



Evropské právo 2

JEDNOTNÝ VNITŘNÍ TRH

NADĚŽDA ŠIŠKOVÁ
a kolektiv



Wolters Kluwer
Česká republika

Vzor citace: ŠIŠKOVÁ, N. a kol. *Evropské právo 2 – Jednotný vnitřní trh*.
Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 264 s.

Právní stav publikace je k 1. 2. 2012.
Recenzent: doc. JUDr. Pavel Svoboda, Ph.D., D.E.A.

© doc. JUDr. Naděžda Šišková, Ph.D., a kol., 2012
ISBN 978-80-7357-949-4 (váz.)
ISBN 978-80-7357-835-0 (e-pub)

AUTOŘI JEDNOTLIVÝCH ČÁSTÍ

doc. JUDr. Naděžda Šišková, Ph.D. – vedoucí autorského kolektivu, vedoucí katedry evropského práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci
Předmluva, kapitola I, II, celková koncepce díla, redakční a editorské práce

JUDr. Michal Petr, Ph.D. – místopředseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ČR, člen katedry evropského práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci
Kapitola III, V, VII

doc. JUDr. Bohumil Pikna, CSc. – člen katedry mezinárodních vztahů a evropských studií Metropolitní univerzity Praha
Kapitola VIII

JUDr. Jiří Georgiev, Ph.D. – zástupce vrchního ředitele Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR, člen katedry ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze
Kapitola IV

JUDr. Blanka Vítová, Ph.D., LL.M. – členka katedry občanského a pracovního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci
Kapitola IX

JUDr. Ondřej Hamuřák – tajemník katedry evropského práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci
Kapitola VI

OBSAH

Autoři jednotlivých částí	5
Předmluva	13
Kapitola I: Výchozí pojmy	15
Úvod do jednotného vnitřního trhu	15
1.1 Společný trh	15
1.2 Jednotný vnitřní trh (JVT)	17
1.3 Hospodářská a měnová unie (HMU)	19
Kapitola II: Volný pohyb zboží	21
2.1 Přehled opatření k zajištění volného pohybu zboží	21
2.2 Celní unie	21
2.2.1 Celní unie z hlediska <i>ratione materiae</i>	21
2.2.2 Celní unie z hlediska <i>ratione loci</i>	22
2.2.3 Společný celní sazebník (SCS)	23
2.2.4 Vnitřní aspekt celní unie – zákaz ukládání cel a dávek s rovnocenným účinkem jako clo mezi členskými státy	23
2.2.5 Dávky s obdobným (rovnocenným, totožným) účinkem jako clo	24
2.3 Kvantitativní omezení vývozu a dovozu	25
2.3.1 Opatření s rovnocenným účinkem jako kvantitativní omezení vývozu a dovozu (ORUKO)	26
2.4 Výjimky ze zákazu diskriminačních omezení dovozu, vývozu nebo tranzitu (čl. 36 SFEU)	29
2.4.1 Veřejná morálka	30
2.4.2 Veřejný pořádek	30
2.4.3 Veřejná bezpečnost	31
2.4.4 Ochrana zdraví a života lidí a zvířat, ochrana rostlin	31
2.4.5 Ochrana národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu	32

2.4.6	Ochrana průmyslového nebo obchodního vlastnictví	32
2.4.7	Prostředky svévolné diskriminace a zastřené omezování obchodu mezi státy	33
2.5	Zákaz diskriminace v daňové oblasti	33
2.6	Státní monopoly komerční povahy	34
Kapitola III: Volný pohyb osob		36
3.1	Volný pohyb jako právo občana EU	36
3.2	Právo pohybu	38
3.3	Právo pobytu	39
3.4	Právo na rovné zacházení	40
3.5	Omezení svobody pohybu a pobytu	42
3.6	Volný pohyb pracovníků	43
3.7	Práva pracovníků	44
Kapitola IV: Evropské občanství		47
4.1	Úvod. Historické, politické a právní předpoklady vzniku evropského občanství	47
4.2	Povaha a strukturální prvky občanství EU	50
4.3	Občanská a politická práva vyplývající z volného pohybu osob	57
4.3.1	Právo volného pohybu a pobytu	57
4.3.2	Politická práva	60
4.3.3	Další oprávnění	62
Kapitola V: Svoboda usazování a poskytování služeb		64
5.1	Svoboda usazování fyzických osob	66
5.1.1	Omezení svobody usazování	67
5.1.2	Uznávání diplomů a kvalifikací	67
5.2	Svoboda usazování právnických osob	70
5.2.1	Změna sídla právnické společnosti	70
5.2.2	Zřizování poboček	71
5.3	Unijní právo obchodních společností	73
5.3.1	Harmonizace práva obchodních společností	73
5.3.2	Nadnárodní formy obchodních společností	75
5.4	Volný pohyb služeb	78
5.4.1	Pojem služby	78
5.4.2	Sektorové výjimky a liberalizace	79
5.4.3	Omezení volného pohybu služeb	80

5.4.4	Uznávání diplomů a kvalifikací	81
5.4.5	Směrnice o službách	82

Kapitola VI: Volný pohyb kapitálu a plateb.

