

Smíšená či výlučná? Povaha Dohody WTO o usnadňování obchodu z pohledu evropského práva

ONDŘEJ SVOBODA

MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU, ODDĚLENÍ MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

Mixed or Exclusive? The Nature of the WTO Trade Facilitation Agreement according to European Law

Summary: A distinction of EU's international trade agreements with third countries between mixed and exclusive is an intriguing object for an analysis, particularly in the context of the World Trade Organisation. This article concentrates on legal examination of the nature of the Trade Facilitation Agreement, the most recent WTO multilateral agreement. Regarding its purpose the Agreement must be scrutinized in connection with the GATT whose designated provisions are clarified. Despite of the ECJ's conclusion in the 90s that the GATT is within exclusive competence of the EU, the content of the Trade Facilitation Agreement can contain elements of mixity. Therefore, further analysis based on the EU's customs rules and European courts' case law is needed. Following the inquiry, the article concludes that the Agreement falls within exclusive competence of the EU.

Key words: mixity, exclusivity, trade facilitation, GATT, European Union, WTO

Na zasedání 9. ministerské konference WTO na Bali, která se uskutečnila v prosinci 2013, bylo rozhodnuto o přijetí Dohody o usnadňování obchodu (*Trade Facilitation Agreement* – TFA, dále též „Dohoda“). Dohoda měla být dle rozhodnutí ministrů prostřednictvím zvláštního protokolu začleněna do systému smluv Světové obchodní organizace (WTO) a měl být zahájen proces její ratifikace. Brzy poté však další postup zastavila Indie. Za podmínku pro svůj souhlas s protokolem si stanovila trvalou možnost překročit stanovené limity pro domácí podporu v oblasti veřejného skladování pro potřeby potravinového zabezpečení bez hrozby napadení této podpory v rámci systému řešení sporů ve WTO. Indie tímto krokem zablokovala nejen proces ratifikace Dohody, ale i jednání v dalších oblastech a přípravy pracovního programu pro dokončení jednání o Rozvojovém programu z Dohy. Teprve dosažení kompromisní dohody a následné přijetí příslušných rozhodnutí Generální rady WTO po několika měsících paralýzy WTO umožnilo oficiální zahájení procesu ratifikace TFA.¹

Dohoda je nyní postupně ratifikována jednotlivými členy WTO a poté, co bude ratifikační proces ukončen dvěma třetinami zemí, vstoupí Dohoda v platnost. Jestli se tento proces vztahuje kromě Evropské unie i na všech 28 členských států EU je nicméně otázkou, na kterou poskytne odpověď až posouzení samotné Do-

hody z pohledu práva EU. Rozlišování vnějších smluv² na výlučné a smíšené však není důležité jen pro určení smluvních stran, ale také s ohledem na vnitřní rozdělení kompetencí mezi Unii a členské státy. Nabízí tedy také odpověď na otázku, kdo bude Dohodu za EU interně i externě (tj. vůči třetím zemím) provádět. V opačném případě by jinak ochrana evropských a národních zájmů byla stěží představitelná.

Mohlo by se zdát, že vzhledem k tomu, že se Evropská unie a členské státy staly členy WTO současně v roce 1995, rozdělení pravomocí v oblasti působnosti WTO bude vyjasněné. Nicméně právě existující otázka výlučnosti či smíšenosti Dohody potvrzuje přetrvávající nejistotu v této oblasti. Koexistence dvou odlišných úrovní pravomocí – národní a evropské – stále ovlivňuje povahu smluv uzavřených v kontextu WTO, a vytváří tak zajímavý předmět zkoumání. Na první pohled lze předpokládat, že jelikož je Dohoda o usnadňování obchodu založena na upřesnění a rozšíření vybraných ustanovení

¹ Kromě rozhodnutí vztahujících se k Dohodě o usnadňování obchodu a k veřejnému skladování z důvodů potravinového zabezpečení bylo Generální radou WTO přijato i třetí rozhodnutí k obnovení procesu jednání o realizaci všech rozhodnutí ministerské konference na Bali.

² Vnější smlouvy lze definovat jako „dvou- či vícestranný závazný písemný projev shodné vůle podle mezinárodního práva, jehož jednou stranou je EU (popř. ESAE), případně i jejich členské státy, a současně nejméně jedna smluvní strana není EU (popř. ESAE) nebo jejich členské státy.“ SVOBODA, P. *Právo vnějších vztahů EU*. Praha, 2010, s. 35.

Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT), u které již bylo v minulosti Evropským soudním dvorem („ESD“) ve stanovisku č. 1/94³ judikováno, že spadá pod výlučnou pravomoc EU, bude se i zde jednat o případ výlučnosti. Nicméně konstatovat výlučnost Dohody takto „odvozeně“ by mohlo být předčasné a nepřesvědčivé.⁴ Dohoda může obsahovat prvky smíšenosti či přesahovat rozsah GATT takovým způsobem, že ji bude nutné zařadit do kategorie smíšených smluv. Za těchto okolností je proto na místě provést právní analýzu, při které posoudíme její charakter.

Pro tento účel je následný text rozdělen do čtyř částí. Nejdříve se krátce zaměříme na odlišné druhy pravomocí v evropském právu. Jejich rozdělení je úzce spjato s rozlišováním vnějších smluv EU na výlučné a smíšené, s jejichž pojmy a implikacemi bude čtenář seznámen. V úvahu je třeba také vzít vývoj, který byl v této oblasti učiněn od podpisu Lisabonské smlouvy v roce 2009. V další části bude představena Dohoda o usnadňování obchodu, co přináší a obsahuje a jaká je její pozice v systému WTO, především ve vztahu ke GATT. Hlavní část bude analyzovat právní povahu TFA, nejdříve z pohledu jejího obsahu a následně ve vztahu k judikatuře Soudního dvoru Evropské Unie (SDEU). Na jejím základě dospějeme k závěru, že nejen podle povrchního odvození, ale také při podrobnějším zkoumání jejího obsahu a související judikatury, vše nasvědčuje tomu, že je Dohoda o usnadňování obchodu smlouvou ve výlučné kompetenci Unie.

