PRÁVNICKÁ FAKULTA
UNIVERZITY KARLOVY V PRAZE

KATEDRA EVROPSKÉHO PRÁVA

Doktrína přímého a nepřímého účinku nenáležitě provedených směrnic Evropského společenství se zaměřením na přípustnost těchto účinků v horizontální rovině

Simona Jandová

CENTROM .02

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Ing. Jiří Zemánek, CSc.

Praha 2006

Čestné prohlášení:

„Prohlašuji tímto, že jsem diplomovou práci na téma **Doktrína přímého a nepřímého účinku nenáležitě provedených směrnic Evropského společenství se zaměřením na přípustnost těchto účinků v horizontální rovině** zpracovala sama pouze s využitím pramenů v práci uvedených."

V Praze dne 1. listopadu 2006

Si

Obsah

Úvod

Kapitola 1 Definice, právní účinky a implementace směrnic ES

1.1 Charakteristika, definice a právní účinky směrnic ES

1.2 Transpozice a implementace směrnic

1.3 Požadavek publikace směrnic ES

Kapitola 2 Princip přímého účinku komunitárního práva a princip přednostní aplikace komunitárního práva

2.1. Počátky doktríny přímého účinku komunitárního práva - rozhodnutí ve věci *Van Gend en Loos*

2.2. Kritéria pro přiznání přímého účinku primárního práva ES

2.3. Princip přednostní aplikace komunitárního práva

Kapitola 3 Doktrína přímého účinku směrnic ES

3.1 Počátky doktríny přímého účinku směrnic

3.2 Reakce národních soudů na přiznání přímého účinku v případě směrnic

3.3 Vývoj pojetí přímého účinku směrnic

3.4 Současné pojetí přímého účinku směrnic a vliv směrnic na přezkum zákonnosti

3.5 Podmínky vzniku přímého účinku směrnic

3.5.1 Požadavek dostatečné přesnosti a bezpodmínečnosti

3.5.2 Požadavek dostatečné přesnosti a bezpodmínečnosti a uvážení na straně členského státu

3.5.3 Aktivní legitimace

3.6 Meze přímého účinku směrnic

3.7 Vertikální a horizontální přímý účinek směrnic

3.8 Vertikální přímý účinek směrnic a rozšiřující výklad pojmu „stát"

3.9 Horizontální přímý účinek – rozhodnutí ve věci *Faccini Dori*

3.10 Argumenty pro a proti přiznání přímého horizontálního účinku směrnic ES
3.11 Incidenční účinky směrnic v horizontální rovině a jejich meze
3.11.1 Rozhodnutí ve věci *CIA Security*
3.11.2 Rozhodnutí ve věcech *Ruiz Bernaldéz* a *Panagis Pafitis*
3.11.3 Omezení účinků rozhodnutí ve věci *CIA Security*
3.11.4 Rozhodnutí ve věci *Unilever Italia*
3.11.5 Hledání důvodů a pravidel pro přiznání tzv. incidenčních účinků směrnic v horizontální rovině
3.11.6 Teorie exkluzivního v. substitučního účinku směrnic

Kapitola 4 Doktrína nepřímého účinku směrnic ES
4.1 Počátky doktríny nepřímého účinku směrnic
4.2 Nepřímý účinek v horizontální rovině
4.3 Předpoklady vzniku povinnsoti eurokonformního výkladu
4.4 Časová mez nepřímého účinku
4.5 Věcné meze nepřímého účinku

Kapitola 5 Aplikace doktrín přímého a nepřímého účinku v ČR 65
5.1 Změny Ústavy ČR v souvislosti se vstupem ČR do EU
5.2 Aplikace komunitárního práva a doktríny přímého účinku českými soudy
5.3 Aplikace eurokonformního výkladu českými soudy
5.3.1 Aplikace eurokonformního výkladu před vstupem ČR do EU
5.3.2 Současný stav aplikace eurokonformního výkladu českými soudy

Závěr

Seznam použité literatury

Úvod

Dnem vstupu do Evropské unie, tj. 1. května 2004, na sebe Česká republika převzala významné závazky plynoucí z právního řádu komunitárního práva.[1] Okamžikem přistoupení České republiky k Evropské unii nastoupil vedle českého právního řádu zcela nový a komplexní systém práva Evropských společenství, který se stal nedílnou součástí právního systému České republiky.[2]

Tento historický den však neznamenal pouze zlomový okamžik pro vývoj českého právního řádu, ale přinesl i zásadní a nelehký požadavek na osoby podléhající jurisdikci České republiky, aby si osvojily právní normy obsažené v různých pramenech komunitárního práva a navykly si je náležitě aplikovat. Zrovna tak přineslo členství České republiky v Evropské unii náročné požadavky českým soudům a jiným orgánům aplikujícím právo, kterým „ze dne na den" přibyla zcela nová a nevídaně obsáhlá agenda komunitárního práva. Společně s novým komplexem komunitárního práva byly českým soudům uloženy také zcela nové povinnosti vyplývajících ze základních pravidel a principů aplikace komunitárního práva. V popředí těchto principů se ocitají zejména princip přednostní aplikace komunitárního práva, princip bezprostřední aplikovatelnosti komunitárního práva, požadavek eurokonformního výkladu národního práva, princip efektivní a nediskriminující soudní ochrany právům vyplývajícím z pramenů práva Evropského společenství (dále jen „ES") a další významné principy. Vybrala jsem si z těchto stěžejních principů komunitárního práva dva principy, a to princip přímého a nepřímého účinku, kterým bych se chtěla v této práci podrobněji věnovat. K jejich výběru mě motivovala především dlouhá a v mnoha ohledech dosud otevřená cesta vedoucí k vymezení těchto principů lucemburským soudem, dále skutečnost, že dopad a aplikace těchto doktrín jsou v současnosti plně uplatnitelné a stejně závazné v České republice

[1] Nebylo by zcela přesné označit pouze tento den, neboť mnoho závazků v této oblasti – zejména v oblasti harmonizace našeho právního řádu s právem ES – vzniklo České republice již okamžikem uzavření a účinnosti Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na straně jedné a Evropskými společenstvími na straně druhé.

[2] Speciální charakter vztahu komunitárního práva k právu vnitrostátnímu Soud proprvé osvětlil ve svých historicky významných rozhodnutích ve věcech 32/84 *Van Gend en Loos, ECR* 1985 str. 779 a 6/64 *Costa v. ENEL,* ECR 585.

jako v každém jiném členském státě EU, v neposlední řadě považuji za zajímavé učinit alespoň krátký exkurs zaměřený na to, jak se k aplikaci těchto doktrín v brzkém stadiu členství postavily české soudy.

Jelikož však samotné pojednání o doktríně přímého a nepřímého účinku bez dalšího omezení by vyžadovalo mnohem rozsáhlejší prostor, než je prostor vymezený v diplomové práci, rozhodla jsem se zaměřit na tyto účinky pouze u jednoho typu komunitární legislativy, a to směrnic ES. Směrnice představují významný a zcela specifický legislativní akt Evropského společenství, přičemž jejich úkolem je zejména harmonizovat právní řády jednotlivých členských států a přispívat k prosazování základních cílů Evropských společenství. Právě v důsledku jejich specifické povahy a především požadavku jejich implementace do vnitrostátního právního řádu vznikají v praxi časté problémy, které mohou vést k nerovné aplikaci směrnic v jednotlivých členských státech a k ohrožování cílů, k jejichž dosažení jsou příslušné směrnice přijímány. Ačkoliv prameny primárního komunitárního práva výslovně neupravují účinky směrnic v případě, kdy nedojde k jejich náležité implementaci, Evropský soudní dvůr (dále jen „Soud" nebo „ESD") dospěl právě výkladem těchto dokumentů k zásadním poznatkům ohledně účinků směrnic v případě absence řádné či včasné implementace. A právě této problematice bych chtěla věnovat prostor nadcházejících stránek. Zaměřit bych se chtěla zejména na problematiku přípustnosti účinků nenáležitě implementovaných směrnic v horizontální rovině. V jakém postavení se nacházejí jednotlivci a zejména za jakých podmínek se mohou jednotlivci domáhat ustanovení nenáležitě implementovaných směrnic a *vice versa* za jakých podmínek těmto jednotlivcům hrozí riziko, že vůči nim bude jednotlivec uplatňovat práva plynoucí mu z takové směrnice.

Nejprve však považuji za nezbytné nastínit počátky a vývoj judikatury ESD, které je třeba znát k pochopení současné podoby a obsahu principů přímého a nepřímého účinku směrnic. Rozhodovací činnost ESD v této oblasti je obzvláště bohatá a v řadě otázek dosud nejasná a otevřená. Judikatura ESD ohledně přímého a nepřímého účinku směrnic je typickým příkladem charakteristické interpretační metody používané lucemburským

soudem, kdy se snaží vykládat text Smlouvy a mezery v jejím textu tak, aby co nejvíce podpořil to, co označuje za zásadní a rozvíjející se cíle Evropských společenství, a to často i za cenu dosažení poměrně rozporuplných a nekoherentních závěrů.[3]

V neposlední řadě bych chtěla, aby z mé práce byla patrná klíčová role Evropského soudního dvora při prosazování evropské integrace a jednotné a účinné aplikace komunitárního práva. Jakožto strážce cílů, základních principů a pravidel komunitárního práva v sobě Lucemburský soud spojuje úlohu ústavního soudu a nejvyššího soudu Evropského společenství, když především v rámci řízení o předběžných otázkách zajišťuje jednotnou aplikaci komunitárního práva.[4] Evropský soudní dvůr se velmi aktivně a zodpovědně zhostil nelehkého požadavku, aby střežil a zajišťoval dodržování práva při výkladu a provádění Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství (dále jen „Sml. EHS"), později Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „Sml. ES").[5] Jak je nyní bez pochyby patrné, stal se Evropský soudní dvůr, díky svým odvážným a často i velice kreativním interpretacím komunitárního práva, významným hnacím motorem a zároveň i garantem evropské právní a politické integrace. A právě této soudní instituci je třeba přiznat podstatný podíl na realizaci cílů vytyčených v zakládajících dokumentech Evropských společenství. Evropský soudní dvůr se významně zasadil o vymezení stěžejních principů upravujících vztah vnitrostátního práva členských států k právu ES, o jejichž důležitosti a významu pro dosažení stávající podoby evropské integrace, jednotného trhu a harmonizace právních řádů členských států není třeba pochybovat. Jen těžko si lze představit, že by mohlo dojít k naplnění cílů vymezených v zakládajících smlouvách Evropských společenství, bez existence tak zásadních principů jakými jsou např. zásada přednosti komunitárního práva,[6] doktrína

---

[3] P. Craig, G. De Búrca, *The application of EC law: remedies in national courts in EU Law – Text, Cases and Materials*, Third Edition, Oxford university press, 2003

[4] K. Lenaerts, P. Craig, *Procedural Law of the European Union*, Sweet and Maxwell, 1999, str. 8;

[5] Čl. 220 Sml. ES (bývalý článek 164): *„Soudní dvůr zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění této smlouvy."*

[6] Princip přednosti dosud není upraven v pramenech komunitárního práva výslovně. Tento princip je tedy dlouhodobě rozvíjen v judikatuře ESD, který tento princip vyvodil především ze současného článku 10 Sml. ES. Návrh ústavní smlouvy Evropské unie zahrnoval zakotvení principu přednosti v čl. I-6. Zmíněné ustanovení stanovilo: *„Ústava a právo přijaté institucemi Unie při výkonu jejich působnosti má přednost před právem členských států"*. K námitce Velké Británie, že je výše uvedený článek příliš federalistický,

přímého a nepřímého účinku komunitárního práva, požadavek zajištění účinnosti komunitárního práva a efektivní soudní ochrany[7], zásada odpovědnosti členského státu a povinnosti poskytnout náhradu škody[8], pokud určitou směrnici neprovede včas a jednotlivci je odepřeno právo, které by mu byla předmětná směrnice přiznala.

Hlavním cílem mé práce je především v co největší míře objasnit, jaká jsou v současnosti pravidla uplatňování přímého a nepřímého účinku, a pokusit se vyvodit obecné podmínky pro to, kdy ještě je možné dovolat se těchto účinků neimplementovaných směrnic vůči jednotlivci. Ačkoliv Soud dodnes ve své judikatuře výslovně odmítá přiznat přímý účinek v horizontální rovině, nemůže zůstat bez povšimnutí realita některých jeho rozhodnutí, která v zastřené podobě připouští horizontální přímý účinek. Obdobně bych chtěla, aby z mé práce jasně vyplynulo, jaký význam v dnešní době nese doktrína nepřímého účinku a jak se zde Soud vypořádal s otázkami jeho přípustnosti v horizontální rovině.

V závěrečné části bych ráda nahlédla pod pokličku české justice a zabývala se přijetím a aplikací výše uvedených doktrín soudy v České republice. Vzhledem k omezené dostupnosti judikatury soudů nižších stupňů, budu vycházet především z judikatury nejvyšších soudů, tedy Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a nejvyššího správního soudu. Vzhledem k tomu, že právě judikatura těchto soudů má vysoce autoritativní

---

muselo být přijato dodatkové prohlášení č. 1, podle něhož čl. I-6 měl odrážet dosavadní judikaturu ESD a Soudu první instance. Toto dle mého názoru svědčí o přesvědčivosti, vyváženosti a důvěře členských států v judikaturu ESD.

[7] Více zajištění účinné aplikace komunitárního práva národními soudy a k zajiětšní efektivní soudní ochrany: K. Lenaerts, & P. Craig, *Procedural Law of the European Union*, Sweet and Maxwell, 1999, *Chapter 3 - The principle of the full effectiveness of community law and its impact on national law relating to procedure and sanctions*, str. 57-78; P. Craig, G. De Búrca, *The application of EC law: remedies in national courts in EU Law – Text, Cases and Materials*, Third Edition, Oxford university press, 2003, str. 231 - 257; W. Van Gerven, *Off rights, remedies and procedures*, CML Rev. 2000, str. 501 – 536; W. Van Gerven, *Bridging the gap between Community and national laws: towards a principle of homogenity in the field of legal remedies?*, v CML Rev. 1995, str. 679-702; T. Eilmansberger, *The relationship between rights and remedies in EC law: in search of the missink link*, v CML Rev. 2004, str. 1199-1246;

[8] Zásada odpovědnosti členského státu za porušení komunitárního práva byla rovněž rozvinuta Evropským soudním dvorem, její základy byly stanoveny zejména v rozhodnutích ve věci C-6/90 a C-9/90, *Francovich and Bonifaci v Italy*, [1991] ECR I-5357, ve věci C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others* [1996] ECR I-1029.

povahu a v případě posledně jmenovaných soudů i právní závaznost pro soudy nižších stupňů, domnívám se, že pro účely této práce by měl rozbor této judikatury postačovat.

Kapitola 1 Definice, právní účinky a implementace směrnic ES

1.1 Charakteristika, definice a právní účinky směrnic ES

Sml. ES vytvořila zcela nový typ normativního aktu, který se vymykal dosavadním formám jak vnitrostátních tak mezinárodních právně závazných aktů. Směrnice představují specifický normativní nástroj vytvořený přesně na míru a pro účely Evropských společenství. Směrnice měly a dodnes mají zásadní význam v procesu integrace, především jako nástroj harmonizace právních řádů členských států s cílem odstranit odlišnosti jednotlivých právních řádů, které by mohly ohrožovat řádné fungování jednotného trhu. Význam směrnic je však třeba spatřovat také v tom, že značně přispívají a v podstatě umožňují naplnění ustanovení Sml. ES o čtyřech základních svobodách v rámci EU.

Směrnice je většinou adresována všem členským státům a vyžaduje po nich, aby dosáhly určitého výsledku do uplynutí směrnicí stanovené lhůty. Snad bez výjimky ve všech členských státech dochází k řadě implementačních chyb a nedostatků, které spočívají buď v nesprávném provedení směrnic nebo v jejich neprovedení vůbec. Nedostatečná transpozice přitom může vést k závažné nerovnováze nebo narušení správného fungování jednotného trhu a zároveň způsobit nerovné zatížení povinnostmi a přidělení práv v oblastech, kde by měly být ve všech členských státech obdobné. Proto se nabízí otázka: jaký účinek vykazuje směrnice vůči subjektům, kterým jsou práva a povinnosti vyplývající ze směrnice určena, v případě kdy chybí náležité provedení směrnice do národního právního řádu?

Nejprve bych si dovolila stručně nastínit základní charakteristiku směrnic, ráda bych především uvedla několik důležitých poznámek ohledně definice a povahy směrnic, jakožto specifického normativního aktu institucí ES. Pro pochopení doktrín o účincích neprovedených směrnic je třeba znát alespoň základní vlastnosti směrnic a základní

pravidla jejich implementace. Pravděpodobně málokdo z tvůrců Sml. ES tušil, co vše skrývá poměrně strohé ustanovení článku 249 odst. 3 Sml. ES. Prechal konstatuje, že z nástroje, který by alespoň na první pohled podle svého označení měl představovat pouze prostředek představující obecný předpis poskytující obecné pokyny, se vyvinul v plnohodnotný legislativní nástroj Evropských společenství.[9]

Ačkoliv článek 249 Sml. ES[10] na první pohled působí relativně jasně a výstižně, praxe záhy ukázala, že co se týče účinků, které mají tři typy legislativních aktů v něm uvedených – zejména však právě směrnice - působit v rámci národního právního řádu, není vzhledem k dikci tohoto článku příliš jasné. Úkolu vyjasnit a určit cestu pro aplikaci ustanovení těchto jednotlivých aktů, respektive jejich ustanovení, pokud nejsou v souladu s požadavky ES promítnuty do národního práva, se velice aktivně a iniciativně zhostil právě ESD. Nutno přiznat, že při formulování principů přímého a nepřímého účinku Soud rozhodně nebyl nikterak bojácný a zdrženlivý. Naopak, podařilo se mu vyvinout v dnešní době již široce přijímané principy a pravidla pro aplikaci ustanovení komunitárního práva národními soudy, a to i v případě kdy nedošlo k jejich náležité implementaci. Na druhou stranu však judikatura ESD v této oblasti postrádá určitou míru koherentnosti, propojenosti a ustálenosti, a mnohdy vede až k závěrům, které významně otřásají právní jistotou jednotlivců a balancují na samé hranici se zachováním základních ústavněprávních principů jako jsou princip zákonnosti, právní jistoty a legitimního očekávání. Jednotlivci se v důsledku této judikatury dostávají do poměrně schizofrenické situace, kdy jsou vystaveni napospas dvěma konfliktním právním řádům, aniž by však měli jasně určená a stanovená pravidla, kterým z nich se mají řídit. Problematika přípustnosti přímého účinku směrnic resp. jejich ustanovení v horizontální rovině je stále ve fázi hledání jednoznačné odpovědi. Vývoj judikatury ESD v této oblasti je stále napjatě očekáván a každý další krok směrem k přiznání horizontálního přímého účinku ustanovení směrnic je ostražitě sledován, a to nejen akademickou půdou, ale zrovna tak i

[9] S. Prechal, *Directives in EC Law*, Second completely revised edition, Oxford university press, 2005, str. 93

[10] Článek 249 Sml. ES definuje směrnici ES následujícím způsobem: *„akt závazný pro členské státy, kterým je určen, a to pouze pokud jde o výsledek, kterého má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků jeho dosažení se ponechává na orgánech členského státu."*

soudci, kteří nesou odpovědnost za aplikaci práva v členských státech. Další vývoj by rozhodně neměl být lhostejný ani jednotlivcům, ať právníkům či laikům, neboť právě pro ně by přiznání přímého horizontálního účinku mělo největší význam, a to jednak v pozitivním slova smyslu, kdy by jim byla výslovně přiznána možnost dovolat se práv plynoucích jim z netransponované směrnice, na druhé straně by jim však takový krok přinesl i velký závazek, a to v tom smyslu, že by tato práva mohl jakýkoliv jednotlivec uplatňovat i přímo vůči nim.

