

## Právo ES v ČR: první rok

Filip Křepelka\*

První výročí členství České republiky v Evropské unii je dobrým důvodem pro zkoumání, jak se vlastně v českém prostředí začíná uplatňovat nadnárodní právní řád, který vytváří a prosazuje Evropské společenství, hlavní složka EU, její pilíř pro hospodářskou integraci členských států (budu proto psát o právu ES, právo druhého a třetího pilíře EU se týká především politické moci).

Sběr poznatků o uplatňování práva ES je obtížný, administrativní praxe se dokonce při vynaložení značné energie dá sledovat jen dílem, na základě obecných neoficiálních informací. Justiční reflexe se – ve státě, jehož soudy mnohé případy projednávají roky – pochopitelně opožďuje. Četná tvrzení v dalších odstavcích se proto opírají jen o ústní sdělení úředníků a soudců. Hodnotit poměry si troufám díky kombinaci akademické a praktické zkušenosti<sup>1</sup>.

Před rokem nemohla česká veřejnost vstup do EU přehlédnout. Na veřejné scéně se s členstvím spojovaly nejen přiměřené naděje, ale také nadměrná očekávání („dotace na cokoli“). Na druhé straně nebyly výjimkou ani rozpaky nebo odpor. Dnes debatu ovládla „evropská ústava“. Nepřiměřeně vypjaté postoje vůči ní zatlačují témata pro každodenní život důležitější. Pozastavení liberalizace služeb, oslabený pakt stability, realistická verze „Lisabonu“, rostoucí konkurence evropskému průmyslu (čínský textil) a problematické demografické perspektivy ohrožující stabilitu penzijních systémů mnoha členských států ukazují, že sice blahobytná, avšak také znavená Evropa míří do nejistých dob. O těchto velkých evropských tématech si sice seriózní český tisk referuje, česká politická scéna si však s nimi neví rady.

Diskuse o „evropské ústavě“<sup>2</sup> (neboli Smlouvě o ústavě pro Evropu, upřednostním obrat „Ústavní

smlouva“, jenž dokládá smluvní povahu dokumentu) se nyní vede tak, jakoby to snad měl být až tento dokument, který má do českého prostředí vnést další právní řád<sup>3</sup>. Jde přitom o zásadní omyl. Jak fakticky, tak formálně se toho daleko více změnilo loni. Konsolidace primárního práva do jednoho dokumentu je totiž především legislativně technická změna. Podobný ráz má vytvoření jediného subjektu zvaného nadále Evropská unie namísto složité pilířové struktury zahrnující ES a EU. Nevěřím, že nikoli nevýznamný posun v institucionálním uspořádání (nová váha hlasů členských států) nebo kodifikace základních práv jsou zdrojem vášně, které jsme mohli v posledních týdnech v Česku sledovat. Pravděpodobnější je, že nechuť vůči Ústavní smlouvě je opožděný odpor proti integraci v ES a EU jako takové, popř. proti rozšiřování nebo trendům, které zprostředkovává<sup>4</sup>.

Dnešnímu uplatňování práva ES se pozornost vyhýbá. Politici o něm nemluví, laická veřejnost jeho existenci nevnímá. Snad si alespoň všichni vybaví, že standardy ES (EU) popisují desítky tisíc stran. Kterých záležitostí se ale tyto stohy papíru týkají, tuší jen málokdo.

Víc zaráží skutečnost, že ani profesionálové nemají větší povědomí o právu ES. Mám pocit, že většina českých právníků vůbec vstup nového právního řádu do českého prostředí nevzala ani na vědomí<sup>5</sup>. Naskytá se otázka, zda je to jejich selhání, které může ohrozit samo české členství, anebo zda právo ES nemá rysy, které jeho obecnou znalost oddalují nebo ji dokonce vůbec činí zbytnou. Působí právo ES v českém prostředí především skrytě a zastřeně, anebo český stát a společnost při jeho uplatnění masově selhávají? Potvrzení první domněnky by umožnilo opatrný optimismus, podezření na druhou nutně probudí skepsi. Uve-

\* Mgr. Filip Křepelka, Katedra mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

<sup>1</sup> Vedle výuky práva EU na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně působím jako odborný poradce pro právo EU na Nejvyšším správním soudu. O Evropské unii a jejím právu příležitostně přednáším v různých veřejných institucích.

<sup>2</sup> Tento článek jsem dokončil 23. 6. 2005. Záporný výsledek referenda ve Francii (29.5.) a Nizozemí (1.6.) vede k nekončícím debatám o tom, zda může a má ratifikační proces pokračovat. Evropská rada v polovině června žádný jasné směřování nenaznačila, ztroskotala i jednání o střednědobém rozpočtovém výhledu EU. Nelze vyloučit, že během čtvrt roku všichni uznají, že současné znění Ústavní smlouvy je skutečně neprůchodné.

<sup>3</sup> Tzv. Klausovo desatero, bod 3: „Ústava států Evropská unie bude nadřazena ústavám jednotlivých členských států. I celý právní řád EU bude nadřazen právním řádům členských států“ (*Klaus V.*, Publikace CEPu „Řekneme své ano nebo ne evropské ústavě“ – předmluva, Praha, 2005).

<sup>4</sup> Pro obyvatelstvo států považovaných donedávna za bezpečně integrační (Francie, Nizozemí) představuje „ne“ v referendech o Ústavní smlouvě možnost vyjádření nespokojenosti s řadou jevů skutečně s EU souvisejících (liberalizace obchodu a trhu práce, důsledky globalizace atd.).

