

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI  
Právnická fakulta  
Katedra teorie práva a právních dějin

**Martin Moc**  
**Evropské právo primární a sekundární**

Diplomová práce

**Vedoucí diplomové práce: JUDr. František Zbořil**

OLOMOUC 2009

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: „*Evropské právo primární a sekundární*“ vypracoval samostatně a použil jen pramenů, které cituji v přiloženém seznamu použité literatury.

V Olomouci dne 20.8.2009

---

Martin Moc

Děkuji JUDr. Františku Zbořilovi za odborné vedení, cenné rady a připomínky při zpracování této diplomové práce.

Já, níže podepsaný, Martin Moc, autor diplomové práce na téma *Evropské právo primární a sekundární*, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, uděluji tímto souhlas ke zpracování osobních údajů podle ustanovení § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, správci, kterým je

Univerzita Palackého v Olomouci,  
Křížkovského 8,  
771 47 Olomouc,  
Česká republika.

Souhlas se poskytuje v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalozích a informačních systémech Univerzity Palackého v Olomouci, a to i neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Dále svoluji, že výše uvedené údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého, jejichž zpřístupnění zajišťuje ke dni podání tohoto prohlášení Informační centrum Univerzity Palackého.

Souhlas poskytuji na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Prohlašuji, že mé výše uvedené osobní údaje jsou pravdivé.

V Olomouci dne 20.8.2009

---

Martin Moc

## OBSAH

Úvod.....	7
1. Obecný úvod do historie evropské integrace.....	9
1.1 Vývoj před 2. světovou válkou.....	9
1.2 Vývoj po 2. světové válce.....	10
2. Evropské právo a jeho povaha.....	14
2.1 Pojem evropské právo a jeho vnitřní členění.....	14
2.1.1 Komunitární právo.....	15
2.1.2 Unijní právo .....	17
3. Základní prameny evropského práva.....	19
3.1 Primární právo.....	19
3.1.1 Legislativní proces přijímání revidujících aktů primárního práva.....	21
3.2 Sekundární právo.....	22
3.3 Obecné zásady právní.....	23
3.4 Judikatura evropského soudního dvora.....	25
4. Prameny unijního práva.....	26
4.1 Primární právo.....	26
4.1.1 Společná zahraniční a bezpečnostní politika.....	28
4.1.2 Spolupráce v oblasti justice a vnitra.....	30
4.2 Sekundární právo.....	34
4.2.1 Nástroje druhého pilíře.....	34
4.2.2 Nástroje třetího pilíře.....	35
5. Prameny komunitárního práva.....	37
5.1 Primární právo.....	37
5.1.1 Původní zřizovací smlouvy.....	37
5.1.1.1 Smlouva o založení ESUO.....	38
5.1.1.2 Smlouva o založení EHS.....	39
5.1.1.3 Smlouva o založení EUROATOMu.....	42
5.1.2 Akty pozměňující zřizovací smlouvy.....	43
5.1.2.1 Jednotný evropský akt.....	43
5.1.2.2 Maastrichtská smlouva.....	44
5.1.2.3 Amsterodamská smlouva.....	47
5.1.2.4 Smlouva z Nice.....	49

5.1.2.5 Ostatní akty.....	52
5.2 Sekundární právo.....	52
5.2.1 Nařízení.....	52
5.2.2 Směrnice.....	53
5.2.3 Rozhodnutí.....	54
5.2.4 Doporučení a stanoviska.....	54
5.2.5 Atypické akty.....	55
5.2.6 Tvorba sekundárního práva.....	56
6. Základní zásady komunitárního práva.....	59
6.1 Zásada přímého účinku.....	59
6.1.1 Přímý účinek zřizovacích smluv.....	63
6.1.2 Přímý účinek nařízení.....	64
6.1.3 Přímý účinek směrnic.....	65
6.1.3.1 Nepřímý účinek směrnic.....	68
6.1.4 Přímý účinek rozhodnutí.....	69
6.2 Zásada nadřazenosti (aplikační přednosti).....	70
7. Perspektiva možného budoucího vývoje primárního práva.....	75
7.1 Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu.....	75
7.2 Lisabonská smlouva.....	76
7.3 Ratifikace Lisabonské smlouvy v České republice.....	80
Závěr.....	89
Použitá literatura.....	91
Prameny.....	93

## Úvod

Předmětem mé práce je evropské právo primární a sekundární ve smyslu právního řádu Evropské unie. Tento komplexní a v mnoha ohledech výjimečný právní systém představuje téma, jemuž je vhodné podle mého názoru věnovat zvýšenou pozornost. Evropské právo je disciplína velmi zajímavá, dynamicky se rozvíjející a pro obyvatele členských států Unie stále aktuální. Význam a důležitost tohoto společenského fenoménu jsou umocněny jeho značným vlivem na uspořádání politických, právních, ekonomických, bezpečnostních a kulturních vztahů mezi členskými státy a jejich obyvateli. Společné vytváření evropského práva členskými státy je rovněž ukázkou, v evropské historii nebývalé, kvalitní spolupráce a schopnosti nalézt společný konsensus v řadě pro národní státy citlivých oblastí.

Svoji práci bych koncepčně rozdělil na dvě hlavní části. V té první si kladu obecně za cíl přehledně popsat charakter evropského práva a jeho složek jako právní systém nemající ve světě odpovídající ekvivalent. Ve svém výkladu neopomenu stručný historický vývoj evropské integrace, včetně nastínění základních historických okolností, které evropské státy ve svých důsledcích vedly k myšlence těsnější národní spolupráce. Dále bude mým záměrem v obecné části dostatečně vymezit povahu evropského práva a jeho složek (komunitárního a unijního systému) v kontextu práva mezinárodního a v kontextu právních řádů národních států. V obecných kapitolách své práce se budu rovněž věnovat základním pramenům evropského práva, jejich povahou a umístěním v hierarchii systému právních norem.

Název druhé části by mohl, za pomoci použití právní terminologie, obsahovat přívlastek „zvláštní“. V této části bych se chtěl věnovat konkrétním pramenům evropského práva. Důraz bude kladen zejména na oblast pramenů komunitárního práva, jejichž charakteristika je podána pomocí chronologického přehledu vývoje zřizovacích smluv od 50. let 20. století až do současnosti, včetně kapitoly věnující se předpokládanému budoucímu vývoji evropského primárního práva a aktuální otázce Lisabonské smlouvy. Sekundární akty komunitárního práva jsou popsány zejména v kontextu současné právní úpravy této oblasti. Historie unijního práva není z hlediska jeho vývoje tak bohatá jako u práva komunitárního, tudíž výklad jemu věnovaný směřuje přímo k současné právní úpravě a jeho vývoj je uveden pouze rámcově. Předmětem této „zvláštní“ části je také kapitola týkající se základních vlastností norem komunitárního práva, jenž obsahuje zásadu přímého účinku a zásadu aplikační přednosti. V rámci této kapitoly je uvedena bohatá judikatorní činnost Evropského soudního dvora.

Navržené koncepční rozdělení práce není myšleno absolutně. Některé oblasti se jistě mohou překrývat nebo současně spadat do obou uvedených částí. Jako příklad lze uvést výše zmíněné hlavní aplikační zásady komunitárních norem představující jak zvláštní úsek evropského práva, tak i vlastnosti, které determinují obecnou charakteristiku komunitárního právního řádu a jeho obecného vztahu k právním řádům členských států.

## 1. Obecný úvod do historie evropské integrace

Evropská integrace představuje proces spojování a sblížování evropských států a národů. Integrace může nabývat mnohých podob, mezi které nejčastěji patří integrace ekonomická, politická či vojenská. Rozdílnou podobu integrace způsobují především rozdílné důvody, které k ní subjekty vedou, a dále různorodé formy a modely jejího provedení. Pro integrační proces je typické, že se rozvíjí postupně po jednotlivých stupních či etapách a směřuje od „mělčí do hlubší“ dimenze.

Odvážím – li se označit Evropu jako těžiště světových dějin a její některé státy za hlavní hráče světového dění, tak jako důsledek toho musím také konstatovat, že moderní evropská integrace nemá jen regionální charakter, nýbrž má nemalé dopady na celou světovou společnost.

### 1. 1 Vývoj před 2. světovou válkou

Jak již bylo naznačeno, tak myšlenkou spojení evropských národů se lidé zabývali již od středověku. Tradičně se k integračním tendencím řadí úmysly francouzského panovníka Karla Velikého, snaha Jiřího z Poděbrad, představitelů katolické církve nebo evropských učenců Rousseaua, Benthamu a Kanta. Můžeme sem zařadit i činnost rakouského kancléře Metternicha, znalce mezinárodního práva Bluntchiliho, politika Rathenaua a dalších evropských osobností.<sup>1</sup>

Určitě není náhodné, že tehdejší integrační důvody, jsou prakticky totožné s těmi, které známe z moderní doby. Patřila mezi ně především snaha zajistit a udržet mír a snaha rozvinout a posílit vzájemnou ekonomickou spolupráci států. Tyto hodnoty jsou v Evropě stále aktuální a představují rozhodující aspekty evropské integrace.<sup>2</sup> Je nutné dodat, že prosazování integračních myšlenek bylo v tomto období značně obtížné a prakticky se neseťkalo s adekvátním úspěchem.

K poznání nutnosti prosadit mezinárodní spolupráci států došlo po skončení první světové války. Tento nejstrašnější konflikt v tehdejších lidských dějinách znamenal pro společnost otřes, na který bylo třeba nějakým způsobem reagovat. Reakcí celého světa byla myšlenka založit univerzální, celosvětovou mezinárodní organizaci, jejímž hlavním cílem mělo být zabránit dalšímu světovému konfliktu a válkám vůbec. Tato vznešená myšlenka našla své vyjádření v založení Společnosti národů během Pařížské mírové konference v roce

---

<sup>1</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 1999, str.1.

<sup>2</sup> HAKENBERG, W. *Základy evropského práva*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2005, str. 2.

1919. Vypuknutí druhé světové války odpovídá na otázku, zda tento projekt byl či nebyl úspěšný.

Na poli Společnosti národu se ovšem udála skutečnost, kterou můžeme označit za přelomovou pro samotnou evropskou integraci. Máme na mysli iniciativu francouzského ministerského předsedy Aristide Brianda, jenž navrhl ve své řeči před Shromážděním Společnosti národů 5. 9. 1929 zřídit Evropský federativní svaz.<sup>3</sup> Návrh byl na danou dobu opravdu nevídaný. Počítal s integrací v řadě oblastí politik jednotlivých států, k níž na poli Evropských společenství v dalším integračním vývoji skutečně došlo. Podstatným rozdílem ovšem bylo, že návrh nepočítal s omezením suverenity členských států, tedy neobsahoval prvek nadstátnosti. Skutečnost, že Briandův návrh ztroskotal, reflektuje nezralost evropských států pro uskutečnění evropské integrace.<sup>4</sup>

K našemu tématu z tohoto období zbývá dodat projekt rakouského hraběte Coudenhove-Kalergi zvaný Panevropská unie, jehož cílem bylo vytvoření silového pole ve formě Spojených států evropských jako protiváhy k Sovětskému svazu a Spojeným státům americkým.<sup>5</sup>

Veškeré snahy o evropskou integraci do této doby lze ovšem označit spíše za idealistické, než za snahy nabývající reálné podoby.

## 1. 2 Vývoj po druhé světové válce

Brzké vypuknutí dalšího světového válečného konfliktu, jehož ohnisko vzniku nalezneme stejně jako v případě první světové války opět v Evropě, vedlo politické představitele vůdčích evropských států k tomu, aby přešli od pouhých myšlenek a platonických snah k rozhodným činům. Bylo nutné účinně zajistit, aby se toto největší memento v lidských dějinách skutečně již nemohlo nikdy opakovat. S technologickým pokrokem zbraňových systémů a prostředků by další konflikt stejného rozsahu mohl být pro státy a celou lidskou společnost smrtící.

Potřebu evropské integrace zesilovaly i ekonomické důvody. Většina zemí poválečné Evropy se potýkala se zdevastovaným hospodářstvím. Postižení se nevyhnulo průmyslu, zemědělství, ale samozřejmě také samotným městům a komunikacím.

Politicko – bezpečnostní důvody počátku evropské integrace můžeme konkretizovat do těchto bodů :

---

<sup>3</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 1999, str.2.

<sup>4</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 1999, str.2.

<sup>5</sup> HAKENBERG, W. *Základy evropského práva*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2005, str. 2.

- snaha o postupné vytvoření jednotné evropské politické velmoci,
- obezřetnost k poraženému Německu s ohledem na vývoj po první světové válce,
- reakce na bipolární rozdělení Evropy.

Ekonomické důvody byly pak :

- snaha o kvalitativní zvýšení efektivnosti evropských ekonomik pro účely poválečné obnovy a dalšího vývoje,
- snaha o vytvoření velkého hospodářského celku, který by byl hospodářskou velmocí.<sup>6</sup>

Pro hospodářský rozvoj válkou zničené Evropy měl nemalý význam tzv. Marshallův plán, což byla koncepce vzešlá z úsilí administrativy amerického prezidenta H. S. Trumana. Nutnost vypracovat plán hospodářské obnovy byla G. C. Marshalllem popsána následovně : „Je logické, že Spojené státy by měly udělat vše, co je v jejich silách, aby světu napomohly v návratu k normálnímu ekonomickému prostředí, bez kterého není možná politická stabilita a zajištění míru. Účelem naší politiky by měla být obnova fungující ekonomiky ve světě, jež umožní vznik takových politických a sociálních podmínek, ve kterých mohou existovat svobodné instituce.“<sup>7</sup>

V souvislosti s rozdělováním hospodářské pomoci evropským státům vznikl projekt zvaný Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci (OEEC). O podobě panovaly debaty. Někteří ji chtěli vytvořit na nadnárodním principu a jiní upřednostňovali spíše spolupráci mezivládní. Výsledkem byl kompromis, kdy organizace byla vystavěna na mezivládním principu a setkání se konala na úrovni stálých zástupců rozhodujících o většině otázek jednomyslně.<sup>8</sup>

Vznik OEEC není možné přímo považovat za zahájení evropského integračního procesu ale za vytvoření širokého diskuzního fóra, kde bylo možné otázku sjednocování dále rozvíjet. OEEC se stala prostorem k deklaraci nadnárodních nebo naopak mezivládních postojů k evropské integraci.<sup>9</sup>

Důležitým mezníkem pro sjednocování evropských států měla být konference, která se uskutečnila 7. května 1948 v Haagu. Tato konference je známá jako Evropský kongres a

<sup>6</sup> TYČ, V. *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2000, str.12.

<sup>7</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, str. 42.

<sup>8</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, str. 43.

<sup>9</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, str. 43.

účastnilo se jí přes 700 delegátů. Výsledkem kongresu bylo přijetí řady důležitých dokumentů, které později sloužily jako podklad pro zřízení dodnes významné organizace Rady Evropy a také pro přijetí jejího ústředního dokumentu Charty lidských práv a svobod.<sup>10</sup>

Rada Evropy je politická organizace zaměřená na ochranu lidských práv a byla založena 5. května 1949 v Londýně. Přínos založení Rady Evropy pro budoucí spojování evropských národů spočívá především v tom, že každý člen této organizace musí uznat základní zásady právního státu, chránit lidská práva a svobody. Společné vyznávání těchto stěžejních demokratických atributů evropskými státy bylo důležitým předpokladem pro další integraci.

V našem výkladu o počátcích spojování evropských států je dále nutné zmínit založení Severoatlantické aliance (NATO). Tato vojensko – politická organizace vznikla pod patronátem Spojených států amerických a od počátku svého založení (1949) sdružovala většinu států západní Evropy.

Do této doby byly všechny mezinárodní organizace vybudovány na tradiční zásadě mezinárodního práva – zásadě svrchované rovnosti států. Tato zásada v praxi znamená, že mezinárodní organizace nemá žádné pravomoci vůči členským státům – jejím produktem jsou buď akty právně nezávazné povahy, nebo mezinárodní smlouvy, které jsou závazné jen pro ty státy, které je výslovně přijaly.<sup>11</sup>

V 50. letech 20. století ovšem vzniká přelomová koncepce národní spolupráce. Spočívá ve vytvoření „nadstátní“ organizace, která bude disponovat určitými pravomocemi vůči členským státům, jenž se vzdávají přesně vymezené části své suverenity ve prospěch takto nově vytvořeného supranacionálního celku. Za duchovního otce této myšlenky je považován francouzský politik Jean Monet.

Organizace vystavěná na nadnárodním principu představuje mnohem pevnější uskupení a zajišťuje snazší uskutečňování svých cílů s možností prosadit svoji vůli i v případě nesouhlasu některého člena či členů. Bylo přirozené, že s touto novou koncepcí těsnější mezinárodní spolupráce přišla právě Francie. Byla to ona, která pociťovala největší obavy z budoucího rozvoje válkou zničeného Německa představujícího značný průmyslový a tudíž i vojenský potenciál.

Nová koncepce byla evropskými státy přijímána různě. Mnoho států stále vyznávalo tradiční pojetí státní suverenity a zůstaly stranou novému způsobu integrace. Francouzský

---

<sup>10</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, str.38.

<sup>11</sup> TYČ, V. *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2000, str. 13.

plán spočíval ve snaze vytvoření společného trhu pro uhlí a ocel, tedy pro komodity stěžejní pro zbrojní průmysl. Jednání o nové organizaci postupovalo velmi rychle a tak 18. dubna roku 1951 byla v Paříži podepsána smlouva o zřízení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO). Smlouva byla podepsána mezi Francií, Německem, Itálií a státy Beneluxu. Tím bylo založeno první evropské Společenství s nadstátním prvkem.

Založení a úspěšné fungování první integrační struktury dále podnítilo úvahy o uplatnění podobného přístupu také v dalších odvětvích. Nadnárodní správa uhlí a oceli totiž nebyla zúčastněnými státy vnímána jako omezený konečný krok, ale spíše jako začátek možného politického sjednocení.<sup>12</sup>Členové ESUO jdou proto dále a 27. března 1957 podepisují v Římě dvě mezinárodní smlouvy, kterými zakládají další Společenství vystavěné na nadnárodním principu. Jednalo o Evropské hospodářské společenství (EHS) a o Evropské společenství pro atomovou energii (EUROATOM). EUROATOM byl založen s cílem vytvořit společný trh s nukleárními materiály a podporovat jejich mírové využití. Cíle EHS byly stanoveny mnohem šířeji s úmyslem pozitivně ovlivnit rozvoj hospodářství všech členských států Společenství.

---

<sup>12</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, str.63.

## 2. Evropské právo a jeho povaha

### 2. 1 Pojem Evropské právo a jeho vnitřní členění

Slovní spojení „evropské právo“ lze chápat v mnoha významech, proto je nutné nejdříve předložit a vysvětlit hlavní způsoby, jak lze vnímat obsah tohoto spojení, které je předmětem této práce. Je velmi důležité jednotlivé významy od sebe důsledně odlišovat, jelikož jejich obsahy se diametrálně liší. Pro účely naší práce chápeme evropské právo jako soubor právních norem Evropské unie.

V nejširším významu znamená tento pojem právo evropských mezinárodních organizací. V tomto smyslu zahrnuje termín právo organizací s velmi omezeným počtem členů a omezeným významem jako je například Nordická rada, stejně jako například evropská společenství, Evropská unie, NATO aj.<sup>13</sup> Podle tohoto pojetí se tedy jedná o část mezinárodního práva veřejného, která se váže k právu mezinárodních organizací a teritoriálně se vztahuje k evropskému regionu.<sup>14</sup>

Velmi zřídka se můžeme setkat s chápáním evropského práva jako množinou právních řádů, právních odvětví a právních systémů všech evropských států.

Jak již bylo nastíněno, tato práce definuje pojem „evropské právo“ jako soubor právních norem, institutů a vztahů vznikajících v Evropské unii. Jedná se o převládající interpretaci významu tohoto pojmu. Jeho obsah nebyl však vždy stejný, nýbrž prošel jistým vývojem. V době před platností Maastrichtské smlouvy se evropským právem rozumělo právo tří Evropských společenství vzniklých v 50. letech 20. století. V roce 1993 nabyla účinnosti Maastrichtská smlouva, jež znamenala největší novelizaci původních smluv, které založily tři Evropská společenství. Maastrichtská smlouva byla významným posunem v oblasti evropské integrace a dala vzniknout tzv. pilířovité struktuře. K původním evropským společenstvím (1. pilíř) přistupují další dvě oblasti evropské integrace, a sice společná zahraniční a bezpečnostní politika (2. pilíř) a spolupráce ve věcech justice, vnitra a policie (3. pilíř). Celou tuto strukturu Maastrichtská smlouva zastřešila nově vzniklou entitou – Evropskou unií. Pojem evropské právo tedy bylo rozšířeno i o právní normy vzniklé v rámci nových dvou pilířů. Pro označení práva evropských společenství se vžil název komunitární právo, zatímco pro právo nových dvou pilířů právo unijní. Spojením komunitárního a unijního práva se dostaneme k pojmu právo Evropské unie. Obě uvedené části práva EU představují dva právní systémy se zásadními rozdíly, které budou dále vysvětleny. V odborných publikacích se můžeme někdy

---

<sup>13</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.26.

<sup>14</sup> NADĚŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*. Linde Praha, a. s., 2007, str.71.

také setkat s terminologií, která užívá pojmy „unijní právo v úzkém slova smyslu“ a „unijní právo v širokém slova smyslu“. Úzké unijní právo obsahuje právní normy upravující problematiku druhého a třetího pilíře Evropské unie, zatímco široké unijní právo obsahuje ještě navíc právo prvního komunitárního pilíře. Unijní právo v širokém smyslu slova je tedy vnímáno jako synonymum pojmu právo Evropské unie.

### 2. 1. 1 Komunitární právo

Komunitární právo představuje soubor právních norem zaměřených na vznik a fungování společného trhu členských států evropských společenství, jakož i hospodářské a měnové unie. Má být prostředkem zajištění rozvoje hospodářských činností a hospodářského růstu při respektování životního prostředí, zaměstnanosti, zvyšování životní úrovně a růstu kvality života.<sup>15</sup>

Jedná se o ve světě zcela ojedinělý právní systém, který nelze jako celek zařadit jak do práva mezinárodního, tak ani do práva vnitrostátního. Jedná se o svébytný právní řád.<sup>16</sup>

Zvláštní charakter komunitárního práva vyplývá z omezení suverénních práv členských států. Jednotlivé smlouvy o založení evropských společenství obsahují prvek nadstátnosti spočívající v přenesení suverénních práv států na nadnárodní organizace. Díky této skutečnosti dochází k prolomení tradiční  $\square$ yjádřené práva mezinárodního a práva vnitrostátního a k vytvoření nového druhu právního řádu *sui generis*, tedy práva komunitárního.<sup>17</sup>

Samostatnost každého právního řádu je dána splněním tří vzájemně propojených podmínek: právní řád se opírá o vlastní základní normy ústavní povahy; předpisy právního řádu jsou ve svém výkladu a aplikaci podřízeny jediné vlastní instanci; právní řád si vystačí sám o sobě.<sup>18</sup> Roli normy ústavní povahy zde plní základní smluvní dokumenty, respektive celé primární právo. Druhá podmínka je splněna existencí Evropského soudního dvora a jeho monopolním postavením ve věci interpretace a dohlížení nad správnou aplikací komunitárního práva.<sup>19</sup> Poslední podmínka je myšlena tak, že svébytný právní řád se nemusí opírat o instituty či přímo normy z jiných právních systémů. Tato podmínka ovšem nesmí být vnímána absolutně. Proto s ní není v rozporu skutečnost, že Soudní dvůr při své rozhodovací

---

<sup>15</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.28.

<sup>16</sup> TYČ, V. *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2000, str.48.

<sup>17</sup> NADĚŽDA, Š., Stehlík, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*.Linde Praha, a. s., 2007, str.75.

<sup>18</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.280.

<sup>19</sup> SIMON, D. *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI a. s., 2005 str. 81.

činnosti často nalézají inspiraci z právních řádů členských států EU a tyto získané poznatky používá při odůvodnění svých rozhodnutí.

Samostatnost komunitárního práva ve vztahu k mezinárodnímu a vnitrostátnímu právu konstatoval mj. Evropský soudní dvůr: „*Společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch členské státy omezily – byť v omezených oblastech – svá suverénní práva, a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale i jejich příslušníci*“ (26/62 *Van Gend en Loos*).<sup>20</sup>

Na tomto místě je vhodné uvést, že Evropský soudní dvůr svojí rozhodovací a interpretační činností sehrál ve vývoji a určování povahy komunitárního práva klíčovou roli, protože mnoho dnes běžně přijímaných vlastností komunitárního práva „vzniklo“ na půdě soudního orgánu Evropské unie, respektive byly poprvé zformulovány v jeho rozhodnutích. Mezi nejdůležitější zásady zformulované Evropským soudním dvorem bezesporu patří zásada odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva, zásada přímého účinku a zásada aplikační přednosti komunitárního práva.

Uvedené zásady komunitárního práva patří k dalším jeho charakteristickým rysům, kterými se výrazně liší od mezinárodního práva veřejného a práva unijního. Přímý účinek a aplikační přednost normy komunitárního práva představují schopnost normy přímo zakládat práva a povinnosti subjektům práva s možností pro tyto subjekty se takové normy bezprostředně dovolat. Komunitární norma tedy získává vlastnosti vnitrostátních norem, ba dokonce se těší výhody přednostního použití před nimi. Tyto závažné důsledky činí z komunitárního práva systém, který by neměl být opomíjen jak samotnými členskými státy, tak ani soukromými osobami žijícími na území těchto států. O přímém účinku a aplikační přednosti je samostatně pojednáno v kapitole č. 6.

Další zajímavou skutečností je mechanismus tvorby komunitárních právních aktů. Orgány Evropské unie jsou oprávněny přijímat závazné právní normy a mnohdy jim k tomu stačí tzv. kvalifikovaná většina. Princip jednomyslnosti rozvojem evropské integrace ustupuje stále více do pozadí.

Čl. 10 Smlouvy o založení evropského společenství stanovuje členským státům povinnost přijmout veškerá vhodná opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Zároveň tento článek členským státům nařizuje, aby se zdržely veškerých opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů této smlouvy.<sup>21</sup> Z právního pohledu by se mohlo jednat možná o nadbytečné ustanovení, které

<sup>20</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.279.

<sup>21</sup> viz čl. 10 Smlouvy o založení Evropského společenství.

pouze jinými slovy opakuje známé právní pravidlo *pacta sunt servanta*. Evropský soudní dvůr však z tohoto článku učinil jeden z pilířů své judikatury, v jehož světle extenzivně vykládá všechny závazky členských států podle Smlouvy.<sup>22</sup> Extenzivní výklad závazků členských států lze označit za další charakteristickou vlastnost komunitárního práva.

Komunitární právo představuje propracovaný systém právních norem, které lze dále členit podle jejich právní síly. Rozeznáváme právo primární a sekundární, o nichž bude samostatně pojednáno v kapitole č. 5.

## 2. 1. 2 Unijní právo

Historii unijního práva můžeme datovat od okamžiku účinnosti Maastrichtské smlouvy, která významně změnila rozměr evropské integrace. Jak již bylo zmíněno, byly vytvořeny další dvě oblasti – dva pilíře – spolupráce členských států. Čl. 1 Smlouvy o Evropské unii uvádí tuto skutečnost takto: „*Unie je založena na Evropských společenstvích doplněných politikami a formami spolupráce stanovenými touto smlouvou.*“ Lze tedy konstatovat, že unijní právo představuje soubor právních norem ocitajících se mimo komunitární režim, které vznikají v rámci druhého a třetího pilíře a upravují problematiku společné zahraniční a bezpečnostní politiky a rovněž policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.<sup>23</sup> Na rozdíl od komunitárního práva unijní právo netvoří žádný svébytný právní systém, je založeno na mezivládní spolupráci členských států EU, není tedy nadřazeno vnitrostátním právním řádům, je součástí mezinárodního práva veřejného.<sup>24</sup>

Z uvedeného vyplývá, že v oblasti unijního práva nenalezneme onen prvek nadstátnosti, což je také zásadní rozdíl od práva komunitárního a zároveň určující faktor povahy unijního práva. Způsob přijímání norem unijního sekundárního práva vyžaduje tedy, až na výjimky, jednomyslnou shodu Rady EU. Jedná se tedy o aplikaci mezivládní metody.