1.2 Transpozice a implementace směrnic

Základní unikátnost a specifičnost směrnic spočívá zejména v tom, že se jejich účinky ve vnitrostátní právní sféře členských států EU plnohodnotně projevují pouze v určité symbióze s vnitrostátními transpozičními opatřeními.[11] Bez vnitrostátního transpozičního opatření má směrnice ve vnitrostátní sféře pouze omezené účinky. Za jakých podmínek, do jaké míry a jaké účinky mohou mít v rámci vnitrostátního právního řádu neimplementované či nesprávně implementované směrnice? Jak se liší přípustnost těchto účinků ve vertikální a v horizontální rovině? Daří se při aplikaci doktrín přímého a nepřímého účinku vždy zachovat základní právní principy jako jsou: legitimní očekávání, právní jistota, zákaz retroaktivity, nepřípustnost výkladu práva *contra legem*? Výše uvedené otázky jsou jen některé ze stěžejních otázek, na které se pokusím v této práci hledat odpovědi.

Článek 249 odst. 3 Sml. ES ukládá členským státům povinnost, že musí dosáhnout výsledku stanoveného směrnicí, ponechává však členským státům volnost co do výběru formy a implementačních prostředků k jeho dosažení. Dosažení výsledku požadovaného směrnicí bývá označováno jako náležitá transpozice směrnice[12]. Dovolím si zde použít terminologii Richarda Krále, který jako transpozici směrnice označuje formální promítnutí obsahu směrnice do vnitrostátního práva a opatření, kterými dochází k promítnutí směrnice, označuje jako transpoziční opatření. K naplnění požadavku náležitého provedení směrnice, tj. k dosažení směrnicí požadovaného výsledku nepostačí

[11] Král R., *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*, Praha: C. H. Beck, 2002
[12] Král R., *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*, Praha: C. H. Beck, 2002, str. 4

pouhé přijetí transpozičního opatření, ale je třeba zajistit především jeho náležitou aplikaci a zároveň zajistit efektivní vymahatelnost práv a povinností založených směrnicí a transpozičním opatřením. Pokud členský stát dosáhne výsledku požadovaného směrnicí jak po stránce formálně právní (přijetím vyhovujícího transpozičního opatření) tak po stránce aplikační (zajištění náležité aplikace a vymahatelnosti), Král takový stav ve své terminologii označuje jako náležitá implementace směrnice.

Základní pravidla a metody implementace komunitárního práva do právních předpisů ČR jsou obsaženy v Metodických pokynech vlády pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU.[13] Cílem těchto metodických pokynů je mimo jiné stanovit jednotná pravidla pro zajištění řádné implementace včetně hodnocení slučitelnosti českých právních předpisů prostřednictvím obecných implementačních pravidel. Tyto metodické pokyny především v co nejvyšší míře zohledňují doporuční Komise 2005/309/ES ze dne 12.7.2004, k provádění směrnic, které se týkají vnitřního trhu.

K tomu, aby členský stát splnil své povinnosti v souladu s čl. 249 odst. 3 Sml. ES, musí být směrnice implementována především včas a správně. Tento požadavek je celkem jasný a logický, neboť jedině tak je možné zajistit jejich jednotnou a ve všech členských státech souběžnou aplikaci.[14]

V souvislosti s tímto je třeba u směrnic rozlišovat dva zásadní časové okamžiky: okamžik, kdy směrnice nabývá účinnosti jako každý jiný normativní akt, a okamžik, do kterého má být příslušná směrnice implementována – označován jako tzv. transpoziční lhůta. Transpoziční lhůta je většinou shodná pro všechny členské státy, kterým je směrnice adresována. Nicméně lhůta může být pro některé adresáty stanovena odlišně případně může být i určitému členskému státu prodloužena. Některé směrnice dokonce obsahují dvě různé transpoziční lhůty, a to jednu kratší pro přijetí transpozičních opatření a jednu delší pro dosažení požadovaného výsledku.

[13] Příloha č. 1 k usnesení vlády ze dne 12.10.2005 č. 1304
[14] Věc 52/75 *Commission of the European Communities v Italian Republic*, [1976] str. 277, odst. 10

Největší problémy v praxi přináší požadavek správné implementace směrnic. Při rozhodování o tom, jaká transpoziční opatření přijme, má příslušný členský stát na výběr různé možnosti implementace: od doslovného převzetí ustanovení směrnice až po převedení a překlad ustanovení směrnice do podoby vyhovující terminologii a koncepci právního řádu daného státu. Přistoupí-li členský stát jakožto adresát směrnice k implementaci formou doslovného převzetí znění směrnice do národního právního řádu, přestože se na první pohled zdá, že tímto splnil svou povinnost, může být i takový postup zdrojem problémů a vést až k závěru, že se nejedná o náležitě implementovanou směrnici. Problémy může především působit odlišná a národnímu právu neznámá terminologie. Hrozí zde tedy nebezpečí, že u předmětných ustanovení takto provedené směrnice bude docházet k jejich nesprávnému výkladu a aplikaci.[15] Problémy se ovšem vyskytují i v případě volby opačného typu opatření, zejména tehdy kdy neexistuje v národním právním řádu ekvivalentní pojem či právní institut.[16]

1.3 Požadavek publikace směrnic ES

Směrnice jako akt určený podle dikce zakládacích smluv členským státům původně nepodléhaly obligatorní publikaci v Úředním věstníku, přičemž postačovalo, aby byla příslušná směrnice oznámena těm členským státům, kterým byla určena. Jelikož však směrnice jako akt, který vyžaduje, aby jím stanovený cíl byl promítnut do vnitrostátního práva, nepřímo vyvolávají účinky ve vnitrostátních právních řádech a jsou-li adresovány všem členským státům, nabývají povahy obecně závazného normativního aktu, počaly být v převážné míře publikovány v Úředním věstníku, ač se jednalo v podstatě o publikaci dobrovolnou. Teprve přijetím Smlouvy o Evropské unii došlo k významné změně a v čl. 254 Sml. ES byl výslovně zaveden požadavek obligatorní publikace směrnic v Úředním věstníku, a to jednak u směrnic, které jsou přijímány spolurozhodovací procedurou uplatňovanou v klíčových oblastech působnosti ES, a jednak u směrnic určených všem členským státům.[17] U ostatních směrnic i nadále

[15] Věc C – 185/00 *Commission of the European Communities v République de Finlande*, [2003] ECR str. 14189
[16] Např. věc 283/81 *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health*, [1982] ECR str. 3415
[17] Malíř J., *Publicita typických právních aktů ES*, Právní rozhledy č. 9/2004, str. 340

postačuje oznámení. Nařízení 1049/2001 a Jednací řád Rady[18] přesto požadují, aby i tyto směrnice byly, pokud je to možné, publikovány v Úředním věstníku.

Kapitola 2 Doktrína přímého účinku směrnic ES

2.1 Počátky doktríny přímého účinku komunitárního práva – rozhodnutí ve věci *Van Gend en Loos*

V počáteční fázi existence Evropského hospodářského společenství bylo komunitární právo považováno za součást mezinárodního práva veřejného a jednotlivé členské státy jej aplikovaly v souladu se svými ústavními pravidly a principy pro aplikaci mezinárodního práva veřejného. Zlomový okamžik nastal až v roce 1963, kdy z rozhodnutí ESD ve věci *Van Gend en Loos*[19] vyplynulo, že režim komunitárního práva je odlišný od „běžných" závazků mezinárodního práva veřejného.

Nizozemský soud v této věci vznesl otázku, zda článek 12 Smlouvy o EHS má vnitřní účinek, tedy zda procesní subjekty mohou na základě tohoto článku uplatnit individuální práva, kterým musí soudy poskytovat ochranu. Překvapivé je, že tuto otázku položil právě soud Nizozemského království, které uplatňovalo monistický systém inkorporace mezinárodního práva. Nizozemský soud tak pravděpodobně učinil proto, žesi byl vědom, že se jedná o otázku zcela zásadního významu ohledně vnitrostátních účinků komunitárního práva, jejíž objasnění bude mít (a také následně mělo) podstatný dopad na všechny členské státy.

ESD odpověděl nizozemskému soudu následujícím způsobem. Nejprve vyvodil, že Smlouva o EHS byla více než dohodou zakládající pouze vzájemné povinnosti mezi smluvními státy a stanovil, že Společenství představuje nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch státy omezily, byť ve vymezených oblastech, svá suverénní práva

[18] Rozhodnutí 2002/682/ES, EURATOM, kterým se přijímá Jednací řád Rady, ÚL ES L 230 ze dne 28.8.2002

[19] Věc 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, ECR str. 1

a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich příslušníci. Soud dále judikoval, že právo Společenství, které je nezávislé na zákonodárství členských států, tudíž nejen ukládá jednotlivcům povinnosti, ale je rovněž určeno k vytváření práv. Tato práva vznikají nejenom tehdy, když to Smlouva výslovně stanoví, ale také v důsledku povinností, které Smlouva jasně stanoveným způsobem ukládá jak jednotlivcům, tak členským státům a orgánům Společenství.

Podstata rozhodnutí ESD ve věci *Van Gend en Loos* spočívala v tom, že Soud z pramenů primárního komunitárního práva vyvodil, že určité právní normy komunitárního práva za určitých podmínek zakládají bezprostředně práva a povinnosti v jednotlivých členských státech, a to i v případě, kdy nedojde k jejich promítnutí do národního právního řádu daného členského státu.

Reakce na *Van Gend en Loos* v tehdejších šesti členských státech byly smíšené a některé národní soudy jej zpočátku významně zpochybňovaly. Francouzská *Conseil d'Etat* především nesouhlasila s takovýmto „interpretačním vůdcovstvím" Soudu a odmítala mu v této oblasti předkládat předběžné otázky.[20] Ještě v roce 1978 ve věci *Cohn-Bendit* zpochybňovala tvrzení ESD, že jen on sám je kompetentní k vymezení přímého účinku.[21] Německý *Bundesfinanzhof* zase v roce 1967 v reakci na rozhodnutí *Lütticke* tvrdil, že vyvození přímého účinku bylo v podstatě rozhodnutí „politické povahy" a tudíž neplatné jako soudní rozhodnutí.[22]

Z pohledu některých autorů byl teleologický výklad a soudní aktivismus ESD v průběhu 60. let 20. století, který vyústil v odvození přímého účinku, značně nepřiměřený, neboť Soud právo spíše vytvářel než vykládal, což odporuje klasickému učení o dělbě moci.[23] Snáze pochopitelný a přijatelný je však postup ESD v kontextu tehdejší politické situace

[20] H. Rasmussen, *On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policymaking*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1986, str. 310
[21] P. Craig, G. de Burca, *The Evolution of EU Law*, Oxford, 1999, str. 196
[22] P. Craig, G. de Burca, *The Evolution of EU Law*, Oxford, 1999, str. 195
[23] H. Rasmussen, *On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policymaking*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1986, str. 13-14

v EHS.[24] Především v tehdejší době nepříliš vlivné postavení Komise a neshody v Radě, kde mnohdy převážily národní zájmy nad zájmy jednotného trhu, nejspíš vedly Soud k přijetí role garanta evropské integrace. Hlavní motivační faktory, které měly zásadní vliv na rozhodování ESD v tomto období jsou jasně patrné, v jejich popředí byla zejména snaha o prosazení ekonomické, politické a právní integrace, a dosažení účinné a jednotné aplikace komunitárního práva. Z judikatury ESD je rovněž patrné, že od počátku své interpretační činnosti ESD přikládá značnou váhu požadavku výkladu komunitárního práva v souladu s principem „*effet utile*". [25] Podstatou tohoto výkladového pravidla je požadavek, aby byla dána přednost výkladu, který předmětnému ustanovení poskytuje co nejširší účinek a maximální praktickou hodnotu. [26]

2.2 Kritéria pro přiznání přímého účinku primárního práva ES

Jelikož se však v případě Smlouvy o EHS jednalo o zvláštní typ mezinárodní smlouvy, jež neobsahuje natolik podrobná a přesná ustanovení jako národní právní předpisy, a jelikož hrozila nejednotná aplikace a interpretace jejích ustanovení národními soudy, ESD považoval za nutné vymezit určitá kritéria, která musí být v případě příslušného ustanovení splněna, aby mohlo být považováno za bezprostředně aplikovatelné. Souhrnně lze tyto podmínky shrnout do požadavku, že příslušné ustanovení musí být „*self-executing*" tedy „*samostatně vykonatelné*".

Obecná kritéria pro přímý účinek ustanovení zakládajících smluv sestávala z následujících požadavků:

a) ustanovení musí být dostatečně jasné a přesné
b) bezpodmínečné a

---

[24] J. Raitio: *The Principle of Legal Certainty in EC Law*, Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers, 2003, str. 351

[25] Jedná se o výkladový princip odvozený z mezinárodního práva, upraven je například v čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu: „*Smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy*".

[26] S. Prechal, *Directives in EC Law*, Second completely revised edition, Oxford university press, 2005, str. 218

c) nesmí ponechávat prostor pro uvážení členského státu nebo instituce ES při jeho implementaci, obsahovat výhradu čl. státu ani vyžadovat implementační opatření.[27]

Pravidlo primárního práva je možno považovat za dostatečně přesné, pokud je formulováno natolik jasně a konkrétně, že je bez dalšího nebo s použitím obvyklých výkladových postupů aplikovatelné na konkrétní případ.[28] Ustanovení komunitárního práva je možno považovat za bezpodmínečné, pokud jeho aplikovatelnost není vázána na uplynutí určité lhůty,[29] nebo na přijetí určitých prováděcích opatření, ať už ze strany členského státu či komunitárních orgánů.[30] Podmínka bezpodmínečnosti je splněna i tehdy, kdy komunitární právo sice vyžaduje přijetí vnitrostátního prováděcího opatření, avšak ohledně přijetí a obsahu tohoto opatření nenechává členským státům žádný prostor pro uvážení.[31]

Možnost splnění podmínky bezpodmínečnosti však není vyloučena ani tehdy, kdy ustanovení primárního komunitárního práva vyžaduje přijetí vnitrostátního prováděcího opatření, ohledně jehož obsahu ponechává členským státům určitou volnost uvážení. Zejména tehdy, pokud vnitrostátní prováděcí opatření překročí meze volného uvážení poskytnutého předmětným ustanovením, je možno i toto ustanovení považovat za bezpodmínečné a za bezprostředně aplikovatelné, ovšem jak uvádí Král, pouze pro účely jeho negativní aplikace, tj. pro účely dosažení neaplikovatelnosti vnitrostátní úpravy, která přesahuje meze volného uvážení stanoveného v primárním komunitárním právu.

2.3 Princip přednostní aplikace komunitárního práva

Na závěr této kapitoly Národním soudům plyne z komunitárního práva povinnost aplikovat přímo účinná pravidla komunitárního práva přednostně před pravidly vnitrostátního práva. Jde zde o promítnutí principu aplikační přednosti, díky němuž je

[27] Věc *Van Gend en Loos*, viz. pozn 16
[28] Věc *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, ECR 1964, str. 585
[29] Věc 2/74 *Jean Reyners v Belgian State*, ECR 1974 str. 631
[30] R. Král, *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*, C. H. Beck, Praha, 2003, str. 15
[31] Věc 28/67 *Firma Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe GmbH v Hauptzollamt Paderborn*, ECR 1968 str. 143

umožněna aplikace bezprostředně aplikovatelných komunitárních pravidel v případě jejich konfliktu s vnitrostátními pravidly. Ani tento princip však není zakotven v primárním komunitárním právu a stejně jako princip přímého účinku musel být odvozen Evropským soudním dvorem. Stalo se tak ve zejména v rozsudcích ve věci *Costa v. ENEL*[32] a *Simmethal*.[33] Podstata principu aplikační přednosti spočívá především v tom, že národní soudy jsou v případě konfliktu mezi přímo účinným pravidlem práva ES a pravidlem vnitrostátním vždy povinny aplikovat příslušné pravidlo komunitárního práva a neaplikovat, respektive odstavit s tím neslučitelné pravidlo vnitrostátní.[34] Národní soudy přitom mají povinnost v případě shora uvedeného konfliktu odmítnout aplikaci neslučitelného vnitrostátního pravidla i ze své vlastní iniciativy, aniž by k tomu potřebovaly předchozí souhlas či rozhodnutí jiného soudního či státního orgánu členského státu jako např. v ČR Ústavního soudu.[35]

Kapitola 3 Doktrína přímého účinku směrnic ES

3.1 Počátky doktríny přímého účinku směrnic

První náznak, jak ESD nahlíží na otázku, zda směrnice jsou schopné bezprostředně zakládat práva jednotlivcům, nalezneme již v rozhodnutí ve věci *Grad v Finanzamt Traunstein*.[36] V předmětné věci se Finanční úřad v Mnichově obrátil na ESD s předběžnou otázkou, zda ustanovení obsažené v rozhodnutí ve spojení s ustanovením obsaženým ve směrnici zakládají práva, kterým jsou národní soudy povinny poskytovat ochranu. Předmětné rozhodnutí stanovilo, že od okamžiku, kdy byl společný systém daně z obratu schválen Radou ES a v členských státech vstoupil v účinnost, mělo být rovněž aplikováno na přepravu zboží po silnici, železnici a vnitrozemských vodních komunikacích. Jakmile tento systém vstoupil v účinnost, měl tento společný systém daně z obratu nahradit veškeré ostatní daně zatěžující přepravu zboží.

---

[32] Věc *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, ECR 1964, str. 585
[33] Věc 106/77 *Simmenthal*, ECR 1978, str. 629
[34] R. Král, *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*, C. H. Beck, Praha, 2003, str. 33
[35] Pravidlo, že obecné soudy mají povinnost aplikovat komunitární právo samostatně potvrdil Ústavní soud ČR ve svém usnesení pléna ÚS ze dne 21.2.2006, sp. zn. Pl. ÚS 19/04, nepublikováno.
[36] Věc 9-70 *Franz Grad v Finanzamt Traunstein*, ECR [1970] str. 825

Předmětná směrnice kladla na členské státy požadavky, aby nahradily jejich stávající systém daně z obratu jednotným systémem daně z přidané hodnoty nejpozději do 1. ledna 1970, přičemž tato lhůta byla později prodloužena o 2 roky. V řízení před Finančním úřadem, žalobce tvrdil, že daň, jež mu byla vyměřena za vývoz silniční dopravou z Německa do Rakouska v roce 1969, je v rozporu s výše uvedenými ustanoveními. Namítal, že nezáleží na tom, že jednotný systém daně z přidané hodnoty dosud nebyl zaveden ve všech členských státech. Německo již změnilo svůj systém daně z obratu v souladu s požadavky komunitárního práva a bylo již vázáno výše uvedeným rozhodnutím Rady. Německá vláda argumentovala tím, že vzhledem k tomu, jak jsou v článku 189 (nyní čl. 249) Sml. ES vymezena nařízení na jedné straně a směrnice a rozhodnutí na straně druhé, je vyloučeno, aby směrnice a rozhodnutí mohla být přímo účinná, neboť jde o vlastnost, kterou Sml. ES přiznává pouze nařízením.

S tímto tvrzením však ESD nesouhlasil. Ten naopak dospěl k závěru, že předmětná ustanovení obsažená v rozhodnutí a ve směrnici společně splňují předpoklady přímo účinných ustanovení, a to jak vůči členským státům, kterým je rozhodnutí adresováno, tak vůči subjektům podřízeným jejich jurisdikci, kterým zakládají i právo na to, uplatňovat tato ustanovení před národními soudy.