<sup>5</sup> Zájem o vzdělávání o EU (na kterém se jako mnozí univerzitní pedagogové práva EU příležitostně podílím) a jejím právu prodělává zajímavé vlny. Širší právnícká veřejnost měla velký zájem v prvních měsících po vstupu (jaro a podzim 2004), nyní poptávka – mimo Prahu – poněkud poklesla. Rok po vstupu došli praktičtí právníci, že právo ES ve své práci každodenně neuplatňují a proto nepociťují větší potřebu vzdělávání.

dená otázka totiž vede k otázce zásadnější. Je, anebo není Česko z pohledu právního státem skutečně zralým ke členství ve vyspělém právním společenství, jakým je bezpochyby Evropská unie? Politická, sociální a ekonomická připravenost je totiž něco jiného než připravenost právní.

Hodnotíme-li povědomí o právu ES mezi českými právníky, nemůžeme přeceňovat univerzitní vzdělávání. To totiž ovlivnilo jen posledních deset ročníků absolventů<sup>6</sup>. Starší právníci, jejichž vliv na český právní život je pochopitelně klíčový, toto právo nestudovali.

Univerzitní výuka práva EU má ostatně určité limity. Pochopitelně zahrnuje popis průběhu integrace, velký prostor se věnuje principům a formám uplatňování práva ES, tedy vlastně historii a teorii, dále pak institucím, legislativním a justičním procedurám. Základní hospodářské svobody se studentům přibližují na judikatuře Soudního dvora, atraktivní se ambiciózním studentům zdá hospodářská soutěž. Studenti se však jinak jen málo dozvídají o sekundárním právu. Pedagogové práva EU se totiž nemohou zabývat celou šíří práva ES. České právnické fakulty mají pedagogy a doktorandy, kteří dobře znají mnohé oblasti práva ES a EU: za témata si tato avantgarda práva ES vybírá často ta mimořádně zajímavá, pro praxi však nejsou aktuální, předběhla dobu<sup>7</sup>. Mnohá odvětví práva ES jsou naopak skoro nedotčena. Zde mají nezastupitelnou roli odborníci vnitrostátních právních odvětví. Někteří z nich evropský rozměr „své parkety“ již dobře znají, jiní jej začali objevovat teprve nedávno.

Ještě chci připomenout další okolnost. Učebnice práva EU potvrzují nechuť autorů zabývat se ve větší míře skutečným působením práva ES ve členských státech vedle jejich vnitrostátního práva nebo ve střetu s ním. Za právo ES se vlastně vydává jeho ryzí – „lucemburská“<sup>8</sup> – verze. Moc nepátrá po tom, jak dopadli ti, kteří dali svá jména proslulým judikátům. Byla by to dřina s nejistým výsledkem. Nahlédnutí

skutečnosti by navíc mohlo ohrozit sebepojetí oboru. Právo ES se totiž neuplatňuje zdaleka vždy. A pokud se už uplatní, tak často se značným zpožděním a zdaleka ne zcela v intencích Soudního dvora<sup>9</sup>.

Evropská unie totiž postrádá a bude i po přijetí Ústavní smlouvy postrádat vybavení běžné federace: soustavu federálních úřadů a soudů a federální ozbrojené jednotky, které jsou schopné prosadit každodenní uplatňování svého práva na území států<sup>10</sup>. Vykonavatelé práva ES jsou až na výjimky členské státy. Často jsou přitom z řady důvodů vykonavatelé liknavými, leďabylými a neochotnými.

Právo ES se ve členských státech uplatňuje jak vědomě, tak nevědomky. Vědomá „blízká setkání“ s právem ES mají trojí podobu: (1) přímé, (2) přednostní<sup>11</sup> a (3) podpůrné uplatnění. Co ale myslím nevědomým působením práva ES? Mám na mysli uplatňování a dodržování vnitrostátního práva, které národní zákonodárce vědomě nebo nevědomě uvedl do souladu se standardy ES.

První druhem užití práva ES je přímé uplatnění. Zejména se tak užívají nařízení. Zmínit lze celní, zemědělské a regionální právo ES. Úřady a soudy jej prostě užijí. Členský stát ostatně zpravidla nemá právo, které by řešilo totéž, přednost bývá spíš potenciální než reálná. Už toto právo si žádá doprovod státním právem, právo ES si obvykle nevystačí samo. Doprovodné národní právo vymezuje instituce, procedury a sankce.

Vzácná, avšak náročná jsou přednostní uplatnění práva ES. Smlouva ES svými ustanovení o základních svobodách „vypíná“ neslučitelné vnitrostátní právo. To jde pochopitelně těžko, jde-li o základní práva nebo o vyjádření důležitých společenských hodnot. Podobně můžeme cítit tzv. vzestupný vertikální účinek pravidla včas netransponované směrnice<sup>12</sup>. Méně náročná je jen koordinace soustav sociálního zabezpečení nebo justiční kooperace. Zde se totiž mění jen některá pravidla<sup>13</sup> domácího práva, ba dokonce jen jejich dosah (hypotéza)<sup>14</sup>. Na spolupůsobení dvou právních

<sup>6</sup> Na právnických fakultách v Praze a v Brně se právo EU (ES) začalo vyučovat v první polovině 90. let, zpočátku jako volitelný předmět, posléze se stalo povinným. Také se značně zvětšil jeho rozsah (běžně dva semestry) a začaly se rovněž vyučovat specializované předměty.

<sup>7</sup> Např. svým způsobem vynikající kniha *Bobek M., Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234(3) SES*, C.H.Beck, Praha, 2004.

