

RECENZE

Tomášek Michal – Šmejkal Václav a kol. Smlouva o EU. Smlouva o fungování EU. Listina základních práv EU. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 1696 s.

Nakladatelství Wolters Kluwer vydalo v roce 2022 komentář Smlouvy o fungování EU, Smlouvy o EU a Listiny základních práv EU. Jedná se o velmi obsáhlou publikaci vytvořenou kolektivem autorů pod vedením *prof. Michala Tomáška* a *doc. Václava Šmejkal*a z Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Mezi autory je široké zastoupení 35 odborníků na právo Evropské unie a mezinárodní právo, kteří působí převážně v akademickém prostředí na některé z právnických fakult v České republice.

Jedná se o jedinečné dílo, jež na českém trhu doposud chybělo; je prvním českým komentářem podstatné části primárního práva a má za cíl pojmout všechny základní aspekty práva Evropské unie. Komentář na více než 1600 stánkách hustě psaného textu vysvětluje smysl a účel, význam i vzájemné vazby a dopady jednotlivých komentovaných ustanovení. Komentována jsou aktuální znění dvou v současné době nejdůležitějších smluv primárního práva, a to Smlouvy o fungování EU a Smlouvy o EU, avšak bez protokolů, příloh a prohlášení k těmto smlouvám. Komentář uvedených smluv je doplněn o komentovaná ustanovení Listiny základních práv EU, která dotváří stěžejní rámec primárního práva.

Již v úvodu v předmluvě se editoři vymezují tak, že snahou nebylo psát učebnici, ale komentář k tomu, co skutečně stanovují jednotlivá ustanovení primárního práva. Přitom, jak uvádějí, je potřeba vzít v potaz, že výklad každého ustanovení je autorským dílem, tudíž jednotu celého komentáře je podle editorů třeba chápat co do stylu a rozsahu pojednání, zatímco výstižnost či přesnost vysvětlení byla ponechána na jednotlivých autorech. Komentář si ale předsevzal pojmout výklad soustředěně a úsporně – za účelem dosažení užitečného účinku (*effet utile*) – a snahou také bylo zaměřit se na aktuální judikaturu Soudního dvora EU a vzít v potaz praxi uplatňovanou orgány EU.

Přístup editorů, že výklad každého ustanovení je chápán jako samostatné autorské dílo, je patrný z celého komentáře. Je nepochybné, že každý autor má jinou představu o pojetí výkladu a jiný styl psaní. V komentáři se ale projevuje i různá míra podrobnosti a i úroveň výkladu (a jeho přínos) se různí. Některé kapitoly jsou velmi pěkně systematicky předstřeny (*Mádr, Petr, Kopa Bončková*), jiné se možná až příliš orientují na politické směry a obecnější pojednání, což připomíná spíše učebnici než komentář (např. doprava, průmysl, životní prostředí, energetika). Rovněž pojednání v některých kapitolách je úsporné, výrazně stručná je například kapitola týkající se daní, ta by si zasloužila hlubší rozbor. Obdobně i kapitola o transevropských sítích či správní spolupráci.

Z publikace je ale zřejmé i to, že některá ustanovení komentáře jsou komentována podstatně více pragmaticky oproti ustanovením jiným, která se v některých částech orientují spíše na doktrinální diskusi a teoretické koncepty než výklad, který by osobě neznalé základních pravidel práva EU rychle objasnil základní vzhled do komentované problematiky. Poměrně zřetelné jsou rozdíly v případech komentářů k základním pravidlům vnitřního trhu, kdy například kapitoly týkající se volného pohybu služeb či zákazu diskriminace

a občanství Unie jsou podstatně více pojaty z teoretického úhlu pohledu oproti kapitolám jiným.

V některých případech by tudíž bylo vhodnější výklad prohloubit o právní otázky a zaměřit se více na text komentovaného ustanovení, jeho limity, vazby na jiná ustanovení a na navazující sekundární právo. V jiných případech by pak možná bylo příhodnější uchopit výklad k průřezovým agendám méně akademicky, tedy spíše poukázat na vývojové mezníky a stěžejní judikaturu Soudního dvora EU, včetně toho, kde se příslušné základní pravidlo projevuje a co všechno se o něj opírá. Krátká pojednání o základních přístupech u jednotlivých komentovaných ustanovení v některých případech neumožňují bez znalosti věci plně pochopit komentovanou problematiku v celé její šíři.

Je samozřejmě pravda, že podrobnější rozpracování některých problematik a u průřezových agend uvedené „zastřešující“ pojetí je limitováno již tak poměrně značným rozsahem a také tím, že publikace má charakter komentáře jednotlivých ustanovení, neboť tato forma neponechává větší prostor pro vysvětlení problematik, které se prolínají mnoha ustanoveními primárního práva. I přesto by však například v případech výkladu o základních svobodách vnitřního trhu mohl být více zdůrazněn koncept přímé a nepřímé diskriminace a nediskriminačních opatření omezujících volné pohyby, které byly postupně vytvářeny judikaturou Soudního dvora EU, včetně posunů souvisejících se zavedením občanství Unie, které mělo dopady hlavně do volného pohybu osob.

V tomto ohledu, ač je publikace inspirována zahraničními komentáři, ve srovnání s nimi některé kapitoly pojímá stručněji a zastřešující problematiky průřezového charakteru vykládá méně systematicky.