Výše uvedeným rozhodnutím dal ESD najevo, že odmítá hledat odpověď na otázku, zda směrnice mohou bezprostředně udělit práva jednotlivcům, v doslovném výkladu znění čl. 249 Sml. ES, který takový účinek v případě směrnic vylučuje, neboť jej Smlouva výslovně přiznává pouze nařízením. I když tedy ze znění předmětného článku jasně vyplývá, že směrnice ani rozhodnutí nejsou přímo aplikovatelná, nemá to žádný dopad na to, zda jsou tato schopna být přímo účinná. Přestože ustanovení čl. 249 Sml. ES se nikterak nezabývá otázkou přímého účinku směrnic a původně bylo použito k argumentaci proti přiznání přímého účinku směrnic, Soudu nakonec posloužilo jako základní východisko pro určení a vymezení bezprostředního účinku směrnic. Klíčovou roli zde sehrála především závazná povaha směrnic, kterou těmto specifickým legislativním nástrojům předmětné ustanovení přiznává. Přestože předmětem výše uvedeného rozhodnutí bylo posouzení ustanovení směrnice ve spojení s ustanovením

rozhodnutí Rady ES, ESD naznačil, že k obdobnému závěru by dospěl i v případě, kdy by se jednalo pouze o ustanovení směrnice.

Vedle závazné povahy směrnic se jako vůdčí argument pro vznik a vývoj doktríny přímého účinku uplatnil především tzv. princip „*effet utile*", který dominuje principům používaným Soudem při výkladu komunitárního práva.

Významné rozhodnutí z hlediska přímého účinku směrnic vynesl Soud nedlouho po rozhodnutí *Grad*, když ve věci *Van Duyn*[37] potvrdil, že z ustanovení směrnice mohou vyplývat ve prospěch jednotlivců práva, která mohou jednotlivci uplatnit před soudem v členském státě a která jsou vnitrostátní soudy povinny chránit. Zde bych si dovolila upozornit na prvotní vázanost pojetí přímého účinku na *práva vyplývající jednotlivci ze směrnice,* čemuž se věnuji dále v této práci..

Ve sporu *Van Duyn* se ESD zabýval otázkou, zda je možné vstup na území členského státu za účelem přijetí zaměstnání omezit z důvodu příslušnosti k organizaci, jejíž činnost zmíněný členský stát považuje za společensky škodlivou, přestože členství vlastních občanů nijak neomezuje. V jedné z předběžných otázek předložených v této věci anglickým *High Court of Justice* byl ESD vyzván, aby se vyjádřil, zda směrnice o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, je přímo použitelná v tom smyslu, že přiznává jednotlivcům práva, která mohou uplatnit před soudem v členském státě.

Soud odpověděl následujícím způsobem:

„Jestliže jsou v souladu s ustanoveními článku 189 nařízení přímo použitelná, a tudíž díky své povaze mohou mít přímé účinky, nevyplývá z toho, že jiné kategorie aktů uvedených v tomto článku nemohou mít nikdy obdobné účinky. Bylo by neslučitelné se závazným účinkem, který článek 189 přiznává směrnici, v zásadě vyloučit, aby se dotčené osoby mohly dovolávat povinnosti, kterou ukládá. Zejména v případech, kdy by orgány

[37] Věc 41/74 *Yvonne van Duyn v Home Office*, ECR 1974 str. 1337

Společenství formou směrnice uložily členským státům povinnost určitých způsobem jednat, by mohlo dojít k oslabení užitečného účinku takového aktu, pokud by jednotlivcům bylo zabráněno, aby se ho před soudem dovolávali a pokud by k němu vnitrostátní soudy nemohly přihlédnout jako k součásti práva Společenství. Článek 177, který umožňuje vnitrostátním soudům obrátit se na Soudní dvůr s otázkou týkající se platnosti a výkladu všech aktů orgánů bez rozdílu, ostatně předpokládá, že se těchto právních aktů mohou dovolávat jednotlivci u uvedených soudů. V každém konkrétním případě je třeba přezkoumat, zda povaha, systematika a znění dotčeného ustanovení mohou vyvolávat přímý účinek ve vztazích mezi členskými státy a jednotlivci."[38]

Argumentace Soudu se zde opírala především o tvrzení, že pokud jsou směrnice právně závazné, pak nemůže být vyloučena možnost dovolat se jich přímo před národními soudy. Později, ve věci *Moormann*[39] Soud uplatnil jako další argument, který jej vedl k odvození přímého účinku směrnic, závazek členských států plynoucí jim z čl. 10[40] ve spojení s článkem 249 Sml. ES.

Propojením výše uvedených ustanovení Smlouvy a požadavků z nich vyplývajících se podrobně zabýval ve svém stanovisku právě k věci *Moormann* generální advokát Darmon.[41] Podle jeho názoru je nepřípustné, aby členský stát, jež má stanovenu povinnost přijmout opatření k implementaci směrnice, odmítal přijmout následná opatření ve vztahu k jednotlivcům v případě porušení této povinnosti, aniž by tak zároveň nedošlo k opomenutí principu dobré víry a povinnosti zdržet se přijímání konfliktních právních předpisů (tj. ustanovení v rozporu s komunitárním právem), tak jak je tato povinnost vyvozována z čl. 10 Sml. ES. Soud již byl ve svém rozhodnutí méně sdílný a omezil se pouze na konstatování, že ze závazné povahy směrnic vyplývající z čl. 189 (nyní čl. 249)

---

[38] Viz. pozn. 33, odst. 12

[39] Věc 190/87 *Oberkreisdirektor des Kreises, Borken and Vertreter des öffentlichen Interesses beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen v Handelsonderneming Moormann BV*, ECR [1988] str. 4689

[40] Čl. 10 Sml. ES zní: „*Členské státy přijmou veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Usnadňují mu plnění jeho poslání. Zdrží se jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů této smlouvy.*"

[41] Věc 190/87 *Oberkreisdirektor des Kreises, Borken and Vertreter des öffentlichen Interesses beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen v Handelsonderneming Moormann BV*, ECR [1988] str. 4689 a Stanovisko generálního advokáta Darmona ze dne 14.6.1988.

Sml. ES a z povinnosti uložené čl 5 Sml. ES (nyní čl.10) plyne, že členský stát, kterému je směrnice adresována, se nemůže vyhnout povinnostem uloženým mu předmětnou směrnicí.

3.2 Reakce národních soudů na přiznání přímého účinku v případě směrnic

O odvážnosti rozhodnutí, že směrnice jsou schopny přímého účinku, svědčí především skutečnost, že ohledně účinků komunitárního práva přiznaných ve výše uvedeném rozhodnutí tehdy nepanovala mezi členskými státy shoda a některé významné národní soudy odmítaly zpočátku tuto doktrínu přijmout a aplikovat. Například francouzská *Conseil d'Etat*[42] se držel striktně doslovné interpretace čl. 249 odst. 3 Sml. ES a popírala možnost, aby se jednotlivec dovolával směrnice za účelem zpochybnění správního rozhodnutí adresovaného dotyčnému jednotlivci. Francouzský správní soud argumentoval především tím, že vzhledem ke znění čl. 189 Sml. ES (nyní 249 Sml. ES), jsou oprávněny pouze k tomu kompetentní orgány příslušného členského státu oprávněny rozhodovat o tom, jakým způsobem a za jakých podmínek mohou směrnice mít účinky v rámci vnitrostátního právního řádu.

Dalším soudem, který se v počátcích velice zdráhal aplikovat princip přímého účinku směrnic, byl např. anglický *Court of Appeal. V*e věci *O'Brien v Sim-Chem Ltd*[43] shledal, že směrnice 75/117/EHS o uplatňování zásady stejné odměny za práci pro muže a ženy, není přímo účinná na základě toho, že byla údajně promítnuta do Zákona o stejné odměně z r. 1970. Německý *Bundesfinanzhof* ve věci *Re VAT Directives*[44] zaujal stejný postoj k šesté směrnici o DPH, ačkoliv již uplynula lhůta pro transpozici dané směrnice a německá úprava byla se směrnicí zjevně v rozporu.

Soudy, které se tehdy postavily proti nově zrozené doktríně přímého účinku v případě směrnic argumentovaly zejména tím, že Sml. ES v tehdejším čl. 189 výslovně odlišovala nařízení od směrnic a vzhledem k tomu, že pouze nařízení označovala za bezprostředně aplikovatelná, směrnice tak mohly dle jejich názoru mít účinky v rámci národního

[42] Věc *Minister of the Interior v Cohn-Bendit*, 22.12.1978; [1980] 1 CML Rev. 543
[43] Věc *O'Brien v Sim-Chem Ltd.* [1980] ICR 429
[44] Věc *Re VAT Directives* [1982] 1 CML Rev. 527

právního řádu pouze skrze národní transpoziční opatření. Výklad, kterým ESD vyvodil z ustanovení Sml. ES doktrínu přímého účinku, považovaly „vzdorující" soudy za příliš extenzivní. Významnou roli zde hrál také určitý vzdor vůči pozici ESD k těmto soudům, kdy se tyto vysoce postavené soudy cítily dotčeny, že o tak zásadních otázkách rozhoduje zcela nezávislá a nadstátní instituce a tyto soudy na takové rozhodování nemají dostatečný a rozhodující vliv. Reakce výše uvedených soudů je dle mého názoru zcela pochopitelná a domnívám se, že i nezbytná a potřebná, neboť vytvořila určitou zpětnou vazbu pro ESD a nepochybně se odrazila v dalším vývoji doktríny přímého účinku. Tento vliv je zjevně patrný na dalších krocích ESD jakými bylo zejména stanovení podmínek pro přiznání přímého účinku konkrétního ustanovení směrnice, vymezení základní zásady, že členský stát nemůže namítat své vlastní pochybení a porušení povinnosti implementovat směrnici na svoji obranu a dále stanovení nepřípustnosti přímého účinku v horizontální rovině.

3.3 Vývoj pojetí přímého účinku směrnic

Definice přímého účinku nebyla nikdy v primárním komunitárním právu výslovně vymezena a ani Evropský soudní dvůr se ve své judikatuře definováním pojmu „přímého účinku" přímo nezabýval. Zajímavé je, že ačkoliv se z doktríny přímého účinku postupně vyvinul všeobecně přijímaný princip významného ústavněprávního charakteru, jeho formulaci zcela opomenul návrh Ústavní smlouvy. Obsah pojmu přímého účinku tak byl vyvozován z rozsudků ESD a následně formulován převážně akademiky.

Z pohledu vnitrostátního přináší doktrína přímého účinku především právo jednotlivce dovolat se přímo ustanovení komunitárního právního předpisu a domoci se naplňování práv zakotvených v přímo účinných právních předpisech ES v řízení před národními soudy. Význam přímého účinku z pohledu Evropských společenství pak spočívá především v tom, že je důležitým nástrojem k zajišťování a prosazování komunitárního práva v případech, kdy členský stát nezajistil jejich řádnou a včasnou implementaci do svého národního právního řádu.

Z dřívější rozhodovací praxe ESD autoři vyvozovali širší a užší pojetí přímého účinku.[45] Přímý účinek v širším slova smyslu, někdy také označován jako tzv. objektivní přímý účinek, byl vyvozován např. z výše uvedeného rozhodnutí ve věci *Van Gend en Loos*.[46] Přímý účinek v tomto pojetí vyjadřuje vlastnost směrnice, která spočívá v tom, že se této směrnice popř. jejího ustanovení mohou jednotlivci dovolat před orgány členských států, které je musí přímo aplikovat.

Přímý účinek v užším významu aneb tzv. subjektivní přímý účinek býval chápán jako schopnost směrnice či jejího ustanovení bezprostředně založit jednotlivci subjektivní právo, kterého se může dotyčný jednotlivec dovolat u orgánů aplikujících právo v příslušném členském státu. Toto pojetí se však omezovalo pouze na případy, kdy směrnice zakládají subjektivní práva jednotlivcům. V praxi a judikatuře ESD se však ukázalo, že takové pojetí není dostačující, neboť směrnice mohou být nadány přímým účinkem i tehdy, kdy samy o sobě nezakládají subjektivní práva jednotlivcům.[47]

Ani první pojetí tzv. objektivního přímého účinku však nezahrnuje charakteristiku přímého účinku v celé šíři. Toto pojetí především opomíjí skutečnost, že orgány členských států mají v určitých případech dokonce povinnost aplikovat přímo účinnou směrnici resp. její ustanovení, a to i bez návrhu stran sporu, tedy z úřední povinnosti.[48] Orgány členského státu jsou povinny *ex officio* aplikovat přímo účinné právní normy komunitárního práva vždy, pokud mají takovouto povinnost v daném případě ve vztahu k vnitrostátní právní úpravě. Tuto povinnost však podle ESD mají i tehdy, kdy podle

---

[45] P. Craig, G. De Búrca, *The application of EC law: remedies in national courts in EU Law – Text, Cases and Materials*, Third Edition, Oxford university press, 2003, str. 178-182; S. Prechal, *Directives in EC Law*, Second completely revised edition, Oxford university press, 2005;

[46] Ve věci 26/62 *Van Gend en Loos* soud stanovil, že čl. 12 Sml. ES je třeba vykládat jako přímo účinné a zakládající subjektivní práva jednotlivcům, z čehož lze podle Burcy vyvodit, že schopnost směrnice založit jednotlivci subjektivní práva vyplývá z toho, že předmětné ustanovení je přímo účinné, tato vlastnost – tedy založit subjektivní práva - však naopak není nezbytnou podmínkou pro vznik přímého účinku daného ustanovení.

[47] Přímého účinku směrnice se tak lze dovolat např. za účelem přezkumu zákonnosti národní legislativy či na obranu v trestním řízení. Jako typický příklad mohu uvést např. ustanovení směrnice 83/189/EHS, které stanovilo členským státům povinnost informovat Komisi o nových národních technických předpisech, které hodlá daný členský stát přijmout. Aniž by předmětné ustanovení zakládalo jakákoliv práva jednotlivcům, jednotlivci se této směrnice v řízení před národním soudem několikrát úspěšně dovolali, např. ve věci C-194/94 *CIA Security*.

[48] Spojené věci C-430/93 a C-431/93 *Jeroen van Schijndel and Johannes Nicolaas Cornelis van Veen v Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, ECR [1995] str. I-4705

vnitrostátního práva takováto povinnost není ve vztahu k národní právní úpravě vyloučena a aplikace komunitárních právních norem je nezbytná k zajištění právní ochrany jednotlivců.

Princip přímého účinku však nezasahuje pouze do činnosti národních soudů, ale stejný závazek klade komunitární právo i na orgány veřejné správy. Ve věci *Constanzo*[49] ESD rozhodl, že přímo účinná ustanovení musí aplikovat vedle soudů i orgány veřejné správy včetně povinnosti zdržet se aplikace konfliktní národní právní úpravy. Některými autory bývá tento účinek nazýván jako tzv. administrativní přímý účinek[50].

3.4 Současné pojetí přímého účinku směrnic a vliv směrnic na přezkum zákonnosti

Vzhledem k výše naznačeným neúplnostem obou pojetí, bych zde ráda uvedla dvě definice, které se snaží odstranit zmiňované nedostatky objektivního i subjektivního pojetí a vystihnout podstatu pojmu přímého účinku tak, jak se jeví ve světle dnešní judikatury ESD. Richard Král charakterizuje bezprostřední účinek, konkrétně pro případy nenáležitě transponovaných směrnic, jako vlastnost směrnice spočívající v tom, že orgány pověřené aplikací práva v členském státě jsou povinny za určitých podmínek bezprostředně aplikovat její ustanovení, a to jak v případě kdy se směrnice nebo jejího ustanovení dovolává dotčený jednotlivec, tak i v případě kdy tak za jistých okolností činí soud z úřední povinnosti.[51]

K podobné definici dospívá i autorka Sacha Prechal. Ta jako základní východisko bere povinnost soudů či jiných orgánů aplikovat příslušná ustanovení práva ES, a to buď jako právní normu, kterou se řídí daný spor, anebo jako kritérium pro právní přezkům zákonnosti národní legislativy.[52] Ustanovení, která lze takto aplikovat, označuje jako přímo účinná.

---

[49] Věc 103/88 *Fratelli Costanzo SpA v Comune di Milano*, ECR [1989] str. 1839
[50] S. Prechal, *Does direct effect still matter?*, CMLR 37, 2000, str. 1049
[51] Král R., *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*, Praha: C. H. Beck, 2002, str. 98
[52] S. Prechal, *Directives in EC Law*, Second completely revised edition, Oxford university press, 2005, str. 241

Oba autoři se tak vyvarovávají výše uvedených nedostatků. Za prvé zahrnují vedle národních soudů i jiné orgány aplikující právo, pod co lze zařadit zejména výše zmiňované správní orgány při aplikaci práva. Z definice druhé autorky lze vyčíst, že do pojetí přímého účinku zahrnuje i přezkum legality, Král jej naopak, zdá se, do své definice nepojímá a omezuje jej pouze na případy bezprostřední aplikace ustanovení komunitárního práva, v případě výše uvedené definice konkrétně o ustanovení směrnice. Nabízí se zde tedy zásadní otázka, zdali možnost dovolat se ustanovení směrnice za účelem přezkumu zákonnosti, jehož výsledkem může být neaplikace národního předpisu, jež je v rozporu se směrnicí ES, aniž by však zároveň došlo k tzv. „pozitivní" aplikaci dané směrnice, má být považována za další aspekt přímého účinku, či zdali se spíše jedná o další typ účinku směrnic při nedodržení transpoziční povinnosti.

Diskusi o této otázce rozpoutalo rozhodnutí ESD z poloviny 90. let 20. století ve věci *Kraaijeveld.*[53] Soud ve výše uvedené věci dospěl k závěru, že směrnice se lze dovolat i za účelem přezkumu zákonnosti národního předpisu, a to za účelem dosažení neaplikace národního předpisu z důvodu, že přesahuje resp. porušuje meze volného uvážení připuštěného předmětnou směrnicí. Výsledkem takového postupu poté není bezprostřední aplikace směrnice na místo národního předpisu, který je s ní v rozporu, ani bezprostřední aplikace směrnice v případě, kdy pro danou oblast žádná národní úprava neexistuje, ale pouze neaplikace národního předpisu, aniž by zároveň došlo k takovéto „pozitivní" aplikaci směrnice. Tento účinek směrnic nazýván také jako tzv. exkluzivní účinek[54] vystupuje do popředí zejména v případě, kdy se dovolává nenáležitě transponované směrnice jednotlivec vůči druhému jednotlivci. O přípustnosti výše uvedeného účinku v horizontální rovině pojednávám podrobněji níže v této práci.