<sup>8</sup> Terminologii učebnic do značné míry určuje Soudní dvůr svými klíčovými judikáty. Je otázka, jestli tady akademická reflexe práva EU nedoplácí na svůj obrovský důraz na judikaturu Soudního dvora.

<sup>9</sup> Spornou a dokonce v kruzích právní integraci nakloněných pedagogů práva EU kriticky přijímanou doktrínou je požadavek odškodňování následků porušení práva ES členskými státy (linie známých rozsudků *Francovich*, *Brasserie du Pêcheur*, *Kobler*). Podrobnější rozborů totiž ukazují, že splnit předpoklady připuštěné Soudním dvorem pro nárok na odškodnění je pro žadatele mimořádně obtížné. Případy skutečně přiznaných odškodnění jsou vzácné i ve stávajících členských státech.

<sup>10</sup> Proto považují za nesprávné závěry učiněné prezidentem V. Klausem, že Ústavní smlouva zakládá stát sevřenější více než je běžná federace. V. Klaus pouze porovnává dikci některých ustanovení Ústavní smlouvy a Ústavy ČSFR, nebere vůbec v potaz výkon moci jako nezbytný prvek rys (*Klaus V., Ústavou EU vzniká nejméně federace*, in *Lidové noviny*, 27.4. 2005).

<sup>11</sup> Přednostní uplatnění je zároveň přímé. Bez přímého účinku se pochopitelně pravidlo práva ES nemůže prosadit. Zde důraz však klade na přednost.

<sup>12</sup> Rozsudek č. 148/78 *Ratti*.

<sup>13</sup> V úzkém slova smyslu: dispozice pravidla.

<sup>14</sup> Např. sčítání rozhodných dob získaných v jednotlivých členských státech pro určení nároku na starobní důchod podle čl. 45

řádů jsou navíc zúčastnění zvyklí, srovnatelnou roli totiž dlouho hrají dvoustranné a vícestranné mezinárodní smlouvy.

„Blízkým setkáním třetího druhu“ je podpůrné uplatnění. Směrnice (tzv. nepřímý účinek směrnic), popř. ustanovení Smlouvy ES se použije jako výkladové vodítko pro vyložení vnitrostátního práva, jež je její transpozicí nebo se považuje za souladné s ní.

Jednotnému uplatňování práva ES soudy členských států všemi třemi uvedenými způsoby napomáhá prejudiciální řízení<sup>15</sup>, kdy Soudní dvůr odpovídá na jejich výkladové otázky k ustanovením pramenů ES, popř. jejich platnosti.

Při výuce a výzkumu práva ES pochopitelně nevěnujeme pozornost jeho nevědomému uplatňování. Tím je, jak už jsem uvedl, používání souladného vnitrostátního práva. Opomíjením jeho role přitom můžeme dospět k mylným závěrům o roli práva ES v dnešním Česku.

Nemůžeme totiž přehlédnout aproximaci českého práva s právem ES<sup>16</sup>. Tato komplexní reforma českého práva vrcholila na přelomu tisíciletí jako „legislativní smršť“. Předpokladem pro ni byla reforma na počátku 90. let, která přebudovala socialistické právo na právo demokratického státu se sociálně tržním hospodářstvím. Při obou vlnách český (a československý) parlament chrлил stovky předpisů ročně, tedy několikrát více, než je obvyklé ve stabilizovaných státech.

Je pochopitelné, že jakost těchto novinek nebyla vždy taková, jakou bychom si přáli. Často chyběli odborníci. Byl bych ale přílišným pesimistou, kdybych tvrdil, že uvedená reforma nepřinesla nic. České právo zákonodárce uvedl do všeobecného souladu s *acquis communautaire*. Je zřejmé, že mnohé směrnice nebyly důsledně a přesně transponovány<sup>17</sup>. Ještě častěji nebyl vytvořen potřebný doprovod pro uplatnění nařízení. To vše odkryjí příští měsíce a roky. Řešení bude jak jednotlivé (české úřady a soudy), tak obecné (Komise, vláda, ministerstva a Parlament ČR).

Nesmíme přitom ovšem přehlédnout, že tvůrce českého práva, zejména Parlament – zpravidla nedůsledností nebo nepochopením, občas ale také kvůli skrytým záměrům předkladatele či lobování zainteresovaných – založil standardy vyšší, liberalizaci větší a zrovnoprávnění širší, než právo ES vůbec žádá. Z pohledu EU je vše v pořádku. Uvedené požadavky vnitrostátní-

ho práva však nemusejí vyhovovat. Jejich plnění bývá často pro stát nebo soukromé subjekty zbytečně nákladné.

Jako příklad přehnané transpozice směrnice poslouží dvouletá záruční lhůta na výrobky<sup>18</sup>. Zákonodárce nerozlišil dobu ochrany a lhůtu pro uplatnění nároku. Patrně zbytečně daleko šlo ministerstvo školství, jestliže zrovnoprávňuje studenty z jiných členských států (české univerzity jsou přitažlivé zejména pro slovenské studenty) při přístupu k ubytovacím stipendiím. Opominutí novely Aktu o přímých volbách do Evropského parlamentu vedlo k odložení sčítání hlasů až po skončení voleb ve všech členských státech, tedy až na neděli večer, přestože volby v Česku skončily už v sobotu. Stálo nás to jistě několik milionů. Je pravděpodobné, že řadu takových super-transpozic představují české předpisy zakládající hygienické a technické standardy. Vědomá super-transpozice je často přípustná. „Chceme vyšší (lepší) standard“ je legitimní přístup. Nevědomá super-transpozice je ale selhání, za které drazé platíme.