Výlučnost a smíšenost v právu EU

Smíšené dohody jsou zvláštním fenoménem v evropském právu.⁵ Vzhledem k tomu, že se za nimi skrývá rozdělení pravomocí mezi Evropskou unií a jejími členskými státy,⁶ pravidelně nabízí příležitost pro vznik kompetenčních sporů v rámci EU při uzavírání vnějších smluv. Ve Smlouvě o EU se v čl. 5 uvádí, že „vymezení pravomocí Unie se řídí zásadou svěřených pravomocí“. „Podle zásady svěřených pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.“ Tato tzv. zásada svěřených kompetencí znamená, že EU má pravomoci pouze v oblastech, které jí byly Smlouvami poskytnuty, „svěřeny“, zatímco členské země drží zbytkovou kompetenci.⁷ Z hlediska vnitrostátní realizace závazků vyplývajících z vnějších smluv EU tedy rozlišujeme mezi smlouvami uzavřenými v oblasti výlučných pravomocí Unie, tzv. výlučnými, a mezi smlouvami smíše-

nými, které byly uzavřeny v oblasti pravomocí sdílených.

Nově je po přijetí Lisabonské smlouvy výslovně zakotveno členění pravomocí EU na oblasti výlučné pravomoci, oblasti sdílené pravomoci a na oblasti podpůrné, koordinační a doplňkové činnosti. Výlučná pravomoc je definována v článku 2 Smlouvy o fungování EU (SFEU), kde je stanoveno, že pouze Unie může vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy jsou k této činnosti oprávněny jen tehdy, když jsou k tomu EU zmocněny nebo když provádějí akty Unie. U sdílené pravomoci se dle článku 2 odst. 2 SFEU jedná o oblasti, kde mohou právně závazné akty vydávat a přijímat jak Unie, tak i členské státy. Ty vykonávají pravomoc v tom rozsahu, v jakém se EU rozhodla své pravomoci nevykonávat nebo přestat vykonávat. Které oblasti jsou výlučné a které sdílené je pak stanoveno čl. 3 a čl. 4 SFEU s tím, že čl. 3 stanoví taxativně, co spadá do pravomoci výlučné.⁸ Výčet uvedený v čl. 4 je pouze demonstrativní.⁹

Lisabonská smlouva tedy kromě větší přehlednosti a jasnosti nepřinesla v oblasti pravomocí mnoho nového. V ustanovení čl. 3 odst. 1 e) je jasně společná obchodní politika zařazena pod výlučnou pravomoc EU. V souvislosti se změnami obsaženými v Lisabonské smlouvě je důležité, že společná obchodní politika se dále rozšířila a prohloubila. Přesto je nutné mít na paměti, že v rámci této společné politiky může existovat oblast, kde má EU jinou než výlučnou pravomoc. Po Lisabonu rozsah výlučné pravomoci v čl. 207 SFEU není omezen pouze na zboží, ale obsahuje také služby, práva k duševnímu vlastnictví a přímé zahraniční investice. V podstatě společná obchodní politika, jak je definována v čl. 207 SFEU, dnes výslovně pokrývá většinu oblastí, ve kterých je WTO aktivní, čímž

³ Stanovisko Evropského soudního dvora č. 1/94, Sb. rozh. 1994, s. I-5267.

⁴ Smlouva o zřízení WTO, „zastřešující“ smlouva systému WTO, je charakterem smíšená smlouva. Bylo tak v roce 1995 judikováno s ohledem na oblasti služeb a duševního vlastnictví, tj. působnost Všeobecné dohody o obchodu službami (GATS) a Dohody o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví (TRIPS), kde byly, a v některých částech stále jsou, pravomoci sdílené mezi členskými státy a Unii.

⁵ Srov. SVOBODA, P. K aktuálním právním problémům smíšených vnějších smluv EU. *Právník*, 2009, č. 2.

⁶ NEUWAHL, N. A. Shared Powers or Combined Incompetence? More on Mixity. *Common Market Law Review* (1996), sv. 33, s. 667.

⁷ ZBÍRAL, R. Rozdělení kompetencí mezi Evropskou unií a členskými státy. In: KLÍMA, K. *Evropské právo*. Plzeň 2011, s. 226.

⁸ EU má výlučnou pravomoc v oblastech celní unie, hospodářské soutěže, měnové politiky v Eurozóně, zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky a společné obchodní politiky.

⁹ Zařazeny jsou zde např. oblasti vnitřního trhu, životního prostředí, ochrany spotřebitele, dopravy, energetiky nebo hospodářské, sociální a územní soudržnosti.

významně omezila prostor pro smíšené smlouvy uzavřené na půdě WTO.¹⁰

Jedním ze základních nástrojů pro vedení společné obchodní politiky jsou pro EU bilaterální a multilaterální smlouvy se třetími zeměmi. Do výlučné pravomoci v rámci společné obchodní politiky dle čl. 207 SFEU tak spadají celní a obchodní dohody týkající se obchodu se zbožím a službami. V kontextu uzavření mezinárodní smlouvy výlučné je důležitý čl. 3 odst. 2 ve spojení s čl. 216 SFEU. Tato ustanovení se týkají vnějších pravomocí EU, konkrétně pravomoci uzavírat mezinárodní smlouvy. Zatímco čl. 216 SFEU tuto pravomoc vymezuje obecně, čl. 3 odst. 2 SFEU určuje, kdy je tato pravomoc k uzavření mezinárodní smlouvy výlučná.¹¹ Uzavření vnější smlouvy do výlučné pravomoci Unie spadá v zásadě vždy, jedná-li se o oblast, v níž EU obecně vykonává výlučnou pravomoc, tj. pokud se jedná o jednu z oblastí vyjmenovaných v čl. 3 odst. 1 SFEU,¹² tedy i společnou obchodní politiku. V praxi jsou pak výlučné vnější smlouvy uzavírány pouze Evropskou unií, nikoliv členskými státy.