	Hospodářská a měnová unie	84
6.1	Volný pohyb kapitálu a plateb	85
6.1.1	Vývoj svobody volného pohybu kapitálu a plateb	85
6.1.2	Kapitál, platby a ostatní svobody vnitřního trhu	87
6.1.3	Režim volného pohybu kapitálu a plateb – zákaz omezení a výjimky ze zákazu	88
6.2	Hospodářská a měnová unie	92
6.2.1	Vytváření hospodářské a měnové unie v rámci evropské integrace	92
6.2.2	Podmínky účasti států na hospodářské a měnové unii	94
6.2.3	Institucionální zabezpečení fungování hospodářské a měnové unie	95

Kapitola VII: Hospodářská soutěž

7.1	Stručná historie unijního soutěžního práva	97
7.2	Předmět a účel soutěžního práva	100
7.3	Vztah národního a unijního soutěžního práva	103
7.4	Základní pojmy soutěžního práva	104
7.4.1	Podniky a sdružení podniků	104
7.4.2	Relevantní trh	107
7.5	Zakázané dohody	110
7.5.1	Formy dohod	111
7.5.2	Způsobilost dohody narušit soutěž	113
7.5.3	Dohody menšího významu	116
7.5.4	Výjimky ze zákazu dohod	117
7.5.5	Příklady zakázaných dohod	119
7.6	Zneužívání dominantního postavení	121
7.6.1	Dominantní postavení	121
7.6.2	Zneužívání dominantního postavení	123
7.6.3	Příklady zneužívání dominantního postavení	125
7.7	Řízení ve věcech dohod a dominance	126
7.7.1	Evropská soutěžní síť	127
7.7.2	Průběh řízení před Komisí	129
7.7.3	Výšetřovací oprávnění	131
7.7.4	Program leniency	132

7.8	Kontrola koncentrací	134
7.8.1	Pojem koncentrace	134
7.8.2	Narušení soutěže v důsledku koncentrace	136
7.8.3	Řízení o povolení spojení	138
7.8.4	Zákaz uskutečňování spojení	139
7.9	Soukromé prosazování soutěžního práva	140
7.9.1	Soukromoprávní důsledky porušení soutěžního práva	140
7.9.2	Iniciativy Komise v oblasti odpovědnosti za škodu	142
7.10	Veřejné podniky a podniky zvláštních a výlučných práv	143
7.11	Veřejná podpora	146
7.11.1	Pojem veřejné podpory	147
7.11.2	Slučitelnost podpory s vnitřním trhem	148
7.11.3	Řízení ve věcech veřejné podpory	150
7.12	Kontrola zadávání veřejných zakázek	150
7.12.1	Působnost zadávacích směrnic	151
7.12.2	Zadávací řízení	152
7.12.3	Přezkum zadávacího řízení	153
Kapitola VIII:	Prostor svobody, bezpečnosti a práva	154
8.1	Pojmové vymezení prostoru svobody, bezpečnosti a práva jako unijní oblasti	154
8.1.1	Geneze vzniku institutu	154
8.2	Charakteristika oblasti a základní terminologie	157
8.3	Legislativně-právní aspekty relevantních oblastí po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost	160
8.4	Základní koncepční dokumenty	164
8.4.1	Stockholmský program	164
8.4.2	Strategie vnitřní bezpečnosti EU	169
8.5	Justiční spolupráce v trestních věcech	171
8.5.1	Unijní dimenze spolupráce	171
8.5.2	Eurojust	173
8.5.3	Evropská justiční síť	176
8.5.4	Evropský zatýkácí rozkaz	178
8.5.5	Společné vyšetřovací týmy	180
8.6	Justiční spolupráce v občanských věcech	181
8.6.1	Vývoj a základy spolupráce	181
8.6.2	Lisabonská úprava	185
8.6.3	Evropská soudní síť pro občanské a obchodní věci	186

8.7	Policejní spolupráce	187
8.7.1	Unijní dimenze spolupráce	187
8.7.2	EUROPOL	189
8.8	Azylová a cizinecká politika	196
8.8.1	Vývoj obou politik v rámci Unie	196
8.8.2	Koncepční přístupy	197
8.8.3	Společná azylová politika	199
8.8.3.1	Nařízení k azylu	201
8.8.3.2	Takzvaná kvalifikační a procedurální směrnice	203
8.8.4	Společná cizinecká politika	205
8.8.5	Společná vízová politika	206
8.8.5.1	Vízový informační systém (VIS)	209
8.8.6	Eurodac	211
8.9	Schengenská spolupráce	212
8.9.1	Charakteristika a právní aspekty spolupráce	212
8.9.2	Schengenský hraniční kodex	215
8.9.3	Schengenský informační systém (SIS)	219

Kapitola IX: Vybrané aspekty soukromého práva – ochrana

	spotřebitele v EU	223
9.1	Úvodní poznámky	223
9.2	Pojetí spotřebitele	225
9.3	Akční programy v oblasti ochrany spotřebitele	227
9.3.1	Akční program v oblasti spotřebitelské politiky (2007–2013)	227
9.3.2	Program spotřebitelé na období 2014–2020	228
9.4	Vybrané směrnice na ochranu spotřebitele	228
9.4.1	Směrnice Rady 93/13/EHS ze dne 5. dubna 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách	228
9.4.2	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES ze dne 25. května 1999 o některých aspektech prodeje spotřebního zboží a záruk na toto zboží	231
9.4.3	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES a ruší se směrnice Rady 85/577/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES	233