Při posuzování uplatňování práva ES v Česku bychom měli začít se základními hospodářskými svobodami: volným pohybem osob, oběhem zboží, poskytováním služeb, investicemi kapitálu a úhradou plateb. Dovolá se jich ten, kdo nějak překračuje hranice (aktivita musí vykazovat mezistátní prvek): musí jít o dovoz, průvoz nebo vývoz zboží, poskytování služeb mezi Českem a dalšími členskými státy, migraci za prací či podnikáním do ciziny nebo do tuzemska či mezistátní investici. Právo ES užitě českými úřady a soudy se týká činností směřujících do Česka: dovozu, imigrace, poskytnutí služeb nebo investic na našem území. Jde vlastně o pasivní rozměr integrace. Aktivní rozměr, možnosti a meze prosazení „českého“ na území jiných členských států totiž určují ve světle základních hospodářských svobod jejich orgány. Česko zde nanejvýš může politicky intervenovat.

Obchod se zbožím je každodenním potvrzením účinků integrace členských států EU i dalších evropských států. Loňský vstup do EU potvrdil schopnost českého průmyslu prosadit se na evropských trzích, vývoz nepřehlédnutelně vzrostl. Nechme jej ale stranou, jej pochopitelně neohrozí ani tak české právo, jako práva ostatních členských států. Dovoz zboží také soustavně roste. České zboží právo je nicméně li-

Nařízení č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství.

<sup>15</sup> Čl. 234 Smlouvy ES. Zde mohu odkázat na nesčetné články českých odborných časopisů. O prejudiciální řízení projevují čeští odborníci velký, až přehnaný zájem. V praxi se s ním totiž advokáti nebo soudci setkají jen málokdy.

<sup>16</sup> Právním pokynem k ní byly čl. 69–71 Evropské dohody o přidružení... (č. 7/1995 Sb.), prováděla se však především jako vyjádření ambic ČR stát se členským státem EU.

<sup>17</sup> Jenom opatrné závěry je třeba vyvozovat ze skutečnosti, že ČR dosud nenotifikovala transpozici 40 směrnic z celkem 2584 pro ni závazných a ocitá se tak skoro na konci žebříčku (*Commission Européenne, Secretariat General, État de la communication des mesures nationales d'exécution des directives*, 2. května 2005 – <http://www.europa.eu.int>). Komise totiž teprve začíná posuzovat jakost transpozic novými členskými státy.

<sup>18</sup> § 620 občanského zákoníku. Nositelem standardu je směrnice č. 1999/44/ES, která ve svých čl. 3 a 5 stanoví, že kupec má nárok na reklamaci vad zboží v okamžiku prodeje do dvou let, přičemž vadnost při prodeji se předpokládá do šesti měsíců. Za vysvětlení problému děkuji JUDr. Filipu Melzerovi, LL.M., Ph.D.

berální, již řadu let patrně jen vzácně obsahuje různá výstřední omezení, jež Soudní dvůr hodnotil v prvních desetiletích existence EHS jako nepřipustná. Evropské zboží proudí na české trhy celkem bez překážek. Patrně jen vzácná jsou omezení užívání složitějších technických zařízení, která by bylo možné považovat za tzv. zakázaná opatření s rovnocenným účinkem. Technické a hygienické normy jsou vesměs důsledně harmonizovány, neobjevují se totiž informace o nepřipouštění české produkce na trhy ostatních členských států.

Zadržává se ale řešení drobných nesouladů: má-li se právo ES „zhmotnit“, přednostně v jednotlivých případech uplatnit před neslučitelnou českou úpravou. Příkladem budiž poplatek za dovoz ojetého automobilu nespĺňujícího emisní limity předepsané pro nové automobily<sup>19</sup>. Odpadová legislativa jej ukládá kvůli nákladům likvidace vraků, aniž by podobně zatěžovala srovnatelná již provozovaná auta („staré škodovky“). Poplatek, který je předpokladem registrace, patrně ještě u soudu napaden nebyl. Asi nikdo nemá chuť nechat rezivět dovezené auto a měsíce se soudit s výsledkem, který sice jako specialista mohu považovat za jistý, který však v terénu vůbec jistý být nemusí. Řešení spíše přinese intervence Komise včetně možné žaloby proti ČR k Soudnímu dvoru.

Pohyb fyzických osob české právo upravuje v hlavních obrysech plně v intencích práva ES. Občané jiných členských států jsou plně zrovnoprávnění<sup>20</sup>. Ve větších počtech tuto možnost však využívají jen občané Slovenska: zde členství v EU nic nepřineslo, volný pohyb pracovních sil zachovala již dvoustranná smlouva sjednaná po rozpadu Československa. Požadavek negativní lustrace od občana jiného členského státu vyřeší pozorné čtení příslušného zákona<sup>21</sup>. Malý počet přistěhovalců zjevně oddálí řešení možných problémů při uznávání kvalifikace.

Dlouhodobě vstřícné je české právo vůči zahraničním obchodním společnostem. Bezproblémové je jak založení dceřinné společnosti, tak působení prostřednictvím organizační složky. Napětí se standardem ES vykazoval již odstraněný požadavek pobytu na území ČR pro statutární zástupce při zápisech do obchodního rejstříku<sup>22</sup>.

Volné poskytování služeb je svoboda zvláštního

druhu. Smlouva ES jej garantuje, judikaturou ji uchopuje Soudní dvůr. Je ale zjevné, že zejména potlačování omezení, která nemají diskriminační povahu, selhává v celé EU: jinak by nebyla potřeba liberalizační směrnice. Testování českého práva pomocí *acquis* o volném poskytování služeb – uvedená směrnice se jistě zdrží – bude patrně pozvolné. Český zákonodárce však vyšel mimořádně vstřícně poskytovatelům – živnostníkům<sup>23</sup>.