3.5 Podmínky vzniku přímého účinku směrnic

Poprvé, kdy se Soud zabýval určením alespoň základních kriterií nutných pro vznik přímého účinku směrnic, tomu tak bylo v rozhodnutí ve věci *Ratti*[55]. V předchozích

[53] Věc C-72/95 *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. v Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, ECR [1996] str. I-5403
[54] Viz. níže v této práci v části 3.11.6 Teorie exkluzivního v. substitučního účinku směrnic
[55] Věc 148/78 *Criminal proceedings against Tullio Ratti*, ECR [1979] str. 1629

rozhodnutích[56] týkajících se přímého účinku směrnic se ESD omezil na konstatování, že se v daném případě jedná o přímo účinné ustanovení, ale nevěnoval zvláštní prostor tomu, na základě jakých kritérií k takovému závěru dospěl.[57]

Ve věci *Becker* soud přiblížil podmínky, kdy nastává přímý účinek směrnic:

„Ve všech případech, v nichž je patrné, že ustanovení směrnice jsou z hlediska svého obsahu bezpodmínečná a dostatečně přesná, lze se těchto ustanovení dovolávat, pokud nebyla ve lhůtách přijata prováděcí opatření, vůči jakémukoliv vnitrostátnímu ustanovení, které není v souladu se směrnicí, nebo z důvodu, že definují práva, která jednotlivci mohou uplatňovat vůči státu.“ [58]

Dříve než se budu věnovat ostatním podmínkám, považuji za vhodné předeslat, že přímý účinek ustanovení směrnic může nastat pouze tehdy pokud jsou splněny dvě základní podmínky:

(i) Jednak musí být splněna podmínka, že příslušný členský stát pochybil při implementaci příslušné směrnice. Tento požadavek plyne především ze samotné podstaty přímého účinku. Přímý účinek totiž není přirozenou a původní vlastností směrnic, tak jak je tomu u nařízení, ale vzniká teprve jako náprava za tzv. „nezdravou“ neboli patologickou situaci[59]. Možnost jednotlivce dovolat se u národního soudu přímo ustanovení směrnice je tedy spíše výjimka než pravidlo.[60] Pokud je směrnice správně a včas implementována, pak zde nevzniká potřeba hledat náhradní východisko v podobě přímého účinku.[61]

---

[56] Věc 41/74 *Yvonne van Duyn v Home Office*, ECR [1974] str. 1337, věc 38-77 *Enka BV v Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen Arnhem*, ECR [1977] str. 2203, věc 21-78 *Knud Oluf Delkvist v Anklagemyndigheden*, ECR [1978] str. 2327

[57] Určitý náznak lze vyčíst v rozhodnutí ve věci *Van Duyn*, kde se Soud částečně opíral o kritéria aplikovatelná na posuzování přímého účinku v případě ustanovení Sml. ES, avšak upravil tato kritéria tak, aby vyhovovala danému případu.

[58] Věc 8/81 *Ursula Becker v Finanzamt Münster-Innenstadt*, ECR [1982] str. 53, odst. 25

[59] EDITORIAL COMMENTS, *Horizontal direct effect – A law of diminishing coherence?*, CMLR 43/2006: str. 1

[60] Stanovisko AG Darmona ze dne 14.6.1988 ve věci 190/87 *Moormann*, odst. 26

[61] Viz. pozn. 56

V úvahu zde připadají zejména následující situace:

- Členský stát netransponoval směrnici vůbec.
- Členský stát směrnici transponoval, ale ne správně nebo opožděně.
- Členský stát případně směrnici náležitě transponoval, ale nesprávně ji aplikuje.[62]

(ii) Základním požadavkem, který nutně plyne z povahy směrnic jakožto specifického právního aktu ES, je dále podmínka, že uplynula lhůta stanovená pro transpozici předmětné směrnice. Směrnice nemůže mít před vypršením transpoziční lhůty přímý účinek, a to ani tehdy, kdy členský stát transponuje směrnici před uplynutím této lhůty.[63] V případě nepřímého účinku je diskutováno, zda platí stejné pravidlo[64], čímž se budu zabývat níže v této práci. Přesto zde Soud připustil určité výjimky. Ve výjimečných situacích je možné se dovolat směrnice i před uplynutím transpoziční lhůty, pokud členský stát v průběhu této lhůty přijímá opatření, která by mohla vážně ohrozit dosažení směrnicí zamýšleného výsledku.[65]

3.5.1 Požadavek dostatečné přesnosti a bezpodmínečnosti

Zcela základní a nezbytnou podmínkou bez níž by logicky přímý účinek nemohl nastat je požadavek dostatečné přesnosti příslušné směrnice respektive jejího ustanovení. Význam této podmínky spočívá především v tom, že jedině tehdy, pokud je ustanovení dostatečně přesné, může být orgánem aplikujícím právo zjištěn přesný obsah a záměr dané právní normy, jakož i práva a povinnosti, které předmětná norma zakládá, a jedině tehdy může být tato norma výše uvedenými orgány aplikována v konkrétním případě. Dostatečně přesné je ustanovení tehdy pokud je natolik jasné, že může být bez dalšího nebo

---

[62] Věc C-62/00 *Marks & Spencer*, ECR 2002 str. I-6325, odst. 27; Přiznání možnosti dovolat se přímého účinku směrnice i v případě, kdy došlo k náležité transpozici směrnice, ale je nesprávně aplikována, znamenalo významné rozšíření situací, ve kterých je možné úspěšně uplatnit přímý účinek ustanovení směrnic.

[63] Věc 148/78 *Ratti*, ECR 1979 str. 1629

[64] G. Betlem, *The Doctrine of Consistent Interpretation – Managing Legal Uncertainty*, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 22, No. 3 (2002)

[65] Věc C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie ASBL v Région wallonne*, ECR 1997 str. I-7411

s použitím obvyklých výkladových metod aplikováno na konkrétní příklad.[66] Splnění této podmínky není vyloučeno ani v případech nejednoznačného či ne zcela jasného ustanovení, pokud tento nedostatek může být odstraněn pomocí interpretace příslušného ustanovení poskytnuté národním soudem nebo ESD v řízení o předběžné otázce. Obdobně ani skutečnost, že předmětné ustanovení směrnice vyžaduje určitou hodnotící úvahu (hospodářské či jiné povahy), nevylučuje její přímý účinek za předpokladu, že soud je schopen sám učinit takové posouzení nebo přezkoumat takovou hodnotící úvahu či výběr učiněný určitou osobou.

Požadavek bezpodmínečnosti je naplněn tehdy, pokud aplikace předmětného ustanovení:

(i) není závislá na přijetí určitého prováděcího opatření jakým je například zavedení určitého typu sankce za porušení povinností podle směrnice o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy.[67]

(ii) není vázána na uplynutí určité lhůty jako např. transpoziční lhůty, dodatečné lhůty po uplynutí transpoziční lhůty či lhůty, ve které právní subjekty v příslušném členském státě musí uvést své záležitosti do souladu s předmětnou směrnicí;

(iii) není závislá na splnění určitých podmínek, pokud jsou však tyto podmínky zjistitelné soudem, není přímý účinek vyloučen.[68] Jako příklad slouží ustanovení článku 4 odst. 5 šesté směrnice o DPH.[69] Podle tohoto ustanovení státy, kraje, obce a jiné veřejnoprávní subjekty nejsou považovány za osoby povinné k dani v souvislosti s činnostmi nebo plněními, při nichž vystupují

[66] Věc *Van Duyn*, viz pozn. 33
[67] Směrnice Rady ze dne 9. února 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky (76/207/EHS)
[68] S. Prechal, *Directives in EC Law*, Second completely revised edition, Oxford university press, 2005, str. 245
[69] Šestá směrnice Rady ze dne 17. května 1977 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně (77/388/EHS)

jako orgány veřejné správy, a to i tehdy, vybírají-li v souvislosti s těmito činnostmi nebo plněními dávky, poplatky, příspěvky či platby. Pokud by však skutečnost, že tyto osoby nepodléhají dani, vedla k výraznému narušení soutěže, jsou v takovém případě i tyto osoby povinné k dani v souvislosti s těmito činnostmi či plněními. Charakterem tohoto ustanovení se zabýval ESD ve věci *Carpaneto*. Navzdory stanovisku AG Mischo, který tvrdil, že uvážení poskytnuté členským státům v tomto případě brání přímému účinku, ESD prohlásil, že ačkoliv aplikace předmětného ustanovení zahrnuje posouzení ekonomických okolností, není toto posouzení vyňato ze soudního přezkumu.[70]

(iv) Směrnice neobsahuje derogace, výjimky či výhrady ve vztahu k ustanovení, jehož se jednotlivec dovolává.

V souvislosti s tzv. „exkluzivním účinkem" směrnic, který vede k neaplikaci konfliktního národního předpisu, aniž by zároveň došlo k pozitivní aplikaci směrnice, vyvstala otázka, zdali je v případě bezprostřední aplikace směrnice za účelem přezkumu legality národního právního předpisu třeba rovněž splnit podmínky dostatečné přesnosti a bezpodmínečnosti. Generální advokát Leger se domníval, že v takovém případě není třeba nadále zkoumat, zda směrnice splňuje výše uvedené podmínky[71]. Král je naopak toho názoru, že i v případě přezkumu legality národní legislativy musí být tyto podmínky splněny.

[70] Stanovisko generálního advokáta Mischo ze dne 15.3.1989 ve spojených věcech 231/87 a 129/88 *Ufficio distrettuale delle imposte dirette di Fiorenzuola d'Arda and others v Comune di Carpaneto Piacentino and others*, ECR [1989] str. 3233, odst. 32

[71] Stanovisko generálního advokáta Légera ze dne 11.1.2000 ve věci C-287/98 *Grand Duchy of Luxemburg v Berthe Linster, Aloyse Linster and Yvonne Linster*, ECR [2000] str. I-6917

3.5.2 Požadavek dostatečné přesnosti a bezpodmínečnosti a uvážení na straně členského státu

Z dřívější judikatury ESD vyplývalo, že směrnice resp. její ustanovení nemohou splňovat podmínku dostatečné přesnosti a bezpodmínečnosti, pokud členskému státu ponechávají určitou volnost a prostor pro uvážení.[72]

Postupem času však ESD tuto myšlenku opustil a dospěl k závěru, že určitá volnost pro uvážení ponechaná členskému státu nemusí nutně znamenat, že příslušné ustanovení nemůže být dostatečně přesné a bezpodmínečné. Soud uznal, že uvážení nebrání přímé účinnosti směrnice např. tehdy, kdy členský stát plně využil svého uvážení k implementaci předmětné směrnice[73], či kdy se členský stát rozhodl nevyužít určité možnosti volby[74], ale i tehdy, kdy je možné vyvodit jasnou a přesnou povinnost z ostatních ustanovení směrnice.[75]

Soud ve věci *Francovich* ESD judikoval, že ačkoliv ustanovení příslušné směrnice poskytovala členským státům určitý prostor pro výběr ohledně způsobu stanovení záruky a omezení výše úhrady nesplacených pohledávek zaměstnancům v případě platební neschopnosti zaměstnavatele, nedotýkala se tato skutečnost přesného a bezpodmínečného charakteru uloženého výsledku.[76] A následně v tomto rozsudku poskytl názorný návod, jak lze z takového ustanovení vyvodit dostatečně přesný a bezpodmínečný obsah. Má-li členský stát na výběr několik možností a nezajistí-li výběr a provedení ani jedné z nich, pak subsidiárně platí ten, který poskytne alespoň minimální standard požadovaný předmětným ustanovením. Při stanovení minimální záruky upravené ve směrnici o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele[77] tak podle Soudu

---

[72] Spojené věci 100/89 a 101/89 *Peter Kaefer and Andréa Procacci v French State*, ECR [1990] str. I-4647, odst. 26

[73] Věc C-441/99 *Riksskatteverket v Soghra Gharehveran*, ECR 2001 str. I-7687

[74] Věc C-303/98 *Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) v Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana*, ECR 2000 str. I-7963

[75] Věc C-346/97 *Braathens Sverige AB v Riksskatteverket*, ECR 1999 str. I-3419

[76] Spojené věci C-6/90 a C-9/90 *Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další v Itaská republika,* ECR [1991] str. I-5357, odst. 18

[77] Směrnice Rady ze dne 20. října 1980 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele (*Úř. věst. L 283, 28.10.1980, s. 23-27)*

bylo třeba vycházet z data, jehož volba představovala co nejmenší břemeno pro záruční instituci.[78]

Uvážení na straně členského státu vzhledem k opatřením, která mají být učiněna, tak nemusí nutně být překážkou přímého účinku, pokud národní soud je schopen vyložit obsah předmětného ustanovení na základě znění a podmínek uvedených v příslušné směrnici.[79] Podle nynější judikatury tak není vyloučena podmínka dostatečné přesnosti a bezpodmínečnosti ani v případě diskrece ponechané daným ustanovením členskému státu. Nicméně i zde existuje jistá hranice, a to v případě ustanovení, které ponechává členským státům prostor pro „velmi široké uvážení".[80]

3.5.3 Aktivní legitimace

Přímý účinek směrnice může nastat pouze ve prospěch subjektů k tomu aktivně legitimovaných, popřípadě pouze v jejich prospěch může orgán aplikující právo tato ustanovení aplikovat *ex officio*. Kdo je tedy v tomto smyslu aktivně legitimovaným subjektem? Za prvé, každý kdo je konečným adresátem neboli beneficientem směrnicí založeného práva. Mohou jimi být jak fyzické tak právnické osoby[81], ale i „*all those concerned*" tedy „všechny dotčené osoby", mezi které je možné zařadit např. veřejnoprávní subjekty - obce.[82]

Aktivně legitimován však může být i subjekt, jehož zájmy či právní postavení jsou nenáležitou transpozicí směrnice i jinak dotčeny, a to i tehdy, pokud mu přímo nevzniká právo zakotvené příslušnou směrnicí. Ve věci *SACE* Soud dokonce naznačil, že i jiný

---

[78] Viz pozn. 72, odst.19

[79] Takový výklad však není vždy možný, o čemž svědčí například rozsudek ve věci *Brinkmann II.* Věc C-365/98 *Brinkmann Tabakfabriken GmbH v Hauptzollamt Bielefeld*, ECR [2000] str. I-4619, odst. 38 a 39.

[80] Tento termín ESD použil (v anglickém jazyce "very broad discretion") např. ve věci C-157/02 *Rieser Internationale Transporte GmbH v Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs- AG (Asfinag),* ECR [2004] str. I-1477, odst. 40. Jednalo se o výklad čl. 7 písm. h) směrnice 93/89/EHS o zdaňování určitých vozidel určených k přepravě zboží členskými státy a o výběru mýtného a poplatků za užívání určitých pozemních komunikací. Ačkoliv výše označené ustanovení obsahovalo obecné pokyny pro výpočet mýtného, neupravovalo žádný specifický způsob pro výpočet a ponechalo členským státům v tomto ohledu velmi široký prostor pro uvážení, což v daném případě vyloučilo přímý účinek předmětného ustanovení.

[81] Věc 31/87 *Gebroeders Beentjes BV v State of the Netherlands,* ECR [1988] str. 4635

[82] Věc 221/88 *European Coal and Steel Community v Acciaierie e Ferriere Busseni SpA (in liquidation)*, ECR 1990 str. I-495; Spojené věci C-487/01 a C-7/02 *Gemeente Leusden a Holin Groep BV cs v Staatssecretaris van Financiën*, ECR 2004 str. I-5337;

členský stát zainteresovaný na plnění závazků komunitárního práva může těžit z přímo účinných ustanovení.[83]

Po rozhodnutí ve věci *CIA Security* se rozpoutala diskuse, kdo jsou dotčené osoby a kdo se tedy může dovolávat směrnice? Např. AG Fennelyho tvrdil, že se přímého účinku mohou dovolávat pouze osoby, jejichž zájmy mají být předmětnou směrnicí chráněny. Podle AG Fennelyho se může takový subjekt dovolat přímo směrnice resp. jejího ustanovení pouze za předpokladu, že je zároveň dán kvalifikovaný důvod pro poskytnutí ochrany jeho zájmům, tj. tehdy, pokud zajištění ochrany zájmů dotyčného subjektu zároveň napomáhá plnému účinku a *effet utile* nenáležitě transponované směrnice, respektive napomáhá splnění účelu a výsledku požadovaného směrnicí.[84]

S výše uvedeným názorem vyjadřuje nesouhlas autorka Sacha Prechal. Podle zmiňované autorky by zavedení požadavku existence dostatečného zájmu jako požadavku pro možnost dovolat se komunitárního práva přineslo zbytečné a nepochopitelné omezení a znamenalo by novou podmínku, která by musela být splněna pro vznik přímého účinku. Autorka však nepopírá význam existence zájmu, ale tento požadavek by měl podle jejího názoru být uplatňován pouze na úrovni národního procesního práva, např. jako je podmínka *locus standi* v případě žaloby o náhradu škody. Z hlediska komunitárního práva jsou tato národní procesní pravidla podrobena principům nediskriminace a účinnosti[85]. Prechal tedy nevidí důvod, aby byla kladena ještě další omezení z hlediska komunitárního práva, a upozorňuje na to, že přímý účinek je vlastnost, která se váže k předmětnému ustanovení, nikoliv k subjektu, který se jej dovolává.

---

[83] Věc 33/70 *SpA SACE v Finance Minister of the Italian Republic*, ECR 1970 str. 1213

[84] Věc C-226/97 *Criminal proceedings against Johannes Martinus Lemmens*, ECR 1998 str. I-3711

[85] P. Craig, G. De Búrca, *The application of EC law: remedies in national courts in EU Law – Text, Cases and Materials*, Third Edition, Oxford university press, 2003, str. 231 - 257; W. Van Gerven, *Off rights, remedies and procedures*, CML Rev. 2000, str. 501 – 536; W. Van Gerven, *Bridging the gap between Community and national laws: towards a principle of homogenity in the field of legal remedies?*, v CML Rev. 1995, str. 679-702; T. Eilmansberger, *The relationship between rights and remedies in EC law: in search of the missink link*, v CML Rev. 2004, str. 1199-1246;

Ve věci *Verholen*[86] Soud objasnil, jaké požadavky klade doktrína na národní soudy, pokud se domnívají, že je třeba aplikovat komunitární právo a v důsledku toho neaplikovat národní právo, mohou tak učinit z vlastního podnětu, tedy bez ohledu na to, zda se strana sporu dovolává předmětné směrnice.

3.6 Meze přímého účinku směrnic

Jako nejvíce kontroverzní se ukázala problematika, zda je přípustné dovolávat se přímého účinku směrnic v tzv. horizontální situacích, této problematice se věnuji podrobně níže v této práci. Mezi dalšími limity přímého účinku bych především uvedla závazky, které členskému státu vyplývají z mezinárodního práva a dále obecné právní principy.

Z článku 307 Sml. ES jednoznačně vyplývá, že práva a závazky plynoucí ze smluv uzavřených před 1.1.1958 nebo v případě přistupujících států před vstupem do ES mezi členským státem/členskými státy na straně jedné a třetím státem či třetími státy na straně druhé, nesmí být dotčeny ustanovením Sml. ES.

Vzhledem k výše uvedenému ustanovení ESD vyvodil, že vnitrostátní soud není povinen neaplikovat národní právní normu, jež se ocitá v rozporu se směrnicí, pokud je aplikace předmětné vnitrostátní úpravy nezbytná k zajištění plnění závazků členského státu plynoucích z mezinárodních smluv, jejichž stranou se daný stát stal před 1.1.1958 nebo v případě přistupujících států před vstupem do ES.[87] Národní soud však má v takovém případě za úkol posoudit a ověřit konkrétní závazky plynoucí z předmětné mezinárodní smlouvy a stanovit do jaké míry jsou tyto povinnosti překážkou aplikovatelnosti předmětné přímo účinné směrnice respektive jejího ustanovení. Národní soud má zároveň povinnost zabývat se tím, zdali příslušná vnitrostátní ustanovení byla přijata za účelem plnění závazků z předmětné mezinárodní smlouvy.

Co se týče obecných právních principů, ESD ve své judikatuře velice důkladně dbá na dodržování obecných ústavněprávních principů, které jsou mu mnohdy i významnými

---

[86] Spojené věci 87/90, 88/90 a 89/90 *A. Verholen and others v Sociale Verzekeringsbank Amsterdam*, ECR 1991 str. I-3757

[87] Věc C-345/89 *Criminal proceedings against Alfred Stoeckel*, ECR 1991 str. I-4047, věc C-158/91 Levy

pomocníky při interpretaci komunitárního práva. V judikatuře týkající se účinků směrnic hrají tyto principy mnohdy ústřední roli a vliv na rozhodování ESD. V popředí těchto principů stojí zejména princip právní jistoty a legitimních očekávání, zákonnosti, efektivní soudní ochrany, dále respektování základních zásad trestného práva jako jsou zákaz retroaktivity, *nulla poena sine lege* a další. Nicméně, právě v této oblasti dochází často k situacím, kdy ESD musí hledat východisko a vyvažovat mezi zachováním právní jistoty jednotlivců a prosazením cílů Společenství ve smyslu principu *effet utile*. O tom, jak se to Soudu daří, či naopak nedaří, budu pojednávat níže v této práci v souvislosti s analýzou rozhodovací činnosti Soudu ohledně přímého a nepřímého účinku v horizontální rovině.