Absence prvku supranacionality, pokud vezmeme v úvahu charakter věcné působnosti norem unijního práva, je logická. Státy v tomto režimu spolupracují v oblastech, které jsou mimořádně citlivé a důležité. Zahraniční a bezpečnostní politika a oblast trestního práva patří mezi nejzákladnější projevy suverenity každého státu.

---

<sup>22</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.284.

<sup>23</sup> NADĚŽDA, Š., Stehlík, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*. Linde Praha, a. s., 2007, str.96.

<sup>24</sup> BLAHOŽ, J. a kol. *Ústavní právo Evropské unie*. 1. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, str. 127.

Mezi komunitárním a unijním právem můžeme dále nalézt tyto hlavní rozdíly:

- Přijímání unijních aktů je upraveno zvláštními postupy řízení.
- V rámci těchto postupů je eliminován iniciační monopol Komise, přičemž akty sekundárního unijního práva přijímá Rada EU zpravidla na návrh Evropské rady, ale též z iniciativy členských států či Komise.
- Prakticky celá oblast unijního práva stojí mimo pravomoc Evropského soudního dvora, viz. Čl. 46 Smlouvy o EU.<sup>25</sup>

Normám unijního práva je třeba věnovat větší pozornost v souvislosti s jejich závazností a vynutitelností. V právním řádu Evropské unie nenalezneme, na rozdíl od norem komunitárního práva, výslovnou úpravu těchto vlastností právních norem. Čl. 249 Smlouvy o ES obsahuje obecné ustanovení o závaznosti a přímé použitelnosti sekundárních aktů komunitárního práva, ale pro oblast unijního práva něco podobného právní řád EU neobsahuje.

Pro uvedený problém existují dvě možná řešení. První spočívá v klasickém mezinárodněprávním pohledu na věc, kde pramenem práva pro řešení sporů ohledně závaznosti aktů sekundárního unijního práva bude Vídeňská úmluva o smluvním právu z roku 1969.

Druhé řešení spočívá ve využití komunitárního principu na základě analogie zmíněného čl. 249 Smlouvy o ES. Znamenalo by to snahu přiznat normám unijního práva vlastnosti příznačné pro normy komunitárního práva, tedy zejména bezprostřední použitelnost a bezprostřední účinek. Toto řešení je ovšem prakticky nereálné už z toho důvodu, že neexistuje orgán obligatorně pověřený závazným výkladem unijních norem. V případě komunitárního práva to byl právě Evropský soudní dvůr, který uvedené vlastnosti konstatoval.

V praxi to znamená, že nikdo nemůže donutit členský stát, aby v oblastech upravených unijním právem učinil své vlastní zákonodárství kompatibilní s opatřením Rady EU a takto přijaté opatření skutečně aplikoval.<sup>26</sup>

Unijní právo můžeme klasicky rozdělit na právo primární a právo sekundární, o čemž bude blíže pojednáno v kapitole č. 4 v rámci výkladu o pramenech unijního práva.

---

<sup>25</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.318.

<sup>26</sup> Tamtéž str .319.

### 3. Základní prameny Evropského práva

Prameny práva obecně představují formy a skutečnosti, z nichž právo poznáváme a nelzáme. Z teoretického hlediska se prameny práva tradičně rozlišují na formální a materiální. Materiálním pramenem práva bývají skutečnosti a okolnosti vedoucí k té či oné právní úpravě. Formálním pramenem rozumíme konkrétní formy, v kterých je obsaženo objektivní právo, tedy konkrétní závazná pravidla chování.

Prameny evropského práva představují širokou množinu různých druhů pramenů rozlišovaných z mnoha hledisek. Jedním z nich bude právní síla, jakožto vlastnost určující místo v hierarchii právního řádu. Dále můžeme prameny rozlišovat z pohledu věcné působnosti, tedy na prameny komunitárního práva a prameny práva unijního. Další odlišující prvek spočívá v různosti postupů přijímání jednotlivých pramenů práva a v neposlední řadě můžeme prameny evropského práva rozlišovat z hlediska jejich obecnosti či konkrétnosti.

Všechna tato diferenciacní kritéria lze vzájemně kombinovat a je tedy zřejmé, že kategorizace pramenů evropského práva není jednoznačná a může se u jednotlivých autorů lišit.

Bez ohledu na odlišnosti jednotlivých pramenů evropského práva jsou pro prameny, a zejména v nich obsažené normy, společné základní vlastnosti příznačné pro evropské právo. Pro všechny právní normy obsažené v jednotlivých druzích pramenů evropského práva je společný například jejich vztah k právu vnitrostátnímu, stejně jako k systému práva mezinárodního.<sup>27</sup> Cílem této kapitoly není předložit vyčerpávající přehled veškerých druhů pramenů evropského práva, ale podrobněji charakterizovat nejdůležitější oblasti pramenů evropského práva.

#### 3. 1 Primární právo

Primární právo tvoří základ právního řádu Evropské unie. Stanoví její institucionální strukturu a kompetence jejich orgánů. Dále stanoví základní principy vnitřního trhu a politik evropských společenství i druhy a povahu právních norem vytvářených institucemi ES, Primární právo je vytvářeno přímo členskými státy. Vychází z obecného mezinárodního práva a ve vnitrostátním právu by jeho analogií byla ústava a ústavní zákony.<sup>28</sup>

Nějak takto by mohla znít obecná definice primárního práva Evropské unie. Často se v souvislosti s primárním právem setkáváme s pojmy „ústavní rámec“ či „ústavní právo“

---

<sup>27</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.222.

<sup>28</sup> ŠLOSARČÍK, I. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2005, str.64.

Evropské unie. Tato slovní spojení mají zejména vyjádřit, že v hierarchii norem evropského práva stojí primární právo nejvýše a můžeme ho tedy analogicky přirovnat k ústavním pořádkům vnitrostátních právních řádů.

Další důležitá vlastnost primárního práva podtrhující jeho význam spočívá v jeho originální povaze, na rozdíl od pramenů práva sekundárního, které je odvozené – derivativní. Primární právo má tedy prvotní povahu, protože, jak již bylo zmíněno, normy primárního práva vznikají v rámci mezinárodního práva veřejného, konkrétně smluvního. Jsou to výlučně členské státy jako subjekty mezinárodního práva veřejného, které mezi sebou uzavírají mezinárodní dohody. O pramenech primárního práva můžeme tedy hovořit jako o aktech výhradně členských států.

Primární právo Evropské unie tedy obecně zahrnuje zřizovací smlouvy Evropských společenství a smlouvy je revidující, modifikující, doplňující a rozšiřující a dále jejich přílohy a protokoly.

Konkrétně do zřizovacích smluv řadíme Smlouvu o založení Evropského společenství uhlí a oceli (1952), Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství (1958) a Smlouvu o založení EUROATOMu (1958).

Revidující, modifikující a doplňující akty můžeme rozdělit na tři skupiny. První skupina obsahuje akty obsahující změny věcné působnosti a změny institucionální struktury. Mezi ně řadíme následující akty :

- Úmluva o některých orgánech společných Evropským společenstvím (1958),
- Úmluva o zřízení jediné Rady a jediné Komise pro všechna tři Společenství, tzv. Slučovací smlouva (1967),
- Jednotný evropský akt (1987),
- Smlouva o založení Evropské unie, tzv. Maastrichtská smlouva (1993),
- Amsterodamská smlouva (1999),
- Smlouva z Nice (2003).

Druhá skupina představuje všechny přistupující smlouvy nových členů :

- Smlouva o přistoupení Velké Británie, Irska a Dánska (1973),
- Smlouva o přistoupení Řecka (1981),
- Smlouva o přistoupení Španělska a Portugalska (1986),
- Smlouva o přistoupení Rakouska, Švédska a Finska (1995),

- Smlouva o přistoupení České republiky, Estonska, Kypru, Litvy, Lotyšska, Maďarska, Malty, Polska, Slovenska a Slovinska (2004),
- Smlouva o přistoupení Bulharska a Rumunska (2007).

Třetí skupina obsahuje smlouvy o změně finančních a rozpočtových pravidel, zejména:

- Smlouva o změně některých rozpočtových předpisů (1971),
- Smlouva o změně určitých finančních předpisů (1977).

Data uvedená v závorkách představují okamžik nabytí účinnosti daných smluv.

### 3. 1. 1 Legislativní proces přijímání revidujících aktů primárního práva

V této podkapitole rozebereme současný postup přijímání revidujících aktů primárního práva, tak jak jej popisuje aktuální znění Smlouvy o založení Evropské unie. Zatímco postup přijímání původních zřizovacích smluv probíhal klasickou cestou mezinárodního práva veřejného, pro jejich modifikaci vyžaduje Smlouva o EU postup poněkud odlišný. Na případné změně primárního práva se totiž podílejí nejen členské státy, ale svou roli v procesu mají i instituce samotné Evropské unie.

Podle čl. 48 Smlouvy o EU může vláda kteréhokoliv členského státu nebo Komise předkládat Radě EU návrhy na změnu smluv, na nichž je Unie založena. Pokud Rada zaujme po konzultaci s Evropským parlamentem a v případě potřeby i Komise stanovisko pro svolání konference zástupců vlád členských států, svolá předsedající Rady tuto konferenci, aby se společně dohodly změny, jež by v těchto smlouvách měly být provedeny. Pokud se mají navrhované změny dotknout také institucionální změny v měnové oblasti, požaduje Smlouva navíc konzultaci s Evropskou centrální bankou. Závěrečná část zmíněného článku obsahuje konečnou podmínku platnosti provedených změn, a sice ratifikaci všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

Z uvedeného vyplývá, že iniciativa podávat návrhy náleží členským státům a Komisi, přičemž ke stanovení konečné podoby navrhovaných změn dochází na mezivládní konferenci, kam jednotlivé členské státy vysílají svého zástupce, který je zmocněn za stát vyjednávat a novou smlouvu podepisovat. Je důležité, že svolaná konference není vázána původními návrhy změn ani stanovisky Komise či Evropského parlamentu. Za pány tvorby a revize aktů primárního práva můžeme tedy považovat jednotlivé členské státy.

Podstatně jiná je situace mění-li se primární právo z důvodu přistoupení nového člena či nových členů. V takovém případě je podle čl. 49 nutný jednomyslný souhlas Rady EU a obligatorní souhlas Evropského parlamentu vyjádřeného nadpoloviční většinou všech jeho členů. Podmínky přijetí a s ním spojené nezbytné následné úpravy smluv, na nichž je Evropská unie založena, jsou předmětem dohody mezi členskými státy a přistupujícím státem. Tato dohoda vyžaduje ratifikaci všemi smluvními státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

Při procesu přijímání nových členů je pozice samotných členských států tedy oslabena, jelikož zdárné dokončení procesu vyžaduje i souhlas orgánů Evropské unie, tedy orgánů nadstátního celku.

### 3. 2 Sekundární právo

Sekundární právo Evropské unie tvoří nejrozsáhlejší a nejrozmanitější materii evropského práva. Je to soubor vnitřně strukturovaný a obsahující celou řadu právních aktů, které se vzájemně mohou lišit co se týče postupů jejich přijímání, závazností a samotným pojmenováním.

Přes mnohé odlišnosti mají jeden společný rys, podle něhož jsou zařazeny do této kategorie. Jejich podstatou je, že jsou vydávány na základě aktů primárního práva. Primární právo, konkrétně zřizovací Smlouvy v novelizované podobě, obsahuje konkrétní zmocnění pro orgány Evropské unie k jejich vydávání. Jejich původ je tedy odvozený od práva primárního, které deleguje na orgány Unie pravomoc vydávat právní akty. Mají tedy odvozený, derivativní charakter. Dalším hlavním rysem je, že tyto právní akty vydávají samotné orgány Evropské unie. Naopak akty primárního práva tvoří zásadně členské státy.<sup>29</sup>

Hierarchicky stojí tedy sekundární právo pod právem primárním a musí být s ním v souladu (*secundum et inter legem*). V rámci sekundárního práva není stanovena žádná hierarchie, nelze tedy např. říci, že nařízení má přednost před směrnicí. Jisté zákonitosti pro určení postavení jednotlivých aktů sekundárního práva ovšem dovodit lze, ať již se jedná o obecná pravidla *lex posterior derogat priori* a *lex specialis derogat generalis*, nebo vztah mezi předpisy sekundárního práva vydanými k provedení jiných předpisů sekundárního práva.<sup>30</sup>

Dlouhou dobu se mělo za to, že za akty sekundárního práva mohou být považovány pouze ty akty, které primární právo ve svých ustanoveních uvádí a výslovně připouští. Pro oblast komunitárního práva uveďme jako příklad čl. 249 Smlouvy o založení Evropského

<sup>29</sup> OUTLÁ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str.102.

<sup>30</sup> BLAHOŽ, J. a kol. *Ústavní právo Evropské unie*. 1. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, str. 131.

společenství, který se zmiňuje o nařízeních, směrnicích, rozhodnutích, doporučeních a stanoviscích. Jinými slovy se jednalo o taxativní výčet aktů sekundárního práva. Avšak judikatura Evropského soudního dvora obohatila tento seznam o akty sui generis, tedy akty, které se mohou vyskytovat i v jiných formách, než které předpokládá primární právo. Zejména v rozsudku E.R.T.A. Soud zkoumal akt Rady přijatý ve formě usnesení a v této souvislosti dospěl k názoru, že se jedná o právní akt sui generis. Uvedené atypické formy, které nejsou přímo předvídané zřizovacím smlouvami, bývají rovněž nazývány jako innominátní právní akty.<sup>31</sup>

Pro úplnost dodejme, že pro oblast unijního práva uvádí Smlouva o založení EU tyto formy aktů sekundárního práva:

- zásady a společné směry,
- společné strategie,
- společné postoje,
- společné akce,

v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a

- mezinárodní smlouvy,
- společné postoje,
- rámcová rozhodnutí,
- rozhodnutí,
- opatření,

v oblasti soudní spolupráce v trestních věcech.

### 3. 3 Obecné zásady právní

Obecné zásady právní představují důležitý pramen evropského práva. Jeho význam spočívá zejména v zakrývání mezer v právním řádu a jako důležité vodítko pro rozhodovací činnost Evropského soudního dvora. Jedná se o pramen atypický v tom smyslu, že nemá kodifikovanou povahu a představuje spolu s právním obyčejem nepsanou část pramenů práva Evropské unie. Není to ovšem pramen ojedinělý, spíše naopak. Žádný právní řád není dokonalý a nedokáže dopředu anticipovat všechny možné situace, proto využití tohoto pramenu má své místo téměř v každém právním systému. Důležitost tohoto pramenu

---

<sup>31</sup> NADĚŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*. Linde Praha, a. s., 2007, str.90.

v právním řádu EU zvýrazňuje skutečnost, že je stavěn na roveň primárního práva, tedy je mu přiznána vyšší právní síla, než sekundárním právním aktům.

Obecné zásady práva byly do právního řádu Evropské unie začleněny Evropským soudním dvorem při své judikatorní činnosti. Konkrétně Soudní dvůr čerpal z těchto inspiračních zdrojů :

- ústavní práva členských států,
- zřizovací smlouvy,
- mezinárodní smlouvy, na nichž Společenství, respektive členské státy, participují.<sup>32</sup>

Bližší pozornost zasluhují jistě ústavní systémy členských států jako inspirační zdroj pro přijímání obecných právních zásad. Společné právní přesvědčení v právních řádech členských států je důležitým prostředkem poznání existence a podoby principu. Je nutné, aby příslušná koncepce existovala v jednom členském státě a ostatní členské státy nesmějí takovou koncepci ani výslovně, ani mlčky popírat.<sup>33</sup>

Právní koncepce v jednotlivých právních systémech nejsou ovšem do evropského práva akceptovány bez dalšího. Evropský soudní dvůr zkoumá, zda posuzovaná koncepce zapadá do struktury a cílů evropského právního řádu, případně ji i pro své účely modifikuje. Soudní dvůr tedy nepřenáší obecné zásady členských států bezprostředně, nýbrž koncepci používá nejprve jako pramen poznání.<sup>34</sup>

Zařazení obecných právních zásad mezi prameny práva je možné dovodit také z některých ustanovení Smlouvy o založení ES. Dle čl. 220 Soudní dvůr zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění Smlouvy, přičemž pod tento článek lze také zařadit dodržování obecných právních principů. Jako příklad uvedené činnosti Soudního dvora můžeme uvést případ mimosmluvní odpovědnosti ES a náhrady škody na základě článku 288 v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států EU<sup>35</sup>.

Obecné zásady právní jako pramen evropského práva se uplatňují zejména v těchto oblastech :

- základní lidská práva,
- právní jistota a legitimní očekávání ,
- rovnost zacházení a nediskriminace.

---

<sup>32</sup> NADĚŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*. Linde Praha, a. s., 2007, str.106.

<sup>33</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.231.

<sup>34</sup> Tamtéž.

<sup>35</sup> BLAHOŽ, J. a kol. *Ústavní právo Evropské unie*. 1. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, str. 132.

### 3. 4 Judikatura Evropského soudního dvora

Podle článku 220 Smlouvy o založení Evropského společenství je hlavním úkolem Soudního dvora zajišťovat v rámci svých pravomocí dodržování práva při výkladu a provádění Smlouvy. Soudní dvůr můžeme tedy považovat za vrchol soustavy, která má zajistit celkové dodržování evropského práva. Součástí této soustavy je také Soud prvního stupně, který funguje od roku 1989. Soud prvního stupně vznikl z důvodu ulehčení práce Soudnímu dvoru, který byl zahlcován značným množstvím případů. Aby byla zajištěna konstantnost a jednotná aplikace komunitárního práva, byla vytvořena možnost podat proti rozhodnutí Soudu prvního stupně opravný prostředek k Soudnímu dvoru. Došlo tedy k vytvoření dvouinstančního systému.<sup>36</sup> Na základě Smlouvy z Nice byla založena možnost vytvářet tzv. soudní komory, které měly být příslušné rozhodovat v určitých záležitostech v prvním stupni. Dosud vznikla jediná soudní komora, a sice Soud pro veřejnou službu. V určitých oblastech tedy byla vytvořena tří stupňová soustava. Součástí soudního systému Evropské unie jsou i soudy členských států, pokud aplikují právo Evropské unie. O vztahu národních soudů a soudních orgánů Unie bude blíže pojednáno v rámci kapitoly č. 6.

Vliv Soudního dvora na unijní právo je značně omezený. Jiná je situace v případě komunitárního práva. Judikatorní činnost Soudního dvora sehrála ve vývoji komunitárního práva důležitou roli. Je třeba uvést, že rozhodnutí Soudního dvora nejsou formálním pramenem práva, jak tomu je v precedenčním systému. Mnohá klíčová rozhodnutí ovšem požívají takové autority, že svým významem dosahují fakticky úrovně skutečných pramenů práva. Z formálního hlediska Soudní dvůr svou činností nevytváří nové právní instituty, ale pouze interpretuje právní normy. Tato „pouhá“ interpretace ovšem v některých případech prakticky vede k vytváření zcela nových doktrín a principů.<sup>37</sup>

Jedná se například o princip přímého účinku (judikát *Van Gend en Loos* z roku 1963), princip nadřazenosti komunitárního práva (judikát *Costa v. ENEL* z roku 1964), princip odpovědnosti členského státu za implementaci norem evropského práva (judikát *Francovich v. Itálie* z roku 1990).

Rozhodovací činnost Soudního dvora má také význam pro rozvoj společných politik. Závěry Soudního dvora ovlivnily především význam chápání volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu (tzv. 4 svobody jednotného vnitřního trhu), dále rozvinuly ochranu práv spotřebitelů, ochranu před diskriminací atd.

---

<sup>36</sup> NADĚŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*. Linde Praha, a. s., 2007, str.146.

<sup>37</sup> Tamtéž, str. 110.

## 4. Prameny unijního práva

V rámci kapitoly č. 2 jsme provedli základní charakteristiku unijního práva jako jedné části systému evropského práva. Nastínili jsme jeho povahu a základní odlišnosti od práva komunitárního, tedy druhé části evropského práva. V kapitole č. 3 jsme hovořili o pramenech evropského práva v obecné rovině. Cílem této kapitoly je uvést základní přehled a charakteristiku konkrétních pramenů unijního práva a právních nástrojů, které tento právní systém využívá.

V systému unijního práva rozeznáváme dvě skupiny právních aktů. První skupinu představuje samotná Smlouva o Evropské unii, jakožto akt primárního práva. Druhá skupina je tvořena různorodými právními akty, které jsou vydávány na základě Smlouvy o Evropské unii jejími orgány. Rozlišování těchto dvou skupin pramenů je důležité pro hierarchii těchto právních norem. Pro zopakování uvedme, že normy primárního práva mají vyšší právní sílu a sekundární normy s nimi tedy musejí být v souladu.

Také si připomeňme, že oblasti upravené unijním právem postrádají prvek nadstátnosti. To zejména znamená, že při přijímání sekundárních aktů unijního práva je až na výjimky požadována jednomyslnost a členský stát nelze přes jeho odpor donutit aplikovat akt unijního práva.<sup>38</sup>

V následujících podkapitolách se na jednotlivé prameny zaměříme podrobněji.

### 4. 1 Primární právo

Jak již bylo zmíněno, historii unijního práva můžeme počítat od sjednání Smlouvy o Evropské unii neboli Maastrichtské smlouvy, která nabyla účinnosti 1. listopadu 1993. Tato z hlediska evropské integrace přelomová smlouva představovala významnou novelu již existujících primárních aktů evropského práva a zároveň zavedla dvě nové dimenze spolupráce členských zemí. Konkrétně se jednalo o oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) a o oblast spolupráce ve věci vnitra, justice a policie. Právě tyto nově založené oblasti, respektive smluvní ustanovení je upravující a ustanovení s nimi související představují primární unijní právo a slouží také jako základ pro sekundární unijní právo.

Konkrétně za prameny primárního unijního práva považujeme Hlavu I, Hlavu V, Hlavu VI, Hlavu VII a Hlavu VIII Smlouvy o Evropské unii. Hlava I je vymezena články 1 – 7 a ostatní za sebou jdoucí hlavy články 11 – 53.

---

<sup>38</sup> NADĚŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*. Linde Praha, a. s., 2007, str.253.

Je důležité zmínit, že výše vymezené primární unijní právo není pouze právním základem sekundárního unijního práva, a to v rámci druhého a třetího pilíře, nýbrž je právním základem i pro změnu primárního komunitárního práva.<sup>39</sup> Články 48 a 49 SEU totiž upravují legislativní postup pro změnu smluv, na kterých je Unie založena. Tedy nejen postup pro změnu samotné Smlouvy o založení Evropské unie, ale i pro změnu Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii.

První Hlava Smlouvy nese název společná ustanovení. V jejím úvodním článku je zakotven samotný vznik Evropské unie jako instituce založené na Evropských společenstvích doplněných politikami a formami spolupráce stanovenými touto smlouvou (SZBP a oblast vnitra, justice a policie) a deklarována nová etapa evropské integrace jako stále užšího svazku mezi národy Evropy.<sup>40</sup>

Následující články první Hlavy obsahují ustanovení deklaratorní povahy ve smyslu stanovení cílů Unie, stanovení zásad, na kterých je Unie vybudována a některé institucionální a procedurální otázky.

Mezi hlavní cíle Unie slovy smlouvy například patří :

- podporovat hospodářský a sociální pokrok a vysokou úroveň zaměstnanosti a dosahovat vyváženého a udržitelného rozvoje, zejména vytvořením prostoru bez vnitřních hranic a zavedením hospodářské a měnové unie,
- potvrzovat svou identitu na mezinárodní scéně, zejména prováděním společné zahraniční a bezpečnostní politiky,
- upevňovat ochranu práv a zájmů státních příslušníků všech členských států,
- v plném rozsahu zachovávat a rozvíjet právní řád Evropské unie.

Cílů Unie je dosahováno za podmínek stanovených Smlouvou a při dodržování zásady subsidiarity vymezené v článku 5 Smlouvy o založení Evropského společenství.<sup>41</sup>

Zásada subsidiarity je jednou z ústavněprávních principů EU. Tento princip má klíčovou roli v prohlubování demokratických základů EU a pro určení pravomocí nadnárodních entit ve vztahu k členským státům.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.245.

<sup>40</sup> viz čl. 1 Smlouvy o Evropské unii.

<sup>41</sup> viz čl. 2 Smlouvy o Evropské unii.

<sup>42</sup> NADĚŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*. Linde Praha, a. s., 2007, str.243.

Její podstatou je, že v oblastech, které nespádají do výlučné pravomoci Společenství, vyvíjí Společenství činnost pouze tehdy a do té míry, pokud sledovaných cílů nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a proto, z důvodu jejich rozsahu či účinků, jich může být lépe dosaženo na úrovni Společenství.<sup>43</sup>

Smlouva o EU sice přikazovala uplatnit uvedenou zásadu, avšak postrádala nutná kritéria a vodítka pro její použití. Samotná definice zásady subsidiarity v čl. 5 Smlouvy o založení ES se jevila také jako nedostačující, jelikož obsah přikázaného jednání je vymezen přirozeně obecnými znaky principu subsidiarity jako takového. Vágnost formulace tohoto principu a nejednoznačnost v postupech při jeho aplikaci vedly k vypracování Protokolu o použití zásad subsidiarity a proporcionality, který byl připojen ke Smlouvě o založení ES teprve v roce 1999 v souvislosti s přijetím Amsterodamské smlouvy.<sup>44</sup>

Článek 6 Smlouvy o založení EU zakotvuje nejzákladnější zásady, na kterých je Unie založena. Zdůrazňují se pojmy jako svoboda, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a obecné zásady právního státu. Pro činnost orgánů Unie a zejména pro rozhodovací činnost Evropského soudního dvora má značný význam druhý odstavec čl. 6, ve kterém je ukotvena povinnost Unie ctít základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a svobod podepsanou v Římě r. 1950 v rámci činnosti Rady Evropy. Dále je zdůrazněna skutečnost, že Unie ctí národní identitu svých členských států.<sup>45</sup>

#### 4. 1. 1 Společná zahraniční a bezpečnostní politika

Společná zahraniční a bezpečnostní politika je upravena v páté Hlavě Smlouvy o založení EU a představuje tzv. druhý pilíř maastrichtského chrámu Evropské unie. Společná zahraniční a bezpečnostní politika je důležitou součástí tzv. vnějších vztahů Unie. Vnější vztahy nejsou evropským právem definovány, ale můžeme tak označit soubor právních vztahů v rámci vnějších pravomocí Společenství.<sup>46</sup>

Původní maastrichtská úprava SZBP prošla jistým vývojem. Amsterodamská smlouva rozšířila původní katalog aktů sekundárního práva a zavedla např. společné směry a společné strategie. Také přinesla některé změny hlasovacích mechanismů a zavedla významnou funkci Generálního tajemníka Rady, jako zmocněnce EU pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (čl. 26 Smlouvy o EU). Tento vysoký představitel EU pro oblast SZBP přispívá

<sup>43</sup> viz čl. 5 Smlouvy o založení Evropského společenství.

<sup>44</sup> NADĚŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*. Linde Praha, a. s., 2007, str.243.

<sup>45</sup> viz čl. 6 Smlouvy o založení Evropské unie.