Mezi úřady, které mají uplatňovat právo ES ve své každodenní správní činnosti, patří především Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (reformované soutěžní právo ES), Celní správa ČR (jednotné celní právo ES) a úřady, které spravují zemědělství (společná zemědělská politika). O jejich praxi lze ale získat jen kusé informace.

Decentralizovaná ochrana hospodářské soutěže podle práva ES spočívá v tom, že národní úřad používá proti jednotlivým praktikám buď právo ES<sup>24</sup>, anebo české právo<sup>25</sup>, a to podle toho, zda praktika svými účinky překračuje hranice členských států či nikoli. Výsledek je ale v podstatě týž: pokuty nebo jejich nuložení. Při výkonu práva ES se Úřad může a má opřít o spolupráci s Komisí, která přenesený výkon sleduje. Nějakých zásadních nepředložeností se proto nemusíme obávat. Soutěžní správa je centralizovaná, její odborníci právo ES dobře znají.

Uplatňování celního práva ES na území ČR je dnes zlomkem uplatňování dřívějšího českého práva. Česko uskutečňuje skoro 80 % svého zahraničního obchodu s ostatními členskými státy. Tato zbožíová výměna celnímu odbavení už nepodléhá, pouze dovoz ze třetích států. Česko jako stát bez vnějších hranic a námořních přístavů neodbavuje navíc všechn svůj dovoz ze třetích států. Česká celní správa změny nemohla opomenout, vždyť právě kvůli ní prošla drastickou reformou, kterou žádný jiný resort neprošel. České celní právo se stalo jenom doprovodem jednotného celního práva ES<sup>26</sup>. Už na první pohled je tedy změna zásadní. Nesmíme přitom přehlédnout, že právo ES se od dřívějšího českého příliš neliší, jednotlivé celní instituty jsou stejné nebo velmi podobné.

Velkou neznámou je pro mne tuzemské uplatňování mimořádně podrobného a složitého zemědělského prá-

<sup>19</sup> § 37e zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech versus čl. 25 Smlouvy ES.

<sup>20</sup> V oblasti zaměstnání např. § 3 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, jež obecně zrovnoprávňuje občany jiných členských států EU s občany ČR.

<sup>21</sup> V novinách popisovaný případ zdržování jmenování v konkursu vybraného ředitele nemocnice – trvale v ČR žijícího německého občana. Právo (zákon č. 451/1991 Sb.) sice nepředpokládá vydávání tzv. lustračních osvědčení cizincům, z výkonu určitých funkcí však vylučuje pouze občany, kteří nedoloží negativní osvědčení.

<sup>22</sup> § 30 odst. 3 obchodního zákoníku (č. 513/1991 Sb.) před novelou č. 554/2004 Sb. z 24.9.2004. Jedná se o dobrý příklad rychlého uvedení českého práva do souladu s právem ES krátce po vstupu na základě rychlé reakce na stížnosti.

<sup>23</sup> § 69a živnostenského zákona (č. 455/1991 Sb.) vlastně předjímá diskutovaným návrhem liberalizační směrnice předpokládaný princip státu původu, jestliže obecně osvobozuje poskytovatele od povinností vyplývajících ze zákona. Jsem přesvědčen, že zde zákonodárce liberalizoval více, než mu Smlouva ES a jí vykládající judikatura Soudního dvora ukládá.

<sup>24</sup> Zejména čl. 81–82 Smlouvy ES a nařízení (ES) č. 1/2003.

<sup>25</sup> Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže...

<sup>26</sup> Jehož klíčovým pramenem je procesní úprava, tzv. celní kodex (nařízení ES).

va ES. Odvětví zemědělství podmínky a podrobnosti obecné i komoditní regulace zná, vždyť zásadně ovlivňuje jeho prosperitu. Jsou zde také nemalé peníze, přestože čeští zemědělci dostávají nyní jen část dotací ve srovnání se západními kolegy. Kolegiální vztahy resortu a jeho administrativy neumožňují však nahlédnout pod pokličku<sup>27</sup> tak dobře, abychom mohli posoudit, jak se zde právo ES vlastně uplatňuje.

Zvláštní ráz má uplatňování práva ES při koordinaci důchodových soustav členských států: v praxi se jedná o žadatele o důchod, kteří pracovali v Česku a na Slovensku. Evropský nátěr dostala dvoustranná smluvní úprava<sup>28</sup>. Česká správa sociálního zabezpečení o koordinaci ví, dokonce naznačuje dokonce snahu uplatnit ji na případy podrobené právnímu stavu před vstupem do EU.

České soudy v prvním roce členství řešily minimum případů, při kterých se musely vypořádávat s právem ES. Vždy se práva ES dovolávali žalobci nebo jiní účastníci řízení. Obvyklým řešením, které lze obecně považovat za správné, je odmítnutí této argumentace poukazem na nedostatek časové působnosti práva ES: případ se totiž posuzuje podle práva platného v okamžiku, který členství ČR obvykle předchází. Česká justice dnes řeší roky staré věci, nástup práva ES do českého soudnictví nemůže být proto jiný než pozvolný. Mnozí soudci tak nemusejí pociťovat potřebu studovat právo ES. Je směšné tvrdit, že se bez práva ES neobejdou, dostanou-li na stůl jeden případ do roka.

Snahy účastníků soudních řízení o předčasné uplatnění práva ES<sup>29</sup> jsou pochopitelné, soudy by jím však vstříc vycházet neměly. Přímé ani přednostní uplatnění práva ES (viz výše) zde rozhodně na místě není, zvažovat lze toliko užítí podpůrné, neboť aproximované české právo se uplatňovalo již roky před vstupem.