9.4.4	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/122/ES ze dne 14. ledna 2009 o ochraně spotřebitele ve vztahu k některým aspektům smluv o dočasném užívání ubytovacího zařízení (timeshare), o dlouhodobých rekreačních produktech, o dalším prodeji a o výměně . . .	239
9.4.5	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS	242
9.4.6	Směrnice Rady 90/314/EHS ze dne 13. června 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy	244
9.4.7	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES ze dne 8. června 2000 o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu (směrnice o elektronickém obchodu)	245
9.4.8	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2006/2004/ES (směrnice o nekalých obchodních praktikách)	246
9.4.9	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/114/ES ze dne 12. prosince 2006 o klamavé a srovnávací reklamě	249
9.4.10	Směrnice Rady 85/374/EHS ze dne 25. července 1985 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se odpovědnosti za vadné výrobky	250
	Základní literatura	252
	Ostatní prameny	253
	Judikatura	258

PŘEDMLUVA

Předkládaná publikace je vysokoškolskou učebnicí z materiálního práva EU, která navazuje na dříve vydanou učebnici (ŠIŠKOVÁ, N., STEHLÍK, V. *Evropské právo 1 – Ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007). Dohromady tak tvoří koherentní a ucelený studijní materiál pro posluchače právnických a jiných fakult, kde evropské právo je vyučováno (přínejmenším) dvousemestrálně.

Uvedený text, který vznikl jako základní učebnice a klíčový studijní materiál pro studenty PF UP, kde většina autorů působí, tvoří soubor vybraných přednášek. Proto tato učebnice neaspiruje na všezahrnující výklad veškeré relevantní látky z oblasti vnitřního trhu (JVT), ale orientuje se na vybrané instituty materiálního práva EU, které jsou pro uchopení a zvládnutí problematiky vnitřního trhu EU klíčové. Učebnice přináší zejména sondu do tradičních institutů materiálního práva EU (realizace čtyř základních svobod a právo hospodářské soutěže). Zároveň se zaměřuje a akcentuje relativně nové oblasti, které se v poslední době zvláště dynamicky rozvíjí a jež formálně překračují původní záměr JVT. Proto podstatně širší dimenze, nežli tomu je běžné u klasických učebnic evropského práva, byla vyhrazena otázkám, co se týče prostoru svobody, bezpečnosti a práva a rovněž tak ochrany spotřebitele. Přičemž rozsah přiblížení látky v uvedených oblastech byl dán nejen tou skutečností, že se jedná o překotně se vyvíjející instituty, ale i s ohledem na jejich významné dopady na jednotlivce.¹

Část otázek, které v této učebnici nebyly pokryté, přibližuje rovněž další publikace autorů z katedry evropského práva PF UP (STEHLÍK, V., HAMULÁK, O., PETR, M. *Praktikum práva Evropské unie. Vnitřní trh*. Praha: Leges, 2011), která slouží jako pomůcka pro seminární výuku.

¹ Text učebnice *Evropské právo 2 – Jednotný vnitřní trh EU* sice formálně přesahuje rámec jednotného vnitřního trhu, a tím přesněji odpovídá angl. pojmu „substantive law“, avšak uvedený název byl zvolen proto, že se jedná o pojem v právní literatuře značně ukotvený, více vžitý pro danou oblast a překládaný do češtiny různými autory stejně.

Na přípravě publikace se podíleli nejen akademičtí pracovníci (členové katedry evropského práva a katedry občanského a pracovního práva z Právnické fakulty UP v Olomouci a katedry mezinárodních vztahů a evropských studií Metropolitní univerzity v Praze), ale rovněž významní odborníci z praxe (z Úřadu na ochranu hospodářské soutěže a Úřadu vlády ČR).

Učebnice *Evropské právo 2 – Jednotný vnitřní trh* je hlavním výstupem grantového projektu stejného názvu, poskytnutého Fondem rozvoje vysokých škol.

Za autorský kolektiv

doc. JUDr. Naděžda Šišková, Ph.D.
vedoucí katedry evropského práva PF UP
profesorka Jean Monnet v oboru evropského práva
předsedkyně České asociace pro evropská studia

Výchozí pojmy

Úvod do jednotného vnitřního trhu

Původní komunitární pilíř, jenž představuje integrující se jádro EU, je v hmotněprávní rovině založen na realizaci čtyř základních svobod (volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu). Přičemž, co se týče jeho vývoje, prošel různými etapy regionální ekonomické integrace.

1.1 Společný trh

Historicky nejstarší a původní etapou bylo vytvoření **společného trhu**.

Pojem společný trh obecně je vnímán v teorii a praxi jako určitý stupeň mezinárodní makroekonomické integrace na rozhraní mezi celní a hospodářskou unií.

Celní unií se rozumí prostor (též zóna, oblast) vytvořený na základě mezinárodní smlouvy, ve kterém jsou odstraněny vzájemné překážky obchodu (cla, dávky s obdobným účinkem, kvóty) a jenž je charakterizován společným celním tarifem vůči třetím státům. Jinými slovy, je zde přítomen jak prvek vnitřní (odstranění překážek volného pohybu zboží mezi zúčastněnými státy), tak i prvek vnější (společný celní tarif navenek).