<sup>46</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.787.

k formulování, přípravě a provádění rozhodnutí týkajících se mezinárodní politiky a případně vede jménem Rady na žádost předsedajícího politický dialog se třetími stranami<sup>47</sup>. Dále Amsterodamská smlouva zavedla pro druhý pilíř tzv. užší spolupráci často nazývanou také jako zásada flexibility (pružnosti). Před Amsterodamskou smlouvou, která užší spolupráci rozšířila téměř do celého komunitárního práva, byl tento princip zaveden Maastrichtskou smlouvou pro oblast měnové unie. Smlouva z Nice tento princip ještě zdůraznila a podrobněji rozpracovala. Zásada flexibility umožňuje, aby se členské státy v určitém sektoru těsněji integrovaly a mohly se tak podrobit pevnějším nadnárodním strukturám, zatímco ostatní státy se této užší spolupráce dobrovolně z různých důvodů účastnit nechtějí.<sup>48</sup> Současné primární právo vnímá tento princip jako *ultima ratio* a je tedy považován za poslední prostředek. Užší spolupráce musí být otevřena pro všechny členské státy a žádnému z nich nesmí být odpírána možnost se jí účastnit.<sup>49</sup>

Smlouva o založení EU vymezuje SZBP poměrně široce. Pokrývá všechny oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky a jejími cíly jak uvádí čl. 11 jsou :

- chránit společné hodnoty, základní zájmy, nezávislost a celistvost Unie,
- posilovat bezpečnost Unie ve všech formách,
- zachovávat mír a posilovat mezinárodní bezpečnost,
- podporovat mezinárodní spolupráci,
- rozvíjet a upevňovat demokracii a právní stát, jakož i dodržovat lidská práva a základní svobody.

V uvedeném článku je dále zakotvena zásada, podle které členské státy mají aktivně a bezvýhradně podporovat zahraniční a bezpečnostní politiku Unie v duchu loajality a vzájemné solidarity.<sup>50</sup>

V rámci plnění cílů SZBP se Smlouva otevřeně hlásí také k dodržování Charty organizace spojených národů, Helsinského závěrečného aktu a Pařížské charty.

Pro realizaci SZBP bylo vymezeno poměrně široké spektrum nástrojů. Základním způsobem práce v rámci SZBP je vedení konzultací, vzájemná informovanost členských zemí a spolupráce diplomatických a konzulárních zastoupení včetně misí u mezinárodních organizací a zastoupení Komise.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> NADĚŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*. Linde Praha, a. s., 2007, str.268.

<sup>48</sup> BLAHOŽ, J. a kol. *Ústavní právo Evropské unie*. 1. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, str. 96.

<sup>49</sup> Tamtéž.

<sup>50</sup> viz čl. 11 Smlouvy o založení Evropské unie.

<sup>51</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, str.552.

Druhou oblast nástrojů SZBP představují právní akty sekundárního unijního práva, které jsou upraveny v čl. 13 – 15 Smlouvy o založení EU. Jmenovitě se jedná o zásady a společné směry, společné strategie, společné postoje a společné akce. O těchto nástrojích bude blíže pojednáno v samostatné kapitole.

Z institucionálního hlediska hraje v II. Pilíři klíčovou roli Evropská rada a Rada EU. Evropská rada podle čl. 13 Smlouvy o EU vymezuje zásady a obecné směry společné zahraniční a bezpečnostní politiky, včetně věcí souvisejících s obranou. Dále rozhoduje o společných strategiích, které Unie provádí. Rada EU naopak na základě obecných směrů stanovených Evropskou radou přijímá rozhodnutí nezbytná pro vymezení a provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Rada EU dále doporučuje společné strategie Evropské radě a provádí je zejména přijímáním společných akcí a zaujímáním společných postojů.<sup>52</sup> Evropská rada je tedy jakýmsi koordinátorem SZBP a Radu EU můžeme považovat za výkonný orgán v oblasti SZBP.

Z uvedeného vyplývá, že role ostatních orgánů Unie je oslabena. Pravomoc Evropského soudního dvora je podle čl. 46 Smlouvy o EU vyloučena. Evropský parlament je do SZBP zapojen v rámci konzultací ohledně hlavních aspektů SZBP. Asi největší prostor z ostatních orgánů je dán Komisi, která podle čl. 27 Smlouvy o EU je plně zapojena do prací v oblasti společné a zahraniční a bezpečnostní politiky. Pro II. Pilíř je charakteristické používání tzv. soft law, tj. nezávazných právních norem a politických deklarací. Jako příklad lze uvést Petersbergskou deklaraci, deklaraci ze St. Malo nebo Sevillskou deklaraci.<sup>53</sup>

#### 4. 1. 2 Spolupráce v oblasti justice a vnitra

Spolupráci v oblasti justice a vnitra formálně do práva EU zakotvila Maastrichtská smlouva jako třetí pilíř Unie. Její unijní úpravu nalezneme v Hlavě VI současného znění Smlouvy o založení EU. S rozvojem vnitřního trhu mezi členskými státy začala otázka bezpečnosti a policejní spolupráce nabývat na důležitosti. Bylo jasné, že odstraňování překážek pro volný pohyb zboží a osob a snaha vybudovat vnitřní trh mezi členskými státy přináší také mnohá rizika. Odstranění hranic mezi státy zvyšovalo nebezpečí nekontrolovatelného pohybu jak nelegálních komodit (drogy, zbraně), tak i pohyb hledaných osob a nelegálních imigrantů. Vytvoření prostoru bez vnitřních hranic ovšem nebylo komplikované pouze těmito riziky, ale také faktem, že realizace tohoto kroku se dotýkala

---

<sup>52</sup> viz čl. 13 Smlouvy o založení Evropské unie.

<sup>53</sup> ŠLOSARČÍK, I. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2005, str.305.

oblasti přímo související se suverenitou členských států. Státy totiž tradičně chrání své vnější hranice a za tímto účelem využívají své ozbrojené složky. Konflikt mezi koncepcí prostoru bez vnitřních hranic a odpovědností států za zajištění své vlastní bezpečnosti byl citlivou otázkou.<sup>54</sup> Uvedené důvody vysvětlují skutečnost, že otázka spolupráce v této oblasti se vyvíjela komplikovaněji, než spolupráce v oblasti společné zahraniční politiky Unie.

První snahu o integraci v této otázce můžeme spatřovat ve vytvoření tzv. skupiny TREVI v roce 1976, jež ale měla podobu nepravidelných konzultací ministrů vnitra členských zemí, které však měly spíše neformální povahu a jejich skutečný význam byl omezený.<sup>55</sup>

Za předchůdce třetího pilíře můžeme považovat tzv. Schengenský systém, jehož hlavním cílem bylo odbourat fyzické kontroly osob překračující hranice členských států Unie. Vznik tohoto systému je také příkladem, kdy se některé státy rozhodly spolupracovat těsněji, zatímco ostatní se účastnit hlubší integrace nechtěly. V roce 1985 uzavřelo pět států (Francie, Německo, Belgie, Lucembursko, Nizozemí) v lucemburském městě Schengen zvláštní úmluvu. Jednalo se o klasickou mezinárodní smlouvu mimo struktury tehdejšího Evropského hospodářského společenství.<sup>56</sup> Schengenský systém doplnila a podrobněji upravila Prováděcí úmluva k Schengenské dohodě z roku 1990, jejíž ratifikace byla poměrně komplikovaná. V platnost vstoupila 26. března 1995 a do té doby se k Schengenskému systému připojila většina členských států. Charakter této specifické formy mezivládní spolupráce byl zásadně změněn příchodem reformní Amsterodamské smlouvy, která zastřešila Schengenský systém do smluvního rámce EU a začlenila Schengenské dohody do komunitárního práva.<sup>57</sup>

Původní úprava dané problematiky v Maastrichtské smlouvě byla mnohem širší, než ta současná. Do unijního práva spadaly záležitosti zahrnující azylovou politiku, přistěhovaleckou politiku a politiku týkající se státních příslušníků třetích zemí. Spadala tam rovněž soudní spolupráce v občanskoprávních věcech a trestněprávních věcech, celní spolupráce a policejní spolupráce<sup>58</sup>. Amsterodamská smlouva mnohé z těchto věcí přenesla z třetího pilíře do prvního. Tedy došlo ke komunitarizaci značné agendy původně patřící do oblasti mezivládní spolupráce. Změna je již patrná z nového pojmenování Hlavy VI. Původní

---

<sup>54</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, str.593.

<sup>55</sup> ŠLOSARČÍK, I. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2005, str.267.

<sup>56</sup> ŠLOSARČÍK, I. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2005, str.282.

<sup>57</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, str.599.

<sup>58</sup> NADĚŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*.Linde Praha, a. s., 2007, str.252.

označení „spolupráce v oblasti justice a vnitřních záležitostí“ bylo změněno na dnešní „policejní a justiční spolupráce v trestních věcech“. Po této reformě tedy byl třetí pilíř vyhrazen výhradně pro policejní a soudní spolupráci v trestních věcech.

Obecný cíl třetího pilíře je zakotven zejména v článku 29 Smlouvy o založení EU, na základě kterého si Unie klade za cíl poskytovat svým občanům v prostoru svobody, bezpečnosti a práva vysokou úroveň ochrany tím, že bude rozvíjet společný postup států v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, a tím, že bude předcházet rasismu a xenofobii<sup>59</sup>.

Týž článek také uvádí prostředky, kterými stanovené cíle budou naplňovány. Jedná se o :

- užší spolupráci policejních, celních a jiných příslušných orgánů členských států přímo nebo prostřednictvím Evropského policejního úřadu (Europolu),
- užší spolupráci justičních a jiných příslušných orgánů členských států, též prostřednictvím Evropské jednotky pro justiční spolupráci (Eurojust),
- sbližování předpisů trestního práva členských států.

Pro spolupráci policejních, celních a jiných příslušných orgánů uvádí Smlouva o založení EU různé společné postupy, kterými má být spolupráce naplněna. Jedná se např. o možnost operativní spolupráce při předcházení trestné činnosti a jejího vyšetřování, o možnost shromažďovat, analyzovat a vzájemně si vyměňovat důležité informace nebo např. o možnost společně vyhodnocovat jednotlivé vyšetřující postupy při odhalování závažných forem organizované trestné činnosti<sup>60</sup>. Smlouva dále zdůrazňuje využití Europolu, jako možného koordinátora spolupráce mezi členskými státy.

Justiční spolupráce zahrnuje jak faktickou spolupráci příslušných ministerstev, soudů a jiných orgánů v trestním řízení a při výkonu rozhodnutí, tak i legislativní činnost, která má zejména zabezpečit extradici mezi členskými státy.<sup>61</sup> Dále podle článku 31 Smlouvy o EU by společné postupy v oblasti justiční spolupráce měly spočívat v předcházení kompetenčním konfliktům mezi členskými státy, v zajišťování slučitelnosti příslušných předpisů nutných pro zlepšení spolupráce a v postupném zavádění minimálních pravidel o znacích skutkových

---

<sup>59</sup> viz čl. 29 Smlouvy o založení Evropské unie.

<sup>60</sup> viz. čl. 30 Smlouvy o založení Evropské unie.

<sup>61</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.785.

podstat trestných činů v oblasti organizované trestné činnosti, terorismu a nedovoleného obchodu s drogami.<sup>62</sup>

Smlouva z Nice nepředstavovala tak důležitou reformu třetího pilíře, jakou přinesla Amsterodamská smlouva. Změny přinesla hlavně na poli posílené spolupráce, kdy bylo posíleno postavení Komise, k níž mají členské státy směřovat své žádosti o využití posílené spolupráce.

Z institucionálního hlediska má stěžejní postavení Rada EU. Rada představuje orgán, ve kterém se státy vzájemně informují a společně konzultují své společné postupy. Rada je také orgánem oprávněným vydávat sekundární akty unijního práva. Podle čl. 34 Smlouvy o EU je Rada oprávněna na základě podnětu členského státu nebo Komise jednomyslně přijímat společné postoje, rámcová rozhodnutí, rozhodnutí a vypracovávat úmluvy, jež následně doporučí k přijetí členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

Úloha Evropského soudního dvora je od klasické komunitární úpravy do značné míry modifikována. Podle čl. 35 Smlouvy o EU má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu rámcových rozhodnutí a rozhodnutí, výkladu úmluv uzavřených podle Hlavy VI této Smlouvy, jakož i platnosti a výkladu opatření k jejich provedení.<sup>63</sup> Tato pravomoc je ovšem na rozdíl od úpravy řešení předběžné otázky týkající se komunitárního práva fakultativní. Je uplatňována pouze k těm členským státům, které svým prohlášením podle čl. 35 Smlouvy o EU uznaly pravomoc Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách.<sup>64</sup> Další důležitá pravomoc Soudního dvora ve vztahu k třetímu pilíři je možnost přezkoumávat na návrh Komise nebo členského státu legalitu rámcových rozhodnutí a rozhodnutí.

Evropský parlament podobně jako v druhém pilíři není vtažen do legislativních procedur, ale má právo být informován a konzultován. Rozdílné postavení má oproti druhému pilíři Evropská rada, která v oblasti policejní a justiční spolupráce zastává mnohem méně důležitou pozici, než jakou má v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

---

<sup>62</sup> viz čl. 31 Smlouvy o založení Evropské unie.

<sup>63</sup> viz čl. 35 Smlouvy o založení Evropské unie.

<sup>64</sup> NADĚŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*. Linde Praha, a. s., 2007, str.265.

## 4. 2 Sekundární právo

Cílem této podkapitoly je podrobněji se zaměřit na konkrétní akty sekundárního unijního práva. Pro tyto akty platí obecná charakteristika obsažená v podkapitole 3. 2, kde jsem se zabýval sekundárním právem jako jedním z druhů pramenů evropského práva a jeho místem v hierarchii právních norem evropského práva.

### 4. 2. 1 Nástroje druhého pilíře

Mezi právní akty sekundárního unijního práva, které se používají v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky, řadíme zásady a společné směry, společné strategie, společné postoje a společné akce. Všechny tyto nástroje a způsob jejich přijímání jsou upraveny v článcích 13 – 15 Smlouvy o založení Evropské unie.

Zásady a společné směry určují základní orientaci Evropské unie v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky. Patří sem i otázky související s obranou. Společné směry jsou závazným aktem, který obsahuje základní zadání a cíle zahraniční a bezpečnostní politiky. Vymezuji základní rámec činnosti Evropské unie v oblasti II. Pilíře.<sup>65</sup> Orgánem oprávněným přijímat zásady a společné směry je Evropská rada.

Evropská rada také rozhoduje o společných strategiích, které Unie provádí v oblastech, kde existují důležité společné zájmy členských států. Ve společných strategiích jsou vymezeny cíle, doba trvání a prostředky, které Unie a členské státy poskytnou. Doporučovat společné strategie Evropské radě je oprávněna Rada EU, která společné strategie pomocí společných akcí a společných postojů také provádí.

Společný postoj je nástroj, kterým se provádí společná strategie. Článek 15 Smlouvy o EU charakterizuje společný postoj jako prostředek, jak vymežit přístup Unie ke konkrétní otázce zeměpisné nebo tématické povahy. Dále uvedený článek obsahuje požadavek, aby vnitrostátní politiky členských států byly v souladu se společnými postoji.<sup>66</sup> Jako příklad společného postojů uvedme Společný postoj Rady 2001/567 o boji proti šíření raketových technologií. Podstatou tohoto aktu byl závazek členských států aktivně podpořit proces, na jehož konci by měl být přijat Kodex upravující problematiku šíření raketových technologií.<sup>67</sup> Oprávněným orgánem přijímat společné postoje je Rada EU, která rozhoduje jednomyslně. Pokud ovšem Rada EU přijímá společný postoj na základě společné strategie, rozhoduje

---

<sup>65</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.246.

<sup>66</sup> viz článek 15 Smlouvy o založení Evropské unie.

<sup>67</sup> TICHÝ, L. a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3. přepracované vydání. Praha: Linde Praha a.s., str. 876.

kvalifikovanou většinou.<sup>68</sup> Princip jednomyslnosti je tedy v některých případech potlačen i v mezivládním pilíři.

Dalším nástrojem pro provádění společných strategií zahraniční a bezpečnostní politiky jsou společné akce. Článek 14 Smlouvy o EU uvádí, že společná akce je zaměřena na řešení zvláštních situací, při nichž se operativní akce ze strany Unie považuje za žádoucí. Ve společných akcích jsou vymezeny cíle, rozsah, prostředky, které budou Unii poskytnuty, podmínky jejich provádění, a je –li to nezbytné, doba trvání společné akce. Jedná se o závazné akty, které členské státy zavazují zejména při zaujímání postojů a při provádění jejich činnosti.<sup>69</sup> Jako příklad uvedme Společnou akci Rady 2001/760 o jmenování zvláštního pověřence EU v Makedonii. Tímto aktem byl jmenován jako zvláštní pověřenec pan Alain Le Roy a mezi jeho úkoly patřilo např. navázat a udržovat úzké kontakty s vládou bývalé jugoslávské republiky Makedonie, poskytovat rady a podporu Evropské unii v politickém procesu atd.<sup>70</sup> O legislativním procesu přijímání společných akcí platí totéž, co bylo napsáno ohledně společných postojů. Obecné pravidlo je takové, že Rada rozhoduje jednomyslně s výjimkou situace, kdy je společná akce přijímána na základě společné strategie.

#### 4. 2. 2 Nástroje třetího pilíře

Akty přijímané v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech jsou upraveny v čl. 34 Smlouvy o EU. Řadíme sem společné postoje, rámcová rozhodnutí, rozhodnutí, úmluvy a opatření.

O společných postojích jsme se zmínili v předešlé podkapitole. Je to nástroj, který je využíván jak ve druhém, tak i ve třetím pilíři Evropské unie.

Rámcové rozhodnutí je Smlouvou o EU charakterizováno jako akt, který je přijímán za účelem sblížení právních předpisů členských států. Rámcová rozhodnutí jsou závazná pouze co do výsledku, jehož má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává na úvaze členských států. Zároveň Smlouva stanoví, že rámcové rozhodnutí nemá přímý účinek.<sup>71</sup> Jedná se o právní akt svou povahou podobný směrnici v komunitárním systému evropského práva.

Rozhodnutí jsou akty přijímané za jakýmkoliv účelem, vyjma účelu harmonizace právních řádů členských států. Podobně jako rámcové rozhodnutí má i rozhodnutí závaznou

---

<sup>68</sup> viz článek 23 Smlouvy o založení Evropské unie.

<sup>69</sup> viz článek 14 Smlouvy o založení Evropské unie.

<sup>70</sup> TICHÝ, L. a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3. přepracované vydání. Praha: Linde Praha a.s., str. 875.

<sup>71</sup> viz článek 34 Smlouvy o založení Evropské unie.

povahu ovšem bez přímého účinku. Z mezivládní povahy těchto faktů vyplývá skutečnost spočívající v nemožnosti vynucování těchto aktů ze strany jednotlivců. Rovněž odpovědnost za škodu způsobenou neprovedením těchto aktů do právních úprav členských států je vyloučena.<sup>72</sup>

Rámcová rozhodnutí a rozhodnutí jsou přijímána Radou EU jednomyslně, a to na základě návrhu Komise nebo členského státu.

Dalším, a do jisté míry specifickým, nástrojem používaným v oblasti policejní a justiční spolupráce jsou úmluvy mající charakter dohod mezi členskými státy. Rada EU jednomyslně rozhodne o vypracování úmluvy a následně ji doporučí členským státům v souladu s jejich ústavními předpisy a zároveň Rada EU stanoví lhůtu pro zahájení ratifikačního procesu. Pokud v úmluvě není stanoveno jinak, vstoupí v platnost, jakmile bude přijata alespoň polovinou členských států, a to v členských státech, které ji přijaly.<sup>73</sup>

Poslední formou sekundárních aktů unijního práva v rámci policejní a justiční spolupráce jsou opatření. Jedná se o prováděcí akty, jež jsou přijímány k provádění úmluv nebo k provedení rozhodnutí na úrovni Unie. Opatření je někdy nazýváno doplňujícím aktem. Pokud je opatření přijímáno v souvislosti s úmluvou, tak k jeho přijetí postačí dvoutřetinová většina smluvních stran úmluvy. Pokud je opatření přijímáno k provedení rozhodnutí, vyžaduje se k jeho přijetí kvalifikovaná většina členů Rady EU.

---

<sup>72</sup> NADĚŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*. Linde Praha, a. s., 2007, str.98.

<sup>73</sup> viz článek 34 Smlouvy o založení Evropské unie.

## 5. Prameny komunitárního práva

Cílem této kapitoly bude předložit základní chronologický vývoj pramenů primárního komunitárního práva a uvést základní charakteristiku sekundárních aktů primárního práva.

### 5. 1 Primární právo

Primární komunitární právo je tvořeno soustavou mezinárodních smluv, které uzavřely suverénní evropské státy. Obecná charakteristika primárního práva byla podána v rámci kapitoly č. 3. Na tomto místě bych pouze zdůraznil „ústavní“ povahu těchto právních aktů a jejich přední místo v hierarchii pramenů evropského práva. Teoreticky můžeme vyčlenit dvě základní skupiny těchto právních aktů. První skupina obsahuje původní zřizovací dokumenty a druhá skupina představuje jejich revize.

#### 5. 1. 1 Původní zřizovací smlouvy

Původními zřizovacími smlouvami nazýváme mezinárodní dohody, na základě kterých v 50. letech 20. století vznikla tři nadstátní Společenství. Byl jimi zahájen proces skutečné evropské integrace trvající do současnosti. Mezi zřizovací smlouvy se řadí tzv. Pařížská smlouva z roku 1951 zakládající Evropské společenství uhlí a oceli a tzv. Římské smlouvy z roku 1957, které založily Evropské hospodářské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii. Tato tři Evropská společenství byla založena jako mezinárodní organizace nadstátního charakteru mající vlastní právní subjektivitu.<sup>74</sup> Právní subjektivita těchto organizací byla zakotvena přímo ve zřizovacích smlouvách. Jejím projevem je schopnost právoplatně uzavírat mezinárodní smlouvy s jinými subjekty mezinárodního práva veřejného, tedy se s jinými mezinárodními organizacemi nebo státy.<sup>75</sup> Tři Evropská společenství byla tedy právními subjekty s věcným omezením na oblast jejich cílů a úkolů.<sup>76</sup>

Uvedené smlouvy měly shodnou členskou základnu. Podepsány byly mezi Francií, Německem, Itálií, Nizozemím, Belgií a Lucemburskem. Původní zřizovací smlouvy Evropských společenství jsou v současné době spíše historickými dokumenty. Od okamžiku jejich vzniku až do současnosti byly mnohokrát podstatně změněny. O novelizaci aktů

---

<sup>74</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.34.

<sup>75</sup> TYČ, V. *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2000, str.24.

<sup>76</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.65.

primárního práva se zejména postaral Jednotný evropský akt, Maastrichtská smlouva, Amsterodamská smlouva a Smlouva z Nice.

Následující podkapitoly přiblíží základní charakteristiku těchto původních Společenství, zejména jejich cíle, pravomoci a institucionální strukturu.

### 5. 1. 1. 1 Smlouva o založení ESUO

Smlouva zakládající Evropské společenství uhlí a oceli (European Coal and steel Community) byla podepsána v Paříži 18. dubna roku 1951. Specifikem této smlouvy je, že byla uzavřena na dobu padesáti let. Jednalo se tedy o smlouvu, jejíž platnost byla časově omezena. Zbylé dvě zakládající smlouvy byly uzavřeny na neomezené časové období. Ratifikační proces trval přibližně rok a smlouva nabyla účinnosti 27. července 1952.<sup>77</sup> Evropské společenství uhlí a oceli je známé též jako Montánní unie podle Jeana Moneta hlavního strůjce plánu vzniku nové mezinárodní organizace.

Ačkoliv se činnost této nové mezinárodní organizace soustředila do oblasti těžkého průmyslu, její celkový význam je mnohem větší. Hlavním přínosem bylo praktické vyzkoušení nové nadstátní koncepce spolupráce mezi evropskými státy a získání zkušeností a inspirace pro institucionální výstavbu budoucích Evropských společenství.

Smlouva o založení ESUO byla uvedena preambulí, měla 100 článků a byla rozdělena do čtyř hlav. Hlava I nesla název Evropské společenství uhlí a oceli, Hlava II Instituce společenství, Hlava III Ustanovení hospodářská a sociální a Hlava IV se jmenovala Obecná ustanovení. Její součástí byly přílohy definující pojmy „uhlí“ a „ocel“, dále například protokoly o výsadách a imunitách Společenství, o statutu Soudního dvora, o vztazích ESUO k Radě Evropy. První článek uváděl stavební kameny Společenství, kterými byly společný trh, společné cíle a společné instituce. Úkolem ESUO podle čl. 2 bylo přispívat v souladu s celkovým hospodářstvím členských států a zřízením společného trhu za podmínek stanovených Smlouvou k hospodářskému rozvoji a k zvyšování životní úrovně v členských státech.<sup>78</sup> Smlouva zřídila jako hlavní orgány Vysoký komisariát, Společné shromáždění, Zvláštní radu ministrů a Soudní dvůr.

Vysoký komisariát se skládal z devíti členů jmenovaných na 6 let společnou dohodou členských států. Členské státy se rovněž zavázaly respektovat povahu Vysokého komisariátu jako nadstátního orgánu a neovlivňovat členy Komisariátu při plnění jejich

---

<sup>77</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, str.50.

<sup>78</sup> *Římské smlouvy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1993, str. 9.

úkolů.<sup>79</sup> Úkolem Vysokého komisariátu bylo zajišťovat plnění cílů stanovených Smlouvou a za podmínek v ní určených. Obsahem agendy Vysokého komisariátu byla zejména nadnárodní správa společného trhu s uhlím a ocelí.<sup>80</sup> Podle čl. 14 Smlouvy o založení ESUO mohl Vysoký komisariát vydávat závazná rozhodnutí, dávat doporučení a posudky. Doporučení byla svým charakterem podobná dnešním směrnicím. Byla závazná jen pokud šlo o cíl, který doporučení stanovilo. Posudky byly právně nezávazné. Vysoký komisariát se usnášel většinou svých členů. Smlouva při Vysokém komisariátu zřídila Poradní výbor, který mohl být konzultován ve všech případech, kdy to Vysoký komisariát považoval za vhodné. V některých případech byla ovšem dána obligatorní konzultace.

Společné shromáždění se skládalo ze zástupců občanů členských států. Bylo předchůdcem dnešního Evropského parlamentu. Společné shromáždění bylo veskrze kontrolním orgánem. Mělo například právo tzv. interpelace členů Vysokého komisariátu, kteří museli zodpovídat dotazy položené Shromážděním nebo jeho členy.

Rada ministrů se skládala ze zástupců vlád členských zemí. Tento mezivládní orgán byl protipólem Vysokého komisariátu a zástupci v Radě při rozhodování hájili zájmy svých zemí. Radu svolával její předseda, který se měnil každé tři měsíce. Rada rozhodovala trojím způsobem, a to buď jednomyslně nebo prostou nebo kvalifikovanou většinou.

Soudní dvůr měl za úkol zajišťovat dodržování práva při výkladu a provádění zakládacích smlouvy a prováděcích nařízení k ní. Byl složen ze sedmi soudců jmenovaných na dobu šesti let společnou dohodou členských států.

Ekonomické dopady vzniku prvního Evropského společenství spočívaly ve zvýšení výroby a ve všeobecném zlepšení hospodářských ukazatelů členských států. Tyto výsledky ovšem dosáhly i země, jež se Společenství neúčastnily, proto musíme ekonomické výsledky činnosti Společenství brát s rezervou. Zřetelnější význam mělo první Evropské společenství pro politickou sféru. Centrální uspořádání správy uhlí a oceli vyžadovalo spolupráci bývalých válečných protivníků a také podstatně ovlivňovalo chování nečlenských států.<sup>81</sup>

### 5. 1. 1. 2 Smlouva o založení EHS

Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství byla podepsána 27. března 1957 v Římě a účinnosti nabyla 1. ledna 1958. Doba platnosti tohoto dokumentu

---

<sup>79</sup> PLECHANOVÁ, B. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2004, str. 28.

<sup>80</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, str.51.

<sup>81</sup> Tamtéž, str.54.

nebyla omezena. Obsahovala 248 článků, které byly rozděleny do 6 částí (Zásady, Základy společenství, Politika společenství, Přidružení zámořských zemí a území, Instituce společenství, Ustanovení všeobecná a závěrečná). Dále Smlouva obsahovala 15 příloh (různé protokoly, seznamy aj.).