Správní soudnictví se s právem ES bude setkávat nejvíce. Právo ES se totiž při členění na odvětví českého práva dá totiž nejlépe charakterizovat jako „záporné správní právo“. Jeho standardy určují, co členský stát nesmí ze svého správního práva (v širokém

pojetí, včetně finančního práva, práva životního prostředí a sociálního zabezpečení) používat, resp. co by ve svém správním právu mít neměl. Správní soudnictví zabezpečuje stovka českých správních soudců (úseky správního soudnictví sedmi krajských soudů a Městského soudu v Praze a Nejvyšší správní soud). Dnes nicméně nemůžeme hovořit o soustavném uplatňování práva ES. Případů, kdy účastník řízení argumentoval právem ES anebo se s ním soudce cítil potřebu vypořádat sám, je minimum. Všechny se dosud vyřešily nebo daly vyřešit s poukazem na předčasnost argumentace.

Důležitou agendou správních soudů obou stupňů, kde se brzo bude zvažovat uplatnění práva ES, je koordinace sociálního zabezpečení tzv. československých důchodců. Zdrojem problémů je diferenciací důchodového zabezpečení nástupnických republik: české důchody jsou vyšší než slovenské. Administrativní rozdělení jednotné důchodové soustavy na základě dvoustranné smlouvy vyvolalo nepříznivé důsledky pro některé žadatele o důchod, kteří mají různě silné vazby k oběma státům. Na tyto důsledky poukazuje Ústavní soud<sup>30</sup>, své představy však ani dodatečně nedopracoval. Jím naznačované pojetí základních práv ovšem tíží napětí s všeobecným požadavkem rovnosti občanů členských států. Soudní dohra případů bude zřejmě zdoluhavá. Téma otevírá prostor pro debaty o řadě problémů. Může dojít ke střetu práva ES a národního standardu základních práv, jak je vidí český Ústavní soud. Jde přitom o jedinečný problém, který začal více než deset let před vstupem do EU. Série žalob odhaluje také trvalý problém polistopadové české justice: nízkou autoritu problematice judikatury vyšších soudů. Problém se vleče roky a řešení je v nedohlednu.

Nejrozmanitější uplatňování práva ES českými správními soudy se ale patrně bude týkat daní. Daňové věci jsou rostoucí agendou<sup>31</sup>, právo ES se mnohostranně dotýká daní jak nepřímých, které harmonizuje, tak přímých, které koordinuje a potlačuje diskriminaci při jejich ukládání. Velkou roli zde vedle směrnic sehrává judikatura Soudního dvora.

<sup>27</sup> České správní soudy v podstatě neřeší žádné žaloby zemědělců nespokojených s přidělenými dotacemi, ať už podle minulého českého práva nebo současného evropského a českého práva. Toliko Ústavní soud se opakovaně zabýval produkčními kvótami cukru a mléka, ovšem na návrh skupiny poslanců.

<sup>28</sup> Čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení byl převzat Smlouvou o přistoupení do mechanismu koordinace dle nařízení č. 1408/71 jako zvláštní forma rozdělení československého unitárního důchodového systému. Do věci vstoupil svými nálezy Ústavní soud (poprvé č. II ÚS 405/02 ze 3. 6. 2003), kterými smluvní odkázání blíže nepřilíh přese přesně vymezeného okruhu osob slovenskému důchodovému zabezpečení označil jako diskriminační zbavení práva na sociální zabezpečení ve stáří. České správní soudy si ovšem s těmito stručnými nálezy pochopitelně moc nevědí rady (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ads 62/2003–31 ze 23.2.2005). Jakékoli myslitelné zohlednění nálezu se totiž zakládá na použití kritéria státního občanství nebo dlouhodobého pobytu. Zjevné nebo zastřené rozlišování podle občanství je však obecně neslučitelné podle práva ES. Stanovisko Soudního dvora vyjádřené v odpovědi na výkladovou otázku českého soudu bude dříve či později (nejlépe v okamžiku, kdy soudy začnou řešit případ podle práva platného po 1. 5. 2004) nezbytné. Za vysvětlení složité problematiky vděčím především JUDr. Miladě Tomkové, soudkyni Nejvyššího správního soudu a Mgr. Janu M. Pašserovi, LL.M., soudci–stážistovi tamtéž.

<sup>29</sup> Např. poukaz kasačního stěžovatele směrnicí č. 2003/9/ES (minimální normy pro žadatele o azyl), odmítnutý rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 5 Azs 56/2004–56 (č. 366/2004 Sb.NSS). Lhůta pro transpozici ještě neuplynula, nadto šlo o právní stav předcházející vstupu ČR do EU. Nejvyšší správní soud shledal argumentaci nepřipustnou též po věcné stránce.

<sup>30</sup> Poprvé nález č. II. ÚS 405/02 (Sb. n.u.ÚS Svazek č. 30, nález č.80, str. 245, dle ASPI).

<sup>31</sup> Nejméně třetina nového nápadu správních úseků krajských soudů po odeznění vlny žalob proti zamítnutí žádostí o azyl.