Pokud nastane situace, že mezinárodní smlouva nespadá pouze do výlučné pravomoci Unie, je zpravidla nutné, aby jejími stranami byly jak EU, tak členské státy.¹³ V takovém případě přichází na řadu smíšené smlouvy. Fenomén smíšených smluv je velmi komplexní a stále se vyvíjející koncept.¹⁴ To je také důvodem pro to, že neexistuje žádná obecně uznávaná klasifikace či typologie těchto smluv.¹⁵ Nicméně SDEU se v minulosti již několikrát k problematice smíšených smluv vyslovil a v tomto ohledu je třeba mít jeho rozhodnutí a stanoviska na paměti při podezření na smíšenost smlouvy. K uzavření smíšených smluv tedy dochází v situacích, kdy se jejich předmět jako celek týká oblastí, jež nespádají ani do výlučných pravomocí Unie, ani do výlučných pravomocí členských států. Stejně tak jsou smíšené smlouvy uzavírány v rámci oblastí, které patří mezi sdílené pravomoci. Typickým příkladem je v tomto ohledu Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí¹⁶ nebo dohody o přidružení, jež většinou obsahují závazky, které jdou nad rámec pravomocí přenesených z členských států na Evropskou unii. Argumentem pro smíšenost je také situace, kdy určitá konkrétní část mezinárodní smlouvy spadá do kompetencí členského státu.¹⁷

Je vhodné si tak při výše popsaném vývoji uvědomit, že rozdělení kompetencí i přes změny provedené Lisabonskou smlouvou není vzhledem k dvojitému členství Unie a členských států ve WTO zcela jasné. To se následně

promítá do stále obtížného posuzování povahy smluv uzavřených na půdě WTO. Např. smlouva GATS zahrnuje oblast dopravních služeb, přičemž u dopravy platí podle čl. 6 d) SFEU sdílená kompetence, a z tohoto důvodu má smíšenou povahu.¹⁸

Dohoda o usnadňování obchodu v systému WTO

Pojem usnadňování obchodu lze definovat různými způsoby. Pro účely tohoto textu však budeme vycházet z definice poskytnuté WTO, která pod usnadňováním obchodu rozumí „zjednodušování a harmonizaci mezinárodních obchodních procesů, včetně aktivit, praktik a formálních postupů zahrnutých do sběru, prezentování, zprostředkování a zpracování údajů požadovaných při pohybu zboží v mezinárodním obchodě“.¹⁹ Tato oblast je součástí agendy WTO již od roku 1996, kdy se tato problematika stala původně společně s investicemi, hospodářskou soutěží a veřejnými zakázkami součástí tzv. singapurských témat.²⁰ Nakonec však z těchto čtyř témat zůstalo pro odpor rozvojových zemí pro další jednání pouze jediné – usnadňování obchodu.²¹ Jednání nad Dohodou si již od počátku kladla za cíl zdokonalit a upřesnit články V (svoboda průvozu), VIII (formality při dovozu a vývozu) a X (uveřejňo-

¹⁰ GARCÍA, R. B. – GARMENDIA, R. G. The EU as an actor at the WTO: its strengths and weakness throughout history. *Eastern Journal of European Studies* (2012), sv. 3, č. 1, s. 57.

¹¹ Na základě čl. 216 SFEU může EU uzavřít mezinárodní smlouvu s třetím státem nebo s mezinárodní organizací, pokud tak a) stanoví Smlouvy nebo b) je-li uzavření dohody nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie nebo c) je stanoveno právně závazným aktem Unie nebo d) se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti; tato pravomoc k uzavření smlouvy je pak dle čl. 3 odst. 2 SFEU výlučná tehdy, pokud je a) její uzavření stanoveno legislativním aktem Unie nebo b) je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo c) pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.

¹² BONČKOVÁ, H. Způsoby přímé realizace závazků z tzv. vnějších smluv sjednávaných v rámci EU v právním řádu ČR. *Prezentace výstupu výzkumného projektu Ministerstva zahraničních věcí RM 03/01/11*, 2013, s. 4.

¹³ Mohou nastat ovšem i situace, kde je ve smlouvě část smíšených nebo podpůrných prvků a přesto může být smlouva vyhodnocena a uzavřena jako výlučná po provedení testu centra gravitace, o kterém bude pojednáno níže.

¹⁴ CRAIG, P. – de BÜRCA, G. *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford, 2011, s. 334.

¹⁵ EECKHOUT, P. *EU External Relations Law*. Oxford, 2011, s. 213.

¹⁶ Publikována pod č. 124/2004 Sb. m. s. (Aarhurská úmluva).

¹⁷ MOERENHOUT, T. – AZNAR, F. P. *Competence Shift on FDI from the EU Member States to the EU*. Ženeva, 2010, s. 19.

¹⁸ GARCÍA – GARMENDIA, *op. cit.*, s. 59.

¹⁹ Definice usnadňování obchodu v elektronické pomocné databázi WTO: „Simplification and harmonisation of international trade procedures. Trade procedures include the activities, practices and formalities involved in collecting, presenting, communicating and processing data and other information required for the movement of goods in international trade.“ Dostupné na <http://gtad.wto.org/trta_subcategory.aspx?cat=33121>.

²⁰ WTO, Singapore Ministerial Declaration of 18 December 1996, WT/MIN(96)/DEC, 1, 8 (1996).

²¹ MARTIN, W. – MESSERLIN, P. Why is it so difficult? Trade liberalization under the Doha Agenda. *Oxford Review of Economic Policy*, 2007, sv. 23, č. 3, s. 353–354.

vání a provádění obchodních předpisů) GATT. Mezi odborníky panovalo jednohlasné přesvědčení, že pro jejich omezený rozsah po více než 60 letech v platnosti tato ustanovení již neodpovídají potřebám současného mezinárodního obchodu.²² Proto již v preambuli Dohody je tento účel jasně deklarován, když je uvedeno, že Dohoda o usnadňování obchodu vznikla za účelem vyjasnění a zlepšení relevantních aspektů uvedených článků GATT.²³