Evropské hospodářské společenství bylo první univerzální nadstátní organizací. Cíle a úkoly nové mezinárodní organizace byly vymezeny v čl. 2 Smlouvy, který zněl takto: „*Úkolem Společenství je zřízením společného trhu a postupným sblíčováním hospodářské politiky členských států podporovat v celém Společenství harmonický rozvoj hospodářské činnosti, nepřetržitý a vyrovnaný hospodářský růst, větší stabilitu, urychlené zvyšování životní úrovně, jakož i těsnější vztahy mezi státy, které Společenství tvoří*“.

Aby mohlo být dosaženo výše uvedených cílů, státy se ve Smlouvě zavázaly k činnosti, která například zahrnuje odstraňování celních poplatků a kvantitativního omezení při dovozu a vývozu zboží mezi členskými státy; zavedení společného celního sazebníku a společné obchodní politiky vůči třetím státům; zrušení překážek volného pohybu osob, služeb a kapitálu mezi členskými státy; zavedení společné politiky v oblasti zemědělství a v oblasti dopravy, sblížování vnitrostátních právních řádů v rozsahu potřebném pro fungování společného trhu atd.<sup>82</sup>

Primárním cílem Společenství bylo tedy vytvořit mezi členskými státy celní unii a postupně směřovat k budování společného trhu. Tyto ambiciózní plány si vyžádaly založení nových institucí jako např. Evropské investiční banky a Evropského sociálního fondu.<sup>83</sup> Časový harmonogram výstavby celní unie byl zakotven v samotné Smlouvě a reálně byl splněn s předstihem již v roce 1968.

Struktura institucí využívá model použitý v rámci ESUO. V EHS ovšem došlo ke značnému posunu kompetencí mezi nadnárodním orgánem a orgánem mezivládním. Legislativně – výkonný monopol Vysokého komisariátu fungujícího v rámci ESUO se zde neuplatnil a tyto kompetence byly rozděleny mezi Radu a Komisi. Komise připravovala a předkládala legislativní návrhy, o kterých ovšem v konečné fázi rozhodovala Rada.<sup>84</sup> Hlavními orgány Evropského hospodářského společenství tedy byly Shromáždění, Rada, Komise a Soudní dvůr.

---

<sup>82</sup> viz článek 3 původního znění Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství.

<sup>83</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, str.70.

<sup>84</sup> PLECHANOVÁ, B. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2004, str. 44.

Shromáždění se skládalo ze 142 členů volených národními parlamenty členských států. Jednalo se hlavně o poradní a kontrolní orgán s relativně malými pravomocemi. Shromáždění se scházelo jednou ročně, ale na žádost většiny svých členů nebo na žádost Komise či Rady, mohla být svolána mimořádná schůze.<sup>85</sup> Zajímavá pravomoc Shromáždění spočívala v možnosti „odvolat“ Komisi, pokud mu byl podán takový návrh na odvolání a pokud ho Shromáždění schválilo dvěma třetinami odevzdaných hlasů. Součástí Smlouvy o založení EHS byla také dohoda o společných institucích. Tato dohoda ustanovila Shromáždění EHS společným orgánem všech tří Společenství. Ke sloučení Rady a Komise došlo později až na základě tzv. Slučovací smlouvy, která byla přijata v roce 1965.

Rada byla kolektivním orgánem, který sdružoval zástupce vlád členských států. Oproti Radě fungující v rámci ESUO bylo postavení tohoto orgánu Smlouvou o založení EHS poměrně posíleno. Náležely jí výlučné rozhodovací pravomoci. V některých případech dokonce mohla rozhodovat i bez návrhu Komise. Rada podle Smlouvy zajišťovala koordinaci obecné hospodářské politiky členských států a byla oprávněna přijímat usnesení. Rada byla klíčovým orgánem v rozhodovacím procesu.<sup>86</sup> K dosažení cílů stanovených smlouvou přijímala nařízení (obecně závazné v celém rozsahu), směrnice (závazné pouze co do výsledku), rozhodnutí (závazné pro adresáty) a formulovala nezávazná doporučení a stanoviska.<sup>87</sup> Hlasovací mechanismy byly opět trojího druhu :jednomyslnost, prostá většina nebo kvalifikovaná většina.

Komise se skládala z 9 členů jmenovaných společnou dohodou členských států. Funkční období členů komise bylo zkráceno (oproti Komisi ESUO s funkčním obdobím 6 let) na 4 roky. Komise byla řídicím orgánem Společenství a zastupovala ho navenek v mezinárodních vztazích. Hlavním jejím úkolem bylo dohlížení na plnění Smlouvy a na opatření přijatá v jejím rámci. Byla zapojena do rozhodovacího procesu právem legislativní iniciativy.

Soudní dvůr se podobně jako Shromáždění stal na základě dohody o společných institucích společným orgánem pro všechna tři Společenství. Jeho postavení v institucionální struktuře orgánu Společenství se prakticky nezměnilo. Jeho hlavním úkolem zůstalo zajišťovat dodržování práva při výkladu a plnění Smlouvy. Smlouva o založení EHS konkretizovala jednotlivé typy řízení a příslušné postupy Soudního dvora. Soudní dvůr např.

---

<sup>85</sup> viz článek 139 původního znění Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství.

<sup>86</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, str.70.

<sup>87</sup> PLECHANOVÁ, B. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2004, str. 49.

mohl rozhodovat na základě návrhu Komise o porušení povinnosti členského státu. Dále měl právo posoudit oprávněnost závazných aktů Rady a Komise, případně je i zrušit. Rozhodoval o žalobách na nečinnost Rady nebo Komise aj.

Význam založení Evropského hospodářského společenství zejména spočíval v umožnění přijetí koncepce společného trhu všemi členskými státy. Přijatý dokument byl ovšem kompromisem a jeho negativním důsledkem byla skutečnost, že Smlouva sice označovala cíle, ale v některých případech nestanovila konkrétní postup a harmonogram k jejich dosažení. Příkladem může být společná zemědělská politika, o které Smlouva uvažuje jako o součásti společného trhu, ale v jejím případě nebyla v okamžiku podpisu Smlouvy všeobecná shoda, jež by společnou zemědělskou politiku mohla naplnit.

### 5. 1. 1. 3 Smlouva o založení EUROATOMu

Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii byla podepsána 25. března 1957 v Říme a účinnosti nabyla 1. ledna 1958. Tato smlouva byla uzavřena na dobu neurčitou a obsahovala 225 článků rozdělených do šesti Hlav (Úkoly společenství, Ustanovení k podněcování rozvoje v oblasti jaderné energie, Ustanovení o institucích, Finanční ustanovení, Všeobecná ustanovení, Ustanovení týkající se počátečního období). EUROATOM byl druhou sektorální nadstátní organizací a byl vytvořen za účelem kontroly, výzkumu a koordinace v oblasti civilní jaderné problematiky.<sup>88</sup> Otázky spojené s vojenskou jadernou problematikou nenáležely do působnosti tohoto Společenství. Konkrétním úkolem bylo vytvořit společný trh s jadernými materiály a podporovat jejich mírové využití.

Mezi hlavní oblasti činnosti Společenství řadíme výzkum a rozšiřování znalostí, dále ochranu zdraví a jadernou bezpečnost, investice pro společné podniky, úpravu vlastnictví štěpných materiálů a jeho výkon a v neposlední řadě společný trh v oblasti atomové energie.<sup>89</sup>

Institucionální struktura byla stejná jako v případě EHS. Shromáždění a Soudní dvůr představovaly orgány společné pro všechna tři Společenství. Dalšími orgány EUROATOMu byly Rada a Komise.

Politici předpokládali, že EUROATOM se stane rozhodujícím prvkem pro další rozvoj evropské integrace. EHS mělo podle původních představ pouze doplňovat intenzivní spolupráci v oblasti energetiky a těžkého průmyslu. Jean Monet byl např. toho názoru, že

---

<sup>88</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.36.

<sup>89</sup> Tamtéž str. 60.

v oblasti působení EUROATOMu existuje široký konsensus, a proto předpokládal, že integrace v této oblasti nebude negativně ovlivňována působením zájmových skupin.<sup>90</sup>

Společenství pro atomovou energii však očekávání s ním spojená příliš nenaplnilo. Nepodařilo se mu vytvořit společný trh pro atomový průmysl a v 60. letech jeho význam ustupoval do pozadí. Za největší přínos existence toho Společenství odborníci proto považují jeho činnost na poli bezpečnosti práce a vznik řady výzkumných center na území členských států Společenství.<sup>91</sup>

### 5. 1. 2 Akty pozměňující původní zřizovací smlouvy

Právní úprava evropského primárního práva prošla bohatým vývojem. Společným jmenovatelem veškerých změn bylo prohlubování integrace mezi členskými zeměmi. Plynutím času a úspěšným plněním vytyčených cílů vyvstávaly postupně další oblasti vhodné pro evropskou integraci. Spolu s rozšiřováním členské základy bylo také nutné reformovat evropské instituce a jejich vzájemné vztahy. Následující podkapitoly se budou zabývat nejdůležitějšími akty, jež změnilu podobu a charakter Evropských společenství.

#### 5. 1. 2. 1 Jednotný evropský akt

Jednotný evropský akt je dokument, který přinesl první zásadní koncepční změnu původních zřizovacích smluv. Jednotný evropský akt byl výsledkem mezivládní konference svolané za účelem reformovat dosavadní Evropská společenství. Samotný proces tvorby nového dokumentu nebyl bezproblémový. Řada členských států nesdílela potřebu dosavadní smlouvy měnit. Zejména Velká Británie v čele s Margaret Thatcherovou se stavěla k reformním myšlenkám značně odmítavě.<sup>92</sup> Nakonec byly všechny problémy překonány a nový dokument byl ve dnech 17. - 28. února 1986 podepsán všemi členskými zeměmi. Jednotný evropský akt byl tedy revizním nástrojem, který měnil obsah stávajících smluv. Z právního pohledu se jednalo o mezinárodní smlouvu, která obsahovala 34 článků.

Prvním článkem Jednotného evropského aktu byl vytyčen cíl Evropských společenství a Evropské politické spolupráce společně přispívat k dosažení konkrétního pokroku na cestě k Evropské unii.<sup>93</sup> Evropská politická spolupráce byla organizací *sui generis*

---

<sup>90</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, str.67.

<sup>91</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.37.

<sup>92</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, str.118.

<sup>93</sup> viz článek 1 Jednotného evropského aktu.

a spolu se třemi Společenstvími byla spojena do zvláštní entity, která ještě sice nenesla název „Evropská unie“, ale která má v budoucnu vzniknout právě na základě této platformy. Tato nově vzniklá entita byla organizací bez právní subjektivity a neměla žádné pravomoci, jejím společným orgánem byla Evropská rada.<sup>94</sup>

Jednotný evropský akt přinesl změny v řadě oblastí. Na prvním místě se zastavíme u institucionálních změn. Došlo k posílení pravomocí Evropského parlamentu zapojením tohoto orgánu do legislativního procesu. Byl vytvořen tzv. kooperační postup, o němž je blíže pojednáno v podkapitole věnované tvorbě sekundárního komunitárního práva.<sup>95</sup> Tato změna v postavení Evropského parlamentu se týkala především otázek spojených se společným trhem. Dále byl vytvořen mechanismus nutného souhlasu Evropského parlamentu s přistoupením nového člena Společenství. Další výrazná institucionální změna spočívala v rozšíření možnosti delegovat pravomoci Rady na Evropskou komisi. V neposlední řadě byla Aktem založena pravomoc zřídit Soud prvního stupně.<sup>96</sup>

Hlavní význam JEA je spatřován v otevření cesty k vytvoření společného vnitřního trhu. Vnitřní trh byl JEA definován jako prostor bez vnitřních hranic, ve kterém je zajištěn volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu v souladu se smlouvou (čl. 14 JEA). V otázkách přijímání opatření souvisejících s vnitřním trhem Rada rozhodovala kvalifikovanou většinou, což byl také jeden z reformních kroků.<sup>97</sup>

Další význam JEA spočíval ve vytvoření nových cílů. Členské státy se Aktem zavázaly ke sblížení hospodářských a měnových politik. Úmysl vytvořit hospodářskou a měnovou unii ovšem nebyl nijak blíže konkretizován.<sup>98</sup> Jednotný evropský akt také rozšířil působnost Společenství do zcela nových oblastí politik a položil základy budoucí společné zahraniční a bezpečnostní politiky.<sup>99</sup>

## 5. 1. 2. 2 Maastrichtská smlouva

Maastrichtská smlouva neboli Smlouva o Evropské unii byla podepsána 7. února 1992 v Maastrichtu a účinnosti nabyla 1. listopadu 1993. Ratifikační proces nebyl jednoduchý. V Dánsku byl tento nový reformní dokument v referendu schválen až

---

<sup>94</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.37.

<sup>95</sup> blíže v podkapitole 5. 2. 6 .

<sup>96</sup> PLECHANOVÁ, B. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2004, str. 92.

<sup>97</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, str.120.

<sup>98</sup> Tamtéž.

<sup>99</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.40.

napodruhé. Dalšími zeměmi, které využily institut referenda, byla Francie a Irsko. Tam byl dokument schválen v referendech na první pokus. Ostatní členské země zvolily pouze parlamentní cestu ratifikačního procesu.

Maastrichtská smlouva je vzhledem ke svému významu pro rozvoj evropské integrace zapsána do historie Evropských společenství zlatým písmem. Přijetí této smlouvy bylo vyvrcholením dlouhotrvajícího úsilí o zrychlení a prohloubení integračního procesu v mnoha oblastech.

Smlouvu o Evropské unii můžeme rozdělit na dvě části. Jedna část představovala revizi stávajících smluvních dokumentů primárního komunitárního práva a druhá část zavedla dvě zcela nové dimenze evropské integrace mající ovšem mezivládní charakter. Tyto novoty spočívaly v zavedení společné zahraniční a bezpečnostní politiky a v zavedení spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí. Tyto dvě nové oblasti (dva nové pilíře) ovšem nejsou součástí komunitárního práva a podrobněji je o nich pojednáno v předchozí kapitole.<sup>100</sup>

Hlavní novinkou bylo oficiální zavedení pojmu „Evropská unie“. V původním článku A Smlouvy o EU konkrétně stálo: *„Touto smlouvou vysoké smluvní strany mezi sebou zakládají Evropskou unii. Základy Unie spočívají na Evropských společenstvích, doplněných politikou a formami spolupráce ustanovenými touto smlouvou (ony nové dvě oblasti evropské integrace). Jejím úkolem je organizovat, způsobem projevující jednotu a solidaritu, vztahy mezi členskými státy a mezi jejich národy.“*<sup>101</sup>

Na tomto místě je vhodné rozvést pojem „Evropská unie“. Evropská unie není z právního pohledu mezinárodní organizací. Je to entita bez právní subjektivity, která stále náleží Evropským společenstvím.<sup>102</sup> Evropská unie bývá často nazývána tzv. zastřešovací organizací a graficky bývá znázorňována do podoby chrámu, který stojí na třech pilířích. První pilíř představuje původní Evropská společenství a pouze tento pilíř má nadstátní charakter. Další dva pilíře znázorňují nově zavedené oblasti evropské spolupráce. Nové dva pilíře mají mezivládní charakter a stojí mimo režim komunitárního práva. Působnost Evropských společenství je dána jejich zřizovacími smlouvami, zatímco působnost Evropské unie je širší, jelikož navíc obsahuje působnost mezivládních pilířů.<sup>103</sup>

Jak již bylo zmíněno, Maastrichtská smlouva znamenala podstatnou novelizaci úpravy Evropských společenství. V první řadě došlo k přejmenování Evropského

---

<sup>100</sup> viz kapitola č. 4 Prameny unijního práva.

<sup>101</sup> Viz čl. A původní Smlouvy o Evropské unii.

<sup>102</sup> DAVID, V., SLADKÝ, P., ZBOŘIL, F.: *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. Praha: Leges, 2008, 225.

<sup>103</sup> TYČ, V. *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2000, str.17.

hospodářského společenství na Evropské společenství. Změna názvu měla odrážet myšlenku ustanovit Evropské společenství vzhledem k rozšíření jeho věcné působnosti a k důležitosti stanovených cílů vůdčím celkem vedle ostatních Společenství.<sup>104</sup>

Z institucionálního pohledu se Maastrichtská smlouva nejvíce dotkla postavení Evropského parlamentu. Byl zaveden nový druh legislativního procesu. Jednalo se o dosti složitý formální proces, v němž Evropský parlament v některých oblastech získal postavení rovnocenné Radě EU. Tento spolurozhodovací legislativní proces zajišťoval Evropskému parlamentu v určitých oblastech absolutní právo veta. Dále došlo k rozšíření uplatnění procedury souhlasu Evropského parlamentu k většině mezinárodních smluv. Evropský parlament se také stal orgánem, jemuž občané Unie mohli podávat petice.<sup>105</sup>

Postavení ostatních orgánů bylo dotčeno v menší míře. Funkční období členů Komise bylo nově stanoveno na 5 let a každý členský stát měl garantované jedno místo v Komisi. Byla také upravena procedura ustanovování členů Komise.

Posílení postavení Evropského parlamentu bylo motivováno především snahou vyplnit přání těch, kteří často volali po odstranění tzv. demokratického deficitu Evropských společenství. Dalším projevem této snahy bylo zakotvení tzv. zásady subsidiarity. O této zásadě jsme se zmínili již v rámci kapitoly č. 4 věnované unijnímu primárnímu právu. Smyslem uvedené zásady bylo stanovit pravidla pro uplatňování pravomocí, jež nenáležely výlučně Evropským společenstvím. Evropská společenství vykonávají pravomoci, které jim byly členskými státy výslovně svěřeny. Toto základní pravidlo ovšem představuje jisté nebezpečí rigidity a nemožnost rychle a adekvátně reagovat na nově vzniklé situace. Proto primární právo obsahuje ustanovení, která zakotvují výjimky ze zásady výkonu svěřených pravomocí. Tyto flexibilní klauzule umožňují orgánům Společenství vyvíjet činnost i v oblastech nespádajících do jejich výslovné pravomoci. Jedná se o tzv. dělené pravomoci, dělené mezi Společenství a členské státy. Úkolem zásady subsidiarity je řešit možné pozitivní kompetenční konflikty mezi Společenstvími a členskými státy.<sup>106</sup>

Další novinka Maastrichtské smlouvy spočívala v zavedení občanství unie. Toto občanství ovšem nenahrazuje klasická státní občanství, nýbrž je pouze doplňuje a přináší občanům Unie navíc některá práva, zejména politická, diplomatická a ekonomická.

---

<sup>104</sup> NADĚŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*. Linde Praha, a. s., 2007, str.240.

<sup>105</sup> PLECHANOVÁ, B. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2004, str. 106.

<sup>106</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.92.

Podstatné změny nastaly v oblasti samotných cílů. Nove znění Smlouvy o ES deklarovalo snahu o vytvoření společného trhu a hospodářské a měnové unie. Zavedením jednotné měny a prováděním společné měnové a devizové politiky mělo být dosaženo cenové stability a podpory tržního typu hospodářské politiky Společenství založené na svobodné hospodářské soutěži.<sup>107</sup>

Na závěr lze tedy shrnout, že Maastrichtská smlouva bylo pro rozvoj evropské integrace nepochybně přínosem. Vhodně upravila instituce Evropských společenství a podstatně rozšířila jejich působnost a zároveň právně zakotvila dvě nové dimenze spolupráce členských států mající ovšem vzhledem k mezivládní povaze této spolupráce zcela odlišnou právní povahu. Uvedené změny ovšem na druhou stranu přinesly i potíže. Vytvoření dvou právních systémů působících paralelně vedle sebe není příliš přehledné a koncepčně vhodné. Další kritizovanou záležitostí bývá nevyjasněné mezinárodně právní postavení nově vzniklé Evropské unie a její dostatečně nevyřešený vztah ke stávajícím Evropským společenstvím, jež Smlouvou o EU nezanikla.

### 5. 1. 2. 3 Amsterodamská smlouva

Plný oficiální název Amsterodamské smlouvy zní Amsterodamská smlouva, jíž se pozměňují Smlouvy o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty. Na první pohled je tedy seznatelné, že z právního pohledu se opět jedná o novelu, revizi stávajících aktů primárního práva. Podepsána byla 2. října 1997 v Amsterodamu a účinnosti nabyla 1. května 1999. Ratifikační proces proběhl celkem hladce. Jednotlivé parlamenty národních států Smlouvu schválily a v Dánsku a v Irsku navíc úspěšně proběhlo referendum. Amsterodamská smlouva se skládala ze tří částí. První část byla věnována změnám tří stávajících smluv, na nichž byla založena Evropská unie. Druhá část obsahovala korigující a upravující ustanovení jednotlivých zakládacích smluv a třetí část obsahovala obecná a závěrečná ustanovení.<sup>108</sup>

Amsterodamská smlouva především doplnila a modifikovala smlouvu z Maastrichtu a postarala se o zpřehlednění celého smluvního rámce (přecíslování Smlouvy o ES a převedení značení Smlouvy o EU do číselné podoby). Cílem Amsterodamské smlouvy bylo rovněž připravit Evropskou unii na další rozšíření členské základny a zároveň vylepšit její institucionální systém.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.42.

<sup>108</sup> Tamtéž, str.45.

<sup>109</sup> Tamtéž.

Amsterodamskou smlouvou přeformulovaný první článek Smlouvy o EU deklaroval snahu utvářet stále užší svazek mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřenější cestou a co nejbližší občanovi.<sup>110</sup> Jedna z hlavních změn přinesených reformní smlouvou byla tedy snaha více přiblížit evropskou integraci a Evropskou unii občanovi. Amsterodamská smlouva prohloubila institut evropského občanství zavedený smlouvou z Maastrichtu, zejména posílila politická práva spočívající v nároku každého občana Unie obracet se na unijní orgány písemně ve svém jazyce a očekávat náležitou odpověď ve stejném jazyce. Dalším prvkem přiblížení Unie k občanovi byla zvýšená pozornost věnovaná podpoře vysoké úrovně zaměstnanosti a zvýšená ochrana sociálních práv občanů Unie. Právním vyjádřením těchto skutečností je např. výslovný odkaz primárního práva na Evropskou sociální chartu a Chartu Společenství základních sociálních práv pracujících.<sup>111</sup> Práva občanů byla dále prohloubena novou komunitární úpravou ochrany spotřebitele, ochrany zdraví a životního prostředí.

Článek 2 Smlouvy o EU ve znění Amsterodamské smlouvy zařadil mezi cíle Unie také snahu zachovat Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém se zaručuje volný pohyb osob. Tato vize vytvoření prostoru svobodného pohybu občanů Unie byla zakotvena již Maastrichtskou smlouvou. Uskutečnění tohoto ambiciózního cíle ovšem v praxi předpokládalo vyřešení spousty otázek, které pokrokově řešila Amsterodamská smlouva. Část problému byla vyřešena komunitarizací značné části agendy původně spadající do třetího pilíře. Došlo tedy k posílení pravomocí Evropských společenství na úkor svrchovanosti členských států.<sup>112</sup> Konkrétně se jednalo o přesunutí otázek vízové, azylové a přistěhovalecké politiky. Obsahem třetího pilíře se po této změně staly otázky spolupráce policie a justice v trestních věcech.<sup>113</sup> Dalším přínosem Amsterodamské smlouvy v této oblasti bylo začlenění Schengenských dohod do smluvního rámce Evropské unie.

Významnou změnou bylo také rozšíření zásady užší spolupráce téměř do všech oblastí komunitárního práva. Tato zásada měla zabránit, aby ekonomické a politické rozdíly existující mezi členskými státy bránily rozvoji evropské integrace. Podstata této zásady spočívá v umožnění členským státům, aby se v určitých oblastech těsněji integrovaly, zatímco ostatní členské státy zůstávají z vlastní vůle stranou této užší spolupráce. Příkladem

---

<sup>110</sup> NADĚŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*. Linde Praha, a. s., 2007, str.257.

<sup>111</sup> TYČ, V. *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2000, str.258.

<sup>112</sup> TYČ, V. *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2000, str.254.

<sup>113</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, str.148.

této posílené spolupráce jsou např. již zmíněné Schengenské dohody, kterých se neúčastní Velká Británie a Irsko.<sup>114</sup>

Z institucionálního pohledu Amsterodamská smlouva převratné změny nepřinesla. Nejvýraznější změny lze pozorovat opět u Evropského parlamentu. Došlo k úpravě spolutřídenního postupu přijímání sekundárních aktů odstraněním kroků, jež postavení EP zeslabovaly. Dále reformní smlouva stanovila maximální počet členů EP, jež byl určen počtem 700. Postavení Komise nebylo prakticky změněno. Za zmínku stojí posílení postavení předsedy Komise zdůrazněním skutečnosti, že Komise bude pracovat pod jeho politickým vedením. Odpovědnost Komise ale zůstala kolektivní, a tak mohla být Evropským parlamentem odvolána pouze jako celek. Změny v Radě EU spočívaly zejména v rozšíření aplikace rozhodování kvalifikovanou většinou do dalších oblastí.<sup>115</sup>

V celkovém ohledu Amsterodamská smlouva nedosahuje významu smlouvy Maastrichtské. V některých oblastech ovšem znamenala kvalitativní posun úrovně evropské integrace. Za pozitivní počiny reformní smlouvy lze označit zvýšenou orientaci na občany členských států Unie, prohlubování demokratických principů Unie, zapracování na vytváření prostoru svobody a bezpečí, propracování zásady flexibility a přijetí zvláštního Protokolu o použití zásady subsidiarity a proporcionality. Na druhou stranu lze Amsterodamské smlouvě vytknout nevyřešení otázky mezinárodně právního postavení Evropské unie a zejména selhání v institucionální reformě, která měla zajistit Unii efektivní fungování i po přijetí nových států. Jeden z hlavních cílů mezivládní konference, jež vedla k přijetí Amsterodamské smlouvy, tedy zůstal nenaplněn.<sup>116</sup>

#### 5. 1. 2. 4 Smlouva z Nice

Smlouva z Nice byla podepsána 26. února 2001 a účinnosti nabyla 1. února 2003. Nabízí se otázka, proč evropské státy přistoupily k další reformní smlouvě poměrně brzy po poslední Amsterodamské revizi. Odpověď na tuto otázku byla zmíněna ve shrnutí přínosu Amsterodamské smlouvy, která dostatečně nevyřešila institucionální systém a Unii nedostatečně připravila na plánované a poměrně značně kvantitativní rozšiřování členské základny Unie. Z technického hlediska Smlouva z Nice představuje opět pouhou revizi

---

<sup>114</sup> BLAHOŽ, J. a kol. *Ústavní právo Evropské unie*. 1. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, str. 95.

<sup>115</sup> PLECHANOVÁ, B. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2004, str. 157.

<sup>116</sup> NADEŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*. Linde Praha, a. s., 2007, str.271.

stávajících smluv. Skládala se ze dvou částí, kdy první část obsahovala věcné změny a druhá část obsahovala přechodná a závěrečná ustanovení.<sup>117</sup>

Pojďme se rovnou podívat na změny v institucionální oblasti. Hlavními otázkami byla velikost a složení Komise, problém vážení hlasů v Radě a otázka rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou.<sup>118</sup> Začněme u Evropského parlamentu. Kosmetickou změnou bylo zvýšení maximálního počtu poslanců ze 700 na 732 členů. Evropský parlament se stal privilegovaným žalobcem v řízení o neplatnost právního aktu, jinými slovy jeho oprávnění podávat k Soudnímu dvoru žaloby bylo stejné kvality jako oprávnění členských států, Komise a Rady.<sup>119</sup>

Ožehavou otázkou bylo stanovení počtu členů Komise. Snahou menších členských států bylo udržet pravidlo, že každý členský stát bude mít v Komisi svého zástupce. Toto pravidlo zůstalo sice zachováno, ale pouze do doby, než Unie bude čítat 27 členů. V okamžiku rozšíření členské základny na takto určený počet, by byl počet členů Komise zredukován.<sup>120</sup>

Další politicky náročnou otázkou bylo nové stanovení váhy hlasů jednotlivých členů v Radě EU při použití metody kvalifikované většiny. Velké státy se zasazovaly za přijetí co největších změn, jelikož současné rozdělení hlasů mezi členské státy neodpovídaly demografickému stavu a k menším státům bylo současné rozdělení hlasů více než přívětivé. Menší státy se naopak snažily bránit svoje pozice, aby ztráta váhy jejich hlasů byla co nejmenší.<sup>121</sup> Výsledek jednání vyústil k přijetí kompromisního návrhu. Větší státy dosáhly přepočítání váhy hlasů v Radě, ale ne v takové míře, jak původně zamýšlely. Toto vážené hlasování spočívá v rozdělení určitého počtu hlasů jednotlivým členským státům s ohledem na jejich počet obyvatel. Ve znění Smlouvy z Nice tak např. Lucembursko mělo v Radě 4 hlasy, Švédsko 10 a nejlidnatější státy Unie 29 hlasů (Německo, Itálie, Velká Británie, Francie). Součet hlasů všech členských zemí byl 237. V případě rozhodování kvalifikovanou většinou bylo na základě Smlouvy z Nice nutné získat alespoň 169 hlasů (71,3%) a jako ochranná pojistka malých států přistupovala obligatorně druhá podmínka pro přijetí návrhu, a sice souhlas alespoň poloviny členských zemí (pokud Rada rozhoduje na návrh Komise) nebo souhlas alespoň dvou třetin členských zemí (pokud Rada rozhoduje bez návrhu Komise).