3.7 Vertikální a horizontální přímý účinek směrnic

Stěžejní argument, který položil základy pro rozlišování přímého účinku podle toho zda působí ve vertikální či horizontální rovině, zazněl poprvé ve věci *Ratti*[88]: *„členský stát nemůže těžit ve vztahu vůči jednotlivci z vlastního porušení povinnosti implementovat směrnici ES“*. Rozlišování mezi vertikálním a horizontálním přímým účinkem částečně vychází také z definice směrnic v čl. 249 odst. 3 Sml. ES, kde jsou směrnice vymezeny jako právní nástroj, který ukládá povinnosti pouze členským státům, kterým jsou adresovány. Dikce tohoto ustanovení sloužila Soudu jako významný podklad k argumentaci, jež nakonec v proslulém rozhodnutí ve věci *Marshall I.* vyústila až v popření horizontálního přímého účinku směrnic. Jelikož je směrnice závazná pouze vůči členským státům, kterým je adresována, vyvodil Soud, že nemůže sama o sobě uložit povinnost jednotlivcům a není tedy možné, aby se jednotlivec dovolal ustanovení neimplementované směrnice vůči druhému jednotlivci.[89]

Pro úplnost zmiňuji ještě tzv. „obrácený“ vertikální přímý účinek,[90] který je bezvýjimečně zakázán.[91] Takto jsou označovány situace, kdy by se přímého účinku

[88] Věc 148/78 *Ratti*, ECR 1979 str. 1629

[89] Věc 152/84 *M. H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, ECR 1986 str. 723, odst. 48

[90] Takto jej označuje například S. Prechal, *Directives in EC Law*, Second completely revised edition, Oxford university press, 2005, str. 255; G. Betlem, *The Doctrine of Consistent Interpretation – Managing Legal Uncertainty*, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 22, No. 3 (2002), str. 397-418;

směrnice dovolával členský stát, který odpovídá za neprovedení řádné či včasné implementace příslušné směrnice, vůči jednotlivci.

Po rozhodnutí, které popřelo horizontální přímý účinek směrnic, následoval velice dynamický vývoj judikatury ESD. Soud se snažil především prosadit různé alternativní způsoby, jak přispět k jednotné a účinné aplikaci směrnic, a to i přes absenci přímého účinku v horizontálních vztazích. Významným výstupem tohoto soudního aktivismu je především značně široký výklad pojmu „stát", který zahrnuje nejen veškeré veřejné orgány, ale i veřejné podniky a další subjekty propojené ve větší či menší míře s veřejným právem. Všechny tyto subjekty, ačkoliv nenesou a nemohou nést odpovědnost za neprovedení řádné či včasné implementace směrnic a většina z nich nemá k dispozici prostředky k jejímu napravení, jsou v důsledku judikatury ESD zbaveny možnosti vznést námitku pochybení členského státu na svou obranu.

Jako další a velice účinná metoda se ukázala povinnost konsistentního výkladu, které se budu podrobně věnovat ve 3. kapitole této práce, a tudíž si ji dovolím nyní více nerozvádět.

Minimálně samostatnou kapitolu by zasloužila judikatura ESD ohledně odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci v důsledku nedodržení povinnosti implementovat příslušnou směrnici. Je třeba však chápat pouze jako subsidiární řešení, které nemůže v žádném případě plnohodnotně a uspokojivě nahradit bezprostřední aplikaci směrnice.[92] Nevede k cílené unifikaci práva a k nápravě nerovných podmínek, které v důsledku neimplementace příslušné směrnice vznikly v členském státě, který implementační povinnost splnil, a v členském státě, který ji nesplnil.[93]

---

[91] Věc 80/86 *Criminal proceedings against Kolpinghuis Nijmegen BV*, ECR 1987 str. 3969*Kolpinghuis*; Věc C-168/95 *Criminal proceedings against Luciano Arcaro*, ECR 1996 str. I-4705;

[92] Subsidiární povaha odpovědnosti členského státu byla potvrzena v celé řadě rozsudků: *Wagner Miret, Faccini Dori, Carbonari, Dorsch Consult* a dalších. Z těchto rozhodnutí je patrné, že pouze tehdy, pokud nepřipadají v úvahu přímý ani nepřímý účinek, nastupuje odpovědnost členského státu.

[93] Věc C-271/91 *Marshall II.*, odst. 12; stanovisko generálního advokáta Jacobse ve věci C-316/93 *Vaneetveld*, odst. 36;

3.8 Vertikální přímý účinek a rozšiřující výklad pojmu „stát"

Jelikož ESD ve věci *Marshall* a následně i *Dori* vyloučil možnost uplatnění přímého účinku směrnice resp. jejího ustanovení v horizontální rovině, počal Soud hledat jiné způsoby, jak zajistit a prosadit vymahatelnost neimplementovaných či nesprávně implementovaných směrnic. Jednou z takových cest vedoucích k uplatnění práv plynoucích z nenáležitě implementovaných směrnic se stal rozšiřující výklad pojmu „stát". Tuto novou metodu Soud poprvé dovodil již ve věci *Marshall*[94], ve které dospěl k závěru, že stěžovatelka se může dovolat ustanovení směrnice vůči úřadu zdravotní správy, jelikož představuje orgán státu. Nehledě na to, zda „státní orgán" vystupuje jako veřejná autorita nebo zaměstnavatel, v obou případech je třeba zamezit situaci, aby stát mohl mít prospěch ze svého vlastního porušení povinnosti implementovat směrnici. Možnost dovolat se směrnice vůči „státnímu" orgánu tak byla přípustná i v oblasti vztahů upravovaných soukromým právem, tj. i tehdy, kdy orgán vystupoval jako subjekt soukromoprávního vztahu.

Další případ rozšířil pojem státu ještě podstatněji. Ve věci *Fratelli Costanzo*[95] ESD dovodil, že jsou-li splněny podmínky, které Soud považuje za rozhodující pro právo jednotlivce dovolat se před vnitrostátními soudy ustanovení směrnic, tj. jsou-li přímo účinná, potom všechny orgány administrativy, včetně decentralizované správy jako je místní samospráva, jsou povinny se těmito ustanoveními řídit a zdržet se aplikace národní právní úpravy, která je v rozporu s těmito ustanoveními. [96]

Shrnu-li judikaturu soudu, pak přímo účinných ustanovení směrnic se může jednotlivec dovolat vůči: daňovým úřadům[97], orgánům místní správy[98], nezávislým sborům pověřeným dozorem nad dodržováním veřejného pořádku a bezpečnosti[99], úřadům

---

[94] Věc 152/84 *M. H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, ECR 1986 str. 723
[95] Věc 103/88 *Fratelli Costanzo SpA v Comune di Milano*, ECR 1989 str. 1839
[96] Viz. pozn 92, odst. 31
[97] Věc 8/81 *Ursula Becker v Finanzamt Münster-Innenstadt*, ECR 1982 str. 53
[98] Viz. pozn. 92
[99] Věc 222/84 *Marguerite Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECR 1986 str. 1651

poskytujícím veřejné zdravotní služby[100]. V případu *Foster v. British Gas*[101] dokonce Soud dospěl k závěru, že *„ustanovení směrnice schopných přímého účinku"* se lze dovolat proti kterémukoliv subjektu, bez ohledu na to jakou má právní formu, pokud je podle opatření členským státem přijatého pověřen zodpovědností za poskytování služeb veřejnosti pod státním dozorem a pokud mu z tohoto titulu přísluší zvláštní oprávnění odlišná od těch, jež vyplývají z obecných pravidel ve vztazích mezi jednotlivci. Soud však bohužel blíže neupřesnil, v jaké míře musí stát vykonávat kontrolu nad daným subjektem, aby byl již považován za subjekt vykonávající veřejnou moc ve smyslu výše uvedených rozsudků.

V důsledku shora zmíněné judikatury je třeba dát za pravdu argumentu, že došlo ke značné nerovnováze v postavení zaměstnanců v pracovním poměru k tzv. státním zaměstnavatelům a zaměstnanců zaměstnaných u soukromoprávních zaměstnavatelů. Obdobně vede shora uvedená judikatura k nerovnému postavení soukromoprávních a veřejnoprávních zaměstnavatelů. Neboť ačkoliv se jedná o subjekty veřejnoprávní povahy, nemají tyto většinou žádný či pouze minimální vliv na změnu právních předpisů. Pokud se však budou řídit ustanoveními směrnice namísto konfliktním národním právem, vystavují se riziku, že sami špatně posoudí, zdali jde o přímo účinné ustanovení, či konkrétní obsah daného ustanovení, a že se při aplikaci přímo účinného ustanovení z neprovedené směrnice dostanou do rozporu s národní legislativou a vystaví se tak odpovědnosti za porušení svých povinností plynoucích jim z národního práva.

3.9 Horizontální přímý účinek – rozhodnutí ve věci *Faccini Dori*

Otázka přípustnosti přímého účinku byla znovu vznesena a potvrzena ve věci *Faccini Dori*.[102] Jednalo se o spor mezi paní Faccini Dori a společností Recreb Srl týkající se práva odstoupit od smlouvy uzavřené mimo obchodní prostory nabízející společnosti. Paní Dori, která během několika dní písemně informovala výše uvedenou společnost, že od předmětné smlouvy odstupuje, se dovolávala možnosti odstoupit od smlouvy na

[100] Viz. poz. 91
[101] Věc C-188/89 *A. Foster and others v British Gas plc.*, ECR 1990 str. I-3313
[102] Věc C-91/92 *Paola Faccini Dori v Recreb Srl.*, ECR 1994 str. I-3325

základě směrnice 85/577/EHS o smlouvách uzavřených mimo obchodní prostory.[103] V době výše uvedených skutkových okolností však Itálie nepřijala žádné opatření k provedení zmíněné směrnice do svého vnitrostátního práva, přestože lhůta stanovená pro její provedení již uplynula dne 23. prosince 1987, přičemž předmětná smlouva byla podepsána 19.1.1989. Proto italský soud položil otázku ohledně výkladu předmětné směrnice a možnosti dovolat se této směrnice ve sporu mezi dodavatelem a spotřebitelem.

Ačkoliv generální advokát Lenz vyzval Soud, aby znovu zvážil své rozhodnutí ve věci Marshall a aby v zájmu jednotné a účinné aplikace směrnic rozšířil princip přímého účinku tak, aby umožňoval vymahatelnost směrnic vůči všem subjektům, bez ohledu na to, zda jde o subjekty veřejnoprávní či soukromoprávního charakteru, Soud potvrdil ve věci *Faccini Dori* svůj závěr z výše zmíněného rozsudku.

ESD tedy na otázky italského soudu odpověděl následovně. Shledal sice, že se jedná o přímo účinná ustanovení, přesto však při neexistenci opatření k provedení směrnice ve stanovených lhůtách není možné, aby spotřebitelé zakládali své právo odstoupit od smlouvy vůči dodavatelům, s nimiž uzavřeli smlouvu, na samotné směrnici a uplatňovali toto právo před vnitrostátním soudem. Jako stěžejní argument v této věci zazněla obava Soudu ze setření rozdílu mezi směrnicemi a nařízeními: *„Rozšířit tuto judikaturu na oblast vztahů mezi jednotlivci by znamenalo přiznat Společenství pravomoc s okamžitým účinkem stanovovat povinnosti k tíži jednotlivců, ačkoli Společenství má tuto pravomoc pouze tam, kde je mu udělena pravomoc přijímat nařízení.“*[104] V závěru ESD odkázal italský soud na alternativní způsoby zajištění aplikace neprovedených směrnic, a to buď prostřednictvím eurokonformní aplikace národní právní úpravy, či případně prostřednictvím žaloby na náhradu škody vůči státu.

3.10 Argumenty pro a proti přiznání přímého horizontálního účinku směrnic

Jako hlavní důvod pro popření horizontálního přímého účinku byla od počátku argumentace dikcí článku 249 Sml. ES a povahou směrnic, kterou jim předmětné

[103] Směrnice Rady 85/577/EHS ze dne 20. prosince 1985 o ochraně spotřebitele v případě smluv uzavřených mimo obchodní prostory (Úř. věst. L 372, s. 31; zvl. vyd. 15/01, s. 262)
[104] Věc C-91/92 *Faccini Dori, viz.* pozn 99, odst. 24

ustanovení přiznává.[105] Jednak byla zdůrazňována povaha směrnic jakožto legislativních nástrojů závazných pouze pro členské státy, kterým jsou adresovány, a nemohou tak ukládat povinnosti přímo jednotlivcům. Více k této argumentaci odkazuji na reakce v souvislosti s přiznáním přímého účinku směrnic rozebrané výše v této práci.

Druhý stěžejní argument rovněž vycházející ze znění výše uvedeného článku se týká odlišné povahy směrnic a nařízení. Uznání horizontálního přímého účinku by dle tvrzení Soudu přiznalo směrnicím schopnost ukládat jednotlivcům bezprostředně povinnosti, ačkoli Společenství má tuto pravomoc pouze tam, kde je mu udělena pravomoc přijímat nařízení.[106]

Přiznání horizontálního přímého účinku ve velké míře brání také základní ústavněprávní principy, o jejichž ochranu se ESD od samého počátku své existence aktivně a významně zasazuje. Přiznání horizontálního přímého účinku by vytvořilo především situaci významné právní nejistoty, neboť by kladl na jednotlivce požadavek, aby sami posuzovali národní právo a relevantní ustanovení neprovedené směrnice.[107] Argument, že princip právní jistoty brání schopnosti směrnice ukládat povinnosti jednotlivcům nalezneme například ve věci *Wells*.[108] Soud však vzápětí v tomto rozhodnutí dále konstatoval, že pouhý negativní dopad na práva třetích osob, i když je takový dopad jistý, nebrání tomu, aby se jednotlivec mohl domáhat směrnice vůči členskému státu.
Sacha Prechal však v souvislosti s ochranou právní jistoty upozorňuje na skutečnost, že vždy je možné chránit právní jistotu pouze jedné ze dvou proti sobě stojících skupin.[109] Buď je poskytnuta ochrana právní jistoty osobám, které oprávněně očekávají, že budou chráněna jejich práva tak, jak předvídá příslušná směrnice. Na druhé straně poté stojí právní jistota těch, kteří by museli v takovém případě čelit uložení povinnosti, která jim neplyne z národního práva. Nabízí se tedy otázka, čí právní jistota má mít přednost a

[105] Věc 152/84 *M. H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, ECR 1986 str. 723
[106] Věc C-91/92 *Faccini Dori,* viz. pozn. 99, odst. 24
[107] S. Prechal, *Directives in EC Law*, Second completely revised edition, Oxford university press, 2005, *Chapter 9 – Direct effect of directives*, str. 257
[108] Věc C-201/02 *The Queen, on the application of Delena Wells v Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, ECR 2004 str. I-723, odst. 56
[109] Viz. pozn. 104

zaslouží ochranu? Dle názoru výše uvedené autorky by měl mít jednotlivec možnost opírat se o ustanovení směrnice a dovolat se jej vůči jednotlivci. Jednotlivec, vůči němuž by byla povinnost uplatňována, by pak musel na svou obranu prokázat, že nemohl rozumně být seznámen s povinnostmi stanovenými předmětnou směrnicí (např. v důsledku absence její publikace, či překladu směrnice, ohled by měl být brán rovněž na zkušenost a ostražitost žalovaného). Obdobný postoj lze shledat ve stanovisku generálního advokáta Jacobse ve věci *Vaneetveld.*[110] Jacobs zde vyjádřil názor, že směrnice, které jsou určeny výhradně k tomu, aby ukládaly práva a povinnosti jednotlivcům, by měly být vymahatelné v řízení před soudem proti žalované osobě tehdy, pokud by tím nebyly popřeny legitimní očekávání žalovaného jednotlivce.

Se shora uvedenými principy souvisela také diskuse ohledně přípustnosti horizontálního přímého účinku v souvislosti s absencí požadavku náležité publikace směrnic. Tato překážka však již byla odstraněna.[111] Dřívější absence požadavku obligatorní publikace směrnic vnímal generální advokát Lenz jako závažnou překážku bránící v přiznání přímého horizontálního účinku.[112] Podle jeho názoru praxe publikování směrnic v Úředním věstníku, ač se jednalo o postup běžný a ustálený, nemá žádné účinky, jelikož se jedná o publikaci pouze deklaratorní povahy. Proto dospěl k závěru, že směrnice přijaté před zavedením obligatorního a konstitutivního požadavku publikace směrnic, nemohou produkovat účinky v horizontální rovině. Odlišné stanovisko zaujal generální advokát Jacobs ve věci *Vaneetveld.*[113] Jacobs se domníval, že fakultativní publikace směrnic v Úředním věstníku nebrání přiznání horizontálního přímého účinku. Pouze pokud určitá směrnice nebyla publikována, pak taková skutečnost mohla být na překážku právním účinkům příslušné směrnice.

Ve prospěch horizontálního přímého účinku hovoří především požadavek zajistit jednotnou aplikaci komunitárního práva v souladu s principem *effet utile*, účinnější aplikaci směrnic.

---

[110] Stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 27.1.1994 ve věci C-316/93 *Vaneetveld,* odst. 34
[111] Viz. výše ohledně požadavku publikace směrnic
[112] Stanovisko generálního advokáta Lenze ze dne 9.2.1994 ve věci C-91/92 *Faccini Dori*
[113] Stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 27.1.1994 ve věci C-316/93 *Vaneetveld*

Mezi argumenty ve prospěch přiznání horizontálního přímého účinku se vyskytuje i tvrzení, že by mohl působit jako další podnět vedoucí členský stát k řádné a včasné implementaci. S tímto názorem se neztotožňuji a domnívám se, že by přiznání horizontálního přímého účinku mělo spíše opačný účinek, neboť by pravděpodobně ubylo žalob na náhradu škody vůči členskému státu, které mají z pozice jednotlivce asi nevlivnější potenciál motivující členský stát k napravení vzniklého nesouladu národního práva se směrnicí.

Dalším kladným aspektem v případě přiznání horizontálního přímého účinku by byla skutečnost, že by byla odstraněna nerovnováha mezi soukromými a veřejnoprávními subjekty, které jsou označovány vzhledem ke svému veřejnoprávnímu prvku jako "orgány státu". Zrovna tak by bylo odstraněno nerovné postavení osob vstupujících do soukromoprávních vztahů se soukromoprávními subjekty na jedné straně a na druhé straně osob vstupujících do takových vztahů se subjekty veřejnoprávními.

3.11 Incidenční účinky směrnic v horizontální rovině a jejich meze[114]

Jak jsem již naznačila výše, nejvýznamnějším omezením přímého účinku v případě směrnic je nepřípustnost,[115] respektive velmi omezená přípustnost takového účinku v horizontální rovině. Výchozí postulát z rozhodnutí *Marshall*, jež byl následně potvrzen ve věci *Faccini Dori,* že jednotlivec se nemůže dovolat vůči jinému jednotlivci takové bezprostřední aplikace směrnice, která by vedla k uložení povinnosti druhému jednotlivci, byl v posledním období několikrát relativizován a postupně významně oslaben.