Dohoda samotná se skládá z preambule, sekce I, sekce II a závěrečných ustanovení. Sekce I představuje jádro Dohody a určuje povinnosti smluvních stran. Je zde stanovena povinnost publikovat informace důležité pro realizaci mezinárodního obchodu (čl. 1), povinnost publikovat informace o nových zákonech/novelizacích a umožnit obchodníkům a dalším zainteresovaným subjektům se k nim vyjadřovat (čl. 2), povinnost vydávat rozhodnutí (závažné informace) o sazebním zařazení/o původu zboží (čl. 3), povinnost zajistit možnost odvolání a přezkumných řízení (čl. 4). Dále jsou zde stanoveny další prostředky, jak zajistit nestrannost, nediskriminaci a transparentnost (čl. 5) a základní pravidla týkající se poplatků a daní ukládaných v souvislosti s importem a exportem a pravidla ukládání sankcí (čl. 6), pravidla pro propuštění zboží a celní řízení (čl. 7), pro spolupráci hraničních orgánů (čl. 8), zabývá se pohybem zboží zamýšleného pro import pod celní kontrolou (čl. 9) a formalitami spojenými s importem, exportem a přepravou (čl. 10). Následují ustanovení týkající se svobody průvozu (čl. 11) a celní spolupráce (čl. 12). Poslední ustanovení této části se věnuje institucionálnímu uspořádání (čl. 13) a vytváří Výbor pro usnadňování obchodu jako monitorovací a poradní orgán pro implementaci a provádění Dohody. Sekce II obsahuje zvláštní pravidla zacházení pro rozvojové a nejméně rozvinuté země, které implementují závazky uvedené v sekci I podle pravidel stanovených v této sekci.

Pokud se vrátíme ke vztahu TFA a GATT, zjistíme, že články 1 až 5 se vztahují k čl. X GATT v otázce uveřejňování a provádění obchodních předpisů. Články 6 až 10 upřesňují čl. VIII GATT ve věci poplatků a formalit při dovozu a vývozu. Konečně čl. 11 upřesňuje čl. V GATT, tedy svobodu průvozu. V Dohodě však nedochází k radikální reinterpetaci relevantních pravidel GATT, ale jejich zpřesnění. Úzké spojení s GATT potvrzuje i jedno ze závěrečných ustanovení Dohody.²⁴ TFA je tedy s GATT úzce provázána a z pohledu práva WTO nemůže být ani odděleně od GATT hodnocena.²⁵ Neznamená to ovšem, že Dohoda se automaticky vyznačuje prizmatem evropského práva stejnou povahou jako GATT a nemůže obsahovat prvky smíše-

nosti. Z pohledu mezinárodního práva je TFA samostatnou mezinárodní smlouvou, a to přes názor Odvolacího orgánu WTO, že články GATT a k nim speciální smlouvy tvoří „neoddělitelný balíček práv a povinností, které musejí být posuzovány společně“.²⁶ Ačkoli je tedy Dohoda v postavení speciální normy ve vztahu ke GATT, přesněji jejím příslušným článkům V, VIII a X, je třeba zkoumat jednotlivé oblasti a ustanovení Dohody jako takové a na základě jejich posouzení rozhodnout, jestli některé z nich nepřekračují rámec výlučné pravomoci EU.

Postačí odvozená výlučnost?

V souvislosti s ratifikací TFA ze strany EU a jejich členských států bylo nutné před zahájením samotného procesu ratifikace posoudit, jestli oblasti, které Dohoda upravuje, spadají pouze do výlučné pravomoci EU, nebo smlouva zasahuje i do pravomoci sdílené, a je tak smlouvou smíšenou. Z výše popsaného úzkého vztahu TFA a GATT je zjevné, že důležitým zdrojem pro určení povahy je stanovisko ESD č. 1/94, které soud vydal před podpisem a ratifikací Smlouvy o zřízení WTO.

Soud ve svém stanovisku z roku 1994 konstatoval, že GATT na základě čl. 113 Smlouvy o založení Evropského společenství (ES) spadá do výlučné kompetence společné obchodní politiky ES. Dodal také, že stejně tak ostatních 13 dohod o obchodu se zbožím uvedených v příloze č. 1 spadá do oblasti společné obchodní politiky.²⁷ Naopak, GATS a TRIPS jako další významné multilaterální dohody tvořící součást souboru smluv WTO se podle tehdejšího názoru Soudu vyznačovaly smíšeností. Přestože v určitých pasážích bylo toto rozhodnutí označeno za krok zpět s ohledem na rozsah společné obchodní politiky v čl. 113 a předchozí vývoj judikatury,²⁸ v oblasti úpravy obchodu se zbožím

²² BOLHOFER, C. E. Trade Facilitation – WTO Law and Its Revision to Facilitate Global Trade in Goods. *World Customs Journal*, 2008, sv. 2, č. 1, s. 35; LUX, M. – MALONE, J. A Place for Customs in the WTO: A Practical Look at the Doha Trade Facilitation Negotiations. *Global Trade and Customs Journal*, 2006, sv. 1, č. 1, s. 41.

²³ Preambule Dohody: „Desiring to clarify and improve relevant aspects of Articles V, VIII and X of the GATT 1994 with a view to further expediting the movement, release and clearance of goods, including goods in transit.“

²⁴ Čl. 24 Závěrečná ustanovení, odst. 6: „Notwithstanding the general interpretative note to Annex 1A to the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, nothing in this Agreement shall be construed as diminishing the obligations of Members under the GATT 1994.“

²⁵ Podobně i jiné smlouvy WTO plní tuto roli *lex specialis* ve vztahu k dalším ustanovením GATT, např. Dohoda o obchodních aspektech investičních opatření (TRIMS) k čl. III a XI GATT.

²⁶ Appellate Body Report, *Argentina – Safeguards Measures on Imports of Footwear*. WT/DS121/AB/R (14. prosince 1999), odst. 77.

²⁷ Připomeňme, že TFA bude do této přílohy inkorporována jako 14. dohoda o obchodu se zbožím v rámci WTO.

²⁸ BOURGEOIS, J. H. J. The EC in the WTO and Advisory Opinion 1/94: An Echtermach Procession. *Common Market Law Review*, 1995, sv. 32, s. 779–780.

byl postoj Soudu jednoznačný. Požadavku výlučnosti v oblasti zboží ze strany Evropské komise bylo vyhověno.²⁹ Je vhodné také dodat, že ani členské státy ani Rada nerozporovaly, že GATT je dohodou ve výlučné pravomoci, což nebyl případ zbývajících dohod uzavřených v rámci Uruguayského kola.