---

<sup>117</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.48.

<sup>118</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, str.163.

<sup>119</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.49.

<sup>120</sup> PLECHANOVÁ, B. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2004, str. 209.

<sup>121</sup> Tamtéž.

Váha hlasů členských států pro účely splnění druhé podmínky byla stejná. Tyto dvě podmínky byly obligatorní, tj. musely být splněny vždy, když Rada o návrhu rozhodovala pomocí metody kvalifikované většiny. Navíc mohl každý členský stát požádat o přistoupení třetí podmínky. Třetí podmínka požadovala, aby s návrhem souhlasící státy představovaly alespoň 62% celkového obyvatelstva Unie. Tato třetí podmínka se zkoumala pouze na návrh členského státu.<sup>122</sup> Smlouva z Nice dala tedy vzniknout tzv. trojitě většině. Smyslem váženého hlasování je optimálně nastavit systém, v němž se malé státy nemuí bát vnučování záměrů velkých států, ale zároveň nedochází k častému zablokování Rady jako hlavního rozhodujícího orgánu Unie.

Je vhodné znovu zdůraznit, že tato originální metoda hlasování se uplatní pouze, pokud Smlouvy stanoví, že Rada rozhoduje tzv. kvalifikovanou většinou. V některých případech primární právo stanoví, že Rada rozhoduje jednomyslně nebo prostou většinou. V takových případech se vážené hlasování neuplatní a každý stát má jeden hlas bez ohledu na počet obyvatel.

Od okamžiku účinnosti Smlouvy z Nice se Evropská unie rozrostla z 15 na 27 členů. Rozšíření členské základny se projevilo v tom, že po přičtení a zohlednění hlasů nových členských států došlo ke zvýšení maximálního počtu hlasů a ke zvýšení počtu nutného pro přijetí návrhu. Podle současného stavu je nutné získat alespoň 255 hlasů z celkového počtu 345, což představuje téměř 74%. Ostatní pravidla, druhá obligatorní a třetí fakultativní podmínka, zakotvená Smlouvou z Nice zůstávají nedotčena a jsou použitelná i v případě kvantitativního navýšení celkového počtu hlasů v Radě EU.

Smlouva z Nice také reformovala soudní systém Unie a dotkla se i dalších orgánů Unie jako například Dvora auditorů, Evropského hospodářského a sociálního výboru a Výboru regionů. Přínosem Smlouvy z Nice je také prohloubení zásady posílené spolupráce v rámci všech tří pilířů. Použitelnost tohoto principu se zjednodušil a jeho podmínky byly liberalizovány.

Při celkovém hodnocení Smlouvy z Nice musíme ovšem opět konstatovat, že hlavní cíl, tedy uspokojivá reforma institucí EU, nebyl dostatečně vyřešen. Ačkoliv nová reformní smlouva přinesla mnoho pozitivních změn, tak jako celek zůstala za očekáváním.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.49.

<sup>123</sup> Tamtéž, str.53.

### 5. 1. 2. 5 Ostatní akty

Do této kategorie primárních aktů členských států řadím ostatní doplňující, modifikující, rozšiřující dokumenty, kterým nebyly věnovány samostatné podkapitoly. Tyto „méně důležité“ dokumenty mají rovněž charakter mezinárodních smluv a mají své místo v primárním komunitárním právu.

Jedná se o všechny smlouvy o přistoupení nových členů, některé úmluvy měnící institucionální strukturu Evropských společenství a smlouvy o změně finančních a rozpočtových pravidel.<sup>124</sup>

## 5.2 Sekundární právo

Sekundární právo je tvořeno a vydáváno orgány Evropské unie na základě zmocnění, jež je obsaženo v právu primárním. Jsou to nástroje, kterými je zajištěno plnění cílů Unie. Výčet sekundárních aktů komunitárního práva je obsažen v článku 249 Smlouvy o založení Evropského společenství. Jmenovitě se jedná o nařízení, směrnice, rozhodnutí, stanoviska a doporučení. Bližší charakteristika sekundárního práva a jeho postavení v hierarchii pramenů evropského práva je podána v kapitole č. 3. Cílem této podkapitoly je vysvětlit význam a povahu jednotlivých aktů sekundárního komunitárního práva.

### 5. 2. 1 Nařízení

Nařízení (regulation) je považováno za základní a nejsilnější akt sekundárního komunitárního práva. Často bývá připodobňováno k zákonu jako základní formě právního předpisu národních řádů. Smlouva o ES jej charakterizuje slovy: „*Nařízení má obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech*“.<sup>125</sup> Cílem nařízení je zabezpečit aplikaci stejného právního předpisu ve všech členských státech Unie. Proto je nepřipustné, aby členské státy přijímaly (až na malé výjimky) implementační národní předpisy. Prováděcími předpisy by totiž mohlo dojít k roztřepení původně jednotného obsahu nařízení. Zákaz implementace má být tedy zárukou uniformního znění a používání nařízení na celém území Evropské unie.<sup>126</sup> Členský stát nemá možnost ovlivnit platnost nařízení, které se vydáním stává součástí vnitrostátních právních řádů a v případě rozporu s domácími právními předpisy je přednostně aplikováno (blíže v kapitole č.6)

---

<sup>124</sup> Výčet těchto aktů je proveden v podkapitole č. 3. 1.

<sup>125</sup> Viz článek 249 Smlouvy o založení Evropského společenství.

<sup>126</sup> ŠLOSARČÍK, I. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2005, str.69.

Nařízení je obecně závazný právní předpis, jehož obecnost spočívá v tom, že je používáno na objektivním způsobem vymezené situace a způsobuje právní následky neurčitému a neomezenému počtu osob.<sup>127</sup>

Charakteristickým rysem nařízení je jeho bezprostřední použitelnost následovaná přímým účinkem. Bezprostřední použitelnost nařízení koresponduje se zákazem implementace. Její podstatou je skutečnost, že nařízení lze v členských státech aplikovat, aniž by byla nutná legislativní součinnost ze strany členských států. Přímý účinek nařízení představuje způsobilost přímo zakládat práva a povinnosti členským státům, ale i vnitrostátním soukromým subjektům, které se také mohou svých práv plynoucích z nařízení bezprostředně dovolat u vnitrostátních orgánů (blíže o bezprostřední použitelnosti a přímém účinku v kapitole č. 6).

### 5. 2. 2 Směrnice

Směrnice (directive) je zvláštní a zároveň hojně používaný druh sekundární normy komunitárního práva. Jestliže nařízení můžeme přirovnat k zákonu vnitrostátních právních řádů, tak podobnou analogii bychom ke směrnici hledali obtížně. Smlouva o založení ES ji charakterizuje takto: „*Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům*“.<sup>128</sup> Z uvedeného vyplývá, že směrnice musí být členským státem implementována, tj. musí být členským státem přijat prováděcí právní předpis (nejčastěji zákon), kterým bude dosaženo cíle směrnice. Směrnice je typický harmonizační nástroj, jehož smyslem je sblížení právních řádů členských zemí. Cíl, jehož má být implementací směrnice dosaženo, nemusí být vymezen absolutně konkrétně. Mnohdy směrnice stanoví mantinely právní úpravy a je na členských státech, v jakém provedení implementaci uskuteční. Tím se směrnice liší od nařízení, které je naopak unifikačním nástrojem a má tedy zajistit zcela shodnou právní úpravu uplatňovanou v členských státech.

Směrnice obecně není bezprostředně použitelná a nemá tedy ani přímý účinek. To znamená, že samotnou směrnici nelze vnitrostátními orgány aplikovat. Aplikovat lze až prováděcí právní předpisy, jež byly členským státem na základě směrnice přijaty.<sup>129</sup> S touto skutečností souvisí další vlastnost odlišující směrnici od nařízení. Směrnice je určena pouze členským státům a také tyto členské státy zavazuje, zatímco nařízení má obecnou působnost

---

<sup>127</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.235.

<sup>128</sup> viz článek 249 Smlouvy o založení Evropského společenství.

<sup>129</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.235.

se schopností přímo zakládat práva a povinnosti i jednotlivcům. Z uvedené zásady existují výjimky. Doktrína přímého účinku směrnice byla vypracována bohatou judikaturou Evropského soudního dvora (blíže v kapitole č. 6).

Ve vztahu k právním řádům členských zemí můžeme směrnici považovat za „ohleduplnější“ a „méně násilný“ nástroj, než jakým je nařízení. Společenství prostřednictvím směrnice dosahuje svých cílů bez přímého zásahu do národních právních řádů a umožňuje členským státům při realizaci směrnice zohlednit kulturní, politické a právní rozdíly panující mezi evropskými státy.<sup>130</sup>

### 5. 2. 3 Rozhodnutí

Rozhodnutí (decision) je individuální právní akt. Jeho individualita spočívá v tom, že je adresováno konkrétním subjektům a pouze pro ty je závazné. Množina adresátů není nijak omezena a rozhodnutí může být určeno fyzickým i právnickým osobám, skupině osob a i samotným členským státům.<sup>131</sup> Smlouvou o založení ES je rozhodnutí popsáno jako akt závazný v celém rozsahu pro ty, kterým je určeno.<sup>132</sup>

Jelikož rozhodnutí řeší pouze konkrétní případy a nemá tedy obecnou závaznost, nejedná se o klasický pramen objektivního práva. Svými účinky rozhodnutí připomínají např. správní akty vydávané v národních právních řádech.<sup>133</sup> Charakteristickým rysem každého rozhodnutí je závazné zasahování do práv a povinností subjektu, jemuž je takové rozhodnutí určeno. Soudní dvůr se povahou rozhodnutí několikrát zabýval a jasně stanovil, že akt (nehledě na jeho formální označení), který nezakládá nějaké právo nebo neurčuje konkrétní povinnost, není rozhodnutím ve smyslu čl. 249 Smlouvy o ES.<sup>134</sup> Otázkou bezprostřední použitelnosti a přímého účinku rozhodnutí se Soudní dvůr zabýval zejména v případě *Grad* (9/70), jež je přiblížen v kapitole č. 6.

### 5. 2. 4 Doporučení a stanoviska

Doporučení a stanoviska (recommendation a opinion) jsou právní akty ovšem bez závazné povahy, což je konstatováno v článku 249 Smlouvy o založení ES.<sup>135</sup> Nezávaznost je jejich hlavním charakteristickým rysem a zároveň skutečností, jež je nejvíce odlišuje od

---

<sup>130</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, str.348.

<sup>131</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.238.

<sup>132</sup> viz čl. 249 Smlouvy o založení Evropského společenství.

<sup>133</sup> Tamtéž.

<sup>134</sup> Tamtéž.

<sup>135</sup> Viz čl. 249 Smlouvy o založení Evropského společenství.

směrnic, nařízení a rozhodnutí. Nezávaznost doporučení a stanoviska se projevuje tak, že osoba, jíž je akt určen, nemá právní povinnost se podle obsahu doporučení nebo stanoviska chovat. Tento obsah nelze nijak vynucovat a s jeho neplněním nelze pro adresáta spojovat negativní důsledky. To ovšem neznamená, že by uvedené akty neměly žádný právní význam. Stanoviska a doporučení mohou sloužit jako ukazatel cesty dalšího možného vývoje komunitárního práva. Ve své podstatě se jedná o kvalifikovaný a formálně vyjádřený názor, jenž sice není právně závazný, ale na druhou stranu může požívat autoritu a být proto subjekty respektován. Soudní dvůr tuto myšlenku výslovně uvedl v rozhodnutí věci *Grimaldi* (322/88), kde konstatoval povinnost národních soudů přihlédnout při řešení sporů k doporučení Komise a použít ho jako interpretační nástroj.<sup>136</sup> K zesílení pozice doporučení a stanoviska přispívá také skutečnost, že státům v některých případech nezbyvá nic jiného, než se uvedenými akty řídit, jelikož jsou předpokládány postupy k jejich vynucování. Jedná se například doporučení vydaná v oblasti společné hospodářské politiky z důvodu zabezpečení fungování hospodářské a měnové unie.<sup>137</sup>

Obsahem stanoviska typicky bývá zhodnocení nějaké situace a doporučení navíc obsahuje rady možného řešení nebo návody určitého chování subjektů.

### 5. 2. 5 Atypické akty

Již bylo konstatováno, že výčet sekundárních aktů komunitárního práva uvedený v článku 249 Smlouvy o ES, není konečný. Orgány Společenství produkují akty, které na základě své povahy nelze zařadit do žádné z výše uvedených kategorií. Neznamená to ovšem skutečnost, že by tyto atypické akty byly vydávány bez právního základu v primárním právu.

Tyto atypické normy, označované rovněž za akty *sui generis*, směřují převážně dovnitř Evropské unie, respektive dovnitř institucí Evropské unie, například akty vytvářející různé výbory, pravidla pro oběh dokumentů atd. Některé ovšem směřují i vně Evropské unie a obracejí se na třetí státy, případně na mezinárodní organizace.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> ŠLOSARČÍK, I. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2005, str.72.

<sup>137</sup> NADĚŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*. Linde Praha, a. s., 2007, str.93.

<sup>138</sup> ŠLOSARČÍK, I. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2005, str.72.

### 5. 2. 6 Tvorba sekundárního práva

Pravidla pro tvorbu sekundárních aktů komunitárního práva jsou obsažena v právu primárním. Legislativní proces tvoření a přijímání sekundárních aktů představuje poměrně složitý formální soubor vztahů mezi institucemi EU. Složitost procesu tvorby sekundárních aktů vyplývá již z faktu existence plurality druhů sekundárních právních norem.

Obecně můžeme legislativní proces rozdělit na tři části. Podstatou první části je legislativní iniciativa. Následuje projednávání a tvoření konkrétní podoby obsahu navrhované normy a celý proces je zakončen rozhodováním o přijetí či nepřijetí právního aktu.<sup>139</sup> Úprava legislativního procesu nebyla vždy stejná, nýbrž prošla jistým vývojem, který vyústil k vytvoření tří základních legislativních postupů obsažených v současném primárním právu. Jedná se o postup konzultační, kooperační a spolurozhodovací. Názvy těchto postupů jsou odvozeny od míry účasti Evropského parlamentu v legislativním procesu. Dalšími orgány, jež jsou do legislativního procesu zapojeny, jsou Rada EU a Komise. Pro všechny jmenované postupy platí, že Komise je orgánem s iniciačním monopolem. Pojdme se na uvedené postupy podívat podrobněji.

Konzultační postup je historicky nejstarší. Byl obsažen již v původních aktech primárního práva. V současné době ovšem jeho využití není příliš časté. Příkladem konzultačního postupu je např. článek 52 Smlouvy o založení ES, který zní : „*Rada vydá na návrh Komise a po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Evropským parlamentem kvalifikovanou většinou směrnice k dosažení liberalizace určitého typu služeb*“.<sup>140</sup> Při tomto postupu tedy dochází k obligatorní konzultaci návrhu s evropským parlamentem, jehož názor ovšem není pro Radu EU závazný. Konzultační postup se používá též v rámci druhého a třetího pilíře.

Kooperační postup je zachycen v čl. 252 Smlouvy o založení ES. Byl zaveden Jednotným evropským aktem v roce 1986 a jeho podstatou je posílení úlohy Evropského parlamentu v legislativním procesu. Kooperační postup (též nazývaný postup spolupráce) se může rozpadnout do dvou částí. Proces začíná návrhem Komise, která jej pošle Radě EU. Ta si vyžádá stanovisko Evropského parlamentu a případně dalších orgánů. Po obdržení stanoviska zaujme Rada tzv. společný postoj (nutné odlišovat od společného postoje jako nástroje používaného v druhém a třetím pilíři EU), který s odůvodněním pošle zpátky Evropskému parlamentu. Pokud Evropský parlament se společným postojem Rady souhlasí nebo pokud se k němu ve lhůtě 3 měsíců vůbec nevyjádří, přijme Rada navržený akt

<sup>139</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.252.

<sup>140</sup> viz čl. 52 Smlouvy o založení Evropského společenství.

s konečnou platností. Pokud Evropský parlament se společným postojem nesouhlasí, může ho buď zamítnout nebo navrhnout jeho změnu. V případě těchto výhrad ze stran Evropského parlamentu následuje ona druhá fáze legislativního kooperačního postupu.

Pokud byl společný postoj Parlamentem zamítnut, může toto zamítnutí Rada jednomyslně přehlasovat a původní společný postoj přijmout. V případě, že Parlament navrhne změny společného postoje, musí být tento pozměněný návrh zaslán Komisi, která ho znovu přezkoumá a vyjádří se k němu. Pozměněný návrh spolu s vyjádřením Komise je zaslán Radě EU, která ho může přijmout kvalifikovanou většinou. Pokud by rada EU chtěla tento pozměněný návrh ještě upravit, musí o něm rozhodnout jednomyslně.<sup>141</sup> Z uvedeného popisu vyplývá, že pozice Evropského parlamentu byla sice posílena, ale stále nemůže přijetí normy účinně zablokovat. Jeho veto má pouze suspenzivní charakter. Uvedený postup se uplatňuje zejména v hospodářské a měnové politice Unie ( Hlava VII Smlouvy o ES).

Nejčastěji používanou formou legislativní procedury je v současnosti spolurozhodovací proces upravený článkem 251 Smlouvy o založení ES. Je také vývojově nejnovější. Zaveden byl až Maastrichtskou smlouvou. Tento postup může mít až čtyři fáze. Iniciativa podat návrh náleží opět Komisi, která jej pošle Evropskému parlamentu a Radě EU. Evropský parlament buď s návrhem vysloví souhlas nebo ho odmítne nebo ho pozmění. V případě, že Evropský parlament návrh odmítne nebo pokud Rada nesouhlasí s navrhovanými změnami, tak Rada EU přijme k návrhu společný postoj a postoupí ho zpět Parlamentu. V ostatních případech (pokud Parlament návrh schválí nebo ho pozmění a Rada souhlasí) může Rada EU kvalifikovanou většinou návrh s konečnou platností přijmout.

Pokud není akt přijat, následuje druhá fáze. V té Evropský parlament rozhoduje o společném postoji Rady, který přijala v první fázi. Pokud je společný postoj Parlamentem schválen, akt je definitivně přijat. Pokud je akt odmítnut absolutní většinou, akt je nepřijat a legislativní proces končí. Evropský parlament může také nadpoloviční většinou navrhnout změny společného postoje a tento změněný společný postoj postoupí Radě a Komisi. Pokud je tento postoupený změněný společný postoj Radou přijat, legislativní proces úspěšně končí. V opačném případě předseda Rady svolá tzv. dohadovací výbor.

Dohadovací výbor je složen z členů Rady a stejného počtu členů Evropského parlamentu. Cílem tohoto zvláštního výboru je probrat společný postoj Rady EU a návrhy změn Evropského parlamentu. Pokud tato diskuze povede ke shodě, tak dohadovací výbor přijme společný návrh, který bude posuzován v poslední fázi legislativního procesu. Pokud se

---

<sup>141</sup> viz čl. 252 Smlouvy o založení Evropského společenství.

výboru nepodaří nalézt společný návrh, legislativní proces definitivně končí a žádný akt není přijat.

V poslední fázi se rozhoduje o případném společném návrhu, který vzešel z činnosti dohádovacího výboru. O společném návrhu se hlasuje samostatně v obou orgánech. V Parlamentu stačí k přijetí souhlas prosté většiny a v Radě EU souhlas kvalifikované většiny. Akt je přijat pouze pokud je vysloven souhlas v obou orgánech.<sup>142</sup>

Spolurozhodovací proces představuje značně komplikovanou proceduru přijímání právních aktů Evropské unie. Evropský parlament a Rada EU jsou ve spolurozhodovacím postupu prakticky rovnocennými orgány a bez společné dohody nelze akt přijmout. Právo Evropského parlamentu má charakter absolutního veta.

S otázkou tvorby sekundárního komunitárního práva souvisí také problematika mechanismu hlasování v Radě EU. Obecně Rada EU používá tři postupy: jednomyslnost, prostá většina a tzv. kvalifikovaná většina. V současné době podle primárního práva zcela dominuje postupu využívající hlasování kvalifikovanou většinou. Plánovaná revize primárního práva (Lisabonská smlouva) tuto metodu rozšiřuje do dalších oblastí. Hlasování kvalifikovanou většinou vychází z nadstátní povahy Evropských společenství a představuje originální metodu rozhodování, která je ve spojení se spolurozhodovacím legislativním postupem nazývána komunitární metoda. Současná úprava kvalifikované většiny je popsána v rámci podkapitoly věnující se Smlouvě z Nice.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> Viz článek 251 Smlouvy o založení Evropského společenství.

<sup>143</sup> Viz podkapitola 5. 1. 2. 4 .

## 6. Základní zásady komunitárního práva

Název kapitoly napovídá, že následující text se bude výhradně věnovat komunitárnímu právu a jeho vlastnostem. Supranacionální povaha komunitárního práva determinuje jeho výjimečnou povahu a obtíže s jeho teoretickým zařazením. Většina autorů snahu o zařazení komunitárního práva k nějaké již existující kategorii právních systémů vzdala a přijala názor, že se jedná o právní systém *sui generis* kombinující některé prvky vnitrostátního práva a některé prvky práva mezinárodního veřejného (blíže v kapitole č. 2).

O základních zásadách komunitárního práva jsem se letmo zmínil již v předešlých kapitolách. Jedná se o vlastnosti, které činí z komunitárního práva pozoruhodný systém nemajícího ve světě obdoby. Tyto vlastnosti norem komunitárního práva jsou také určující pro vymezení vztahu mezi komunitárním právním řádem a právními řády členských států. Je zajímavé, že většina těchto základních principů „vděčí“ za svůj vznik Evropskému soudnímu dvoru. Logické by bylo očekávat skutečnost, že specifické vlastnosti norem komunitárního práva budou mít smluvní zakotvení, ale není tomu tak. Jediné ustanovení, které se této problematice týká, je článek 249 Smlouvy o založení Evropského společenství, podle kterého nařízení má obecnou působnost a je závazné a přímo použitelné v celém rozsahu.<sup>144</sup>

Vysvětlení spatřuji zejména v tom, že většina vlastností komunitárního práva, o kterých bude následně pojednáno, má značný dopad na právní řády členských států. Myšlenka výslovného zakotvení, např. principu přednosti norem komunitárního práva před normami členských států, se zdá být politicky neprůchodná.<sup>145</sup>

Hlavní zásady upravující použití a účinky norem komunitárního práva jsou zásada přímého účinku a zásada aplikační přednosti komunitárního práva. K uvedeným zásadám se vzhledem k svému významu uvádí ještě zásada odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva.

### 6.1 Zásada přímého účinku

V kapitole č. 2, kde jsem rozebíral komunitární právo a jeho základní charakteristické rysy, jsem se zmínil o zásadě přímého účinku. Jedná se o vlastnost právní normy, která nemá výslovnou oporu v žádném aktu primárního práva. Její existenci dovodil až Soudní dvůr v rámci své judikatorní činnosti. Soud ve své úvaze vycházel především z čl. 10 Smlouvy o založení ES, kde je zakotvena pro členské státy povinnost přijímat vhodná opatření k plnění závazků, které státům vyplývají ze Smlouvy o ES nebo jsou důsledkem

<sup>144</sup> Viz článek 249 Smlouvy o založení Evropského společenství.

<sup>145</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.284.

činnosti orgánů Společenství. Dále státy mají usnadňovat Společenství plnění jeho poslání a zdržet se činnosti, která by mohla ohrozit dosažení cílů Společenství.<sup>146</sup> Soud také patrně vycházel z myšlenky, že je třeba zajistit efektivní použití komunitárního práva na území Evropské unie. Pokud by tento základní požadavek nebyl naplněn, tak plnění cílů Společenství by se setkalo s nemalými obtížemi.

Zásada přímého účinku podstatně ovlivňuje postavení vnitrostátních subjektů. Představuje možnost pro každého jednotlivce se přímo dovolávat přímo účinné normy a požadovat po státních orgánech její aplikaci. Tato přímo účinná komunitární norma stojí mimo vnitrostátní právní systém, přesto bezprostředně přináší pro dané subjekty práva a povinnosti. Bezprostřednost použití přímo účinné normy je chápána tak, že pro její použití není třeba zásahu státu ve smyslu neexistence požadavku, aby stát transformoval komunitární normu do svého vnitrostátního právního řádu.<sup>147</sup>

Pro shrnutí nabízím definici přímého účinku od paní docentky Naděždy Šiškové: „*Přímý účinek je tedy vlastnost norem práva Společenství, která spočívá v přiznání práv a ukládání povinností, a to přímo a samostatně, bez prostřednictví jiné právní normy, přičemž jednotlivec se těchto norem může následně dovolat bezprostředně před národními soudy členských států Společenství*“.<sup>148</sup>

Ne každá norma komunitárního práva je ovšem nadána přímým účinkem. Doktrína přímého účinku vypracovaná Soudním dvorem vyžaduje splnění dvou podmínek. První se týká otázky platnosti komunitární normy ve vnitrostátním právu a druhá podmínka vyžaduje určité obsahové náležitosti takové normy. Pouze po kladném vyřešení těchto dvou otázek lze hovořit o přímém účinku normy komunitárního práva.

Podmínka platnosti komunitárních norem ve vztahu k právním řádům členských států je řešena obecně a prakticky by neměla v konkrétních případech přinášet problémy. Teorie mezinárodního práva veřejného zná dva způsoby, jak vnitrostátnímu právnímu řádu zpřístupnit cizí normy a ponechává státům možnost si vybrat. Máme na mysli přístup monistický, kdy jednotlivec se může mezinárodních norem dovolávat přímo, nebo dualistický, kdy je třeba nějakým způsobem mezinárodní normu inkorporovat do vnitrostátního řádu a teprve poté se lze s úspěchem takto inkorporované normy dovolat u vnitrostátních orgánů. Právo Společenství takovou volbu členským státům neumožňuje a ukládá používat tzv.

---

<sup>146</sup> viz článek 10 Smlouvy o založení Evropského společenství.

<sup>147</sup> ŠLOSARČÍK, I. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2005, str.89.

<sup>148</sup> NADEŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*.Linde Praha, a. s., 2007, str.121.

komunitární monismus.<sup>149</sup> Komunitární monismus spočívá v postupu, při kterém je komunitární právo na území členských států aplikováno, ale zároveň neztrácí svoji zvláštní povahu. Tato vlastnost se nazývá bezprostřední použitelnost norem komunitárního práva, která vyplývá už z povahy Společenství, jako nadstátních organizací. Bezprostřední použitelnost se tak stává předpokladem samotného přímého účinku.