Pokud schází vnější prvek, jedná se o **zónu volného obchodu**, kdy dotčené státy mezi sebou sice odstraňují překážky obchodu, avšak navenek tyto překážky upravuje každý stát samostatně a nezávisle na ostatních. Uvedené specifikum zóny volného obchodu má své významné konsekvence a odlišnosti od celní unie. Jsou to jednak cirkulace v rámci zóny pouze toho zboží, které má

svůj původ v tomto prostoru, a jednak nebezpečí vzniku tzv. obchodních odklonů (nepřirozených toků zboží přes hranice států s nejslabšími překážkami).²

Společný trh jde dále nejen tehdy, pokud se jedná o zónu volného obchodu, ale taktéž i celní unie, protože nad rámec volného pohybu zboží umožňuje volný pohyb i dalších ekonomických činitelů.

Pokud se týče **společného trhu** v rámci nadstátních entit, je nutno uvést, že již první zřizovací smlouva, Smlouva o založení ESUO (Pařížská smlouva) z roku 1951, poukazuje na společný trh jako jeden ze tří určujících znaků a základních kamenů, na nichž je Společenství založeno (zároveň se společnými cíli a společnými orgány).

Pařížská smlouva vymezila společný trh ve svém článku 4 negativním způsobem, tedy tak, že určila skutečnosti, které jsou s tímto prostorem neslučitelné, zejména:

- dovozní nebo vývozní cla,
- kvantitativní omezení vývozu a dovozu,
- státní subvence nebo podpory,
- zvláštní poplatky,
- rozdělení trhu.

Smlouva ESUO upravila rovněž zákaz dalších opatření neslučitelných se společným trhem (např. zákaz zneužití dominantního postavení).

V intencích Smlouvy EHS z roku 1957 *společný trh zahrnuje vytvoření celní unie se zrušením dovozních a vývozních cel a kvantitativních omezení při obchodu mezi členskými státy a ostatních opatření s obdobným účinkem, zákaz diskriminace a zavedení společného celního sazebníku a společné obchodní politiky vůči třetím státům.*

Z temporálního hlediska měl společný trh ES vzniknout postupně, v průběhu 12letého přechodného období, jež se členilo na tři čtyřleté etapy, přičemž na základě čl. 8 Smlouvy EHS ukončení celého tranzitního období se mělo odehrát k 31. 12. 1969.

V praxi se podařilo vytvořit celní unii dokonce o rok a půl dříve, k 1. 7. 1968. Jinými slovy, k tomuto datu dosáhlo Společenství stavu, který vyžadovaly zřizovací smlouvy, skoro ve všech oblastech, kromě zemědělství.

Společný trh v tu dobu zahrnoval:

- **celní unii**, včetně volného pohybu zboží mezi členskými státy (avšak s přetrvávajícími věcnými, technickými a daňovými překážkami), společného celního sazebníku (vytvořeného na základě nařízení Rady z 1. 7. 1968) a společné obchodní politiky vůči třetím státům;

² Podrobněji viz SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 166.

- **volný pohyb pracovníků** (nikoliv všech fyzických osob, ale pouze pracovníků);
- **volný pohyb služeb** (avšak se zachováním systému licencí, tedy zvláštních povolení pro určité druhy služeb v jiném členském státě);
- **volný pohyb kapitálu** (avšak s určitými omezeními).

Lze tedy shrnout, že pojem společný trh je tak pojmem historicky starším a méně integrovaným nežli jednotný vnitřní trh. Pro existenci a fungování Společenství měl společný trh takový význam, že se dokonce stal synonymem jeho názvu (říkalo se členským státům ES „státy společného trhu“).

Ačkoli byl dosažený stav vnímán na konci šedesátých let jako významný úspěch, nicméně od začátku osmdesátých let byl již označován za stagnaci a soustavně kritizován za malou propojenost národních trhů členských států.

Bylo tomu tak proto, že společný trh nezajistil v rámci čtyř základních svobod odstranění všech překážek. Například zboží sice nebylo proclíváno a nebylo omezováno co do množství, avšak neproudilo volně, protože mělo splňovat i další požadavky – technické, sanitární, bezpečnostní atd.

Tedy „volný pohyb“ nebyl *de facto* zcela volný.

1.2 Jednotný vnitřní trh (JVT)

S ohledem na výše uvedené není překvapující, že na začátku osmdesátých let sílil tlak na zrušení dosavadních překážek volného pohybu, odbourávání kontrol na vnitřních hranicích ES a odstranění zbývajících příčin fragmentace trhu Společenství. Zastřešujícím mottem těchto snah se stal nový pojem – **jednotný vnitřní trh** (JVT). O něm se diskutovalo na evropských summitech v Kodani (1982), Dublinu (1984) a Bruselu (1985).

Záměr vytvořit jednotný vnitřní trh byl vtělen do tzv. Bílé knihy (*Opatření k uskutečnění vnitřního trhu EHS*), kterou zveřejnila Evropská komise 14. 6. 1985 a jež byla schválena na zasedání Evropské rady v Miláně 29. 6. 1985.

Uvedený analytický dokument EK, u jehož zrodu stál komisař lord Cockfield, konkretizoval stávající překážky a stanovil 279 opatření, nutných pro jejich odstranění.