Při bližším zkoumání by bylo možné konstatovat, že většina rozvinutých zemí, včetně EU, povinnosti obsažené v Dohodě již splňuje. Ozývají se dokonce hlasy, které se ptají, zda bude nutné vůbec něco ze strany rozvinutých zemí implementovat.³⁰ I to potvrzuje, že Dohoda s sebou nepřináší radikální rozšíření povinností obsažených v dotyčných ustanoveních GATT a opravdu spíše poskytuje upřesnění těchto pravidel, aniž by rozšiřovala jejich obsah, přičemž nově přidané závazky jsou většinou administrativní povahy.³¹ Při studiu jednotlivých ustanovení Dohody tak snadno dospějeme k závěru, že spadají do oblasti obchodu se zbožím a tedy do výlučné pravomoci Unie. I přesto však zde jsou oblasti, kde kompetence Unie není zcela zjevná, protože přesahují rámec daný GATT. Z tohoto pohledu jako problematická ustanovení identifikujeme části upravující odvolací postupy (čl. 4), sankce (čl. 6 odst. 3), svobodu průvozu (čl. 11) a celní spolupráci (čl. 12).

Pro posouzení článku k odvolacím postupům lze vycházet ze srovnání úpravy v současném celním kodexu Společenství, resp. připravovaném celním kodexu Unie.³² Modernizovaný celní kodex podle názoru vysloveného Evropskou komisí spadá jako celek do výlučné pravomoci EU.³³ Proto můžeme považovat i část, do které spadají i odvolací postupy, za součást výlučné pravomoci EU. Při bližším pohledu článku 22 a násl. modernizovaného celního kodexu (čl. 36 a násl. celního kodexu Unie) obsahově korespondují se zněním čl. 4 TFA. Současně platí, že čl. 4 TFA nejde nad rámec znění celního kodexu natolik, aby to zakládalo pochybnost o výlučnosti. Nad rámec znění ustanovení kodexu upravuje pouze procesní aspekty, tj. závazek států vykonávat odvolání nediskriminačním způsobem a zajistit odůvodňování správních rozhodnutí a možnost dalšího přezkumu. Je stanoveno, že přezkum je možný za situace, když je původní správní rozhodnutí vydáno po lhůtách stanovených národním právním řádem nebo je vydáno s bezdůvodným prodlením, a nevybočuje hmotněprávně nad rámec úpravy odvolacích postupů modernizovaného celního kodexu. Lze tedy uzavřít, že odvolací postupy obsažené v Dohodě jsou součástí výlučné pravomoci EU.

Také v oblasti sankcí můžeme na základě argumentace Komise k modernizovanému celní-

mu kodexu dospět k závěru, že spadají do výlučné pravomoci EU. Modernizovaný celní kodex obsahuje v čl. 21 ustanovení týkající se sankcí za porušení celních předpisů, které mají být přiměřené a mohou mít mj. správní povahu. Tato textace odpovídá znění příslušné části TFA a nad její rámec stanovuje několik dalších procesních kritérií, např. povinnost vyhnout se střetu zájmů při ukládání sankcí.

Argumentaci podporující výlučnost můžeme použít také v případě čl. 12 TFA, který se věnuje celní spolupráci. Odpovídající ustanovení mající podobný účel lze nalézt v čl. 12 odst. 2 celního kodexu Unie,³⁴ který upravuje předávání informací a ochranu údajů. Ze znění tohoto ustanovení lze odvodit, že celní spolupráce je zařazena pod společnou obchodní politiku. Není pak důvod, aby v případě TFA tomu bylo jinak.

Z tohoto stručného srovnání celních pravidel Unie a článků 4, 6 a 12 TFA lze jasně odvodit charakter Dohody. Je však otázkou, nakolik jsou tyto závěry založené pouze na komparaci s celním kodexem Společenství, resp. Unie silné. Navíc srovnání nepokrylo jednu z problematických oblastí, a to svobodu průvozu. Je proto žádoucí argumentaci pro výlučnost Dohody dále rozvést a rozšířit ji o rozhodnutí SDEU, které se problematikou smíšených smluv opakovaně zabývaly.

Jednoznačná judikatura Soudního dvora EU

V této části se zaměříme na argumentační linii založenou na judikatuře SDEU, která doplní

²⁹ HILF, M. The ECJ's Opinion 1/94 on the WTO – No Surprise, but Wise? *European Journal of International Law*, 1995, sv. 6, s. 251.

³⁰ LESTER, S. The Bali Deal is Done. So What Exactly is „Trade Facilitation“? In: *International Economic Law and Politics Blog* [online], 8. 12. 2013 [1. 7. 2015]. Dostupné na <<http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2013/12/the-bali-deal-is-done-so-what-exactly-is-trade-facilitation.html>>.

³¹ ELIASON, A. *The Trade Facilitation Agreement: A New Hope for the World Trade Organization*. *World Trade Review*, 2015, sv. 14, č. 1, s. 14.

³² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 450/2008, kterým se stanoví celní kodex Společenství; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie. Modernizovaný celní kodex sice jako takový účinný nebude, protože byl již nahrazen aktuálnějším celním kodexem Unie (nařízení č. 952/2013, jehož substantivní ustanovení nabývají účinnosti až 1. 6. 2016 a do té doby zůstává v platnosti celní kodex Společenství z roku 1992 – nařízení č. 2913/92), ovšem předmětná ustanovení modernizovaného celního kodexu týkající se opravných prostředků byla převzata ve stejném znění i do „nejnovějšího“ celního kodexu Unie.

³³ Evropská komise v návrhu na přijetí modernizovaného celního kodexu uvádí (v souvislosti s principem subsidiarity podle čl. 5 SEU): „*Since the proposal falls under the exclusive competence of the Union, the subsidiarity principle does not apply*“. Ve verzi, kterou EK v tomto návrhu komentuje, nekorespondují čísla článků s konečným celním kodexem Unie, nicméně obsahují stejný text v čl. 36 a násl. (v modernizovaném celním kodexu se jedná o čísla článků 22 a násl.). Evropská komise. Proposal for a regulation of the EU Parliament and of the Council laying down the Union Customs Code, s. 9.

³⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie.

a posílí prozatímní závěr o výlučnosti posuzované Dohody. Argumenty v této části jsou především postaveny na analýze rozhodovací praxe SDEU, a to konkrétně na rozsudcích C-414/11³⁵ a C-137/12.³⁶ V obou případech bylo SDEU konstatováno, že obchodní dohody musejí být založeny na čl. 207 SFEU, tj. společné obchodní politice, která je ve výlučné pravomoci Unie.

Předmětem rozsudku ve věci C-414/11 byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu Dohody TRIPS položené řeckým soudem. Přestože se tedy SDEU věnoval otázce pravomoci členských států pouze s ohledem na Dohodu TRIPS, lze jeho závěry obdobně aplikovat na další mezinárodní smlouvy tvořící právní systém WTO. Soud nejdříve provedl srovnání stávajícího čl. 207 SFEU s čl. 133 Smlouvy o ES, který byl tímto ustanovením nahrazen, přičemž konstatoval, že ustanovení se značně liší, a obchodní aspekty duševního vlastnictví nebyly dokonce v čl. 133 Smlouvy o ES zmíněny.³⁷ Soud také uvedl, že došlo k „výraznému vývoji primárního práva“ a stanovisko č. 1/94 není ve vztahu Dohody TRIPS a rozdělení pravomocí relevantní.³⁸ Z tohoto závěru lze vycházet i v případě TFA. Sice již ve stanovisku č. 1/94 byla GATT zařazena do výlučné pravomoci Unie, nicméně čl. 207 obsahuje silnější jazyk, když výslovně do společné obchodní politiky řadí uzavírání celních a obchodních dohod týkajících se obchodu zbožím a službami. Takto explicitně dohody s ohledem na obchod se zbožím čl. 133 Smlouvy o ES neuváděl.

Dalším důležitým poznatkem, který vyplývá z rozsudku ve věci C-414/11, je hodnocení Dohody TRIPS ze strany Soudu. Ten na její adresu konstatoval, že vykazuje zvláštní spojitost s mezinárodním obchodem, neboť je tato dohoda „nedílnou součástí systému WTO a představuje jednu z hlavních mnohostranných dohod, na nichž je tento systém založen“.³⁹ Zvláštní spojitost potvrzuje i preambule Dohody TRIPS, ze které vyplývá, že jejím cílem je zmenšit deformace a překážky mezinárodního obchodu.⁴⁰ Na základě výše uvedeného tedy Soud dospěl k názoru, že posuzovaná část Dohody TRIPS spadá do společné obchodní politiky. Pokud vezmeme v úvahu, že také TFA se stane jednou z hlavních dohod systému WTO a zařadí se po bok GATT, GATS nebo právě Dohody TRIPS, a s přihlédnutím k preambuli Dohody lze oprávněně předpokládat, že SDEU by dospěl k podobnému závěru a vzhledem k jejímu obsahu v celém rozsahu.

Také v rozsudku ve věci C-137/12, vyneseném pouhé tři měsíce po C-414/11, se SDEU přiklonil k extenzivnímu výkladu společné obchodní politiky, tentokrát v oblasti služeb. Kon-

krétně Soud zkoumal, zda rozhodnutí Rady o podpisu Evropské úmluvy o právní ochraně služeb s podmíněným přístupem a služeb tvořených podmíněným přístupem (dále jen „Úmluva“) je založeno na správných právních základech. Při této příležitosti se vyjádřil k povaze pravomoci, do které Úmluva spadá. Komise navrhovala rozhodnutí založit na čl. 218 odst. 5 a čl. 207 odst. 4 SFEU. Rada nicméně tento návrh Komise nerespektovala a přijala rozhodnutí na základě čl. 218 odst. 5 a čl. 114 SFEU. Rada, podporovaná některými členskými státy, argumentovala tak, že hlavním cílem Úmluvy je sblížení právních úprav smluvních stran v zájmu účinnějšího boje proti nedovolenému přístupu k dotčeným službám a že čl. 207 SFEU neopravňuje EU k uzavření mezinárodní smlouvy, která upravuje mj. sankční opatření mající trestněprávní povahu.

SDEU ve svém rozhodnutí uplatnil při zhodnocení výběru právního základu unijního rozhodnutí test centra gravitace („*centre of gravity test*“), tj. přezkum opatření, zda sleduje dvojí účel nebo má dvě složky. Pokud lze při provedení testu jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek identifikovat jako hlavní, zatímco druhý účel či druhá složka jsou pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném, hlavním nebo převažujícím, právním základu.⁴¹ V souvislosti se společnou obchodní politikou SDEU ustálené judikuje, že unijní akt spadá do společné obchodní politiky, pokud se „týká zvláště mezinárodního obchodu, poněvadž je jeho účelem především podpora, usnadnění nebo úprava tohoto obchodu a má na něj přímé a bezprostřední účinky“.⁴² Rozhodnutí Rady podle tohoto pravidla spadá do společné obchodní politiky, kdy jeho hlavním účelem je rozšířit ochranu dotčených služeb mimo státy EU a vykazuje tak zvláštní souvislost s mezinárodním obchodem uvedenými službami.⁴³ Argumenty týkající se sankcí Soud odmítl, neboť v těchto ustanoveních netkví hlavní cíl Úmluvy.⁴⁴ Jelikož hlavní cíl Úmluvy má „zvláštní souvislost se společnou obchodní politikou“, je možné jako jediný právní základ pro rozhodnutí Rady

³⁵ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 18. července 2013. *Daiichi Sankyo Co. Ltd a Sanofi-Aventis Deutschland GmbH proti DEMO Anonymos Viomichaniki kai Emporiki Etairia Farmakon* (dále jen „C-414/11“).

³⁶ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 22. října 2013. *Evropská komise proti Radě Evropské unie* (dále jen „C-137/12“).

³⁷ C-414/11, body 45–47.