Uplatnění práva ES v jiných větvích soudnictví by si zasloužilo samostatný článek. Předpokládám rychlé uvědomování si role nařízení zabezpečujících justiční spolupráci ve věcech civilních. Právo ES zde vlastně nastupuje na místo kooperačních smluv. Vzácná je naopak nyní jistě argumentace právem ES ze strany účastníků i soudů samotných při výkladu transpozičního práva (právo ES se nejvíce dotklo práva obchodních společností, ochrany spotřebitele či pracovních podmínek). Spolupráce soudů ve věcech trestních se nutně zakládá na aproximovaném vnitrostátním právu, zvažovat lze nanejvýš podpůrné použití aktů třetího pilíře při jeho výkladu. Kuse informace o rané argumentaci právem ES naznačují, že je většinou nepatřičná.

Žádný český soud dosud patrně<sup>32</sup> nepoložil výkladovou (předběžnou) otázku Soudnímu dvoru. Je to dobře či nikoli? Pouze maďarské soudy již položily dvě výkladové otázky, soudy ostatních členských států dosud nikoli. Polský *Naczelny sad administracyjny* byl podle slov svého představitele<sup>33</sup> již mnohokrát žalobci, resp. jejich advokáty žádán, aby se dotázal v Lucemburku, vždy však žádost zamítl. Zdrženlivost je jistě namístě, padesát let vytvářená judikatura Soudního dvora řeší – podle doktríny *acte éclairé* – jistě většínu začínajících případů. Čeští advokáti podobně cíl nejsou<sup>34</sup>. To může nástup práva ES výrazně oddálit. V jiných státech totiž advokáti sehráli důležitou roli při prosazování práva E(H)S v každodenním právním životě, zejména před soudy.

Pomalý nástup práva ES do české justice samozřejmě nezpůsobuje jen pomalost soudů a nevelká orientace advokátů. Zapomínat bychom neměli na to, že české soudy mají jinou agendu než soudy stávajících členských států. Valná část obrovské agendy je důsledkem hospodářských, politických a společenských změn posledních patnácti let, kdy se justice ocitla na pokraji kolapsu. Jsou ale také věci, o které se Češi dosud nesoudí. Nemůžeme očekávat, že česká „euroagenda“ bude stejná jako agenda soudů stávajících členských států, je-li česká soudní agenda (a podobně patrně slovenská či maďarská...) odlišná jako celek.

Zásadní roli při zavádění práva ES v Česku sehraje jistě Ústavní soud. Jeho první stanoviska k postavení tohoto nadstátního právního řádu totiž jistě – přes

všechna školení o výsadním postavení práva ES – nemálo ovlivní postoje obecných soudů.

Za nejvhodnější samozřejmě považují plné akceptování primátu práva ES včetně jeho absolutní přednosti před základními právy a ústavní organizací státu. Ústavní soud nicméně patrně – podobně jako Ústavní soudy v některých stávajících členských státech (Německo, Itálie, Španělsko) – setrvá na přesvědčení, že legitimita tohoto nadnárodního právního řádu vychází z Ústavy ČR, přičemž neopomene zdůraznit nedotknutelnost českého vyjádření základních práv. Důraz na národní ústavnost je přece smyslem jeho existence. Dovození postavení pramenů práva ES z Ústavy ČR (inkorporační klausule po tzv. euro-novele) by mi ale už vhodné nepřišlo. Způsoby svého uplatnění totiž stanoví – ústy Soudního dvora – právo ES samo. Zpochybňování primátu ve své podstatě bych považoval za nešťastné, ba nebezpečné. Česko přece vstoupilo do EU až v době, kdy byl primát již ustáleným a uznaným rysem práva ES.

Ústavní soud dostává právě v těchto měsících možnost vyjádřit se k postavení práva ES, resp. EU v českém prostředí v několika právě rozhodovaných kauzách, např. při (již několikátém) rozhodování o produkčních kvótách anebo o tzv. evropském zatykači<sup>35</sup>.

Skutečné zvnitřnění primátu práva ES je pocho-pitelně náročné pro většinu českých právníků, ať už pracují jako advokáti, podnikoví právníci, úředníci nebo soudci. Je zde přece jenom nový právní řád, který je sice formálně náš, ale fakticky zůstává cizí. Nemalá část práva se tvoří vně českého území, Česko přitom může jeho rozvoj a změny ovlivnit jen málo. Toto právo popisuje řada jazyků, mezi nimiž je čeština nováčkem, vykládá se jinak a pracuje s ním čtyřsetmilionové společenství. Primát práva ES bude opakovaně šokovat politiky, české zákonodárství se totiž ocitá ve svěrací kazajce. Mnoho zákonů se bude muset přijmout, nebude-li chtít stát riskovat následky předvídané právem ES a politickou praxí EU.

Primát práva ES a výsadní postavení práva EU vůbec si jistě jenom pozvolna uvědomí česká veřejnost (samozřejmě na intelektuální úrovni inteligentního laika bez právního vzdělání). Postoje politiků – prezident Klaus jako prominentní euroskeptik ovládl

<sup>32</sup> Úřední věstník informuje o otázkách položených před třemi až čtyřmi měsíci.

<sup>33</sup> Příspěvek Prof. *M. Żirk-Sadowského*, místopředsedy NSA „Judicial decisions of the Supreme Administrative Court in Poland after the Accession to UE (Summary)“ na sympoziu *National Judges as Judges of EC Law*, pořádaného Oesterreichische Akademie der Wissenschaften, 21.–23. dubna 2005 ve Vídni (sborník se připravuje).

<sup>34</sup> Údajně s návrhem na položení otázky týkající se výkladu čl. 295 Smlouvy ES neuspěl před blíže neurčeným okresním soudem veřejnosti známý potomek šlechtického rodu, domáhající se restituce majetku konfiskovaného v roce 1945. Jde o jediný mě známý případ žádosti o položení výkladové otázky.