Bílá kniha z roku 1985 rozčlenila překážky do tří druhů:

1. odstranění materiálních neboli věcných překážek (především kontrol na vnitřních hranicích);

2. odstranění technických překážek (předpisů upravujících technické parametry výrobků a existujících certifikačních, inspekčních a kontrolních procedur k ověřování technických parametrů zboží);
3. odstranění daňových překážek (spočívajících v nepřímých daních).

Bílá kniha se stala základem pro modifikaci primárního práva v podobě přijetí Jednotného evropského aktu (*Single European Act*, JEA) podepsaného dne 17. 2. 1986 v Lucemburku a dne 28. 2. 1986 v Haagu.

JEA stanovil časový horizont pro uskutečnění jednotného vnitřního trhu, který měl být zaveden do 1. 1. 1993. JEA rovněž přinesl definici jednotného vnitřního trhu, přičemž všechny následující modifikující akty primárního práva tuto definici převzaly, včetně Lisabonské smlouvy. Na základě čl. 26 odst. 2 SFEU „**jednotný vnitřní trh** zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, ve kterém je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s ustanovením smluv“. Lisabonská smlouva nicméně nepřevzala extenzivnější formulaci JVT, akcentující hospodářskou soutěž. Tak např. Bílá kniha z roku 1995 „O přípravě přidružených států střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu EU“ uvádí: „*Je to rovněž trh, který má svou sociální dimenzi a podporuje se v něm aktivní hospodářská soutěž. Všechny systémové brzdy a kontroly nezbytné k zajištění toho, že pravidla budou respektována, se uplatňují uvnitř trhu, nikoliv při přechodu hranic jednotných států.*“ Obdobné definice JVT ve znění Ústavní smlouvy mluví o volné a nenarušené hospodářské soutěži.

Jednotný vnitřní trh znamená nejen propojení a sloučení národních trhů členských států do jednoho prostoru bez vnitřních hranic s ujednoceným režimem (režimem jednotného trhu), ale rovněž fungování určitých zásad. Těmito jsou: *zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti, nový přístup, minimální harmonizace a vzájemné uznávání národních úprav* (podrobněji viz dále).

Relevantní úpravu ve vztahu k jednotnému vnitřnímu trhu nalezneme rovněž i v článku 3 odst. 3 SEU, ve znění Lisabonské smlouvy, který, co se týče svého konceptu, je fakticky „kombinací některých cílů z čl. 2 SEU a čl. 2 SES...“³ a zahrnuje několik základních skupin (týká se ekonomiky, práv občanů v ekonomickém životě, spolupráce členských států v hospodářském životě, ochraňuje kulturní svébytnosti členských států).⁴

Ačkoliv dovršení JVT konstatovala již Maastrichtská smlouva v roce 1992, určité slabiny v jeho plynulém fungování nicméně odhalila zpráva Maria

³ SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, s. 15.

⁴ Tamtéž.

Montiho s názvem *New strategy for the Single Market*, přijatá téměř 20 let poté (9. 5. 2010).

K překonání těchto přetrvávajících se obtíží, spojených s protekcionalistickými tendencemi členských států, má sloužit nový dokument Evropské komise – *Single Market Act*, obsahující jak návrhy ke zlepšení, tak i termíny jejich uskutečnění.⁵

1.3 Hospodářská a měnová unie (HMU)

Článek 3 odst. 4 SEU uvádí další cíle – „vytváření hospodářské a měnové unie, jejíž měnou je euro“, které byly původně deklarovány již Maastrichtskou smlouvou.

Ve srovnání s JVT se jedná o vyšší formu hospodářské integrace. Hospodářská a měnová unie (HMU) se skládá ze dvou strukturálních částí (hospodářská unie a měnová unie) a je podpořena soustavou společných institucí a nástrojů.

Měnová unie znamená převedení monetární kompetence na nadnárodní úroveň⁶, včetně vymezení a provedení jednotné měnové a devizové politiky.

Hospodářská politika v intencích čl. 119 odst. 1 SFEU „je založena na úzké koordinaci hospodářských politik členských států, na vnitřním trhu a na vymezení společných cílů a která je prováděna v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží“.

Z uvedeného vymezení je patrné, že pojem hospodářské politiky zahrnuje dva pilíře:

1. hospodářskou politiku na úrovni EU (realizovanou prostřednictvím provádění výlučných a sdílených pravomocí) a
2. koordinací národních politik členských států (sledování hospodářsko-politických cílů a každoroční hodnocení Radou a Komisí národních hospodářských politik v rámci konvergenčních a stabilizačních programů).⁷

Zatímco měnovou unií se podařilo vytvořit v průběhu 10 let po Maastrichtské smlouvě (k 1. 1. 2002), jednotná hospodářská politika ve své podstatě neexistuje ani po 20 letech po Maastrichtu (vyjma vzájemnou koordinaci). Ukázkou neexistence společné hospodářské politiky členských států jsou např. rozdílné daňové soustavy, rozdílné systémy sociálního zabezpečení nebo rozdílná míra investic do vzdělávání a infrastruktury.⁸

⁵ Podrobněji tamtéž, s. 264.

⁶ SVOBODA, P., cit. dílo, s. 166.

⁷ Podrobněji viz SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol., cit. dílo, s. 507–508.

⁸ Tamtéž, s. 508.

Uvedený nepoměr mezi zavedením jednotné měny euro a nedostatečnou hloubkou integračních procesů v oblasti hospodářské politiky vedl krátce po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost ke krizi eurozóny, a dokonce i k nebezpečí jejího krachu (přes odchod některých států až po totální krach eurozóny).

Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové oblasti (tzv. Fiscal Stability Treaty) by měla tyto nežádoucí hrozby odvrátit. Zejména by měla zaručit vyrovnaný rozpočet smluvních stran (včetně sankční pravomoci Soudního dvora EU v případě jeho nedodržení) a přijetí nezbytných opatření ve všech oblastech pro správné fungování eurozóny a spolupráci směřem k hospodářské unii.

Podrobněji k měnové unii viz kapitola VI.

Volný pohyb zboží

2.1 Přehled opatření k zajištění volného pohybu zboží

Volný pohyb zboží jako jedna ze čtyř základních svobod je zajišťován řadou opatření v podobě odstranění netarifních, tarifních a dalších překážek, k nimž řadíme:

- Vytvoření **celní unie**, *jež pokrývá veškerý obchod zbožím a která zahrnuje zákaz vývozních a dovozních cel a poplatků (dávek) s obdobným účinkem a přijetí společného celního sazebníku ve vztahu k třetím zemím* (čl. 28 odst. 1 SFEU);
- Zákaz kvantitativních (množstevních) omezení dovozu a vývozu a opatření s rovnocenným (obdobným) účinkem (čl. 34–35 SFEU);
- Zákaz diskriminace zboží v daňové oblasti (čl. 110 SFEU);
- Úpravu státních monopolů obchodní (komerční) povahy (čl. 37 SFEU);
- Zákaz diskriminace na základě státních podpor (čl. 107 SFEU).

2.2 Celní unie

2.2.1 Celní unie z hlediska *ratione materiae*

Smlouva FEU sice stanoví, že „Unie zahrnuje celní unii, která pokrývá veškerý obchod zbožím“, nicméně definice termínu *zboží* na úrovni primárního práva poskytnutá není. Navíc text Smlouvy v některých pasážích odkazuje na *zboží* (čl. 28 odst. 1) a v jiných na *výrobky* (čl. 28 odst. 2), tzn. že SFEU používá tyto pojmy promiskue, v synonymním významu.

Definici a další specifikaci pojmu zboží najdeme v judikatuře Soudního dvora, podle kterého „*pod pojmem zboží se musí rozumět výrobky, jejichž hodnota je vyjádřitelná v penězích a jež jsou schopny stát se předmětem obchodní transakce*“ (rozsudek 7/68 Komise vs. Itálie).

Lucemburský soud v dalších judikátech rozšířil pojem zboží na všechny druhy výrobků včetně uměleckých děl⁹, předmětů duševního vlastnictví¹⁰, počítačových programů¹¹ a také na suroviny, jiné druhy energie, elektřinu¹², vodu, a dokonce odpady¹³ pokud se mohou stát předmětem obchodní transakce.

Z pojmu zboží je vyloučeno všechno, s čím obchodovat je zakázáno (např. drogy, lidské orgány atd.).

Zvláštní režim mají určité komodity – např. zemědělské výrobky, zbraně, rybolovné certifikáty (97/98 Jägerskiöld), které podléhají úpravě *lex specialis* (čl. 38–44, 346–348 SFEU).

Pro účely věcné působnosti celní unie je relevantní určení *původu* zboží. V intencích Smlouvy v režimu volného pohybu se ocitá nejen zboží vyrobené v členských státech, ale rovněž výrobky, jež pocházejí ze třetích zemí, u kterých byly v členském státě splněny dovozní náležitosti a zapláceno clo a poplatky s rovnocenným účinkem a u kterých nedošlo k plnému nebo částečnému navrácení těchto poplatků (čl. 29 SFEU).

Jinými slovy, pokud na území kteréhokoliv členského státu bylo zboží pocházející z nečlenských států řádně procleno a splněny další dovozní požadavky, které nebyly refundovány, dostává se tímto výrobek do volné cirkulace (oběhu) v rámci celého trhu Unie a je na něho pohlíženo coby na „unijní zboží“.

2.2.2 Celní unie z hlediska *ratione loci*

Územní působnost celní unie není totožná s územím členských států, respektive shoduje se pouze částečně. Celní unie ve smyslu zrušení celních poplatků v souvislosti s pohybem zboží se shoduje s územím vtaženým do společného celního sazebníku. Kromě všech členských států tam rovněž patří Vatikán, Andorra, Monako, San Marino, Turecko. Bezcelní režim se vztahuje rovněž na státy Evropského hospodářského prostoru (Norsko, Lichtenštejnsko, Island a Švýcarsko), avšak nikoliv jako na součást celní unie, ale jako na zónu volného obchodu (schází vnější prvek – společný celní sazebník navenek).

⁹ 7/68 Komise vs. Itálie.

¹⁰ C-92/92 a C-326/92 Phil Collins.

¹¹ 73/79 Komise vs. Itálie.

¹² 6/64 Costa vs. E.N.E.L.

¹³ C-2/90 Komise vs. Belgie, bod 28.

Integrálními součástmi celého území jsou teritoriální vody (moře), vnitřní vody a vzdušný prostor.