³⁸ C-414/11, bod 48.

³⁹ C-414/11, bod 53.

⁴⁰ C-414/11, bod 58.

⁴¹ C-137/12, body 52–53.

⁴² C-137/12, bod 57.

⁴³ C-137/12, bod 65.

⁴⁴ C-137/12, bod 71.

o podpisu Úmluvy chápat čl. 207 odst. 4 SFEU (ve spojení s čl. 218 odst. 5 SFEU). To vedlo SDEU k závěru, že „podpis [Ú]mluvy jménem Unie spadá na základě čl. 3 odst. 1 písm. e) SFEU do výlučné pravomoci Unie“.⁴⁵

V rozsudku C-137/12 tedy SDEU stanovil, že při posouzení, zda unijní akt spadá pod společnou obchodní politiku⁴⁶ podle čl. 207 SFEU, je nutné se zabývat dvěma otázkami. Zaprvé, jestli se akt zvláště týká mezinárodního obchodu a zadruhé, jestli má na mezinárodní obchod přímé a bezprostřední účinky. Pokud je odpověď kladná, právním základem takového aktu je čl. 207 SFEU (ve spojení s čl. 218 odst. 5 SFEU) a dostáváme se do výlučné pravomoci EU. Není přitom rozhodující, zda předmětný akt obsahuje ustanovení, která se hlavního účelu přímo nedotýkají a představují vedlejší cíl aktu. Dané rozhodnutí SDEU lze tedy použít jako argument ve prospěch posouzení sankcí stanovených čl. 6 odst. 3 TFA jako spadající do výlučné pravomoci EU.

Tento postup se dále aplikuje pro úpravu svobody průvozu v čl. 11. V daném ustanovení sice netkví hlavní cíl TFA, nicméně pomáhá tento cíl naplňovat, kdy jeho smyslem je usnadnění přepravy zboží. Jde tak *ipso facto* o napomáhání realizace hlavního účelu Dohody. Za relevantní nepovažujeme ani námitku, že by byl tento článek spojen se společnou dopravní politikou, čímž by zakládal smíšenost. Je to z toho důvodu, že pouze provádí a navazuje na čl. V GATT, kde je regulována tzv. průvozní doprava. Jelikož GATT spadá dle stanoviska ESD č. 1/94⁴⁷ do výlučné pravomoci EU, jak již bylo uvedeno, není možné, aby Dohoda v oblasti průvozní dopravy, kterou věcně neupravuje nad rámec GATT, spadala do sdílené pravomoci.⁴⁸

Test centra gravitace v rozhodnutí SDEU ve věci C-137/12 můžeme nakonec podobně aplikovat u celní spolupráce stejně jako výše u sankcí a svobody průvozu, a tak odmítnout, že čl. 12 Dohody by zakládal její smíšenost. Celní spolupráce ve formě podávání a vyřizování žádostí s úmyslem dalšího urychlení pohybu a propouštění zboží a urychlení celního řízení, ale pomáhá naplňovat hlavní účel TFA, přestože jej jako takový nepředstavuje. V souladu s rozhodnutím C-137/12 to neznamená, že by smlouva jako celek nespádala pod společnou obchodní politiku EU. Tento konzistentní postoj v judikatuře SDEU byl opět potvrzen v případě C-377/12, který se týkal rozvojové spolupráce.⁴⁹ S ohledem na to, že hlavní účel Dohody – vyjasnění a zlepšení vybraných ustanovení GATT s úmyslem dalšího urychlení pohybu a propouštění zboží a urychlení celního řízení – spadá pod oblast společné obchodní politiky, která je

ve výlučné pravomoci EU, je i Dohoda samotná ve výlučné pravomoci EU.

Závěr

Určení povahy Dohody o usnadňování obchodu je z hlediska evropského práva důležité. Evropská unie při uzavírání mezinárodních smluv se třetími zeměmi musí vždy brát ohled na pravidla týkající se vnitřního rozdělení pravomocí mezi EU a její členské státy. Unie a členské státy v mnoha případech musejí jednat společně při sjednání konkrétní mezinárodní smlouvy se třetím státem a v takové situaci mluvíme o smíšených dohodách. Opačným případem jsou dohody ve výlučné pravomoci EU. Smíšené smlouvy jsou možné pouze tehdy, mají-li se týkat oblastí, v nichž EU nemá žádnou explicitní či implicitní pravomoc. Smíšenost nebo výlučnost následně předjímá rozhodnutí Rady, resp. zda Rada rozhodnutí přijme či nikoli, a na základě právního základu rozhodnutí Rady je také odvozena role Evropského parlamentu v procesu ratifikace.

Společná obchodní politika patří do výlučné pravomoci EU a i přestože nad některými otázkami ve vztahu k WTO nepanuje shoda, zda do společné obchodní politiky spadají, či ne, případ GATT je jednoznačný. Ve svém stanovisku č. 1/94 se ESD zaměřil na rozsah společné obchodní politiky ES a povinnosti spolupráce mezi ES a členskými státy v souvislosti se založením WTO. Přestože Smlouva o zřízení WTO byla v době své ratifikace vyhodnocena jako smlouva smíšená, ve stanovisku byla také deklarována výlučná kompetence ES v oblasti obchodu se zbožím, tj. v působnosti GATT. Tato skutečnost hraje významnou roli při posouzení Dohody, a proto ve středu pozornosti tohoto textu stojí vztah TFA a GATT. Tři ustanovení GATT upravující svobodu průvozu, formality při dovozu a vývozu a uveřejňování a provádění obchodních předpisů byly již na samotném počátku, při udělování mandátu ke sjednání TFA, identifikovány jako směrodatné pro obsah Dohody.

⁴⁵ C-137/12, bod 76.

⁴⁶ Resp. má „zvláštní souvislost se společnou obchodní politikou“.

⁴⁷ Stanovisko Evropského soudního dvora č. 1/94, Sb. rozh. 1994, s. I-5267, bod 34.