Řešení druhé podmínky pro přiznání přímého účinku normy bude již složitější a bude nutné tuto otázku zkoumat vždy v konkrétních případech. Jak bylo již zmíněno, druhá podmínka se týká obsahových požadavků právní normy a potřebná kritéria byla vypracována Evropským soudním dvorem v rozhodnutí *Van Gend en Loos* (26/62). *Van Gend en Loos* byla nizozemská společnost, která se dostala do sporu s nizozemskými finančními úřady. Nizozemská společnost dovážela formaldehyd z Německa a nelíbilo se jí zvýšené 8% clo, které bylo na její dovážené zboží uvaleno, zatímco běžná výše cla byla 3%. Společnost podala žalobu k nizozemskému správnímu soudu a svůj nárok podpořila tvrzením, že takové zvýšení cla je v rozporu s čl. 12 tehdejší Smlouvy EHS, který stanovil, že „členské státy se mezi sebou vyhnou zavádění nových dovozních nebo vývozních cel nebo dávek s rovnocenným účinkem či zvyšování těch, která uplatňují ve svých vzájemných obchodních vztazích“. Nizozemský správní soud řízení přerušil a obrátil se na Evropský soudní dvůr s předběžnou otázkou, zda uvedený článek má vnitrostátní účinek neboli zda se jednotlivec může uvedeného článku přímo dovolávat.<sup>150</sup>

Přestože uvedený článek se obrací pouze na členské státy, dospěl Soudní dvůr k závěru, že uvedená skutečnost nebrání tomu, aby za splnění jistých podmínek mohly z uvedeného článku profitovat jednotlivci. Soudní dvůr zdůraznil, že článek 12 obsahuje jasný a bezpodmínečný zákaz konkrétního chování členského státu, který zároveň odráží právo jednotlivce na dodržování tohoto závazku. Dále uvedl, že tento závazek členského státu není podmíněn inkorporací do národního právního řádu. Evropský soudní dvůr tímto rozsudkem vytvořil právo jednotlivce se dovolat ustanovení, ačkoliv není jeho přímým adresátem, za předpokladu splnění podmínky jasnosti a bezpodmínečnosti takového ustanovení a bez nutnosti začlenění ustanovení právním aktem členského státu.<sup>151</sup>

Soubor uvedených kritérií pro přiznání přímého účinku je znám jako *Van Gend en Loos* formule a lze je shrnout do těchto bodů:

---

<sup>149</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.286.

<sup>150</sup> TICHÝ, L. a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3. přepracované vydání. Praha: Linde Praha a.s., str.288.

<sup>151</sup> Tamtéž, str.290.

- ustanovení normy musí být obsahově jednoznačné, jasné a neobsahující žádnou volnost jednání členskými státy a orgány Společenství,
- aplikace ustanovení musí být bezpodmínečná,
- ustanovení nevyžaduje žádný prováděcí akt ze strany členského státu.

Splnění těchto požadavků bude muset být vždy jednotlivě zkoumáno, než bude možné přiznat komunitární normě přímý účinek. Jistou výjimku představuje nařízení jako druh sekundárního aktu komunitárního práva, které se obecně, až na výjimky, vyznačuje přímým účinkem, bez nutnosti zkoumat splnění podmínek uvedené formule.

Teoreticky lze přímý účinek rozlišovat na vertikální a horizontální. Podstata vertikálního účinku spočívá v možnosti jednotlivce se dovolávat svého práva vůči orgánům členského státu, zatímco horizontální účinek charakterizuje situaci, kdy se jednotlivec dovolává svého práva vůči jinému vnitrostátnímu subjektu. Pokud hovoříme o jednotlivci nebo o vnitrostátním subjektu, tak máme na mysli jakoukoliv fyzickou či právnickou osobu, tedy subjekty odlišné od státu a jeho orgánů. Příkladem vertikálního přímého účinku může být již zmíněný případ nizozemské společnosti Van Gend en Loos, která se úspěšně dovolala svého práva vůči nizozemským státním orgánům.

Naopak příkladem horizontálního účinku je rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Defranne v. Sabena* (43/75). Tento judikát je příkladem horizontálního účinku normy komunitárního práva a zároveň má své nezastupitelné místo mezi judikáty týkající se ochrany lidských práv a rovného zacházení mezi muži a ženami. Paní Defranneová byla zaměstnána jako letuška u belgických aerolinií Sabena. Za svou práci ovšem dostávala menší plat, než její mužští kolegové stewardi. Podle své pracovní smlouvy jí dosažením věku 40 let skončil pracovní poměr. Paní Dafrenneová se obrátila na vnitrostátní soud s nárokem náhrady škody, která jí během doby, kdy pro společnost pracovala, vznikla v důsledku nižšího platového ohodnocení. Konkrétně se domáhala použití dnešního článku 141 Smlouvy o založení ES. Soud v prvním stupni žalobu zamítl a odvolací soud se ohledně otázky vyrovnání mzdy obrátil na Soudní dvůr Evropské unie.<sup>152</sup> Soudní dvůr nejdříve kladně vyřešil obecně otázku přímého účinku onoho článku a posléze uvedl : „*Ve skutečnosti, jelikož má článek 141 závazný charakter, zákaz diskriminace mezi muži a ženami se vztahuje nejen na jednání moci veřejné, ale je rozšířen na všechny dohody, které mají regulovat placenou práci kolektivně,*

---

<sup>152</sup> TICHÝ, L. a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3. přepracované vydání. Praha: Linde Praha a.s., str.813.

nebo dohody mezi jednotlivci“.<sup>153</sup> Soudní dvůr tedy ve svém rozhodnutí založil možnost se v některých případech dovolat přímého účinku i vůči jinému vnitrostátnímu subjektu. Dále Soudní dvůr vyslovil povinnost pro soudní orgány členských států, aby zajistily ochranu práv vyplývajících z uvedeného článku.

### 6. 1. 1 Přímý účinek zřizovacích smluv

Problematické přímého účinku zřizovacích smluv jsem se již částečně věnoval v rámci popisu případu *Van Gend en Loos (26/62)*. Samotné zřizovací smlouvy, tedy akty primárního evropského práva, samy o sobě neobsahují ustanovení, jež by se výslovně o přímém účinku zmiňovalo. Uvedenou mezeru proto zacelil Evropský soudní dvůr vypracováním doktríny přímého účinku a požadavků, které pro jeho přiznání článkům Smlouvy musejí být splněny. Kritéria zformulovaná v rozhodnutí *Van Gend en Loos (26/62)* slouží jako šablona pro zkoumání existence přímého účinku dalších článků Smlouvy. Postupem doby Evropský soudní dvůr přiznal v rámci své judikatorní činnosti přímý účinek řadě ustanovení Smlouvy, např. :

- čl. 28 (zákaz omezení množstevního dovozu zboží),
- čl. 43 (zákaz omezení svobody usazování),
- čl. 81 a 82 (oblast hospodářské soutěže),
- čl. 141 (zákaz diskriminace z důvodu pohlaví).

Přímý účinek tohoto demonstrativního výčtu je vertikální i horizontální.

V některých ustanoveních Smlouvy vyslovil Soudní dvůr pouze vertikální přímý účinek, např.:

- čl. 12 (zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti),
- čl. 23 (zákaz zavádění cel a opatření s obdobným účinkem),
- čl.90 (zákaz vyššího zdanění cizích výrobků oproti domácím).<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> OUTLÁ, V., HAMERNÍK, P., BAMBAS, J. *Judikatura Evropského soudního dvora*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeňek, s.r.o., 2005, str. 41.

<sup>154</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.295.

## 6. 1. 2 Přímý účinek nařízení

Když jsem zkoumal přímý účinek zřizovacích smluv, musel jsem se spokojit „pouze“ s výkladovou činností Soudního dvora. V případě nařízení je situace poněkud odlišná. Ačkoliv se Soudní dvůr k otázce přímého účinku nařízení také mnohokrát ve své judikatuře vyjadřoval, důležité vodítko nalezneme v článku 249 Smlouvy o založení Evropského společenství. V uvedeném článku stojí: „*Nařízení má obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.*“ O nařízení se tedy dá vzhledem k jeho předpokládaným účinkům hovořit jako o „evropském zákonu“, tedy jako o normě, která má přímý účinek a je bezprostředně použitelná.

Uvedenou myšlenku Soudní dvůr potvrdil ve věci *Franz Grad v. Finanzamt (9/70)*. Tento případ se primárně týkal účinků rozhodnutí Rady a směrnice Rady, ale kvůli osvětlení této problematiky se Soudní dvůr zabýval také charakterem nařízení. Soudní dvůr konkrétně uvedl, že „*nařízení jsou bezprostředně použitelná a mohou mít v důsledku toho již ze své definice bezprostřední účinky.*“<sup>155</sup>

Soudní dvůr dále v rozhodnutí *Variola (34/73)* konstatoval nepřipustnost transformace nařízení do právních řádů členských států. V uvedeném případě byla postupně vydána dvě nařízení (č.19/62 a 120/67), která zakazovala ukládání cel a jiných obdobných dávek. Itálie obě nařízení transformovala do svého vnitrostátního právního řádu v podobě zákonů, na základě kterých jednostranně odsunula účinnost komunitárních nařízení a jiným zákonem zavedla daň na obilí. Uvedená daň byla uvalena na dovezené obilí společnosti Variola, která ovšem podala žalobu na náhradu všech zaplacených nákladů.<sup>156</sup> Evropský soudní dvůr ve svém rozhodnutí připomněl obecnou závaznost a bezprostřední použitelnost nařízení jako „evropského zákona“, aniž by byla zapotřebí jakákoliv opatření k jeho přeměně do národního právního řádu. Konkrétně uvedl, že „*členské státy nesmějí na základě povinnosti uložených jim Smlouvou, které na sebe při ratifikaci Smlouvy vzaly, zmařit bezprostřední použitelnost, která je vlastní nařízením a jiným předpisům komunitárního práva. Svědomité respektování této povinnosti je nezbytný předpoklad současné a jednotné aplikace komunitárního práva v celém Společenství.*“<sup>157</sup> Soudní dvůr se tedy obecně postavil proti jakékoliv aktivitě členských států, která by mohla ovlivňovat „právní život“ nařízení a narušit jeho účinky.

---

<sup>155</sup> TICHÝ, L. a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3. přepracované vydání. Praha: Linde Praha a.s., str.304.

<sup>156</sup> Tamtéž, str.296.

<sup>157</sup> Tamtéž, str.297.

Uvedená koncepce ovšem není bez výjimky. Ojediněle může nastat situace, kdy i přes výše uvedená pravidla bude nutné přijetí prováděcího aktu ze strany členského státu. Teoreticky lze vymezit dvě možné situace. Nezbytnost přijetí prováděcího aktu bude nesporná v případě, pokud to samo nařízení výslovně vyžaduje. Druhý případ už tak jasný není. Jedná se o situace, kdy nařízení sice povinnost přijmout prováděcí akt výslovně neuvádí, ale nicméně z jeho obsahu se přijetí aktu ze strany členského státu očekává. Do této kategorie budou spadat především nařízení s velmi obecným obsahem, jehož konkretizace bude náležet členským státům. V takových případech se nařízení svým charakterem bude blížit směrnici.<sup>158</sup>

### 6. 1. 3 Přímý účinek směrnice

Ze samotné povahy směrnice, jako aktu vyžadujícího přijetí prováděcího právního předpisu ze strany členského státu, by se na první pohled dalo usuzovat, že o přímém účinku směrnice může být jen těžko řeč. Díkce článku 249 Smlouvy o založení ES tuto myšlenku jen podporuje. Uvedený článek ohledně směrnic říká, že „*směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům*“.<sup>159</sup> Na první pohled tedy vidíme, že Smlouva ohledně přímé použitelnosti směrnice neříká vůbec nic. Dlouhou dobu tedy byla směrnice vnímána jako předpis bez přímého účinku, který má až vnitrostátní prováděcí právní předpis.

Uvedenou koncepci postupně měnil Evropský soudní dvůr. Doktrína přímého účinku směrnic prošla zajímavým vývojem, který lze demonstrovat uvedením klíčových rozhodnutí Soudního dvora.

Jako první rozsudek je na místě uvést rozhodnutí *Grad (9/70)*, o kterém jsme se již zmínili v souvislosti s přímým účinkem nařízení. V uvedeném rozhodnutí Soudní dvůr uvedl, že ačkoliv Smlouva výslovně nezakotvuje, na rozdíl od případu nařízení, přímou použitelnost směrnice, nemůže se z tohoto faktu automaticky vyvozovat závěr, že směrnice nemůže nikdy zakládat stejné účinky jako nařízení. Jinak řečeno, Soudní dvůr sice nezaložil přímý účinek směrnice, ale zároveň tuto skutečnost do budoucna nevyloučil.

Vývoji koncepce přímého účinku směrnice se dostalo pokračování v případě *Van Duyn(41/74)*. Van Duyn byla nizozemská občanka, které bylo zabráněno ve vstupu na území

---

<sup>158</sup> TYČ, V. *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2000, str.79.

<sup>159</sup> viz článek 249 Smlouvy o založení Evropského společenství.

Velké Británie z důvodu ochrany veřejného pořádku. Van Duyn se angažovala ve scientologické církvi, což britská vláda považovala za společensky nebezpečné. Paní Van Duyn se proto obrátila na britský soud a snažila se dovolat článku 39 Smlouvy o založení ES (upravující svobodný pohyb pracovníků) ve spojení se směrnicí 64/221, která stanovila, že opatření přijatá z důvodu ochrany veřejného pořádku musí být založena pouze na osobním chování dotčeného jednotlivce, což by se na případ paní Van Duyn zřejmě nevztahovalo. Problém ovšem spočíval v tom, že Velká Británie zmíněnou směrnicí během stanovené lhůty neimplementovala do svého právního řádu a paní Van Duyn se tedy nemohla opřít o britský právní předpis, protože jednoduše žádný takový neexistoval.. Britský soud tedy přerušil řízení a obrátil se na Evropský soudní dvůr mimo jiné s předběžnou otázkou, zda má uvedená směrnice přímý účinek.<sup>160</sup> Soudní dvůr nejdříve, vzhledem k porušení komunitárního závazku ze strany britské vlády, uznal oprávněnost nároku snažit se dané směrnice dovolat, ačkoliv nebyla implementována. Poté se zaměřil na zkoumání jejího konkrétního ustanovení týkajícího se možnosti přijímat opatření z důvodu ochrany veřejného pořádku. Dotčená ustanovení směrnice byla zkoumána zejména v tom, zda jsou jasná a přesná, bezpodmínečná a zda neponechávají prostor pro uvážení při implementaci.<sup>161</sup> Pozorný čtenář si jistě všimne, že uvedená kritéria kopírují požadavky zformulované v rozhodnutí *Van Gend en Loos*, které byly Soudním dvorem vytvořeny v souvislosti se zkoumáním přímého účinku ustanovení Smlouvy o založení ES. V případě nizozemské občanky dospěl Soudní dvůr ke kladnému výsledku a judikoval oprávněnost možnosti se dovolat přímého účinku neimplementované směrnice u národních soudů.

V rozsudku *Ratti(148/78)* Soudní dvůr možnost přiznání přímého účinku směrnici rozšířil o další podmínku. V uvedeném případě se vedlo trestní řízení proti italskému občanovi panu Rattimu. Obviněný byl prokuristou obchodní společnosti a kladlo se mu za vinu nesprávné označení výrobků. Výrobky byly sice označeny v souladu s ustanoveními dvou směrnic, které ovšem ještě nebyly implementovány italským státem, ale odporovaly přísnější vnitrostátní úpravě italského právního řádu. Soudní dvůr řešil předběžnou otázku, zda-li jsou ustanovení dotčených směrnic přímo účinná. Pro konečné vyřešení případu bylo důležité, že jedné ze směrnic již vypršela lhůta k implementaci. Soudní dvůr k případu uvedl, že *„členský stát, který nepřijal implementační opatření vyžadovaná směrnicí v určených lhůtách, se nemůže vůči jednotlivcům dovolávat svého vlastního opomenutí dostát*

---

<sup>160</sup> TICHÝ, L. a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3. přepracované vydání. Praha: Linde Praha a.s., str. 635.

<sup>161</sup> NADĚŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*.Linde Praha, a. s., 2007, str. 127.

*povinnostem, které směrnice zahrnuje.*<sup>162</sup> To v podstatě znamenalo, Soudní dvůr deklaroval povinnost členského státu uznat nárok jednotlivce jednajícího v souladu se směrnicí, kterou stát včas neprovedl do svého právního řádu, pokud je směrnice zároveň jasná a bezpodmínečná. Druhou podmínku Soudní dvůr převzal ze své předešlé judikatury. Možnost přímého účinku směrnice Soud tedy podmínil pochybením ze strany členského státu, které spočívá v neprovedení směrnice ve stanovené lhůtě. Dokud neuplyne lhůta k implementaci, nemůže směrnice nabýt přímého účinku.

Uvedené případy se týkaly výhradně nároku jednotlivce se dovolat směrnice vůči státním orgánům, tedy zkoumal se přímý účinek vertikálně vzestupný. Existenci takového přímého účinku Soudní dvůr podmínil jednak obsahovými náležitostmi směrnice a jednak marným uplynutím implementační lhůty.

V rozsudku *Marshall (152/84)* byl vývoj doktríny přímého účinku směrnice zavedením posledního požadavku prozatím dokončen. Zatímco dvě předešlé podmínky měly pozitivní charakter, poslední podmínka je vymezena negativně. V uvedeném případě Soudní dvůr řešil otázku, zda v důsledku neprovedení směrnice může být založena jednotlivci povinnost. Soudní dvůr tuto možnost jednoznačně odmítl a tím zabránil přiznání sestupného vertikálního a zároveň i horizontálního přímého účinku směrnice.<sup>163</sup>

Pro rozlišování vertikálního a horizontálního účinku je v praxi důležité určit, co lze považovat za stát, respektive za státní orgán a co už nikoliv. Uvedenou otázkou se Soudní dvůr zabýval především v případě *Foster (188/89)*. V rámci tohoto rozhodnutí vypracoval Soudní dvůr skupinu kritérií, jež musí subjekt splňovat, aby mohl být považován za státní orgán, vůči kterému tedy lze uplatnit přímý účinek směrnice. Soudní dvůr k tomuto uvedl, že *„orgán jakékoliv právní formy, který je opatřením přijatým státem určen jako odpovědný za poskytování veřejných služeb pod kontrolou státu, a který je nadán pro tyto cíle zvláštními pravomocemi jdoucími nad rámec těch, které vyplývají z obvyklých pravidel upravujících vztahy mezi jednotlivci, je v každém případě zahrnut mezi orgány, vůči kterým se lze domáhat přímo účinných ustanovení směrnic.*<sup>164</sup> Uvedenou myšlenku můžeme pro přehlednost shrnout do těchto bodů :

- subjekt musí poskytovat veřejnou službu,
- existence vnitrostátního aktu zakládající pověření subjektu k jeho činnosti,
- subjekt činnost vyvíjí pod státní kontrolou a

---

<sup>162</sup> OUTLÁ, V., HAMERNÍK, P., BAMBAS, J. *Judikatura Evropského soudního dvora*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeňek, s.r.o., 2005, str. 42.

<sup>163</sup> Tamtéž, str. 303.

<sup>164</sup> Tamtéž, str. 45.

- existence zvláštních pravomocí subjektu, které jdou nad rámec běžných vztahů mezi jednotlivci.

Problematiku přímého účinku směrnice bych tedy na závěr shrnul následovně. Přímý účinek je možný, pokud ustanovení směrnice je dostatečně jasné, určité a bezpodmínečné (kritéria z případu *Van Gend en Loos*) a došlo k marnému uplynutí lhůty stanovené pro implementaci, přičemž použitím směrnice nesmí dojít k založení povinnosti jednotlivce.

### 6. 1. 3. 1 Nepřímý účinek směrnice

Podstatou nepřímého účinku směrnice je, že ačkoliv nebyla členským státem implementována a zároveň není dán její přímý účinek, tak navzdory tomu musí být její obsah zohledňován při interpretaci vnitrostátních předpisů.<sup>165</sup> Jinými slovy to znamená, že orgány členských států mají své národní právo vykládat ve světle znění a účelu norem komunitárního práva. Hovoří se často o tzv. eurokonformním výkladu vnitrostátního práva.

Není samozřejmě překvapující, že o této zásadě nenajdeme v primárním právu výslovné ustanovení. O její vytvoření se opět zasloužil Soudní dvůr, který se opřel zejména o ustanovení článku 10 Smlouvy o založení ES, kde je zakotven princip loajality členských států a o článek 249 Smlouvy, jenž mimo jiné ukládá členským státům povinnost dosáhnout účelu směrnice.<sup>166</sup> Průlomovým rozhodnutím v této věci byl ovšem rozsudek v případě *Von Colson (14/83)*. Paní von Colsonová se ucházela o zaměstnání sociální pracovnice ve výchovném ústavu pro mládež. Svým potencionálním zaměstnavatelem byla ovšem odmítnuta s vysvětlením, že jelikož jsou v tomto zařízení umístěni pouze muži, tak obsluha zařízení má být zajištěna rovněž mužským personálem. Paní von Colsonová se obrátila na německý soud s žalobou, aby jí byla žalovanou stranou nabídnuta pracovní smlouva.<sup>167</sup> Soudní dvůr zkoumal možnost aplikace směrnice č.76/207, která upravovala otázku rovného zacházení mezi muži a ženami v přístupu zaměstnání. Ve svém rozhodnutí uvedl, že „závazek členského státu, který spočívá v tom, že je třeba dosáhnout směrnicí předvídaného cíle, se týká všech nositelů veřejné moci v členských státech a v rámci jejich příslušnosti též soudu. Z toho plyne, že národní soud používá národního práva, zejména nařízení, respektive zákona

---

<sup>165</sup> TYČ, V. *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2000, str.83.

<sup>166</sup> NADĚŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*.Linde Praha, a. s., 2007, str.133.

<sup>167</sup> OUTLÁ,V., HAMERNÍK, P., BAMBAS, J. *Judikatura Evropského soudního dvora*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeňek, s.r.o., 2005, str. 306.

vydaného k provedení směrnice ve světle znění a účelu směrnice tak, aby mohlo být dosaženo cíle ze směrnice vyplývajícího.<sup>168</sup>

V uvedeném rozhodnutí Soudní dvůr tedy poprvé použil metodu nepřímého účinku neimplementované směrnice. Své závěry Soudní dvůr potvrdil např. v rozhodnutí ve věci *Marleasing* (106/89) a ve věci *Harz* (79/83).

#### 6. 1. 4 Přímý účinek rozhodnutí

Rozhodnutí je právní akt individuální povahy a Smlouva jej charakterizuje slovy „rozhodnutí je závazné v celém rozsahu pro ty, jimž je určeno“.<sup>169</sup> O případných přímých účincích rozhodnutí jako aktu sekundárního komunitárního práva se zmiňuje rozhodnutí ve věci *Grad* (9/70). O tomto případě jsme se již zmínili v souvislosti s přímým účinkem směrnice. Soudní dvůr konkrétně uvedl, že „se závazným účinkem, který článek 249 přiznává rozhodnutím, by bylo neslučitelné, pokud by byla vyloučena možnost dotčených osob dovolávat se povinnosti uložené rozhodnutím. Zvláště v případech, ve kterých například orgány Společenství uložily prostřednictvím rozhodnutí členskému státu nebo všem členským státům povinnost chovat se určitým způsobem, by účinnost takového opatření byla oslabena, pokud by se jej příslušníci daného státu nemohli dovolávat v soudních řízeních a pokud by jej vnitrostátní soudy nemohly brát v potaz jako součást práva Společenství“.<sup>170</sup>

Soudní dvůr tedy existenci přímého účinku rozhodnutí vyvodil z praktických důvodů. Z pohledu komunitárního práva by bylo neúnosné, aby se dotčené osoby nemohly dovolávat rozhodnutí. Taková skutečnost by výrazně snižovala použitelnost rozhodnutí a komunitární řád jako celek by ztratil na významu. Na druhou stranu ovšem Soudní dvůr podmínil přímý účinek rozhodnutí jeho jasností, bezpodmínečností a neexistencí prostoru pro uvážení aplikujícím orgánům.<sup>171</sup> Bez těchto základních obsahových požadavků by ostatně nemohl být přiznán přímý účinek žádnému z aktů sekundárního komunitárního práva.

---

<sup>168</sup> TICHÝ, L. a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3. přepracované vydání. Praha: Linde Praha a.s., str.307.

<sup>169</sup> viz článek 249 Smlouvy o založení Evropského společenství.

<sup>170</sup> OUTLÁ, V., HAMERNÍK, P., BAMBAS, J. *Judikatura Evropského soudního dvora*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeňek, s.r.o., 2005, str. 38.

<sup>171</sup> NADEŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*.Linde Praha, a. s., 2007, str.136.

## 6. 2 Zásada aplikační přednosti

Zásadu přednostní aplikace můžeme zařadit mezi stěžejní ústavněprávní principy Evropské unie. Je to aplikační zásada, která vymezuje základní relaci vnitrostátních právních řádů členských států a komunitárního práva, respektive relaci jejich konkrétních norem. Smysl zásady spočívá v zajištění nerušené aplikace komunitárních norem na území Společenství. Technicky je tato skutečnost zabezpečena povinností orgánů členských států přednostně aplikovat komunitární normu před kolidující domácí normou, pokud nastane situace rozdílné právní úpravy v dotčených právních systémech. Jinak řečeno, uvedená zásada řeší konflikt komunitární normy na straně jedné a vnitrostátní normy na straně druhé. Samotný vznik takové právní kolize je samozřejmě podmíněn shodnou věcnou působností kolidujících právních norem.

Zásada aplikační přednosti bývá také často označována jako zásada nadřazenosti. Podle mého názoru tento termín není příliš vhodný, jelikož vzbuzuje dojem, že komunitární právo je nadřazené právním řádům členských států jako celek. V tomto chápání by se jednalo spíše o systémovou zásadu, než o aplikační. Princip aplikační přednosti se netýká právních řádů jako celků, nýbrž vymezuje vztah konkrétních kolidujících právních norem, přičemž vnitrostátní norma ustupuje do pozadí a stává se v daném případě neaplikovatelnou. Takto „potlačená“ vnitrostátní právní norma si ovšem nadále zachovává svou platnost v domácím právním řádu a není vyloučeno, že by v některém jiném budoucím případě mohla být i aplikována. V žádném případě tedy přednostní aplikací komunitární normy nedochází ke zrušení konkurujícího vnitrostátního předpisu. To ovšem nebrání možnosti, aby se členský stát rozhodl odporující právní normu ze svého právního řádu odstranit.

Přednostně aplikovat lze jakoukoliv komunitární normu. Je tedy nerozhodné, zda se jedná například o článek zřizovacích smluv nebo o směrnici či nařízení. Podobně na druhé straně se princip aplikační přednosti může uplatnit vůči kterékoliv normě vnitrostátního právního řádu, včetně těch nejvyšších, tedy ústavních.<sup>172</sup>

Princip přednostní aplikace není zakotven v žádném aktu primárního práva. Tuto zásadu opět vytvořil Soudní dvůr v rámci své rozhodovací činnosti, kterou můžeme ilustrovat následujícími judikáty.

Na prvním místě lze uvést již několikrát zmíněný judikát *Van Gend en Loos* (26/62). Soudní dvůr v tomto rozhodnutí uvedl, že „Společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch státy omezily svá suverénní práva a jehož subjekty

---

<sup>172</sup> TYČ, V. *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2000, str.83.

*nejsou jen členské státy, ale i jejich příslušníci*“. Soudní dvůr tedy zdůraznil supranacionální povahu komunitárního práva, což je jeden z důvodů zavedení aplikační přednosti jeho norem.