Od počátku 90. let 20. století se jednotlivcům několikrát podařilo úspěšně se dovolat nenáležitě implementované směrnice vůči jinému jednotlivci, tj. v horizontální rovině. Úspěšní byli především ti jednotlivci, kteří se dovolávali nezákonnosti národní úpravy,

[114] Pojem "*incidenční horizontální účinky směrnic*" používají autoři pro souhrnné označení účinků nenáležitě provedených směrnic plynoucích z níže rozebrané judikatury ESD. Nelezneme jej např. v následujících publikacích: P. Craig, G. De Búrca, in *The Nature and Effect of EC Law in EU Law – Text, Cases and Materials*, Third Edition, Oxford university press, 2003, str. 220-227; M. Dougan, in *The „disguised" vertical direct effect of directives?*, Cambridge Law Journal, 58(3), Nov. 2000, str. 586-612; A. Arnull, in *The EU and its Court of Justice*, Oxford EC Law Library, 1999, str. 140-142;

[115] Věc 152/84 *Marshall I a věc* C-91/92 *Faccini Dori*

jež byla v rozporu s komunitárním právem a v důsledku toho dosáhli neaplikace národního konfliktního právního předpisu bránícího komunitární úpravě. Jednotlivci se tak přímo nedomáhali práv zakotvených v pramenech komunitárního práva, ale přezkumu zákonnosti zpochybněného národního předpisu s požadavkem jeho neaplikace v případě zjištěné nezákonnosti z důvodu neslučitelnosti s komunitárním právem. Ve shora uvedeném smyslu se úspěšně domohly neaplikace národních předpisů pro rozpor se směrnicí např. strany ve věcech *CIA Security, Ruiz Bernaldez* a *Panagis Pafitis,* ačkoliv tak došlo ke zhoršení právního postavení protistrany či třetí strany. [116]

3.11.1 Rozhodnutí ve věci *CIA Security*

Společnost *CIA Security* žalovala společnosti Signalson a Securitel, aby ukončily nekalosoutěžní jednání spočívající v šíření nepravdivých informací o kvalitě zabezpečovacích systémů, s nimiž žalobkyně obchodovala. Žalované společnosti tvrdily, že společnost CIA Security prodává zabezpečovací systémy, které nebyly schváleny v souladu s belgickými národními technickými předpisy. Žalovaná nepopírala, že si nevyžádala souhlas nutný podle belgického práva, avšak argumentovala tím, že předmětné národní technické předpisy nebyly notifikovány Komisi ES a byly tedy přijaty v rozporu s požadavky směrnice 83/189. CIA Security se v řízení před belgickým soudem dovolávala bezprostřední aplikace výše uvedené směrnice a v důsledku toho neaplikace konfliktní národní právní úpravy.

Jak už tomu tak bývá, mnohem otevřeněji než samotný Soud se k věci *CIA Security* a k možným dopadům rozhodnutí v této věci vyjádřil generální advokát Elmer.[117] Nejprve se zabýval tím, zdali lze tvrdit, že pokud bude vyhověno požadavku CIA Security, umožní takové rozhodnutí směrnici, aby bezprostředně ukládala povinnosti jednotlivcům. Toto tvrzení vyvrací argumentem, že předmětná směrnice ukládá pouze povinnosti členským státům a jejím účelem není ukládat povinnosti jednotlivcům, z čehož podle Elmera vyplývá, že se není třeba dále zabývat tím, zdali může být předmětná směrnice přímo účinná s ohledem na povinnosti jednotlivců. Poukazuje tak na rozdílnost směrnice

[116] P. Craig, G. De Búrca, *The Nature and Effect of EC Law in EU Law – Text, Cases and Materials*, Third Edition, Oxford university press, 2003, str. 220

[117] Stanovisko generálního advokáta Elmera ze dne 24.10.1995 ve věci C-194/94 *CIA Security*, odst. 70-74

83/189 a směrnice, jež byla předmětem sporu ve věci *Faccini Dori*, tj. směrnice o smlouvách uzavřených mimo obchodní prostory.

Elmer dále poukázal na paradoxní situaci, která by nevyhnutelně vznikla v případě, kdy by ESD nevyhověl tvrzením společnosti CIA Security. Pokud by závěr Soudu byl, že se CIA Security nemůže opírat o neslučitelnost belgického předpisu s komunitárním právem ve sporu se společnostmi Signalson a Securitel, vytvořil by dle Elmera neuspokojivou a nepochopitelnou situaci. Komunitární právo by tak na jedné straně bránilo členskému státu, aby odsoudil jednotlivce za to, že se neřídil podle nenotifikovaného technického nařízení, na druhou stranu by zbavilo téhož jednotlivce možnosti dovolat se jej ve stejném sporu proti soutěžiteli, který prohlašoval, že dotyčný jednotlivec jednal protiprávně, neboť se neřídil příslušným národním právním předpisem.

Trochu matoucně působí Elmerově stanovisku opakující se odkaz na povinnost konsistentního výkladu ve smyslu rozhodnutí ve věci *Marleasing*. Jelikož se zde však jednalo o odstranění konfliktního národního předpisu, nikoliv tedy o jeho interpretaci, označuje autor Regueiro argumentaci nabádající k eurokonformnímu výkladu za koncepční chybu.[118]

Soud již byl v této věci podstatně méně sdílný a zejména se zcela vyhýbal otázkám ohledně dopadu, jaké bude mít jeho rozhodnutí na postavení soukromých společností Signalson a Securitel.

Přestože v daném případě se jednalo o spor mezi dvěma jednotlivci, ESD citoval ze své ustálené judikatury známé pravidlo: „*ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice jeví z hlediska svého obsahu jako bezpodmínečné a dostatečně přesné, lze se takového*

[118] F. Regueiro, *Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of „Horizontal" Direct Effect of Directives*, Jean Monnet Working Paper 7/02, str. 12

ustanovení dovolat vůči jakémukoliv ustanovení národního práva, které je v rozporu se směrnicí či bylo přijato v rozporu se směrnicí. "[119]

Veliký důraz ESD kladl především na účel a cíl předmětné směrnice, a zejména pak na význam notifikační povinnosti uložené touto směrnicí. ESD zdůraznil, že v tomto případě nešlo pouze o povinnost informovat Komisi, ale uložením této notifikační povinnosti byl sledován mnohem obecnější cíl, zejména zabránit překážkám volného pohybu zboží, informovat ostatní členské státy o zamýšlených technických předpisech, za účelem, aby Komise a členské státy mohly včas reagovat a připomínkovat tyto návrhy.

Ve světle výše uvedených argumentů ESD judikoval, že nesplnění oznamovací povinnosti stanovené ve směrnici činí národní technické předpisy neaplikovatelné a v důsledku toho nejsou vynutitelné vůči jednotlivci.[120] ESD tak dospěl k závěru, že za určitých předpokladů se jednotlivec může vůči jinému jednotlivci dovolat bezprostřední aplikace směrnice za předpokladu, že tím sleduje ochranu svého postavení.

Nesouhlas s tímto výkladem vyjádřila německá, nizozemská a britská vláda. Domnívaly se, že technická nařízení ve smyslu předmětné směrnice 83/189 mohou být vynutitelná proti jednotlivcům i tehdy, pokud byla přijata v rozporu s povinnostmi uloženými předmětnou směrnicí.[121] Vlády těchto států především namítaly, že směrnice 83/189 upravuje výlučně vztahy mezi členskými státy a Komisí, že pouze ukládá státům procedurální povinnosti, kterými se státy musí řídit při přijímání technických předpisů, přičemž daná směrnice neobsahuje žádné ustanovení, které by určovalo důsledky nesplnění předmětné povinnosti.

V případě *CIA Security* se neaplikoval národní veřejnoprávní předpis, který byl v rozporu se směrnicí a ukládal jednotlivcům povinnost splnit určité technické požadavky na zboží. Právě neaplikovatelnost této národní úpravy a bezprostřední aplikovatelnost předmětné

[119] Věc 8/81 *Ursula Becker v Finanzamt Münster-Innenstadt, ECR* [1982] str. 53 a spojené věci C-6/90 a C-9/90 *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic*, ECR [1991] str. I-5357
[120] Věc C-194/94 *CIA Security International SA v Signalson SA and Securitel SPRL*, ECR 1996 str.I-2201, odst. 54
[121] Věc C-194/94 *CIA Security*, viz. pozn. 117, odst. 39

směrnice v horizontální rovině ovlivnila práva a povinnosti jednotlivců v jejich konkrétním soukromoprávním vztahu. Příslušná – přímo účinná – ustanovení směrnice zde založila oprávnění jednoho obchodního partnera vůči druhému tím, že „odstranila" národní právní předpis, a tím odebrala jedné straně sporu ochranu, jež by měla v případě zachování předmětné národní úpravy, a vystavila ji tak potenciální právní odpovědnosti.

ESD se ve svém rozhodnutí taktně vyhnul otázkám ohledně přípustnosti dopadu, který tento rozsudek bude mít na vztah dvou jednotlivců, mezi nimiž probíhal spor před belgickým soudem. Hledisko Soudu je pochopitelné z pozice ESD jakožto ochránce komunitárního práva a instituce, která se zasazuje o naplnění a účinnost evropské legislativy a řídí se principem *effet utile*. Nicméně tento postoj je méně akceptovatelný z hlediska významného ústavněprávního principu právní jistoty, o jehož ochranu se ESD také významně zasazuje.

Výše rozebrané rozhodnutí však neznamenalo, že takový postup má být uplatněn vždy, dojde-li k porušení oznamovací povinnosti uložené členskému státu směrnicí. Nedlouho po *CIA Security* vyšlo v rozhodnutí ve věci *AGS Assedic Pas-de-Calais*[122] *najevo,* že je rozdíl mezi notifikační povinností vůči Komisi ohledně zamýšlené legislativy za účelem prevence, dozoru a iniciace schvalovací procedury jako v případě směrnice 83/189 a pouhou informační povinností o přijatých opatřeních. Pouze tehdy je-li smyslem a účelem notifikační povinnosti iniciace určité procedury za účelem prevence a dozoru nad nově připravovanou legislativou, a to jak ze strany institucí ES tak ze strany členských států, může nesplnění této povinnosti vést až k zablokování účinků a aplikace národního právního předpisu přijatého v rozporu výše uvedeným. V později zmiňovaném případě, kdy se na oznamovací povinnost neváže další procedurální postup, nesplnění takové povinnosti nevede k nezákonnosti přijaté vnitrostátní úpravy a k její neaplikovatelnosti.

3.11.2 Rozhodnutí ve věcech *Ruiz Bernáldez* a *Panagis Pafitis*

[122] Věc C-235/95 *AGS Assedic Pas-de-Calais v François Dumon and Froment, liquidator and representative of Établissements Pierre Gilson*, ECR 1998 str. I-4531, odst. 29-33

Ve věci *Ruiz Bernáldez*[123] se jednalo o trestní řízení proti panu Bernáldezovi, kterému byla uložena povinnost, aby zaplatil náhradu škody na majetku, kterou způsobil při dopravní nehodě při řízení pod vlivem alkoholu. Podle španělského práva byl pojišťovatel v případě, kdy došlo k nehodě při řízení pod vlivem alkoholu, vyňat z povinnosti uhradit způsobenou škodu. Směrnice 72/166 však stanovila pojišťovateli povinnost nahradit škodu způsobenou třetím osobám, které se staly cizím zaviněním účastníky dopravní nehody, bez ohledu na další okolnosti nehody. ESD vyložil danou situaci tak, že pojišťovatel se nemůže dovolávat národní právní úpravy ani smluvních ustanovení za účelem neposkytnutí směrnicí vyžadované kompenzace. Výsledkem tohoto rozhodnutí byla skutečnost, že v důsledku neaplikace národního právního předpisu byla na základě přímo účinných ustanovení směrnice založena povinnost pojišťovatele nahradit způsobenou škodu, ačkoliv tuto povinnost podle platné a účinné – avšak nyní neaplikovatelné – právní úpravy neměl.

Toto rozhodnutí dle Regueira naprosto popírá klasické parametry přímého a nepřímého účinku směrnic.[124] Prvek veřejného práva zde považuje za příliš slabý, aby ospravedlňoval přirovnání k *CIA Security*, národní právo bylo navíc zjevně neslučitelné s příslušnou směrnicí, nepřipadalo tak v úvahu ani využití eurokonformního výkladu, aniž by národní soud musel přikročit k výkladu *contra legem*.[125] Nabízí se tedy otázka, zdali Soud mínil tímto rozhodnutím vyzvat italský soud k neaplikaci národního práva, či zdali se pouze omezil na poskytnutí správného výkladu směrnice, avšak posouzení jak se s věcí vypořádat ponechal na národním soudu?

Ve věci *Panagis Pafitis*[126] se jednalo o spor původních akcionářů řecké banky proti jejím novým akcionářům. Banka provedla navýšení kapitálu – v souladu s řeckými právními předpisy – žalobci však namítali, že podle směrnice 77/91 bylo nutné ke zvýšení kapitálu rozhodnutí valné hromady. ESD dal za pravdu žalobcům a stanovil, že předmětná

[123] Věc C-129/94 *Criminal proceedings against Rafael Ruiz Bernáldez*, ECR 1996 str. I-1829
[124] F. Regueiro, *Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of „Horizontal" Direct Effect of Directives*, Jean Monnet Working Paper 7/02, str. 14
[125] Viz. pozn. 122
[126] Věc C-441/93 *Panagis Pafitis and others v Trapeza Kentrikis Ellados A.E. and others*, ECR 1996 str. I-1347

směrnice neumožňovala takovou odchylku vnitrostátní právní úpravy. Opět zde dochází k situaci, kdy v důsledku dovolání se přímo účinného ustanovení směrnice ES je ovlivněna situace dotyčné banky a jejích nových akcionářů, neboť navýšení kapitálu, jež bylo předmětem sporu před národním soudem, bude prohlášeno za neplatné. Ačkoliv zde nedochází k uložení nových právních povinností, dochází zde k určité právní újmě na straně jednotlivce a k určité výhodě plynoucí z neprovedené směrnice na straně druhého jednotlivce. Autoři Craig a De Búrca nazývají toto rozhodnutí jako případ tzv. zastřeného vertikálního přímého účinku, který spočívá v tom, že jednotlivci je znemožněno, aby měl prospěch z pochybení členského státu spočívajícím v neprovedení předmětné směrnice.[127] Nicméně povahou se jedná o horizontální případ, neboť jedna strana zde utrpěla zhoršení svého právního postavení a druhá strana získala určitou výhodu na základě neprovedené směrnice.

3.11.3. Omezení účinků rozhodnutí ve věci *CIA Security*

Ačkoliv ve věci *Lemmens*[128] nešlo o spor mezi dvěma soukromoprávními subjekty, byly zde stanoveny určité hranice, kdy je a kdy již není možné dovolat se přímo účinných ustanovení směrnic ve smyslu rozsudku ve věci *CIA Security*. Obdobně jako v případě *CIA Security* i zde se jednalo o porušení notifikační povinnosti, přičemž v nynější věci nedošlo k ohlášení nizozemského předpisu upravujícího požadavky přístrojů pro dechovou zkoušku pro měření alkoholu. Pan Lemmens se dovolával neplatnosti předmětného vnitrostátního předpisu a tvrdil, že výsledky naměřené použitým měřícím přístrojem nemohou být použity proti němu jako důkaz. ESD zde však vyloučil uplatnění závěru ve věci *CIA Security* a judikoval následujícím způsobem. Přestože členský stát nesplnil svou notifikační povinnost podle směrnice 83/189 a přestože tato ustanovení splňovala podmínky přímého účinku, jednotlivec by se mohl dovolat jejich aplikace pouze tehdy, pokud by taková aplikace přispívala k naplnění cíle zamýšleného předmětnou směrnicí (cílem výše uvedené směrnice bylo přispívat k volnému pohybu zboží). Neaplikace národní právní úpravy zpochybňované panem Lemmensem, jež se

[127] P. Craig, G. De Búrca, *The Nature and Effect of EC Law in EU Law – Text, Cases and Materials*, Third Edition, Oxford university press, 2003, str. 223. Jako další příklad tzv. zastřeného vertikálního přímého účinku autoři uvádějí věc C-77/97 *Smithkline Beecham*.

[128] Věc C-226/97 *Lemmens*, ECR 2000 I-3711

týkala trestněprávních předpisů, by nikterak nepřispěla k naplňování cílů směrnice, tedy k podpoře volného pohybu zboží.

3.11.4. Rozhodnutí ve věci *Unilever Italia*

Dalším rozsudkem podrážejícím nohy závěrům z rozhodnutí ve věcech *Marshall I.* a *Faccini Dori* se stalo rozhodnutí ve věci *Unilever Italia*[129]. Spor zde spočíval v tom, že italská společnost Central Food odmítala odebrat a zaplatit smluvenou dodávku olivového oleje od společnosti Unilever s poukazem na to, že dodávka olivového oleje nesplňuje požadavky značení olivového oleje podle italského technického předpisu. Společnost Unilever se však s odkazem na výše diskutovaný rozsudek *CIA Security* dovolávala toho, že italská právní úprava byla přijata v rozporu se směrnicí č. 83/1989, neboť nebyla splněna notifikační povinnost. Společnost Unilever se dovolávala bezprostřední aplikace této směrnice, která by vedla k uložení povinnosti společnosti Central Food, a to konkrétně k povinnosti odebrat a zaplatit nasmlouvané zboží.

Generální advokát Jacobs zaujal zamítavé stanovisko, upozorňoval především na to, že neaplikace národní legislativy by vedla ke vzniku významné právní nejistoty. Takový postup by byl značně nespravedlivý, neboť by trestal soukromou osobu za pochybení státu, jehož jurisdikci podléhá.

ESD připustil bezprostřední aplikaci této směrnice, dal však v tomto rozsudku jednoznačně najevo, že takový postup je přípustný pouze v případě tzv. notifikační směrnice, ne však v případě ostatních typů směrnic.[130] I zde se promítnul požadavek, že takovou bezprostřední aplikací musí být sledováno dosažení účelu předmětné směrnice, tedy zabránit vzniku překážek volnému pohybu zboží. Zajímavé je především, že teprve zde ESD uplatnil odůvodnění navrhované generálním advokátem Elmerem ve věci *CIA Security*[131], a sice že předmětná směrnice nevytváří jednotlivcům žádná práva ani povinnosti.

---

[129] Věc C-443/98 *Unilever Italia SpA v Central Food SpA*, ECR 2000 str. I-7535

[130] Viz. pozn. 126, odst. 50

[131] Viz. pozn. 117, odst. 71

Dle názoru autorů De Búrca a Craig ESD již nemohl uplatnit argumenty z předchozích rozsudků s poukazem na to, že se jednalo o aplikaci veřejnoprávních norem, neboť se soukromé osoby domáhaly uložení smluvní povinnosti, a ne jako ve výše uvedeném případě *Ruiz Bernáldez* povinnosti povinného pojištění nebo jako v případě *CIA Security* povinností plynoucích z pravidel nekalé soutěže. Autoři oceňují, že se ESD alespoň pokusil vymezit důvody, proč se zde neuplatnil princip nepřípustnosti přímého účinku v horizontální rovině, tak jak byl vymezen ve věci *Dori* a *Marshall*. Za prvé zdůraznil konkrétní povahu a cíle směrnice 83/189 a argumenty uplatněné ve věci *CIA Security*, proč je třeba neaplikovat národní úpravu, jež byla přijata v rozporu s notifikační povinností podle výše uvedené směrnice.