<sup>35</sup> Návrh podala skupina poslanců ODS v listopadu 2004 (<http://www.tiscali.cz>, *Tiscali/ČTK* „ODS napadla eurozatykač u Ústavního soudu“). Jakkoli jako pedagog práva EU nepřekvapivě sdílím přesvědčení o legitimitě práva ES sebou samým, návrh však považuji za odůvodněný. Důsledná transpozice rámcového rozhodnutí č. 2002/584/JVV vyžaduje změnu čl. 14 Listiny základních práv a svobod, která zapovídá nucení občana k opuštění ČR. Tzv. eurokonformní výklad patrně na místě není, sama vláda jako navrhovatel příslušné novely trestního řádu původně předpokládala doprovodnou novelizaci Listiny, od níž upustila až když se dala očekávat její neprůchodnost. Polský *Trybunał Konstytucyjny* 27. 4. 2005 rozhodl o neslučitelnosti příslušného ustanovení polského trestního řádu se srovnatelným ustanovením ústavy, jde-li o vydávání polských občanů, účinnost nálezu přitom odložil o 18 měsíců (!).

veřejnou debatu o EU – při zavádění práva ES přitom ve státě, který nemá dosud stabilizované právo, sehrávají podle mne větší roli, než právní teoretici obvykle připouštějí.

Za velkou překážku uplatňování práva ES se často považuje nedostatek informací. „Kde vlastně právo ES nalezneme?“, slýchám často. Jde spíš o nedostatek elánu jej hledat, popř. nejistota co se vlastně má hledat. „Nový“ EURLex<sup>36</sup> poskytuje dnes prostřednictvím Internetu českou verzi práva ES v plném rozsahu. Za velký nedostatek můžeme považovat ovšem nedostatek aktualizovaných znění zřizovacích smluv, směrnic, nařízení, rozhodnutí a dalších aktů práva ES. Při informování o právu ES nemálo selhaly instituce samotné EU. Překládání a prověřování právních textů se zpožďovalo a zvláštní vydání Úředního věstníku v češtině dosud není hotové<sup>37</sup>. Dříve nebo později před českými úřady a soudy někdo vznese námitku formální nedostupnosti práva ES v češtině<sup>38</sup>.

Jaké závěry můžeme z pozorování uplatňování práva ES po roce členství ČR vyvodit? Nesmíme především vidět černobíle. Právo ES se v Česku jistě uplatňuje, jakkoli stokrát více skrytě než zjevně. Četnost vědomého uplatňování práva ES je rozdílná, soudy se vypořádávají teprve s prvními případy, přičemž nezřídka jeho vyzývání na místě ještě není. Masové „uvědomování si práva ES“ je a bude postupné, úro-

veň znalostí tohoto nového právního řádu bude i mezi profesionály po řadu let nerovnoměrná.

Závěrečné konstatování je proto zdůraznění samozřejmého. Právo ES v každodenní právní a společenské praxi vůbec nevytlačuje práva členských států, zůstává stále jen jejich doplňkem<sup>39</sup>. Podobnou pozici má ostatně Evropská unie samotná. Členské státy jsou stále mnohem důležitější, nevyvinutá nadstátní struktura je pouze jejich zastřešením.

*The Czech Republic became new member of the European Union in May 2004. It is obliged to apply almost all EC law since the date of accession. However, we can observe now (mid 2005) only the first penetrations of this law in Czech legal reality. Delayed introduction of EC law has been caused mainly by the nature of this unique law. EC law is usually covert. Not only directives but also basic freedoms have been transposed into Czech law. Its correct application usually ensures compliance with EC standards. Comprehensive EC legal framework (expressed in regulations) is limited to administration of agriculture and customs. Czech courts have encountered only several cases involving EC law. Ordinary Czech lawyers know only a few about EC law and they do not need to improve their knowledge about it for their everyday practice. EC law remains only additive to Czech law.*

<sup>36</sup> <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/cs/index.htm>.

<sup>37</sup> Anglická verze webových stránek EURLexu nám dnes opatrně sděluje, že „svazky zvláštního vydání Úředního věstníku EU v češtině se budou vydávat postupně mezi 1.5. 2004 a polovinou roku 2005“.

<sup>38</sup> Jsem zvědav, jak se s tímto problémem české soudy (včetně Ústavního, Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu) a koneckonců také Soudní dvůr vypořádají. Na jedné straně je totiž potřeba každodenního uplatňování práva ES (např. celního), na druhé straně je nárok obyvatel členských států na sdělení tohoto práva v každém jednotlivém úředním jazyku EU. Podobný problém má právo ES také v dalších nových členských státech. Soudní dvůr totiž v minulosti rozsudkem připustil osvobození jednotlivce od povinností vyplývajících stanovených právem ES, jestliže nebyla v Úředním věstníku EU zveřejněna příslušná jazyková verze (zde finská) je popisujícího dokumentu práva ES. Není ale jisté, zda bude Soudní dvůr připraven tento přísný nárok vztáhnout i na situaci, jež nastala po loňském rozšíření. Nezodpovězené také zůstávají důsledky formální nedostupnosti příslušné jazykové verze práva ES pro státní orgány a instituce.

<sup>39</sup> Ústavní soud na svém brněnském sídle trvale vyvěšuje českou i evropskou vlajku. Věřím, že tento symbolický krok – u českých veřejných institucí poměrně vzácný – naznačuje ochotu brát právo ES skutečně vážně. Kdybychom měli vyjadřovat důležitost právních řádů vlajkami, pak by se vedle dvoumetrové vlajky s bílým a červeným pruhem a modrým klínem třepetal malý modrý praporek s věncem zlatých hvězd.