Zvláštní režim s ohledem na ostrovní povahu, odlehlost a hospodářskou situaci mají zámořská území členských států (Guadeloupu, Francouzské Guayany, Martiniku, Réunionu, Svatého Bartoloměje, Svatého Martina, Azor, Madeiry a Kanárských ostrovů), a to na základě speciální úpravy (čl. 349 SFEU, rozhodnutí Rady č. 2004/162).

Vtažení dalších států do bezcelního prostoru (např. Grónska, Nizozemských Antil, Kaymanských ostrovů, Falkland, Francouzské Polynésie a dalších území uvedených v příloze VI SFEU) formálně patří do privilegovaného režimu přidružení zámořských zemí a území (čl. 198-201 SFEU).

2.2.3 Společný celní sazebník (SCS)

Společný celní sazebník byl přijat na základě nařízení Rady č. 950/68 z roku 1968, čímž formálně došlo k završení vytvoření celní unie. Vytvoření SCS ve vztahu k třetím zemím znamená zřízení společného „celního válu“, naopak ve vztahu k členským státům znamená odbourání všech cel a dávek s obdobným účinkem, a tedy vznik bezcelní zóny.

Společný celní sazebník, jenž čítá více než 13 tis. položek, je pravidelně Radou na návrh Komise doplňován a měněn.

V současné době je SCS inkorporován do MCK (modernizovaného celního kodexu přijatého nařízením EP a Rady č. 450/2008), který představuje souhrn relevantních unijních celních předpisů. Kromě kombinované celní nomenklatury jsou tam rovněž uvedena opatření celní preference, výjimečná tarifní opatření, resp. další opatření.

2.2.4 Vnitřní aspekt celní unie – zákaz ukládání cel a dávek s rovnocenným účinkem jako clo mezi členskými státy

Zákaz ukládání cel a dávek s obdobným účinkem tvoří samotné jádro celní unie a jednotného vnitřního trhu. Jak již bylo uvedeno, clo bylo od konce padesátých let odstraňováno postupně v průběhu přechodného dvanáctiletého období. Nicméně již od samotných začátků evropské integrace zákaz zvyšování stávajících cel nebo zavádění cel nových na veškeré zboží mezi členskými státy bylo a je považováno za absolutní zákaz, bez možnosti jakýchkoliv (byť dočasných) výjimek, což bylo reflektováno i v judikatuře.

Evropský soudní dvůr (nyní Soudní dvůr Evropské unie) prohlásil uvedené ustanovení (v původním znění Smlouvy EHS to byl čl. 12) za „standstill clause“ (rozsudek ESD 26/62 ve věci Van Gend en Loos).

Po ukončení přechodného období se absolutní zákaz projevuje nejen z hlediska temporálního (nemožnost do budoucna cla ukládat), ale i věcného (všechna cla ukládána přímo nebo nepřímo) a taktéž i teritoriálního (nejen mezi členskými státy, ale i mezi dalšími územními jednotkami a regiony).

2.2.5 Dávky s obdobným (rovnocenným, totožným) účinkem jako clo

Článek 30 SFEU obsahuje absolutní zákaz ukládání nejen cel, ale rovněž i *dávek s rovnocenným (obdobným) účinkem*. Smlouva nicméně pojem výše uvedených dávek nedefinuje. Mezeru i v tomto případě vyplnil Soudní dvůr, a to v řadě svých rozsudků.

Již v kauze z počátku evropské integrace (rozsudek 2-3/62 Komise vs. Lucembursko a Belgie – dávky v souvislosti s vystavením povolení k dovozu perníků ze strany těchto států, tzv. perníková kauza) deklaroval Soudní dvůr, že „*stejného účinku na volný pohyb zboží jako clo dosahují rovněž jednostranně uložená zatížení (nezávisle na jejich označení a na způsobu jejich ukládání), vybíraná při dovozu nebo později, která zdražují pouze zboží dovezené z některé členské země, avšak nepostihují tuzemské zboží stejného druhu*“.¹⁴

Obdobně se vyjádřil i ve svém rozsudku 2-3/69 ve věci Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, kdy za **dávku s rovnocenným účinkem jako clo** označil „*kteroukoliv peněžní dávku, bez ohledu na její výši, uloženou na základě toho, že zboží překračuje státní hranici*“.

Nejvíce rozpracovaná a vyhraněná definice je obsažená v rozsudku 24/68 Komise vs. Itálie (kauza statistický poplatek): „*Každý peněžní poplatek, bez ohledu na jeho výši, účel a způsob vybírání, který je jednostranně ukládán na tuzemské nebo cizí zboží z důvodu, že překračuje hranice, a který není clem ve striktním slova smyslu, tvoří dávku s rovnocenným účinkem... dokonce i v tom případě, pokud není ukládán ve prospěch státu, nemá diskriminační nebo ochrannářský účinek, a i když výrobek, na který byl uvalený poplatek, nekonkuruje žádnému tuzemskému výrobku*“.

Dále Soud v uvedeném rozsudku uvedl, že zákaz ukládání cel a dávek s rovnocenným účinkem tvoří základní pravidlo, ze kterého nejsou přípustné žádné výjimky (bod 10 rozsudku).

¹⁴ Podrobněji viz DAUSES, M. *Průručka hospodářského práva EU*. Praha: ASPI, 2002, s. 15.