V tomto rozhodnutí se uplatnil argument tzv. exkluzivního účinku, jehož podstata spočívá v tom, že jednotlivec se může dovolat směrnice za účelem neaplikace národní právní úpravy, ale předmětná směrnice přitom nezakládá žádná nová práva ani povinnosti a nestává se novým právním předpisem, který by nahradil neaplikovatelnou národní úpravu. Naopak ponechává prázdný prostor, který má být vyplněn jinými ustanoveními vnitrostátní legislativy. Autoři Craig a De Búrca však považují takovéto rozlišování mezi právy a povinnostmi na straně jedné a právními výhodami a nevýhodami na straně druhé, jakož i použití směrnice jako pouhého prostředku pro vyloučení aplikace národní úpravy, aniž by nahradila tato ustanovení, za nepříliš přesvědčivé argumenty pro zjevně rozporuplné linie v judikatuře ESD.[132]

S ohledem na shora uvedenou judikaturu ESD se zdá, že horizontální přímý účinek v přesném slova smyslu, jež byl prohlášen jako nepřípustný ve věcech *Marshall I. a Faccini Dori*, se pomalu zúžil do značně okleštěné podoby, ohledně které navíc chybí koherentní judikatura ESD. Směrnice jsou používány ve sporech mezi dvěma soukromými subjekty ve všech možných souvislostech. Právní nejistota ohledně

[132] P. Craig, G. De Búrca, *The Nature and Effect of EC Law in EU Law – Text, Cases and Materials*, Third Edition, Oxford university press, 2003, str. 226; Obdobný názor sdílí F. Regueiro ve své práci *Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of „Horizontal" Direct Effect of Directives*, Jean Monnet Working Paper 7/02, str. 12;

účinnosti a použitelnosti neimplementované směrnice a ohledně platnosti a aplikovatelnosti národních konfliktních právních norem je velice vysoká. Pro jednotlivce z toho plyne především varování a poučení, že si musí být vědomi existence směrnic a jejich možných účinků v případě, pokud nedošlo k jejich implementaci a pokud je národní právní úprava v rozporu s danou směrnicí.

3.11.5. Hledání pravidel pro přiznání tzv. incidenčních účinků směrnic v horizontální rovině

Rozmanitá a nekonzistentní judikatura ESD připouštějící tzv. incidenční horizontální účinky směrnic vedla mnoho autorů k analýze výše uvedené judikatury s cílem nalézt vysvětlení a důvody proč ESD takto rozhoduje a zároveň vystopovat určité znaky, dle kterých by se dalo i do budoucna předvídat, kdy takové účinky Soud přizná a kdy nikoliv.[133] Za velice zajímavý považuji rozbor, který učinil autor Michael Dougan v článku *The „disguised" vertical direct effect of directives?*.[134] Cílem výše zmíněného autora bylo jednak nalézt stěžejní znaky, které vedly Soud k rozhodovací činnosti ve shora uvedeném smyslu a dále odhalit, zdali zůstává zachován princip z *Marshall* a *Faccini Dori*, či zdali je již tato novodobější judikatura ESD neslučitelná se striktním zákazem horizontálního přímého účinku.

Dougan rozlišuje dvě kategorie rozsudků, ve kterých ESD připustil přímou aplikaci nenáležitě implementovaných směrnic v horizontální rovině. První skupina sestává z judikátů týkajících se neimplementovaných ustanovení směrnic požadujících zajištění nápravných opatření pro případ porušení základních principů směrnice, autor je označuje jako tzv. nápravná (v anglickém jazyce „*remedial*"). Jako typický příklad zde slouží

---

[133] F. Regueiro, *Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of „Horizontal" Direct Effect of Directives*, Jean Monnet Working Paper 7/02; P. Craig, G. De Búrca, *The Nature and Effect of EC Law* in *EU Law – Text, Cases and Materials*, Third Edition, Oxford university press, 2003, str. 220-227; K. Lackhoff a H. Nyssens, *Direct Effect of Directives in Triangular Situations*, (1998) 23 E.L.Rev. Oct., str. 397-413; G. Betlem, The *Doctrine of Consistent Interpretation – Managing Legal Uncertainty*, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 22, No. 3 (2002), str. 397-418; S. Prechal, *Does direct effect still matter?,* CML Rev. 37 (2000), str. 1047-1069;

[134] M. Dougan, *The „disguised" vertical direct effect of directives?*, Cambridge Law Journal, 58(3), Nov. 2000, str. 586-612

směrnice 76/207[135] o rovném zacházení. ESD v několika případech, kdy členský stát správně a včas transponoval základní požadavek zákazu diskriminace, nevyhověl však dalšímu vedlejšímu požadavku jako např. uložení účinné sankce v případě porušení nediskriminace, judikoval, že jakákoliv národní pravidla bránící dostupnosti dostačujícího nápravného opatření musí být odstraněna, a to i ve sporu mezi dvěma jednotlivci.[136]

Výše uvedená situace nastala například ve věci *Dekker*. přestože směrnice 76/207 ponechávala členským státům volnost ohledně volby sankcí za porušení zákazu diskriminace, Soud z ní vyvodil, že obsahovala požadavek, že pokud se členský stát rozhodne pro sankcionování podle pravidel občanskoprávní odpovědnosti, jakékoliv porušení zákazu diskriminace muselo vést ke vzniku odpovědnosti osoby, která zákaz porušila a nemohl být brán žádný zřetel na výjimky a vynětí z této odpovědnosti obsažené v předpisech národního práva.[137]

Nabízí se zde otázka, tak přeci jen již ESD v určitých případech opustil zákaz obsažený v judikátech *Marshall* a *Dori*? Na první pohled ano, jak ovšem Douglas upozorňuje, tato rozhodnutí jsou plně slučitelná s pravidly stanovenými ve výše uvedených rozhodnutích. Ačkoliv výsledek, kterého mělo být v souladu s těmito rozhodnutími Soudu dosaženo v řízeních před národními soudy, byl obdobný jako by tomu bylo při aplikaci doktríny přímého účinku, Soud ve výše uvedených judikátech ve věci *Dekker* a *Draehmpaehl* použití přímého účinku vůbec nezmiňuje. Princip, který zde podle Douglase vystupuje do popředí a který ospravedlňuje výstupy těchto rozsudků, je totiž požadavek vyplývající z jiné oblasti a judikatury ESD, a to požadavek zajištění minimálních standardů soudní ochrany k vymahatelnosti komunitárního práva ve vnitrostátní sféře.[138] Zde je třeba

---

[135] Směrnice Rady ze dne 9. února 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky; *Úř. věst. L 39, 14.2.1976, s. 40—42*

[136] Jednalo se např. o rozhodnutí ve věci C-180/95 *Draehmpaehl* 1997 ECR str. I-2195 a ve věci C-177/88 *Dekker* 1990 ECR str. I-394. Ve věci *Draehmpaehl* Soud dospěl k závěru, že čl. 6 směrnice o rovném zacházení bránil aplikaci příslušné národní úpravy, která neumožňovala uložit společnosti za porušení zákazu diskriminace účinnou sankci.

[137] Věc C-177/88 *Dekker* 1990 ECR str. I-394, odst. 26

[138] Principy efektivní soudní ochrany vyplývající především z následujících rozhodnutí ESD: ve věci 33/76 *Rewe-Zentralfinanz v Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ECR 1976 str. 1989; ve věci 45/76 *Comet*,

především zdůraznit, že těmito obecnými principy na zajištění efektivní soudní ochrany jsou národní soudy vázány bez ohledu na vertikální či horizontální charakter konkrétního sporu.[139] Nicméně i zde jsou stanoveny určité meze – takový postup nesmí vést k uložení nových povinností jednotlivci, které nevyplývají a nejsou vynutitelné již ze samotné Sml. ES.[140]

Ve druhé skupině případů nedošlo k implementaci podstatných ustanovení směrnic. Do této skupiny Douglas řadí například rozsudek ve věci *Bellone v. Yokohama Spa*.[141] Italský soud předložil ESD předběžnou otázku týkající se interpretace směrnice o nezávislých obchodních zástupcích.[142] Paní Bellone na základě smlouvy o obchodním zastoupení působila jako obchodní zástupce společnosti Yokohama. Po ukončení této smlouvy požadovala po společnosti Yokohama zaplacení odškodnění, což bylo předmětem řízení před národním soudem. Italský soud v 1. instanci nárok paní Bellone zamítl s tvrzením, že smlouva mezi paní Bellone a Yokohama byla neplatná, neboť Bellone v době uzavření této smlouvy nebyla zapsána v registru obchodních zástupců, což bylo vyžadováno italským právem. Odvolací soud poté položil předběžnou otázku, zdali je italská úprava, která podmiňuje práva obchodních zástupců zápisem do určitého registru v souladu se směrnicí, která žádné takové omezení nestanoví.

ESD byl v této věci poměrně stručný a omezil se pouze na konstatování, že ustanovení předmětné směrnice „vylučuje" aplikaci příslušných italských právních norem. Dále se však nevěnoval otázkám, zdali k takovému závěru dospěl pomocí aplikace přímého nebo nepřímého účinku, či prostřednictvím kombinace obou těchto principů. Soud se nicméně nezabýval ani tím, že se jednalo o spor mezi jednotlivcem a soukromou společností. Vzhledem k tomu, že zde Soud navádí národní soud k neaplikaci národního práva, nelze v dané situaci asi hovořit o aplikaci principu nepřímého účinku, který naopak směřuje

---

1976 ECR str. 2043; ve věci C-213/89 *Factortame*, 1990 ECR 1990 str. I-2433; ve věcech C-6/90 a C-9/90 *Francovich* 1991 ECR str. I-5357; a ve věci C-312/93 *Peterbroeck* 1995 ECR I-4599

[139] Toto je patrné také z celé řady rozhodnutí, např. ve věcech C-430/93 a C-431/93 *Van Schijndel* 1995 ECR str. I-4705; ve věci C-126/97 *Eco Swiss China Time v. Benetton International* 1999 ECR I-3055.

[140] Rozsudek ve věci 96/80 *Jenkins v Kingsgate Ltd.* 1981 ECR 911

[141] Věc C-215/97 *Barbara Bellone v Yokohama SpA*, ECR 1998 str. I-2191

[142] Směrnice Rady ze dne 18. prosince 1986 o koordinaci právní úpravy členských států týkající se nezávislých obchodních zástupců, *Úř. věst. L 382, 31.12.1986, s. 17—21*

k interpretaci zpochybněné národní úpravy v souladu se komunitárním právem, nikoliv tedy k její neaplikaci. I přesto povinností eurokonformního výkladu argumentoval ve svém stanovisku generální advokát Cosmas.[143]

Ačkoliv závěr ESD ve věci *Bellone* byl jasný, vzhledem k mlčení ohledně výše uvedených otázek, Soud především nikterak nepřispěl k objasnění a předvídatelnosti účinků neimplementovaných směrnic, jakož ani pravidel a mezí aplikace principů přímého a nepřímého účinku. Za druhé tím nikterak neulehčil a nepřispěl k vyjasnění, jak mají postupovat v obdobných situacích národní soudy. Zdali se mají držet principů stanovených v rozsudcích *Marshall* a *Dori*, a postup Soudu chápat tak, že pouze poskytl správný výklad příslušného ustanovení směrnice, ale přesto vzhledem k omezenosti jejich účinků v horizontální rovině jej nemají povinnost národní soudy aplikovat?

S takovým dotazem se obrátil na ESD jiný italský soud ve věci *Centrosteel*. ESD však opět odpověděl šalamounsky starou známou argumentací. Připustil, že podle ustálené judikatury nemůže směrnice sama o sobě vést k uložení povinnosti jednotlivci. Nicméně v odstavci 16 rozsudku ve shora uvedené věci, Soud zdůraznil, že z judikatury ESD rovněž plyne povinnost eurokonformního výkladu a italský soud tak nabádal k uplatnění tohoto principu. Zde je třeba upozornit na skutečnost, že eurokonformní výklad by v daném případě zjevně vedl k interpretaci národního práva *contra legem*.

3.11.6. Teorie exkluzivního v. substitučního účinku směrnic

Další z teorií, která se snaží přispět k pochopení a vysvětlení závěrů výše uvedené judikatury, je teorie rozlišující mezi tzv. substitučním a tzv. exkluzivním účinkem směrnic, teorie používaná francouzskou *Conseil d'état* a inspirovaná francouzskými pojmy „*invocabilité d'exclusion*" a "*invocabilité de substitution*".[144] Jde o účinky směrnic v případech, kdy národní soud přezkoumává národní právo ve světle komunitárního práva

[143] Stanovisko generálního advokáta Cosmase ze dne 29.1.1998 ve věci C-215/97 *Barbara Bellone v Yokohama SpA*, ECR 1998 str. I-2191, odst. 26-28 a 38

[144] F. Regueiro, *Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of „Horizontal" Direct Effect of Directives*, Jean Monnet Working Paper 7/02, str. 27; Regueiro odkazuje v pozn. pod čarou č. 130 zejména na farncouzského autora D. Simona, *Le système juridique communautaire*, Puf, Paris, 1998;

a je-li třeba předmětná ustanovení národního práva neaplikuje. V těchto případech normy komunitárního práva slouží jako referenční kritérium pro posuzování zákonnosti národní právní úpravy. Tzv. uplatnění exkluze (výluky) neboli exkluzivní princip vyplývá z principu nadřazenosti a přednosti komunitárního práva a vede k neaplikaci národní právní úpravy, jež se ocitá v rozporu s komunitárním právem. Tento princip existuje bez ohledu na přímý či nepřímý účinek příslušné normy.

Tato analýza byla podrobně rozebrána například generálním advokátem Saggiem ve stanovisku ke spojeným věcem *Océano Group.*[145] AG Saggio nejprve shrnul, že z ustálené judikatury Soudu vyplývá, že směrnice postrádají v řízení před národními soudy mezi dvěma soukromými stranami schopnost substitučního účinku, tj. ustanovení směrnice nemohou přímo nahradit normy národního práva a nemohou tak sloužit jako bezprostřední právní základ pro rozhodnutí probíhajícího sporu. Směrnice však, pokračuje generální advokát, mohou v těchto případech být nadány tzv. exkluzivním účinkem, tj. mohou působit neaplikaci konfliktního národního ustanovení, což následně otevírá cestu tomu, aby byl daný spor rozhodnut na základě jiného vnitrostátního právního předpisu, který odpovídá požadavkům příslušné směrnice.

Někteří autoři[146] však namítají, že ať už je ustanovení národního práva nahrazeno určitým ustanovením směrnice nebo pouze odstraněno za účelem umožnění aplikace jiného ustanovení národního práva, v obou těchto případech dochází k rozhodnutí sporu na základě právní normy, která by za normálních okolností na daný případ nebyla a nemohla být použita. Přiznání ať už jednoho či druhého z výše diskutovaných účinků by znamenalo, že směrnice může být použita jako nástroj bezprostředně zasahující do ryze soukromoprávních vztahů a vedlo by tedy k závěru vyloučeného Soudem ve věci *Faccini Dori*, tj. k přiznání Společenství pravomoci s okamžitým účinkem stanovovat povinnosti k tíži jednotlivců, ačkoli Společenství má tuto pravomoc pouze tam, kde je mu udělena pravomoc přijímat nařízení. Musím souhlasit s názorem zde vyjádřeným, že přiznání

[145] Stanovisko AG Saggia ve spojených věcech C-240/98 až C-244/98 Océano group, ECR 2000 str. I-4941, odst. 37-39

[146] EDITORIAL COMMENTS, *Horizontal direct effect – A law of diminishing coherence?* CML Rev. 43, 2006, str. 4

jednoho či druhého účinku se nevypořádává s argumenty, které soud vedly k nepřipuštění horizontálního přímého účinku. Ani jeden z výše uvedených účinků navíc neodstraňuje významnou právní nejistotu, která by při jejich aplikaci nastala. Nicméně, analýzu nastíněnou generálním advokátem Saggiem chápu spíše jako shrnutí účinků přípustných podle stávající judikatury spíše než návrh řešení, jak by se mělo dále postupovat a jaké účinky by měly směrnicím náležet. Analýza použitá generálním advokátem totiž skutečně odráží závěry judikatury ESD, kdy Soud opravdu přiznává směrnici exkluzivní účinek, jež může být úspěšně uplatněn i v horizontální rovině.[147]

Kapitola 4 Doktrína nepřímého účinku směrnic ES

Vědom si omezených možností použitelnosti přímého účinku jakož i absence takové vlastnosti komunitární právní normy při nesplnění podmínek přímého účinku, rozhodl se Evropský soudní dvůr hledat další způsoby, jak zajistit účinnou aplikaci komunitárních právních předpisů a jak umožnit jednotlivcům, aby se mohli dovolat práv plynoucích jim z nenáležitě transponovaných směrnic ES. Především z tohoto důvodu začal Soud paralelně vedle doktríny přímého účinku postupně uplatňovat další a neméně významný způsob pro zajištění účinné aplikace směrnic – tzv. princip nepřímého účinku směrnic. V odborné literatuře se vyskytuje celá řada ekvivalentních označení této doktríny: povinnost k eurokonformnímu výkladu národních právních předpisů, princip konsistentního výkladu, princip eurokonformního výkladu, pravidlo harmonického výkladu. Pro úplnost považuji za nezbytné zmínit ještě třetí variantu pro zajišťování efektivní – prostřednictvím žaloby na náhradu škody vůči členskému státu. Tato problematika však není předmětem mé diplomové práce a vzhledem k omezenému prostoru se jí zde nebudu podrobněji zabývat.

Podstatou doktríny nepřímého účinku je povinnost orgánů, které v příslušném členském státě aplikují právo, vykládat vnitrostátní právní normy v co nejvyšší možné míře v souladu s nenáležitě transponovanou směrnicí. Právní norma komunitárního práva tak slouží jako prostředek k výkladu jiné – vnitrostátní – právní normy aplikované

[147] Věc C-194/94 *CIA Security International SA v Signalson SA and Securitel SPRL*, ECR 1996 str.I-2201

v konkrétním případě národním soudem. Předmětná vnitrostátní právní norma je tedy vykládána konsistentně s hierarchicky výše postavenou normou práva ES. Proto je tato doktrína nazývána jako doktrína nepřímého účinku, neboť dopad komunitární úpravy na národní právní řád je pouze „nepřímý".

Metoda konsistentního výkladu v podání ESD však nebyla v oblasti výkladu a aplikace práva žádnou novinkou. Totožná interpretační metoda byla již dříve uplatňována při výkladu vnitrostátních norem v souladu a ve znění mezinárodních smluv a závazků. Ačkoliv tento závazek není součástí psaného mezinárodního práva, jde dnes v mezinárodním právu o obecně uznávanou zásadu.[148]

V oblasti komunitárního práva vystupuje význam této doktríny stále více do popředí. Tuto tendenci lze spatřit nejen v hojné judikatuře ESD nabádající národní soudy k uplatnění eurokonformního výkladu, ale i v její časté aplikaci národními soudy, jakož i v narůstajícím počtu odborné literatury, která se problematice nepřímého účinku věnuje.[149] V rozhodnutí ve věci *Pfeiffer*[150] Soud dokonce označil požadavek konsistentního výkladu za „inherentní" systému Smlouvy, a to tím, že umožňuje, aby vnitrostátní soud v rámci svých pravomocí zajistil plnou účinnost práva Společenství, rozhoduje-li o sporu, který mu byl předložen.[151]

---

[148] Tato zásada byla formulována např. v odst. 15 všeobecného doporučení č. 9 Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva (dostupná na internetu na adrese www.unhchr.ch). V tomto odstavci výbor prohlašuje, že požadavek, že vnitrostátní právo má být vykládáno v co největší možné míře tak, aby bylo v souladu s mezinárodními právními závazky daného státu, je obecně uznávanou zásadou.