Co se týče vazeb komentovaných ustanovení na sekundární právo EU, i zde si nelze nevsimnout, že se hloubka výkladu různí. Někteří autoři kladou větší důraz na navazující sekundární legislativu, jiní méně. Navíc je třeba upozornit na nejednotné citace předpisů EU, což se prolíná celým komentářem – zejména v tom, že některé předpisy EU jsou citovány s uvedením publikace v Úředním věstníku EU, jiné bez něj.

Co se týče odkazů v komentovaných ustanoveních na navazující judikaturu Soudního dvora EU, je třeba ocenit, že ve výkladu se objevuje značné množství důležitých rozsudků, které danou problematiku rozpracovávají a které tudíž mají v komentáři nezastupitelné místo. Rovněž návaznosti na jiná ustanovení jak primárního, tak sekundárního práva umožňují náhled do komentované oblasti v širších souvislostech. Vzhledem ke složitosti problematiky by ale v některých případech bylo možná vhodné stěžejní rozsudky, respektive závěry z nich vyplývající více rozebrat, aby se čtenář dozvěděl i skutkový stav, který by umožnil lepší pochopení komentované problematiky (například sociální výhody – s. 92, občanství – čl. 20 a 21). Do značné míry tento přístup omezuje již tak velmi obsáhlý rozsah komentáře, který zřejmě neumožňuje podrobnější rozpracování velkého množství judikatury, přesto by ale vybrané přelomové rozsudky mohly být více předestřeny. Konkrétněji lze demonstrovat na komentáři k již zmíněným článkům 20 a 21.

Komentář ke klíčovému článku 20 SFEU obsahuje výklad pojatý více teoreticky. K tomuto ustanovení smlouvy se vztahuje bohatá judikatura Soudního dvora EU, která na konkrétních případech odhaluje široké a zásadní dopady uvedeného ustanovení do práv a povinností soukromých osob. Tato judikatura je sice ve výkladu na některých místech uvedena, avšak zpravidla jenom v závorce k danému konkrétnějšímu závěru. Mám za to, že bez podrobnějšího předestření judikatury, tedy zejména alespoň krátkého pojednání o tom, o co v daném případě u základních judikátů Soudního dvora EU šlo, jaký z toho plynul závěr, jaký byl vliv na práva a povinnosti soukromých osob a jaký tento článek

způsobil posun ve vývoji práva EU (tedy určitý historický exkurs), je obtížné dopady čl. 20 SFEU v plné míře pochopit. Mám za to, že pro běžného právníka by bylo pochopitelnější pojednat o jednotlivých milnících, například o rozšiřování práv i do oblasti ekonomicky neaktivních osob (rozsudek *Grzelczyk*, rozsudek *Bidar*), o posunech postupně směřujících vysoko nad rámec čistě hospodářských záležitostí (rozsudek *Garcia Avello*) či o tom, že dotčeno může být i postavení vlastních státních příslušníků daného státu (rozsudek *Singh*, rozsudek *Akrich*, rozsudek *Zambrano*) a že rodinný příslušník ani nemusí v některých případech doprovázet nebo následovat občana EU (rozsudek *Carpenter*).

Obdobné platí i pro komentář k čl. 21. Některé závěry nejsou podpořeny judikaturou (např. na s. 84 nahoře se v prvním odstavci na konci zřejmě odkazuje na judikaturu *Zambrano* a *Singh*). Rovněž je třeba uvést, že obsah práva svobody pohybu a pobytu je třeba číst ještě ve světle nařízení č. 492/2011 (bývalé nařízení č. 1612/68, viz např. rozsudek *Baumbast*, rozsudek *Jobcenter Krefeld*). Právo pobytu a na něj navazující sociální výhody tedy mají rozměr ještě širší. Pokud jde o sociální výhody (s. 92), bylo by rovněž dobré uvést nástin vývoje – jak se například došlo ke zde uvedenému rozsudku *Grzelczyk*, respektive rozsudku *Förster*. Jedná se totiž o velmi košatou problematiku, která započala u migrujících ekonomicky aktivních pracovníků a členů jejich rodin ještě čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 (a navazující judikaturou), následně byla převedena do nařízení č. 492/2011 a nový rozměr celé této obsáhlé agendě dal právě čl. 21, respektive čl. 18 SFEU. Na s. 107 u komentáře k čl. 25 SFEU je v prostředním odstavci pojednání o kreativní judikatuře, jejímž prostřednictvím se rozšiřují práva občanů EU. Je otázkou, zda toto pojednání patří k čl. 25 – rámcově možná ano, ale nemělo by spíše směřovat k čl. 21 SFEU?

I přes některé náměty na vylepšení uvedené výše je závěrem třeba ocenit nesmírnou snahu a úsilí, které bylo nutné vynaložit na zpracování takto obsáhlé publikace zasahující do nesčetných právních oblastí. Ustanovení primárního práva EU ovlivňují každodenní život v České republice více, než je obecně přijímáno, což je patrné mimo jiné z košaté judikatury Soudního dvora EU, kterou komentář na mnoha místech zmiňuje. Proto je důležité, že po dvacetiletém členství České republiky v Evropské unii a působení práva EU u nás spatřil světlo světa i komentář základních pramenů práva EU v českém jazyce.

Markéta Whelanová*

* JUDr. Markéta Whelanová, Ph.D., vedoucí analyticko-konzultačního oddělení odboru kompatibility a zástupkyně ředitele tohoto odboru, Úřad vlády České republiky.