Přehled výše uvedených kauz umožňuje dospět k jednoznačným závěrům, že při **určení dávky s obdobným účinkem jako clo**:

1. nerozhoduje výše poplatku, ani jeho účel či způsob vybírání,
2. je irelevantní, zda poplatek je vybírán do státního rozpočtu nebo do rozpočtu jiného subjektu,
3. není podstatné, zda poplatkem zatížený cizí výrobek konkuruje tuzemskému produktu nebo ne,
4. není nezbytně nutné, aby dávka byla uložena z důvodů ochrannářských nebo diskriminačních,
5. dávka je jednostranně uložena z důvodu překročení zboží státní hranice.

Ratio zákazu dávek s obdobným účinkem jako clo spočívá v zamezení fragmentace jednotného vnitřního trhu, k čemuž by docházelo v případě jednostranně uložených poplatků z důvodu překročení zboží hranic.

Posuzující tímto prizmatem *dávku s obdobným účinkem jako clo* netvoří:

1. poplatky ukládané v souladu s evropským právem včetně veterinárních a jiných kontrol na základě směrnic,
2. adekvátní dávky za skutečně poskytnutou službu při vývozu či dovozu.

Články 28 a 30 SFEU obsahují normy s přímým účinkem, umožňující jednotlivcům dovolávat se svých práv vyplývajících z těchto ustanovení bezprostředně před vnitrostátními soudy členských států, včetně uplatnění nároků na neoprávněně vybrané poplatky.

2.3 Kvantitativní omezení vývozu a dovozu

Pro vytvoření a integraci napřed společného a pak i jednotného vnitřního trhu jsou klíčová rovněž ustanovení článků 34-36 SFEU, která zakazují stanovování kvót na dovoz (čl. 34) a vývoz (čl. 35) zboží mezi členskými státy, a taktéž dalších opatření s rovnocenným (obdobným) účinkem jako kvantitativní omezení (ORUKO).

Ačkoliv znění uvedených norem je téměř totožné se zákazem cel a dávek s obdobným účinkem obsaženým v čl. 30 SFEU, dopady těchto ustanovení jsou nicméně poněkud jiné s ohledem na salvatorní (exempční) klauzuli čl. 36 (podrobněji viz dále).

Za množstevní (kvantitativní) omezení neboli kvóty jsou považována jakákoliv opatření, která omezují vývoz a dovoz zboží, co se týče jeho množství nebo hodnoty.

Z díkce uvedených článků, jež jsou adresovány státům, by bylo možné usuzovat, že zákazy se vztahují pouze na množstevní omezení a obdobná opatření

stanovená ze strany států. Soudní dvůr se nicméně přiklonil k extenzivnímu výkladu a vztáhl tento zákaz i na opatření dalších subjektů – místní samosprávy, a dokonce i soukromých osob, pokud na ně byl přenesen výkon veřejné správy nebo jednájí jménem státu na základě pověření (249/81 Komise vs. Irsko, C-325/00 Komise vs. Německo).

Co se týče *formy*, v jaké opatření omezující volný pohyb zboží co do množství může být vyjádřeno, interpretuje to Soudní dvůr taktéž velmi široce. Jsou to právní předpisy anebo správní rozhodnutí, resp. praxe příslušných orgánů postihujících jednostranně dovážené nebo vyvážené zboží (průtahy, nečinnost, šikanování a jiné systematické projevy méně příznivého zacházení).

2.3.1 Opatření s rovnocenným účinkem jako kvantitativní omezení vývozu a dovozu (ORUKO)

S ohledem na to, že restriktce v podobě množstevních omezení jsou snadně zjištěitelné, byly členské státy značně „vynalézavé“ ve stanovování dalších překážek, jež jsou způsobilé zamezit volnému pohybu zboží stejně účinně jako kvóty.

Tomu napomohla i ta skutečnost, že zřizovací smlouva pojem opatření s rovnocenným účinkem vývozu a dovozu nedefinuje.

Soudní dvůr poskytl definici *opatření s rovnocenným účinkem jako kvantitativní omezení vývozu a dovozu* ve svém rozsudku 8/74 ve věci Procureur du Roi vs. Dassonville, když uvedl: „*Každé pravidlo členských států, které přímo nebo nepřímo, fakticky nebo potencionálně je schopno ztížit obchod uvnitř Společenství (inter-community trade), má být považováno za opatření mající rovnocenný účinek jako kvantitativní omezení.*“ (bod 5 rozsudku).

V dalších svých rozsudcích ESD formuli Dassonville široce používal a zařadil do pravidel omezujících obchod uvnitř Společenství nejen legislativní opatření (zákonné a podzákonné předpisy), ale rovněž i určitou praxi států. Například kampaň na podporu prodeje domácích výrobků – *Buy Irish* – rozsudek 249/81 Komise vs. Irsko, administrativní průtahy při udělení povolení pro dovážené zboží – 21/84 Komise vs. Francie, fixace cen na domácí produkty, přičemž dovážené zboží nesmí být levnější – C-531/07 Bachverband der Buch.

Opatření, která naplňují znaky formule Dassonville, ale postihují pouze domácí výrobky na národní úrovni, netvoří ORUKO, protože zde nedochází ke ztížení obchodu mezi členskými státy (např. nizozemská úprava povolených ingrediencí sýrů, která se vztahovala pouze na sýry vyrobené v Nizozemsku – 237/82 Jongeneel Kaas BV vs. Nizozemsko).

Tím se Soudní dvůr de facto připravil na přijetí obrácené diskriminace.