Průkopnickým rozhodnutím v otázce přednosti komunitárního práva je bezesporu rozhodnutí ve věci *Costa v. E.N.E.L (6/64)*. Flaminio Costa byl akcionářem obchodní společnosti, která byla italským zákonem zestátněna a jejíž majetek byl převeden na nově vzniklou společnost E.N.E.L. Spor mezi těmito subjekty se týkal odmítnutí pana Costy zaplatit společnosti fakturu za dodávku elektrické energie. Pan Costa se dále domníval, že znárodněním společnosti na základě italského zákona byla porušena tehdejší Smlouva o založení EHS. Smírčí soudce v tomto smyslu také položil otázku Evropskému soudnímu dvoru.<sup>173</sup> Soudní dvůr tedy musel zkoumat vzájemný vztah ustanovení Smlouvy a následně přijatého italského zákona. Hlavní problém tedy spočíval ve vypořádání se s klasickou právní zásadou *lex posterior derogat priori*. Ve svém rozhodnutí v souvislosti s přednostním použitím komunitární normy Soudní dvůr argumentoval zejména tím, že musí být zajištěna jednotná aplikace komunitárního práva ve všech členských státech Unie a je tedy nepřipustné, aby se použití komunitární normy lišilo stát od státu. K uvedenému problému Soud konkrétně uvedl, že *„závazky převzaté na základě Smlouvy o založení Společenství by nebyly nepodmíněné, ale podmíněné, kdyby je následné zákonodárny akty signatářů mohly zpochybnit.“*<sup>174</sup>

Princip přednostní aplikace v závěru Soud shrnul do následujících vět : *„právo vznikající ze Smlouvy jako z nezávislého pramene práva nemůže být díky své zvláštní a původní povaze převáženo ustanoveními vnitrostátního práva, jakkoli formulovanými, aniž by tím bylo zbaveno své povahy komunitárního práva a byl tím zpochybněn právní základ samotného Společenství“*.<sup>175</sup>

Teorie aplikační přednosti byla Soudním dvorem rozvinuta v rozhodnutí *Simmenthal II (106/77)*. Toto rozhodnutí navázalo na předešlé řízení před Evropským soudním dvorem (*Simmenthal I*), ve kterém byl posuzován soulad italského zákona se Smlouvou o založení ES. Společnost Simmenthal dovážela hovězí maso z Francie do Itálie a za povinnou prohlídku zboží, na základě italského veterinárního zákona, musela zaplatit poplatky. Společnost Simmenthal poplatky zaplatila, ale zároveň podala proti rozhodnutí ukládající povinnost zaplatit poplatky žalobu u italského soudu, který se následně obrátil na Evropský soudní dvůr s otázkou posouzení souladu povinných finančních poplatků za veterinární prohlídku zboží se

---

<sup>173</sup> TICHÝ, L. a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3. přepracované vydání. Praha: Linde Praha a.s., str.282.

<sup>174</sup> Tamtéž str. 64.

<sup>175</sup> Tamtéž str. 64.

Smlouvou o založení ES. Soudní dvůr v rozhodnutí *Simmenthal I* konstatoval rozpor uvedených poplatků s komunitárním právem. Když italský soud uvedený verdikt obdržel, uložil finančnímu úřadu povinnost vybrané poplatky společnosti Simmenthal vrátit. Ten se proti takto uložené povinnosti odvolal s námitkou, že celá kauza měla být předložena italskému ústavnímu soudu. Odvolací soud se tedy celou záležitostí znovu zabýval a opět se obrátil na Evropský soudní dvůr s předběžnou otázkou.<sup>176</sup> Soudní dvůr v rozhodnutí *Simmenthal II* nejdříve zopakoval své závěry z případu *Costa*, zejména připomněl nutnost jednotné aplikace komunitárních norem na území Společenství od okamžiku, kdy nabudou účinnosti po celou dobu své platnosti.<sup>177</sup> Novum bylo konstatování, že „*platná bezprostředně použitelná ustanovení komunitárního práva činí automaticky nepoužitelnými jakékoli rozporné ustanovení již existujícího národního práva, ale také brání přijetí nových vnitrostátních legislativních opatření do té míry, kdy by byla v rozporu s komunitárními ustanoveními.*“<sup>178</sup> Soudní dvůr se tady jasně postavil proti případné snaze ze strany členských států narušovat účinnost a použití komunitárního práva přijímáním nových vnitrostátních předpisů.

Soudní orgán Unie tedy vytvořil jednu ze zásadních aplikačních zásad čistě z praktických důvodů. Jeho činnost byla především motivována snahou zajistit bezproblémovou aplikaci unijních norem, což předpokládá vyloučení možnosti vnitrostátních orgánů aplikovat nebo nově přijímat své vlastní normy, které by byly v rozporu s komunitárními předpisy.

Praktické důsledky principu aplikační přednosti lze shrnout do následujících bodů:

- Národní soudce má povinnost neaplikovat národní normu, pokud je v rozporu s komunitárním předpisem a k tomuto postupu nepotřebuje předchozí souhlas jiného orgánu, např. ústavního soudu.
- Členský stát nemůže platně přijmout žádný legislativní akt, který by byl v rozporu s komunitárním řádem.
- Platnost komunitárního předpisu nemůže být předmětem zkoumání z důvodu jeho rozporu s jakýmkoliv vnitrostátním předpisem.<sup>179</sup>

---

<sup>176</sup> OUTLÁ, V., HAMERNÍK, P., BAMBAS, J. *Judikatura Evropského soudního dvora*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeňek, s.r.o., 2005, str. 66.

<sup>177</sup> Tamtéž.

<sup>178</sup> Tamtéž.

<sup>179</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.310.

Na první pohled je jasné, že uvedená pravidla vyplývající z doktríny aplikační přednosti nejsou k právním řádům členských států zrovna přívětivá. Není tedy překvapivé, že národní soudy tuto koncepci nepřijaly zcela bez výhrad. Za největší „rebely“ označím soudní orgány Německa a Francie.

Francouzská Státní rada (nejvyšší správní soud) dlouhou dobu uplatňovala tzv. Matterovu doktrínu, podle které dávala pouze přednost sekundárním normám komunitárního práva před staršími francouzskými zákony. Pokud došlo ke konfliktu komunitární normy s novější francouzskou právní úpravou, tak bylo přednostně aplikováno národní právo. Uvedený postoj byl samozřejmě v rozporu se závěry Evropského soudního dvora a bylo od něho francouzskou Státní radou posléze upuštěno.<sup>180</sup>

Druhý případ, kdy soudní orgán členského státu částečně odmítl přijmout doktrínu aplikační přednosti norem komunitárního práva, je znám pod pojmem „kronika Solange“. Předmětem debaty byla otázka, zda je přípustné, aby německé soudní orgány mohly přezkoumávat právní předpis ES. Podání, které by vedlo k vnitrostátnímu přezkoumávání komunitárního aktu, by bylo podle doktríny aplikační přednosti samozřejmě nepřipustné.

Německý ústavní soud ovšem měl jiný názor. Ve svém rozhodnutí „Solange I“ z roku 1979 konstatoval: „ *Pokud proces integrace ES nepokročil tak daleko, aby právo ES obsahovalo také parlamentem přijatý a platný katalog základních práv, jenž by byl adekvátní katalogu základních práv německé ústavy, je podání německého soudu ke spolkovému ústavnímu soudu přípustné a žádoucí, pokud soud považuje předpis práva EU ve výkladu Evropského soudního dvora za neaplikovatelný, jelikož koliduje s jedním ze základních práv ústavy*“.<sup>181</sup> Německý soud svůj názor opíral o přesvědčení, že komunitární právo se nevěnuje ochraně základních lidských práv v dostatečné míře, a proto si vyhradil právo přezkoumávat komunitární normy, zda nejsou v rozporu s katalogem základních práv zaručených v německé ústavě. Tento rozsudek německého ústavního soudu byl pro svou nesprávnost a zejména pro své dezintegrační dopady podroben značné kritice. Na druhé straně je tento postoj německého ústavního soudu považován za impuls k rozvoji ochrany lidských práv v oblasti komunitárního práva.<sup>182</sup>

Evropský soudní dvůr ovšem v období po vydání rozhodnutí „Solange I“ svou judikaturou přesvědčil německý ústavní soud, aby svůj postoj změnil. V roce 1986 vynesl

---

<sup>180</sup> ŠLOSARČÍK, I. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2005, str.88.

<sup>181</sup> RINSCHÉ, G., FRIEDRICH, I. *Křesťanští demokraté v evropském parlamentu*. Praha: Institut pro středoevropskou kulturu a politiku, 1999, str.51.

<sup>182</sup> Tamtéž.

německý ústavní soud rozhodnutí „Solange II“, ve kterém konstatuje: „*Pokud Evropská společenství, zejména jurisdikce Evropského soudního dvora, obecně poskytují účinnou ochranu základních práv vůči svrchované moci ES, nebude již spolkový ústavní soud vykonávat svou soudní pravomoc nad použitelností odvozeného práva ES a toto právo kontrolovat podle měřítek ústavy*“.<sup>183</sup> Německý ústavní soud se tedy odklonil od svého původního názoru a uznal nadřazenost komunitárního práva i v oblasti ústavního práva. Nicméně ústavní soud tento nový postoj podmínil existencí účinného mechanismu ochrany základních práv a nechal si teoreticky zadní vrátka pro případnou změnu svého názoru, pakliže by se mu ochrana lidských práv zdála nedostatečná.

Samotná Smlouva o založení ES obsahuje jedno ustanovení, jehož výkladem se dostaneme k situaci, kdy je prolomena zásada aplikační přednosti. Oním ustanovením je článek 307 Smlouvy o ES, který konstatuje zachování práv a povinností z mezinárodního práva vzniklých členskými státy před 1. lednem 1958 nebo pro přistupující státy přede dnem jejich přistoupení.<sup>184</sup> Takové mezinárodní závazky zůstávají nedotčeny. Případné rozpory těchto závazků s komunitárním právem nelze řešit pomocí zásady přednostní aplikace, nýbrž členské státy mají podle Smlouvy povinnost takové rozpory odstranit formální cestou podle mezinárodního práva veřejného (např. výpovědí příslušné smlouvy).<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup> RINSCHÉ, G., FRIEDRICH, I. *Křesťanští demokraté v evropském parlamentu*. Praha: Institut pro středoevropskou kulturu a politiku, 1999, str.51.

<sup>184</sup> viz čl. 307 Smlouvy o založení Evropského společenství.

<sup>185</sup> TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, str.312.

## 7. Perspektiva možného budoucího vývoje primárního práva

Vývoj primárního evropského práva stěží můžeme považovat za dokončený. Zvláště pokud si uvědomíme, že i po přijetí reformních dokumentů zůstalo mnoho otázek nevyřešených. Stále nejpalčivějším problémem se zdá být neuspokojivá podoba institucionálního práva Evropské unie. Reforma institucí bývá často označována za hlavní podmínku dalšího rozšiřování Evropské unie. Evropská rada na zasedání v Laekenu zformulovala čtyři základní témata, s nimiž se EU musí v budoucnosti vypořádat:

- lepší rozdělení a určení kompetencí EU,
- zjednodušení právních nástrojů EU,
- více demokracie, přehlednosti a efektivnosti,
- zpřehlednění ústavního uspořádání EU.

### 7.1 Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu

Prvním novodobým pokusem o reformu Evropské unie byl dokument nazvaný Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu. Tento dokument byl přelomový zejména v tom, že jako první v historii měl nahradit stávající Smlouvy, na kterých je Unie založena. Stávající Smlouvy by byly zrušeny a na místo nich by platil tento nový základní dokument Evropské unie. Samotný název nového dokumentu byl poněkud zavádějící, jelikož obsahoval slovo „ústava“, což je charakteristický termín pro základní zákony unitárních nebo spolkových států. I přes tento možná matoucí název byl reformní dokument stále mezinárodní smlouvou uzavřenou suverénními státy. Pro přípravu nové smlouvy byl *ad hoc* ustaven zvláštní orgán – Konvent. Konvent zahájil svou činnost 28. února 2002 a své působení ukončil 20. června 2003, kdy byl předsedou Konventu předložen návrh Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu. Konečná podoba textu byla dokončena 5. srpna 2004 a k podpisu Smlouvy došlo 25. října 2004.<sup>186</sup>

Samotný text Smlouvy se skládal z Preambule a čtyř částí. Smlouvu doprovázelo velké množství různých příloh a protokolů. První část Smlouvy se jmenovala „Základní ustanovení ústavního charakteru“. Druhá část nesla název „Listina základních práv EU“. Třetí část byla nazvána „Politiky a fungování Unie“ a poslední čtvrtá část tradičně „Obecná a závěrečná ustanovení“.

---

<sup>186</sup> NADĚŽDA, Š., STEHLÍK, V. *Evropské právo I.-Ústavní základy Evropské unie*. Linde Praha, a. s., 2007, str. 284.

Hlavní změny předpokládané novým dokumentem spočívaly zejména v přiznání právní subjektivity Evropské unii, dále v zakotvení zásady aplikační přednosti evropského práva do primárního práva a také v začlenění Listiny základních práv EU do textu nové Smlouvy. Dále Smlouva vymezovala druhy pravomocí EU a vyjmenovávala oblasti do nich patřící. Zásadní změny nastaly rovněž v institucionální výstavbě Unie. Smlouva předpokládala vznik nových funkcí, a sice funkci předsedy Evropské rady a funkci ministra zahraničních věcí Unie.

Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu nikdy nevstoupila v platnost. Ačkoliv v některých státech byla úspěšně ratifikována, po odmítavých referendech v Nizozemí a Francii byl proces schvalování Smlouvy ukončen.

## 7.2 Lisabonská smlouva

Lisabonská smlouva představuje druhý a stále aktuální pokus o reformu Evropské unie. Ačkoliv má zcela jinou formu než Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu, která představovala ucelený smluvní dokument, obsahově z ní vychází. Je nutné si uvědomit, že „euroústava“ padla na základě referend. O jejím neblahém osudu tedy nerozhodly politické subjekty (např. parlamenty národních států), nýbrž obyvatelé Francie a Nizozemí. Politická vůle na věcné úpravě obsažené v zamítnuté „euroústavě“ trvá nadále, což je důvodem její velké obsahové shody s novou Lisabonskou smlouvou. Bylo nutné se ovšem zamyslet, proč se obyvatelé Francie a Nizozemí proti „euroústavě“ postavili. Někteří političtí představitelé zdůvodňovali neúspěch Ústavy pro Evropu právě jejím z hlediska formy revolučním charakterem, její symbolikou, pro kterou ještě nedozrál čas. Proto se od tohoto pokusu upustilo a státy EU se vydaly klasickou cestou. Byl vypracován nový revizní dokument, jenž stávající akty primárního práva „pouze“ modifikoval.

Definitivní podoba Lisabonské smlouvy byla podepsána 13. prosince 2007 v Lisabonu během portugalského předsednictví. Do současné doby ji ratifikovaly všechny státy Unie, vyjma Irsko, Polsko, Německo a České republiky. V Irsku byla 12. června 2008 reformní smlouva zamítnuta referendem. Opakování referenda se plánuje na podzim 2009. V Polsku byla Smlouva parlamentem již schválena a čeká se pouze na podpis prezidenta, jenž prohlásil, že nebude stát ratifikaci v cestě. V Německu je situace podobná, po kladném posouzení Lisabonské smlouvy německým spolkovým ústavním soudem se nyní čeká rovněž pouze na podpis prezidenta. I v České republice prošla Lisabonská smlouva úspěšně

parlamentem i řízením před Ústavním soudem a posledním krokem zůstává podpis prezidenta. Ratifikačnímu procesu v České republice je věnována samostatná podkapitola.

Lisabonskou smlouvu tvoří dvě základní části. Jedna část obsahuje změny Smlouvy o Evropské unii a druhá část obsahuje změny Smlouvy o Evropském společenství. V následujícím textu se zaměřím na charakteristiku podstatných změn, jež Lisabonská smlouva přináší. Citované články Smluv budou citovány ve znění Lisabonské smlouvy.

Na prvním místě bych zmínil hlavní koncepční změnu, která spočívá ve sloučení Evropské unie a Evropského společenství v jediný celek – Evropskou unii, které je udělena právní subjektivita. První článek Smlouvy o EU mimo jiné říká: *„Touto smlouvou zakládají vysoké smluvní strany mezi sebou Evropskou unii, jíž členské státy svěřují pravomoci k dosažení společných cílů. Unie je založena na této smlouvě a na Smlouvě o fungování Evropské unie. Tyto dvě smlouvy mají stejnou právní sílu. Unie nahrazuje Evropské společenství a je jeho nástupkyní“*.<sup>187</sup> Článek 47 Smlouvy o EU zní: *„Unie má právní subjektivitu“*.<sup>188</sup> Lisabonská smlouva tedy řeší situaci, jež je dlouhou dobu předmětem různých diskuzí. Sloučením Unie a Evropského společenství do jediného celku s právní subjektivitou dochází ke zpřehlednění celého smluvního rámce a k odstranění současné pilířovité struktury Evropské unie. Smlouva o Evropském společenství je Lisabonskou smlouvou přejmenována na Smlouvu o fungování Evropské unie. Zbývá dodat, že Smlouva o založení EUROATOMu zůstává v platnosti. Lisabonská smlouva ji pozměňuje protokolem z důvodu kompatibility s ostatními Smlouvami.

Lisabonská smlouva přináší změnu rovněž v otázce ochrany základních práv a svobod. V článku 6 Smlouvy o EU mimo jiné stojí: *„Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy. Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami“*. Listina základních práv Evropské unie (někdy nazývaná jako Charta základních práv občanů EU) je politickou deklarací garantující občanům Unie katalog práv vůči orgánům Unie, jež byla vypracována v roce 2000. Od počátku její existence se vedly debaty ohledně její právní závaznosti a celkové roli v systému evropského práva. Uvedený problém řeší Lisabonská smlouva způsobem, že ve svém textu na Listinu odkazuje a přiznává jí právní závaznost primárního práva. Jedná se o ústup od záměru „euroústavy“, která Listinu zapracovala přímo do svého textu. Listina je určena v první řadě subjektům Unie. Členské

---

<sup>187</sup> čl. 1 Smlouvy o EU ve znění změn podle Lisabonské smlouvy.

<sup>188</sup> čl. 47 Smlouvy o EU ve znění změn podle Lisabonské smlouvy.

státy ji mohou aplikovat výhradně jen v souvislosti s prováděním práva Unie. Důležitá je zmínka, že Listina se nedotýká pravomocí Unie, tedy je zejména nerozšiřuje. V citovaném článku je také zakotven závazek Unie přistoupit k Evropské úmluvě, což je mezinárodní smlouva zakotvující základní lidská práva a svobody přijatá na poli působnosti Rady Evropy.

Lisabonská smlouva nově také přináší výslovnou kategorizaci pravomocí Unie. Dochází k jasnému vymezení pravomocí a jejich rozdělení mezi Unii a členské státy. Stále platí zásada tzv. výkonu svěřených pravomocí. To znamená, že Unie smí vykonávat pouze ty pravomoci, jež jí byly Smlouvou svěřeny. Smlouva počítá se třemi kategoriemi pravomocí: pravomoci výlučné, sdílené a doplňkové. V oblastech spadajících do výlučné kategorie pravomocí smí vytvářet a přijímat právní závazné akty pouze Unie. Členské státy mohou v této oblasti přijímat právní akty pouze pokud provádějí akty Unie nebo jsou-li k tomu Unii zmocněny. V oblasti sdílených pravomocí mohou právně závazné akty přijímat jak Unie, tak i členské státy. Členské státy ovšem tuto pravomoc mohou vykonávat pouze v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Jinak řečeno, členské státy mohou sice obecně v oblastech sdílených pravomocí přijímat právní akty, ale pouze potud, pokud Unie již danou sdílenou oblast sama neupravila. Do oblastí patřících mezi doplňkové pravomoci může Unie zasahovat pouze s cílem podpořit činnost členských států a právní akty přijaté Uní v těchto oblastech nesmějí harmonizovat právní předpisy členských států.<sup>189</sup> Nyní se zaměřím na změny evropských institucí.

Od Jednotného evropského aktu každá reformní smlouva primárního práva přinesla změny posilující postavení Evropského parlamentu. Lisabonská smlouva není výjimkou. Z původně poradního orgánu se ve znění změn přinesených Lisabonskou smlouvou z Evropského parlamentu stává téměř skutečný zákonodárný sbor, jehož souhlas je k přijetí právního aktu Unie nezbytný. Spolurozhodovací proces (Lisabonskou smlouvu nazývaný „řádný legislativní postup“), jenž poprvé zakotvila Maastrichtská smlouva, se stává základní a nejpoužívanější metodou přijímání aktů sekundárního práva. Lisabonská smlouva tuto metodu rozšiřuje téměř do všech oblastí rozhodování. Evropský parlament ovšem stále postrádá pravomoc legislativní iniciativy, což je hlavní nedostatek odlišující ho od jeho národních „kolegů“. Lisabonská smlouva stanoví také nový počet poslanců na 751 (750 poslanců a předseda Parlamentu).

Zajímavé změny nastaly u Evropské rady. Dosavadní primární právo se o tomto orgánu sice zmiňovalo, ale de facto neměl odpovídající právní ukotvení. Nová Smlouva o EU

---

<sup>189</sup> čl. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.

se tomuto orgánu celkem podrobně věnuje v čl. 15 a přináší několik změn. Evropská rada je tvořena hlavami států nebo předsedy národních vlád. Otázku, zda členský stát vyšle hlavu státu nebo předsedu své vlády, řeší zpravidla ústavní pořádek národních států. Členem Evropské rady je také předseda Komise a předseda samotné Evropské rady. Předseda Evropské rady je funkce nově zavedená Lisabonskou smlouvou. Vytvořením této nové funkce dochází ke zrušení zaběhnutého pravidla, kdy Unii předsedá šéf exekutivy předsedající země. Dochází tak ke kumulaci funkcí v jedné osobě. Tento poněkud nepřehledný systém Lisabonská smlouva nahrazuje vytvořením nové funkce – předsedy Evropské rady. Rotační systém střídání předsednictví ovšem zůstává v platnosti. Předsednická země bude stále zajišťovat svolávání úsekových Rad. Předseda Evropské rady je volen jejími členy na dobu 30 měsíců. Důležité je, že předseda Evropské rady nesmí zastávat žádnou vnitrostátní funkci. Smyslem této podmínky zřejmě bude zabránění zmíněné kumulace funkcí u jedné osoby. Agenda činnosti předsedy Evropské rady je v článku 15 vymezena takto: „*Předseda Evropské rady zajišťuje na své úrovni a v této funkci vnější zastupování Unie v záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky, aniž jsou dotčeny pravomoci vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku*“.<sup>190</sup>

V souvislosti s Komisí převratné změny zřejmě nenajdeme. Lisabonská smlouva posouvá okamžik zredukování počtu komisařů až do roku 2014. Současné primární právo stanoví, že jakmile Unie bude mít 27 členů, bude počet členů Komise snížen na 2/3 současného počtu. Tato podmínka přistoupením Rumunska a Bulharska byla již splněna, takže příští Komise by se měla skládat pouze z 18 členů. Nový článek 17 Smlouvy o EU tuto redukci odkládá až do roku 2014. Další novinkou je možnost předsedy Komise odvolat kteréhokoliv člena Komise. Smlouva sice nehovoří explicitně o odvolání, ale o „odstoupení na výzvu“.<sup>191</sup> Reálný dopad je však totožný.

Často diskutovaným tématem je také změna mechanismu hlasování v Radě EU tzv. kvalifikovanou většinou. Lisabonská smlouva se snaží celý systém zprůchodnit a zjednodušit možnost přijímání aktů a ztlížit jejich blokování. Opouštění jednomyslnosti a usnadňování dosažení kvalifikované většiny jde ruku v ruce s rozšiřováním členské základny. Je logické, že 15 států se dohodne snáze, než 27. K dosažení kvalifikované většiny podle Lisabonské smlouvy bude třeba shody 55% členů Rady, tvořených nejméně 15 z nich a zastupujících členské státy, které představují alespoň 65% obyvatelstva Unie. Dále Smlouva stanoví, že

---

<sup>190</sup> Viz čl. 15 Smlouvy o EU ve znění změn Lisabonské smlouvy.

<sup>191</sup> Viz čl. 17 odst. 6 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy.

blokační menšinu musí tvořit alespoň 4 státy.<sup>192</sup> Smyslem blokační menšiny je, aby např. 3 nejlidnatější státy Unie nemohly zabránit splnění podmínky dosáhnutí shody států představující alespoň 65% obyvatelstva Unie a tím zabránit dosáhnutí kvalifikované většiny. Pokud Rada EU bude hlasovat o návrhu, jenž nebyl předložen Komisí nebo vysokým představitelem Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku, stanoví Smlouva přísnější podmínky. V takovém případě je nutné pro dosažení kvalifikované většiny, aby s návrhem souhlasilo alespoň 72% členů Rady, kteří zastupují státy představující alespoň 65% obyvatelstva Unie.<sup>193</sup> Ostatní orgány Lisabonská smlouva reformuje v mnohem menší míře. Za zmínku stojí skutečnost, že Evropská centrální banka je plnoprávně zařazena mezi hlavní orgány Unie.<sup>194</sup>

Jak již bylo naznačeno, Lisabonskou smlouvou zaniká tzv. pilířovitá struktura Evropské unie. S touto změnou souvisejí i některé změny v sektorálních politikách Unie. Mám zejména na mysli agendu policejní a justiční spolupráce v trestních věcech (současný III. pilíř). Lisabonská smlouva přesouvá koncepčně tuto materii ze Smlouvy o Evropské unii do Smlouvy o fungování Evropské unie a pro rozhodování v této oblasti počítá s využitím řádného legislativního postupu spojeného s rozhodováním kvalifikovanou většinou.

Na závěr dlužno z hlavních změn dodat, že Lisabonská smlouva poprvé zakotvuje do primárního evropského práva možnost vystoupení z Unie. Každý členský stát může v souladu se svými ústavními předpisy požádat o vystoupení z Unie. Členský stát své rozhodnutí vystoupit oznámí Evropské radě. Podle pokynů Evropské rady dojde k vypracování dohody, jež bude právně upravovat zrušení členství a budoucí vztahy Unie s vystoupivším státem. Tuto dohodu jménem Unie s vystupujícím státem uzavře Rada EU, která bude rozhodovat kvalifikovanou většinou. K vystoupení účinně dojde v okamžiku, kdy dohoda o vystoupení vstoupí v platnost, nebo, pokud k uzavření takové dohody nedojde, dva roky poté, kdy členský stát své přání z Unie vystoupit oznámil Evropské radě.<sup>195</sup>

### 7.3 Ratifikace Lisabonské smlouvy v České republice

Za Českou republiku byla Lisabonská smlouva podepsána 13. prosince 2007 předsedou vlády Mirkem Topolánkem a ministrem zahraničních věcí Karlem Schwarzenbergem, kteří byli k tomuto signatářskému úkonu na základě článku 63 odst. 1

---

<sup>192</sup> Viz čl. 16 odst. 4 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy.

<sup>193</sup> Viz čl. 238 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>194</sup> Viz čl. 13 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy.

<sup>195</sup> Viz čl. 50 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy.

písm. b) zákona č. 1/1993Sb. (Ústava ČR) zmocnění prezidentem republiky Václavem Klausem.

Lisabonská smlouva svým charakterem nepochybně spadá do kategorie mezinárodních smluv uvedených v článku 10a Ústavy, tedy mezi smlouvy, kterými Česká republika přenáší některé pravomoci na mezinárodní organizaci nebo instituci.<sup>196</sup> K přijetí souhlasu k ratifikaci takové smlouvy je podle Ústavy třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.<sup>197</sup> Lisabonská smlouva tedy ke svému schválení v Parlamentu ČR vyžadovala tzv. ústavní většinu. V Poslanecké sněmovně byla Lisabonská smlouva schválena 18. února 2009, přičemž pro návrh se vyslovilo 125 poslanců, 61 proti a 11 se hlasování zdrželo. V Senátu bylo o Lisabonské smlouvě hlasováno 6. května 2009 a pro návrh se vyslovilo 54 senátorů, 20 bylo proti a 5 se hlasování zdrželo. Potřebné ústavní většiny pro schválení Lisabonské smlouvy v Parlamentu bylo tedy dosaženo. K dokončení ratifikace chybí poslední krok, a sice podpis prezidenta republiky. Tolik základní fakta.