⁴⁸ Jelikož se domníváme, že čl. 11 TFA neupravuje obchodní službami v oblasti dopravy, ale pouze zpřesňuje procesní pravidla spojená s průvozem zboží, nepovažujeme za příhodné aplikovat argumentaci stanoviska SDEU č. 1/08 na danou situaci. Ve stanovisku č. 1/08 SDEU v bodech 163–168 uvedl, že jakákoli smlouva spadající pod společnou obchodní politiku týkající se obchodu službami v oblasti dopravy spadá zároveň na základě čl. 207 odst. 5 SFEU pod společnou dopravní politiku, tedy sdílenou pravomocí EU, a to bez ohledu na to, do jaké míry oblast obchodu službami v oblasti dopravy upravují.

⁴⁹ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 11. června 2014. *Evropská komise proti Radě Evropské unie*. C-377/12, bod 34.

Není tak překvapivé, že Dohoda je i při bližším pohledu svým charakterem doplňující, speciální, smlouvou k vybraným článkům GATT v otázce uveřejňování a provádění obchodních předpisů, poplatků a formalit při dovozu a vývozu a svobody průvozu. Svým obsahem se vztahuje na pravidla a postupy, které zajišťují uplatnění sazebních a ostatních opatření zavádných na úrovni EU v rámci obchodu se zbožím mezi EU a třetími zeměmi. V tomto ohledu by bylo tedy možné s odvoláním na GATT uzavřít, že se také jedná o výlučnou smlouvu.

Byl by to však závěr poněkud předčasný, protože podle mezinárodního práva je TFA samostatnou mezinárodní smlouvou a v tomto ohledu je její účel jako smlouvy doplňující GATT nepodstatný a je tedy třeba blíže zkoumat jednotlivá ustanovení Dohody pro určení, zda některá z nich nepřekračují rámec výlučné pravomoci EU. V souladu s judikaturou SDEU, zvláště s ohledem na případy C-414/11 a C-137/12, není důvod nepovažovat problematické články týkající se odvolacích postupů, sankcí, svobody průvozu a celní spolupráce jako spadající do oblasti společné obchodní politiky, a tak do výlučné pravomoci EU podle čl. 3 odst. 1 písm. e) SFEU. Soud opakovaně při provádění testu centra gravitace uvedl, že pro určení právního základu je třeba se podívat na cíl a obsah dohody. V preambuli Dohody je jasně deklarovaným cílem obchod se zbožím, a to usnadnění obchodu se zbožím, nikoli obchod službami či investice. Z tohoto pohledu má uzavření TFA Evropskou

uní zvláštní souvislost se společnou obchodní politikou. Proto čl. 207 odst. 4 SFEU (ve spojení s čl. 218 odst. 5 SFEU) představuje právní základ pro uzavření Dohody jménem EU a současně TFA spadá do výlučné pravomoci EU.

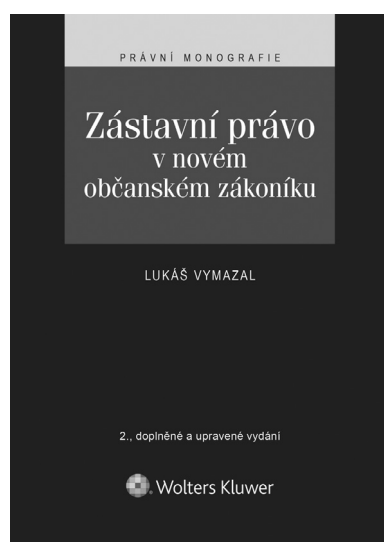
Vzhledem k faktu, že rozdělení pravomocí uvnitř Unie není vždy zcela jasné, mohou nastat situace, kdy se Komise a Rada natolik rozcházejí, že je nutné předložit povahu dané smlouvy k posouzení Soudnímu dvoru EU. Stalo se tak v polovině 90. let při vzniku WTO a děje se tomu i nyní, kdy Komise ze stejného důvodu předložila dohodu o volném obchodu se Singaporem.⁵⁰ Podobný osud však nestihl Dohodu o usnadňování obchodu, neboť v jejím případě evropské instituce dospěly ke shodnému závěru, že se jedná o smlouvu výlučnou. Návrh Evropské komise k ratifikaci Dohody, nerozporovaný Radou ani Evropským parlamentem, uvádí, že Dohoda upravuje záležitosti spadající do společné obchodní politiky podle čl. 207 odst. 4 SFEU.⁵¹ Po provedené analýze se s tímto názorem ztotožňujeme.

⁵⁰ Evropská komise. Press Release: Singapore: The Commission to Request a Court of Justice Opinion on the trade deal. 30. 10. 2014 [1. 7. 2015]. Dostupné na <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1235_en.htm>.

⁵¹ Evropská komise. Návrh Rozhodnutí rady o uzavření Protokolu, kterým se mění Dohoda o zřízení Světové obchodní organizace z Marrákeše, jménem Evropské unie. 6. 2. 2015 [1. 7. 2015]. Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fa14e725-ae09-11e4-b5b2-01aa75ed71a1.0007.01/DOC_1&format=PDF>.

Novinka z nakladatelství Wolters Kluwer

www.wolterskluwer.cz



Zástavní právo v novém občanském zákoníku

Lukáš Vymazal

Kniha obsahuje podrobný výklad úpravy zástavního práva v novém občanském zákoníku, a to včetně vybrané – nadále použitelné – judikatury. Text publikace je strukturován do tematických kapitol, zabývajících se jednotlivými oblastmi zástavního práva v nové úpravě; autor přitom obsáhle rozebírá i četná další ustanovení nové úpravy, která se zástavním právem nepřímo souvisejí. Publikace se věnuje i některým obecným otázkám zástavního práva a v neposlední řadě novou úpravu také srovnává s úpravou v předchozím občanském zákoníku. Jde o druhé, doplněné a upravené vydání.

Publikace je určena především advokátům, soudcům, notářům, exekutorům, insolvenčním správčům, korporátním i vůbec všem praktickým právníkům, stejně tak jako širší podnikatelské veřejnosti, pracovníkům realitních kanceláří, studentům vysokých škol s právním zaměřením i dalším zájemcům o problematiku zajištění dluhů zástavním právem.

Brož., 670 Kč

Titul objednávejte na www.obchod.wolterskluwer.cz