Parlamentnímu hlasování o osudu Lisabonské smlouvy předcházelo řízení před Ústavním soudem, který byl požádán o posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky. Senát podal 9. dubna podle §71a odst. 1 písm. a) zákona č.182/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů (zákon o Ústavním soudu) ve spojení s článkem 87 odst. 2 Ústavy návrh na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem České republiky. Senát svůj návrh obecně zdůvodnil tím, že jelikož Lisabonská smlouva přináší podstatné změny, je třeba v zájmu ochrany ústavnosti posoudit, zda ve světle těchto podstatných změn zůstává Česká republika i nadále svrchovaným, jednotným a demokratickým státem tak, jak je charakterizován Ústavou, a zda nedochází k změnám podstatných náležitostí demokratického právního řádu, jež jsou podle Ústavy nepřípustné. Svě obecné teze Senát konkretizoval do těchto bodů:

1. Jako první problémový bod Senát uvedl skutečnost, že kategorizace pravomocí Unie (pravomoci výlučné, sdílené a doplňkové) je charakteristická spíše pro uspořádání federálních států. Dále argumentoval článkem 10a Ústavy, který umožňuje přenést pouze některé pravomoci. Princip Lisabonskou smlouvou předpokládaných sdílených pravomocí podle Senátu otevírá Unii prostor pro přijímání právních aktů v obtížně identifikovatelných oblastech, což ve svém důsledku může být v rozporu s uvedeným čl. 10a Ústavy.

---

<sup>196</sup> Viz čl. 10a zákona č. 1/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

<sup>197</sup> Viz čl. 39 odst. 4 zákona č. 1/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

2. Druhá výtka Senátu směřovala k ustanovení článku 352 Smlouvy o fungování EU. Tento článek podle Senátu představuje blanketní normu, jež umožňuje unijním orgánem přijímat opatření překračující rámec Smlouvou vymezených pravomocí a tím porušuje již zmíněný článek 10a Ústavy. Článek 352 Smlouvy o fungování EU zní: *„Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů Unie stanovených Smlouvou je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují potřebné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení“*.<sup>198</sup>
3. Třetí výhrada Senátu směřovala vůči zjednodušenému postupu pro přijímání změn primárního práva, který je obsažen v 6. a 7. odstavci článku 48 nového Smlouvy o EU. Podle Senátu tento zjednodušený postup přijímání změn odporuje čl. 10a Ústavy, jelikož takto přijaté změny představují další přesouvání pravomocí na unijní úroveň nepodléhající schválení Parlamentu ČR a je ze strany členského státu podmíněn pouze aktem moci výkonné.
4. Další kontroverzní otázkou zasluhující si přezkoumání je podle Senátu článek 216 Smlouvy o fungování EU. Tento článek zakotvuje Unii pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy s třetími státy nebo s jinými mezinárodními organizacemi, pokud tak stanoví ustanovení Smluv nebo pokud je uzavření takové mezinárodní smlouvy nezbytné k dosažení cílů Unie stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, přičemž tyto mezinárodní smlouvy budou závazné i pro členské státy.<sup>199</sup> Senát ve svém návrhu poukázal na to, že tyto mezinárodní smlouvy jsou v Radě přijímány kvalifikovanou většinou a mohou tedy zavazovat i státy, které se smlouvami nesouhlasí. Senát požadoval přezkoumání tohoto postupu s čl. 49 Ústavy, jež pro schválení určitých mezinárodních smluv požaduje souhlasné vyjádření Parlamentu.
5. Senát dále požadoval přezkoumání otázky spojené s Listinou základních práv EU, na kterou primární právo nově odkazuje jako na pramen mající stejnou právní sílu jako Smlouvy, a otázku závazku Unie přistoupit k evropské Úmluvě základních práv a svobod. Senát ve svém návrhu kritizoval nedostatečné vyjasnění statusu těchto dokumentů a jejich nejasné právní dopady na vnitrostátní úpravu.<sup>200</sup>

---

<sup>198</sup> Viz čl. 352 Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>199</sup> Viz čl. 216 Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>200</sup> Podrobněji viz 257. usnesení senátního výboru pro záležitosti Evropské unie z 33. schůze konané 9. dubna 2008.

Plénum Ústavního soudu jednomyslně rozhodlo 26. listopadu 2008 nálezem, že Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o založení Evropské unie a Smlouvu o založení Evropského společenství, jakož i Listina základních práv a svobod Unie nejsou v rozporu s ústavním právkem České republiky. Ústní jednání před ústavním soudem se konalo 25. listopadu a účastnil se ho též prezident Václav Klaus, který měl v řízení podle zákona o Ústavním soudu postavení procesní strany. Svým vystoupením podpořil argumenty Senátu a předložil navíc některé své vlastní. Zejména byl toho mínění, že Lisabonská smlouva je v rozporu s tzv. tvrdým jádrem Ústavy.

Ústavní soud se ve svém nálezu nejdříve vypořádal s otázkami procesní povahy. Stál před rozhodnutím, zda Lisabonskou smlouvu posuzovat jako celek nebo zda-li posuzovat pouze Senátem napadené části Lisabonské smlouvy. Ačkoliv zákon o Ústavním soudu hovoří o „posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem“ (tedy není výslovně uvedena možnost posuzovat jen část mezinárodní smlouvy jako tomu je například v případě posuzování ústavnosti vnitrostátního právního předpisu) a dále §71e zákona o Ústavním soudu, jenž stanovuje znění výrokové části případného nálezu, obdobně zmiňuje pouze „mezinárodní smlouvy“, tak se Ústavní soud přiklonil k jinému závěru. Ve svém nálezu uvedl, že se bude věcně zabývat pouze kvalifikovaně napadnutými a odůvodněnými ustanoveními předmětné mezinárodní smlouvy. Svůj názor konkrétně opřel o tyto myšlenky: *„Brojí-li totiž navrhovatel proti obsahovému nesouladu zákona s ústavním pořádkem, pro účely ústavního přezkumu nepostačuje toliko označení ke zrušení navrhovaného zákona, příp. jeho jednotlivých ustanovení, nýbrž je nezbytné uvést i důvod namítané protiústavnosti. Aktivně legitimovaný subjekt tedy zatěžuje v uvedeném řízení, které je zahajováno z jeho iniciativy (tedy fakultativně), břemeno tvrzení, jež je povinen naplnit. Je možné dodat, že pokusu o úplnost ústavního přezkumu, nota bene s důsledky překážky rei iudicatae, a to zejména u rozsáhlých normativních textů, brání argument noetický (noeticky nesplnitelné); argument normativní se pak zakládá na tom, že ústavní úprava i zákonná úprava koncipují Ústavní soud do postavení soudu, a nikoli „výkladového místa“. Ústavní soud České republiky je soudním orgánem ochrany ústavnosti, je orgánem rozhodovacím, a není institucí poskytující jakákoli stanoviska či dobrozdání.<sup>201</sup>* Argumentace Ústavního soudu se zdá být podle mého názoru logická a zcela správná, přesto se tento postup setkal s kritikou zejména některých politických představitelů, jež tuto „chybu“ považují za důvod k novému podání.

---

<sup>201</sup> Viz body 74 a 75 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08.

Další záležitost, kterou musel Ústavní soud před samotným zkoumáním ústavnosti Lisabonské smlouvy vyřešit, bylo s jakou materií ústavního pořádku bude napadená ustanovení Lisabonské smlouvy konfrontovat. V této souvislosti se hovoří o tzv. referenčních kriteriích. V tomto případě Ústavní soud dospěl k názoru, že nic nebrání tomu, aby jako referenční hledisko byl použit ústavní pořádek jako celek. Nyní bude následovat ukázka argumentace Ústavního soudu k jednotlivým bodům senátního návrhu (viz výše).

První okruh námitek spočíval v charakteru výlučných pravomocí Unie připomínajících rysy federálních uskupení. Dále se Senát domnívá, že smluvní ustanovení týkající se sdílených pravomocí není dostatečně určité a jasné a zakládá tedy Unii přesně neohrazené pole působnosti, což by bylo v rozporu se zásadou výkonu svěřených pravomocí. K těmto námitkám Ústavní soud uvedl, že kategorie výlučných pravomocí již existuje, ačkoliv nebyla explicitně zakotvena v primárním právu. Dále Soud konstatuje, že Unie nedisponuje tzv. kompetenční kompetencí a z toho důvodu o ní nelze hovořit jako o instituci federálního typu.<sup>202</sup> K otázce sdílených pravomocí Soud konkrétně uvedl: „*Pokud jde o sféru tzv. sdílených pravomocí, argumentace Senátu v podstatě pomíjí čl. 2 odst. 6 Smlouvy o fungování EU (2a odst. 6), podle kterého rozsah a způsob výkonu pravomocí určují ustanovení smluv týkajících se jednotlivých oblastí. Čl. 4 odst. 2 Smlouvy o fungování EU (2c) citovaný Senátem tedy nezakládá nějakou neomezenou kompetenční klauzuli v oblasti sdílených pravomocí, ale jen deklaruje hlavní oblasti, kde se sdílené pravomoci projeví; každá jednotlivá pravomoc však musí být v každém případě specifikována v relevantní části příslušné smlouvy*“.<sup>203</sup> Ústavní soud tedy dospěl k názoru, že konstrukce sdílených pravomocí neodporuje základnímu principu výkonu svěřených pravomocí a není tedy v rozporu s čl. 10a Ústavy.

Druhá námitka se týkala článku 352 Smlouvy o fungování Evropské unie upravující tzv. doložku flexibility. Ústavní soud konstatoval, že přenos ústavně kompetenční kompetence na mezinárodní organizaci by byl nepřipustný. To se však podle názoru Soudu v případě Lisabonské smlouvy nestalo. Členské státy i nadále zůstávají pány Smluv. Ani doložka flexibility na této skutečnosti nic nemění, jelikož opatření přijatá na základě tohoto ustanovení jsou omezena pouze na cíle Unie definované Smlouvami. Působnost tohoto článku je také omezena prohlášeními č. 41 a 42, jež jsou přiloženy ke Smlouvě a jsou tedy její

---

<sup>202</sup> Viz body 122 a 123 75 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08.

<sup>203</sup> Viz bod 124 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08.

nedílnou součástí. Tato prohlášení zejména zdůrazňují, že článek 352 nemůže sloužit jako základ pro rozšíření pravomocí Unie nad obecný rámec vymezený Smlouvami.<sup>204</sup>

Třetí námitka směřovala vůči zjednodušenému postupu přijímání změn primárního práva, jež je ukotven v článku 48 nového znění Smlouvy o EU. Tento zjednodušený postup umožňuje změnit ustanovení třetí části Smlouvy o fungování Evropské unie na základě exekutivního aktu. Dále článek 48 obsahuje ustanovení umožňující změnu hlasovacího mechanismu v Radě z jednomyslnosti na hlasování pomocí kvalifikované většiny. Ani v těchto částech Smlouvy neshledal Ústavní soud rozpor s ústavním pořádkem. Co se týče věci první, tedy možnosti změnit relevantní část Smlouvy o EU exekutivním aktem bez podmínky ratifikace národních parlamentů, tak Soud zejména poukázal na 3. pododstavec 6. odstavce článku 48 Smlouvy o EU, ve kterém je jasně napsáno, že rozhodnutí vedoucí ke zjednodušenému postupu přijímání změn primárního práva nesmí vést k rozšíření pravomocí svěřených Unii Smlouvami, čímž je výslovně eliminována jakákoli pochybnost ve vztahu k čl. 10a Ústavy České republiky.<sup>205</sup> Druhá výtky směřovala vůči možnosti změnit hlasovací postup v Radě EU jednomyslným rozhodnutím Evropské rady. Ústavní soud k této věci obecně uvedl, že pojmově se nejedná o přenášení nových pravomocí ve prospěch Unie, jelikož se jedná pouze o změnu hlasovacího mechanismu v oblastech již do unijních pravomocí spadajících. Potencionální škodlivost tohoto postupu je také značně limitována podmínkou jednomyslné shody Evropské rady při aplikování tohoto postupu a dále zakotvením zřetelného práva absolutního veta každého národního parlamentu vůči takovému postupu Evropské rady. Ústavní soud k této problematice dále uvedl, že „v této souvislosti však nelze nevidět, že zatím neexistují navazující ustanovení právního řádu České republiky, která by umožnila realizaci rozhodovacích procedur stanovených v šestém a sedmém odstavci čl. 48 na vnitrostátní úrovni. Neexistence těchto procedur se sice sama o sobě otázky ústavnosti Lisabonské smlouvy přímo nedotýká, poněvadž však Lisabonská smlouva předpokládá ingerenci vnitrostátních parlamentů, vláda jako předkladatel Lisabonské smlouvy (a ten, kdo ji na úrovni EU vyjednal) by to měla včas a dostatečně návrhem relevantních procedur na vnitrostátní úrovni reflektovat, měla by zajistit kompatibilitu Smlouvy a její provázanost s ústavním pořádkem České republiky.“<sup>206</sup> Ústavní soud tedy poukázal na neúplnost právního řádu České republiky v souvislosti s aplikací mechanismů předpokládaných novým zněním článku 48 Smlouvy o EU a zároveň vyzval Vládu ČR

---

<sup>204</sup> Viz bod 144 a 145 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08.

<sup>205</sup> Viz bod 160 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08.

<sup>206</sup> Viz bod 165 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08.

k přijetí potřebných opatření. Uvedená mezera byla zacelena novelou jednacích řádů komor Poslanecké sněmovny, kterou byl zaveden tzv. vázaný mandát.

K čtvrtému okruhu námitek Senátu (k čl. 216 Smlouvy o fungování EU) Ústavní soud uvedl, že nelze uvažovat o konfliktu s relevantními ustanoveními Ústavy, jelikož tato ustanovení na sjednávání takových smluv uzavíraných Unií nedopadají. Ustanovení čl. 216 Smlouvy o fungování EU není kompetenční normou rozšiřující pravomoci Unie, nýbrž pouze rozšiřuje katalog nástrojů, které Unie v rámci svých kompetencí může využít. EU tedy může přenesené pravomoci vykonávat jak dovnitř, tak i navenek a samotná dikce čl. 49 a 63 Ústavy nevytváří nepřekonatelnou překážku přenosu pravomocí v oblasti uzavírání mezinárodních smluv. Ústavní soud nicméně poznamenal, že čl. 21 je pro svou vágnost na hranici slučitelnosti s nároky na určitost.<sup>207</sup>

K otázce postavení Listiny základních práv EU Ústavní soud uvedl, že Listina je primárně určena orgánům Unie a členským státům pouze potud, pokud aplikují evropské právo. Dále Soud zdůraznil skutečnost, že Listina nerozšiřuje oblasti působnosti práva Unie nad rámec svěřených pravomocí. V závazku Unie přistoupit k evropské Úmluvě spatřuje Ústavní soud možnost, jak sblížit dva systémy chránící základní lidská práva. Co se týče konkrétního obsahu Listiny základních práv EU, tak Ústavní soud neshledal žádné konfliktní ustanovení s obsahem Listiny základních práv a svobod, jež je součástí ústavního pořádku České republiky. Naopak konstatoval, že oba zmíněné katalogy lidských práv jsou ve svém obsahu srovnatelné. V případě konkurence uvedených katalogů by bylo postupováno podle toho, který přináší jednotlivci vyšší úroveň ochrany.<sup>208</sup>

Ústavní soud se tedy se všemi body senátního návrhu vypořádal a předložil právní argumentaci podporující jeho právní závěry. Ústavní soud dospěl k názoru, že přijetím Lisabonské smlouvy se nic na základní koncepci stávající evropské integrace nemění a že Unie i po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zůstane organizací mezinárodněprávní povahy. Ústavní soud dále konstatoval, že z pohledu ústavního práva zůstává Ústava základním zákonem státu.<sup>209</sup> Ve své rekapitulaci se Ústavní soud navíc ztotožnil se závěry německého Spolkového ústavního soudu, které jím byly vysloveny v rámci ratifikace Maastrichtské smlouvy. Konkrétně náš Ústavní soud uvedl: „*Pokud by evropské orgány vykládaly nebo rozvíjely právo EU takovým způsobem, který by ohrožoval základy materiálně chápané ústavnosti a podstatné náležitosti demokratického právního státu,*

---

<sup>207</sup> Viz body 179 až 183 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08.

<sup>208</sup> Viz body 187 až 204 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08.

<sup>209</sup> Viz bod 216 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08.

*kteří jsou v souladu s Ústavou České republiky chápány jako nedotknutelné (čl. 9 odst. 2 Ústavy), potom by takové právní akty nemohly být v České republice závazné. V souladu s tím hodlá český Ústavní soud přezkoumávat jako ultima ratio i to, zda se právní akty evropských orgánů drží v mezích pravomocí, které jim byly poskytnuty“.<sup>210</sup>*

Uvedená citace se dostává poněkud do konfliktu se zásadou aplikační přednosti norem evropských orgánů. Ústavní soud tedy svým náležením ve věci zkoumání souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem dospěl k závěru, že Evropská unie po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost stále zůstává mezinárodní organizací a postavení České republiky je slučitelné s požadavky Ústavy, která Českou republiku popisuje jako svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát. Ústavní soud respektuje zvláštní povahu Evropské unie jako nadstátní organizace disponující pravomocemi vůči členským státům. Pro kladný postoj Ústavního soudu je rozhodující, že Česká republika tyto pravomoci přesouvá smluvní cestou sama a dobrovolně a stále disponuje spolu s ostatními členskými státy tzv. ústavní kompetenční kompetencí. To znamená, že pravomoc rozhodovat o podobě primárního práva stále náleží členským státům jako pánům smluv a nikoliv nadstátní organizaci. Tyto skutečnosti dále podporuje neomezená možnost z Unie vystoupit a propůjčené pravomoci získat zpět. Pokud by ovšem evropské orgány svojí legislativní činností překračovaly rámec takto propůjčených pravomocí, vyhrazuje si Ústavní soud jako orgán poslední instance právo přezkoumávat legitimitu evropských právních aktů, zda se drží v mezích svěřených pravomocí a neodporují základním požadavkům Ústavy ČR. Tato deklarovaná pravomoc působí velice odvážně, ale zůstává otázkou jak by se k případnému konfliktu Ústavní soud skutečně postavil a jaké by to mělo pro celkovou povahu evropského práva důsledky. Podle mého názoru Ústavní soud zaujímá spíše formální možnost případné rezistence vůči pravomoci překračujícím právním aktům unijních orgánů, ale zároveň je přesvědčen nebo v to alespoň doufá, že takovou situaci nebude nutné nikdy řešit.

Další vývoj osudu Lisabonské smlouvy v českém ratifikačním procesu nelze dostatečně určitě předpokládat. Prezident republiky svůj konečný ratifikační akt odkládá s odůvodněním umožnit skupině senátorům podat další návrh na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem. Nabízí se ovšem otázka, proč prezident republiky jako známý odpůrce Lisabonské smlouvy, nepodá nový návrh sám. Někteří příznivci Lisabonské smlouvy spatřují v takovém postupu nedůstojnou zdržovací taktiku.

---

<sup>210</sup> Viz bod 216 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08.

Obsah rozhodnutí o případném novém podání nelze s jistotou určit. První podání logicky směřovalo nebo alespoň mělo směřovat proti nejrozporuplnějším ustanovením Lisabonské smlouvy. Z této skutečnosti by se dala vyvozovat pro Lisabonskou smlouvu „menší nebezpečnost“ dalšího podání. Na druhou stranu Senát ve svém původním podání očekával od Ústavního soudu posouzení celého obsahu Lisabonské smlouvy a nikoliv pouze v návrhu zmíněných částí a mohlo tedy dojít k jistému podcenění právní argumentace. Nicméně vzhledem k očividné snaze Ústavního soudu vykládat ústavní pořádek eurokonformní metodou je podle mého názoru vysoce nepravděpodobné očekávat změnu jeho názoru v otázce Lisabonské smlouvy.

## Závěr

Ve své práci jsem se snažil komplexně zachytit hlavní aspekty tak obsáhlé materie, jakou pojem „evropské právo primární a sekundární“ může nabídnout. Mým záměrem bylo postupovat od obecných témat ke konkrétnějším otázkám evropského práva. Tak jsem se v úvodních kapitolách věnoval rámcovému přehledu historie evropské integrace se snahou osvětlit zejména společenské důvody, jež položily její základ. Dále jsem se věnoval základnímu vymezení obsahu pojmu „evropské právo“ a jeho rozdělení na dva subsystémy se zcela odlišnými charaktery a vlastnostmi. V rámci obecných otázek souvisejících s komunitárním právem jsem se zaměřil na zdůraznění nadstátní povahy tohoto systému evropského práva a na uvedení důsledků z této klíčové vlastnosti vyplývajících. Unijní právo je naopak vzhledem ke svému mezivládnímu původu přiblíženo mezinárodnímu právu veřejnému.

Ve třetí kapitole své práce jsem se věnoval obecným otázkám evropského práva v souvislosti s jeho hlavními kategoriemi pramenů. Konkrétně jsem se zaměřil na primární a sekundární prameny evropského práva. Pokusil jsem se zachytit charakteristické rysy těchto dvou kategorií a objasnit jejich vzájemný vztah. Moje pozornost byla zaměřena zejména na originární původ primárních pramenů jako právních aktů tvořených členskými státy a naopak na derivativní charakter právních aktů sekundárního práva tvořeného orgány Společenství na základě práva primárního. Tento rozdíl v původu primárních a sekundárních pramenů rovněž determinuje postavení obou skupin v hierarchii právních norem evropského práva. Hlavní dvě kategorie pramenů evropského práva jsem ve své práci doplnil navíc obecnými zásadami právními a konstantní judikaturou Evropského soudního dvora. Evropský soudní dvůr sehrál ve vývoji evropského a zejména komunitárního práva významnou roli. Ačkoliv soudní rozhodnutí nejvyššího soudního orgánu Unie nejsou formálně považována za prameny evropského práva, tak svým skutečným vlivem na evropské právo se judikáty Soudního dvora formálním pramenům vyrovnávají.

Ve čtvrté a páté části své práce jsem se věnoval již konkrétním pramenům primárního a sekundárního evropského práva. Větší prostor jsem poskytl komunitárním pramenům, které jsem popsal pomocí metody chronologického vývoje. Celková rozmanitost evropského práva přesahuje možnosti a cíle této práce, proto jsem se snažil zachytit zejména nejdůležitější instituty a oblasti, jež evropské právo nabízí. Šestá část byla věnována výhradně právu komunitárnímu, respektive jeho základním vlastnostem. Za využití judikatorní činnosti

Evropského soudního dvora jsem se pokusil popsat zásadu přímého účinku a zásadu aplikační přednosti.

Závěrečná kapitola mé práce předestírá předpokládaný vývoj evropského práva a tím i celé Evropské unie, která na počátku nového tisíciletí stojí před důležitou otázkou jakou cestou a k jakým novým společným cílům Evropu nasměrovat. Je to doba živých diskuzí a debat o budoucí podobě Evropské unie a vzájemného uspořádání vztahů mezi evropskými státy a národy. Cesta nabízená novou Lisabonskou smlouvou je cestou prohlubování integrace ve stávajících oblastech a cestou zavádění oblastí nových. Je otázkou, kam až takovéto prohlubování evropské integrace může zajít, aniž by tím došlo k zásadní změně Evropské unie jako sice specifické, ale stále ještě mezinárodní organizace. Německý Spolkový soud při svém nedávném posuzování souladu Lisabonské smlouvy se Základním zákonem Německé spolkové republiky poměrně jasně vytyčil hranice, kam až lze evropskou integrací zajít bez podmínky nutného zásahu do ústavního uspořádání německého státu.

Lze tedy očekávat, že pokud by členské státy Evropské unie chtěly dimenzi evropské integrace někdy v budoucnu povýšit na další stupeň, jehož podstatou by bylo federativní uspořádání členských států Unie, neobešly by se takové snahy bez bouřlivých diskuzí, názorových střetů a podstatných společenských změn na evropském kontinentu. Prozatím bych ale konstatoval, že případné budoucí federalizování Unie se pohybuje pouze v myšlenkách a evropské státy by musely urazit k tomuto potencionálnímu cíli ještě dlouhý kus cesty.

## Použitá literatura:

### Monografie:

- 1) BLAHOŽ, J. a kol. *Ústavní právo Evropské unie*. 1. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003. 937 s. ISBN 80-86473-48-1.
- 2) DAVID, V., SLADKÝ, P., ZBOŘIL, F. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. Praha: Leges, 2008, 432 s. ISBN 978-80-87212-08-0.
- 3) FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, 743 s. ISBN 80-7325-015-2.
- 4) HAKENBERG, W. *Základy evropského práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, 312 s. ISBN 80-7179-924-6
- 5) KRÁL, R. *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*. Praha: C. H. Beck, 2003, 101 s. ISBN 80-7179-799-5.
- 6) OUTLÁ, V., HAMERNÍK, P., BAMBAS, J. *Judikatura Evropského soudního dvora*. 1. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2005, 341 s. ISBN 80-86898-49-0.
- 7) OUTLÁ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 388 s. ISBN 80-86898-97-0.
- 8) PLECHANOVÁ, B. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2004, 355 s. ISBN 80-246-0800-0.
- 9) RINSCHÉ, G., FRIEDRICH, I. *Evropa na prahu 21. století. Křesťanští demokraté v Evropském parlamentu*. První vydání. Praha: Institut pro středoevropskou kulturu a politiku, 1999, 376 s. ISBN 80-86130-06-1.
- 10) SIMON, D., *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI a. s., 2005, s. 820. ISBN 80-7357-114-5.
- 11) ŠIŠKOVÁ, N., STEHLÍK, V. *Evropské právo I - Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007, 310 s. ISBN 978-80-7201-680-8.
- 12) ŠLOSARČÍK, I. *Politický a právní rámeček evropské integrace*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2005, 321 s. ISBN 80-903237-6-6.
- 13) TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, 919 s. ISBN 80-7179-449-X.

- 14) TICHÝ, L. a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3. přepracované vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2006, 910 s. ISBN 80-7201-573-7.
- 15) TYČ, V. *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2000, 279 s. ISBN 80-7201-213-4.

## **Prameny:**

BLAHOŽ, J. a kol. *Ústavní právo Evropské unie*. 1. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003. 937 s. ISBN 80-86473-48-1.

DAVID, V., SLADKÝ, P., ZBOŘIL, F. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. Praha: Leges, 2008, 432 s. ISBN 978-80-87212-08-0.

FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, 743 s. ISBN 80-7325-015-2.

HAKENBERG, W. *Základy evropského práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, 312 s. ISBN 80-7179-924-6.

CHISHOLM, M. H., *Základy práva Evropské unie – Foundations of the law of the European union*. Praha: Vyšehrad, 1994, 158 s. ISBN 80-85305-28-3.

HOLMES, M. *Od Římské smlouvy k Maastrichtu*. Bulletin OI, 1994, č. 37.

KRÁL, R. *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*. Praha: C. H. Beck, 2003, 101 s. ISBN 80-7179-799-5.

*Maastrichtská smlouva*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1992, 207 s. ISBN 80-901301-1-9.

OUTLÁ, V., HAMERNÍK, P., BAMBAS, J. *Judikatura Evropského soudního dvora*. 1. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2005, 341 s. ISBN 80-86898-49-0.

OUTLÁ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 388 s. ISBN 80-86898-97-0.

PLECHANOVÁ, B. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2004, 355 s. ISBN 80-246-0800-0.

RINSCHÉ, G., FRIEDRICH, I. *Evropa na prahu 21. století. Křesťanští demokraté v Evropském parlamentu*. První vydání. Praha: Institut pro středoevropskou kulturu a politiku, 1999, 376 s. ISBN 80-86130-06-1.

*Římské smlouvy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1993, 218 s. ISBN 80-901301-6-X.

SIMON, D., *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI a. s., 2005, s. 820. ISBN 80-7357-114-5.

ŠIŠKOVÁ, N., STEHLÍK, V. *Evropské právo I - Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007, 310 s. ISBN 978-80-7201-680-8.

ŠLOSARČÍK, I. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2005, 321 s. ISBN 80-903237-6-6.

TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004, 919 s. ISBN 80-7179-449-X.

TICHÝ, L. a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3. přepracované vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2006, 910 s. ISBN 80-7201-573-7.

TYČ, V. *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2000, 279 s. ISBN 80-7201-213-4.

### Právní předpisy:

Zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

**Soudní rozhodnutí:**

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08.

**Internetové zdroje:**

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

[www.organizace.eu](http://www.organizace.eu)