[149] P. Craig, G. De Búrca, *The application of EC law: remedies in national courts in EU Law – Text, Cases and Materials*, Third Edition, Oxford university press, 2003; S. Prechal, *Directives in EC Law*, Second completely revised edition, Oxford university press, 2005; G. Betlem, *The Doctrine of Consistent Interpretation – Managing Legal Uncertainty*, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 22, No. 3 (2002), str. 397-418; F. Regueiro, *Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of „Horizontal" Direct Effect of Directives*, Jean Monnet Working Paper 7/02; S. Drake v *Twenty years after Von Colson: The impact of "indirect effect" on the protection of the individual's Community rights*, E.L.Rev. 2005, 30 (3);

[150] Spojené věci C-397/01 až C-403/01 *Bernhard Pfeiffer, Wilhelm Roith, Albert Süß, Michael Winter, Klaus Nestvogel, Roswitha Zeller a Matthias Döbele v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, ECR 2004 str. I-8835

[151] Spojené věci C-397/01 až C-403/01 *Bernhard Pfeiffer, Wilhelm Roith, Albert Süß, Michael Winter, Klaus Nestvogel, Roswitha Zeller a Matthias Döbele v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, ECR 2004 str. I-8835, odst. 114

V praxi představuje nepřímý účinek směrnic hlavní prostředek zajišťující účinnost směrnic, a to nehledě na to, zda byly správně či nesprávně transponovány, či zda vůbec došlo k jejich transpozici.[152] Nepřímý účinek směrnic je v praxi národních soudů uplatňován mnohem častěji než účinek přímý. Při aplikaci komunitárního práva má navíc doktrína nepřímého účinku dokonce přednost před uplatněním přímého účinku. Tento postup je logický a nanejvýš praktický, v případě potenciálního konfliktu vnitrostátní právní normy s normou komunitárního práva se bude soud nejprve snažit takovou situaci vyřešit prostřednictvím interpretace vedoucí k souladu obou norem. Pouze tam, kde takový postup nebude dostačující, měla by následně nastoupit aplikace přímo účinného ustanovení komunitárního práva a v důsledku toho neaplikace národního konfliktního práva.

4.1 Počátky doktríny nepřímého účinku směrnic

Nepřímý účinek směrnic, respektive povinnost eurokonformního výkladu byla národním soudům poprvé stanovena v roce 1984 v rozhodnutích ESD ve věcech *Von Colson* a *Harz*. Těmito rozhodnutími zásadního významu Soud předurčil další vývoj v oblasti aplikace evropských směrnic a poskytování efektivní ochrany práv jednotlivců plynoucích z těchto směrnic. Schopnost směrnic produkovat nepřímý účinek Soud „objevil" v okamžiku, kdy nebylo možné zajistit ochranu subjektivních práv zaručených směrnicí prostřednictvím přímého účinku, neboť v daném případě chyběla přímo účinná ustanovení, která by mohla být aplikována na případ stěžovatelek.

V obou výše uvedených případech ESD judikoval, že v případě obou žalobkyň došlo k diskriminaci na základě jejich pohlaví a došlo tak k porušení směrnice o rovném zacházení. Obě stěžovatelky se domáhaly práv zakotvených touto směrnicí s argumenty, že náhrada škody poskytovaná podle německého práva v případě porušení ustanovení implementujících předmětnou směrnici je nedostatečná. Jelikož se však jednalo o ustanovení, které nebylo dostatečně přesné a bezpodmínečné a nemohlo být z těchto důvodů přímo účinné, a navíc ani nepožadovalo po členském státu, aby zajistil ukládání

[152] G. Betlem, *The Doctrine of Consistent Interpretation – Managing Legal Uncertainty*, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 22, No. 3 (2002), str. 399

určitých konkrétních sankcí za porušení těchto ustanovení, ESD byl postaven před zásadní otázku: jak zajistit dostatečnou ochranu subjektivních a ze směrnice plynoucích práv stěžovatelek na rovné zacházení v situaci, kdy se nelze opřít o přímo účinná ustanovení dané směrnice?

Na základě čl. 10 Sml.ES ve spojení s čl. 249 a s klíčovým principem komunitárního práva *effet utile*, Soudní dvůr nalezl způsob, jak zajistit naplnění práv stěžovatelek ve výše uvedených věcech. Soud se s nastoleným problémem vypořádal tak, že za nezbytnou náležitost principu efektivní soudní ochrany označil povinnost národních soudů vykládat národní právo ve světle a znění směrnice, a to tak aby byla zajištěna práva jednotlivců zakotvená příslušnou směrnicí, a to i v případě kdy je nelze vymáhat na základě jejích přímo účinných ustanovení. Ačkoliv tedy v tomto konkrétním případě směrnice nestanovila jaká konkrétní sankce má být uložena při porušení práv na rovné zacházení, ve světle znění a účelu směrnice o rovném zacházení, její ustanovení opravňovalo jednotlivce k nápravě, která jim měla zajistit skutečnou a účinnou ochranu jejich práv na rovné zacházení a měla mít především dostatečný odstrašující účinek na zaměstnavatele. Z povahy a účelu směrnice dále vyplývá, že pokud je zaručena v případě diskriminace jako náhrada utrpěné škody kompenzace, pak musí odpovídat utrpěné škodě. Vzhledem k výše uvedeným argumentům ESD dospěl k závěru, že Německu se nepodařilo promítnout tyto požadavky do národní legislativy.

Pokud se členský stát rozhodne sankcionovat porušení dotčeného zákazu přiznáním odškodnění, musí být toto odškodnění v každém případě přiměřené vzniklým škodám, aby byla zajištěna jeho účinnost a odrazující účinek, a musí tedy jít nad rámec čistě symbolického odškodnění, jakým je například náhrada pouhých výdajů vzniklých v souvislosti s ucházením se o zaměstnání. Vnitrostátnímu soudu přísluší vykládat a uplatňovat právní předpisy přijaté za účelem provádění směrnice v souladu s požadavky Společenství v celém rozsahu, v němž mu vnitrostátní právo poskytuje určitý prostor pro uvážení.

4.2 Nepřímý účinek v horizontální rovině

Při stanovení povinnosti eurokonformního výkladu, ESD neváhal vyzvat národní soudy, aby aplikovaly princip nepřímého účinku na spory mezi soukromými osobami ohledně práv zakotvených směrnicí, i v případech, kdy výsledkem takového postupu bude negativní vliv na postavení a právní zájmy jedné ze subjektů soukromého práva.

Tzv. horizontální nepřímý účinek Soud poprvé přiznal ve věci *Marleasing.*[153] V řízení vedeném proti společnosti La Comercial se společnost Marleasing jako žalobce domáhala prohlášení neplatnosti smlouvy zakládající La Comercial. Španělský obchodní zákoník obsahoval ustanovení, podle kterých smlouvy bez právní kauzy anebo jejichž kauza je nezákonná, nemají žádné právní následky. Argumentaci žalobce zakládal na tvrzení, že založení společnosti chybí kauza a že šlo o pouhou předstíranou transakci za účelem poškodit dlužníky společnosti Barviesa - spoluzakladatele žalované La Comercial. Žalovaná společnost se naopak hájila tím, že směrnice 68/151/EHS uvádějící taxativní výčet důvodů neplatnosti společnosti neexistenci kauzy jako důvod neplatnosti neuvádí. Španělský soud předložil ESD otázku, zda tato směrnice, která nebyla transponována do národního práva, přestože její lhůta již vypršela, je přímo aplikovatelná a může zabránit prohlášení neplatnosti společnosti z důvodů vyjádřených v této směrnici.

Výsledkem rozhodnutí Soudu ve výše uvedené věci byla skutečnost, že žalovaná společnost La Commercial se úspěšně dovolala ustanovení směrnice 68/151/EHS[154] a ubránila se tak žalobě protistrany, jež byla založena na ustanoveních národního práva. Někteří autoři takový postup ESD neváhali označit jako přiznání horizontálního přímého účinku „zadními vrátky."[155]

---

[153] Věc C-106/89 *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, ECR 1990 str. I-4135

[154] První směrnice Rady ze dne 9. března 1968 o koordinaci ochranných opatření, která jsou na ochranu zájmů společníků a třetích osob vyžadována v členských státech od společností ve smyslu čl. 58 druhého *pododstavce Smlouvy, za účelem dosažení rovnocennosti těchto opatření,* Úř. věst. L 65, 14.3.1968, s. 8—12

[155] S. Drake v *Twenty years after Von Colson: The impact of "indirect effect" on the protection of the individual's Community rights*, E.L.Rev. 2005, 30 (3), str. 336, odkazuje na článek Maltby, W., "Marleasing: What is all the fuss about?" (1993, L.Q.R)

Praktický dopad, tedy skutečnost, že se jednotlivec dovolal netransponované, resp. nesprávně transponované směrnice vůči druhému jednotlivci, je přesně takový jaký byl zakázán ve výše zmiňovaných rozhodnutích *Marshall* a *Dori*. Po formální stránce se vzniklá situace lišila od situace uplatnění přímého účinku v horizontální rovině tím, že se žalovaný domáhal ochrany svých práv plynoucích ze směrnice nepřímo prostřednictvím platné vnitrostátní právní úpravy. Autorka Sara Drake označuje případ *Marleasing* a jemu podobné jako případy tzv. „pasivního horizontálního nepřímého účinku" směrnic nebo také jako tzv. obranné situace. Jedná se o případy, kdy se jednotlivec dovolává ochrany svých práv zakotvených v nenáležitě transponované směrnici, aniž by však v důsledku toho docházelo k uložení tomu odpovídající povinnosti opačné straně sporu, pomineme-li povinnost respektovat takto přiznaná práva.

Soud však následně ve své judikatuře připustil i tzv. aktivní horizontální nepřímý účinek, tedy v situacích, které výše uvedená autorka označuje jako „útočné", tj. případy, kdy je ve sporu mezi dvěma jednotlivci v důsledku aplikace eurokonformního výkladu jedné straně přímo uložena povinnost. S takovou situací se musela vypořádat např. Sněmovna lordů ve věci *Webb v EMO Air Cargo*.[156] ESD v odpovědi na předběžnou otázku Sněmovny lordů ohledně výkladu směrnice o rovném zacházení učinil závěr, že zaměstnankyně, která byla zaměstnána na základě pracovní smlouvy uzavřené na dobu neurčitou za účelem zastoupení jiné zaměstnankyně na mateřské dovolené, nemůže být propuštěna z důvodu těhotenství. Zaměstnavateli tak byla uložena povinnost, která z národní legislativy bez aplikace eurokonformního výkladu nevyplývala.

Určité nejasnosti ohledně přípustnosti tzv. aktivního horizontálního účinku směrnic přineslo rozhodnutí ve věci *Arcaro*.[157] V odst. 60 tohoto rozhodnutí ESD prohlásil, že povinnost eurokonformního výkladu dosahuje své hranice tam, kde by takový výklad vedl na základě neprovedené směrnice k uložení povinnosti jednotlivci. Odborná diskuse, kterou toto prohlášení vyvolalo, se zabývala tím, zdali se jednalo o limit týkající se pouze trestního řízení, o které se jednalo právě ve věci *Arcaro*, nebo zdali šlo o všeobecný

[156] Věc C-32/93 *Carole Louise Webb v EMO Air Cargo (UK) Ltd.*, ECR 1994 str. I-3567
[157] Věc C-168/95 *Criminal proceedings against Luciano Arcaro*, ECR 1996 str. I-4705

princip aplikovatelný na všechny oblasti práva. S ohledem na předchozí judikaturu ESD a na souvislosti daného případu se přikláním k názoru autorů, kteří toto rozhodnutí vnímají jako omezení nepřímého účinku pouze na případy tzv. obrácených vertikálních situací v řízení mezi státem a jednotlivcem, ve kterých se stát domáhal uložení povinnosti jednotlivci.

K podobnému závěru dospěl ve svém stanovisku ve věci *Centrosteel* i generální advokát Jacobs, který výslovně odmítl myšlenku, že případ *Arcaro* znamenal omezení interpretační povinnosti uložené komunitárním právem národním soudům. Naopak svými slovy potvrdil v předchozím odstavci nastíněné chápání tohoto judikátu. *„Zatímco proces výkladu nemůže mít sám o sobě a nezávisle na národním právu implementujícím směrnici za důsledek založení nebo zpřísnění trestní odpovědnosti, může však vést k uložení občanskoprávní odpovědnosti nebo povinnosti, které by jinak při aplikaci vnitrostátního práva neexistovaly.“*[158]

4.3 Předpoklady vzniku povinnosti eurokonformního výkladu

Základním předpokladem ke vzniku povinnosti eurokonformního výkladu je existence na daný případ aplikovatelného vnitrostátního předpisu a podmínka, že vnitrostátní předpis je schopen takového výkladu. Taková podmínka je splněna tehdy, pokud vnitrostátní právní předpis je při použití vnitrostátních metod výkladu schopný různých výkladů a jeden z těchto výkladů je v souladu s nenáležitě transponovanou směrnicí. Orgán aplikující právo v členském státě je povinen dát přednost, bez ohledu na pravidla vnitrostátní hierarchie výkladových metod, tomu výkladu, jež je v souladu s netransponovanou či nesprávně transponovanou směrnicí. Nepřímý účinek směrnice tedy nemůže nastat, nenachází-li se ve vnitrostátním právním řádu žádný předpis, který by byl schopen takového tj. eurokonformního výkladu.

Po delší dobu od rozhodnutí Soudu ve věcech *Van Colson* a *Harz*, nebylo zcela jasné, zda mají soudy aplikovat princip eurokonformního výkladu také na právní předpisy přijaté

[158] Stanovisko generálního advokáta Jacobse ve věci C-456/98 *Centrosteel*, odst. 35

v členském státu před platností směrnice a na předpisy, které v členském státě nebyly přijaty s úmyslem implementovat určitou směrnici. Odpověď na tuto otázku přinesl Soud až v roce 1989 ve svém rozsudku ve věci *Marleasing*, kde potvrdil, že národní soudy mají povinnost vykládat ve světle a podle účelu směrnice i u těch právních předpisů, které byly přijaty před přijetím a platností dané směrnice a bez ohledu na to, zda se staly součástí právního řádu členského státu za účelem promítnutí předmětné směrnice.

V nedávném rozsudku ve spojených věcech *Pfeiffer* byl Soud více důkladný a instruktivní při vymezování rozsahu eurokonformní povinnosti, než je u něj obvyklé, když judikoval následující:

„Ačkoliv zásada výkladu vnitrostátního práva v souladu s právem Společenství, kterou tak stanoví právo Společenství, se v první řadě týká vnitrostátních ustanovení přijatých k provedení příslušné směrnice, neomezuje se však na pouhý výklad znění těchto ustanovení, nýbrž vyžaduje, aby vnitrostátní soud vzal v úvahu celý obsah vnitrostátního práva za účelem posouzení, nakolik může být uplatněno způsobem, který nevede k výsledku, jenž je v rozporu s výsledkem směrnicí zamýšleným."[159]

4.4 Časová mez nepřímého účinku

Od kterého okamžiku vzniká povinnost orgánů aplikujících právo v členském státě k eurokonformnímu výkladu národního práva. V úvahu připadá hned několik možností:

i) okamžik, kdy směrnice nabývá platnosti (zpravidla dvacátým dnem po jejím uveřejnění v Úředním věstníku)
ii) okamžik, kdy vypršela lhůta k transpozici směrnice
iii) okamžik, ke kterému stát implementoval směrnici, pokud tak učinil před uplynutím transpoziční lhůty.

[159] Spojené věci C-397/01 až C-403/01 *Bernhard Pfeiffer (C-397/01), Wilhelm Roith (C-398/01), Albert Süß (C-399/01), Michael Winter (C-400/01), Klaus Nestvogel (C-401/01), Roswitha Zeller (C-402/01) and Matthias Döbele (C-403/01) v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, ECR 2004 str. I-8835

V případě první varianty by bylo sice dosaženo rychlé aplikace směrnice, avšak není možno opomíjet smysl transpoziční lhůty, která i zde hraje významnou roli. Lhůta stanovená členským státům k provedení směrnice je určena k tomu, aby stát mohl vybrat nejvhodnější variantu pro dosažení cílů stanovených směrnicí, případně, aby se mohl na dopady předmětné směrnice předem připravit, jakož i soukromé subjekty podléhající jeho jurisdikci. Zkrácení či úplné odbourání této lhůty a přiznání nepřímého účinku směrnice již od okamžiku jejího vstupu v platnost by podstatným způsobem narušilo možnosti poskytnuté státu během transpoziční lhůty.

Z praktického hlediska by byla tato varianta také jen těžko proveditelná, neboť ústřední roli zde hrají národní soudy, které mají komunitárním právem uloženou povinnost eurokonformního výkladu, k čemuž je nezbytné, aby měli národní soudci dostatek času se s nově přijatou směrnicí seznámit. Jen těžko lze po národních soudcích požadovat perfektní znalost směrnic – značně obsáhlých a mnohdy i komplikovaných legislativních aktů - záhy po jejich vstupu v platnost. K tomu, aby i nadále mohl být na soudce kladen požadavek „*iura novit curia*", je třeba ponechat soudcům dostatečnou dobu na to, aby se mohli seznámit s nově přijatými komunitárními legislativními akty, což platí v případě směrnic vzhledem k jejich vysokému počtu, obsáhlosti a odbornosti dvojnásob.

Zrovna tak vůči soukromým subjektům by byl tento požadavek značně matoucí. Soukromý subjekt v daný moment netuší, kdy a jak bude předmětná směrnice implementována a bylo by velice nepraktické a nespravedlivé žádat po nich, aby preventivně uváděli své záležitosti do souladu se směrnicí. V takovém okamžiku totiž ani nemohou vědět, jaká transpoziční opatření zvolí jejich stát a jaké změny po nich budou v určitém časovém okamžiku požadovány národním právem.

Domnívám se, že variantou, která je i všeobecně přijímána, je druhá varianta uvedená pod bodem ii). Navíc toto pravidlo se uplatňuje při aplikaci doktríny přímého účinku.

Řada autorů se přiklání k tomu, že by časová mez pro povinnost eurokonformního výkladu měla být stejná jako v případě doktríny přímého účinku.[160]

Rozumný a dle mého názoru zcela přijatelný přístup zvolil k této problematice ve svém stanovisku generální advokát Jacobs ve věci *Mundt*.[161] Rozlišuje zde mezi povinností eurokonformního výkladu v užším a širším pojetí. Povinnost konsistentního výkladu v užším pojetí se podle Jacobse týká konkrétních právních norem přijatých za účelem transpozice. Pokud tyto normy nabudou v rámci vnitrostátního právního řádu účinnosti dříve než uplyne transpoziční lhůta, pak musí být tyto vykládány ve světle a znění transponované směrnice. Toto pojetí se tedy uplatní pouze v případě včasně transponované směrnice. V širším pojetí se doktrína nepřímého účinku vztahuje na všechny relevantní vnitrostátní právní normy a uplatňuje se zejména v případech nenáležité transpozice směrnic. Povinnost eurokonformního výkladu v tomto širším pojetí lze tedy uplatnit pouze po uplynutí transpoziční lhůty.

V souvislosti s tímto je třeba zmínit tzv. blokační účinek směrnice, který spočívá v tom, že členský stát nesmí v období od nabytí účinnosti směrnice do uplynutí lhůty k její transpozici přijmout taková opatření, která by vážně ohrožovala dosažení výsledku požadovaného danou směrnicí.[162]

4.5 Věcné meze nepřímého účinku

Právní nejistotu, jež byla nastolena v důsledku aplikace eurokonformního výkladu v horizontální rovině, se ESD snažil zmírnit tím, že vymezil meze aplikace této doktríny.

Povinnost eurokonformního výkladu nemůže vyústit v porušení obecných právních principů komunitárního práva, na prvním místě především musí být zachován princip právní jistoty, zákaz retroaktivity, zákaz výkladu *contra legem*, ochrana dobré víry atd.

---

[160] Např. S.Drake, *Twenty years after Von Colson: The impact of "indirect effect" on the protection of the individual's Community rights*, E.L.Rev. 2005, 30 (3), str. 340; P. Špicar, *K povinnosti eurokonformního výkladu českého práva a k rozšíření jeho dopadu na oblast III. pilíře Evropské unie*, http://ipravnik.cz

[161] Stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 25.1.1992 ve věci C-156/91 *Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG v Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg*, ECR 1992 str. I-5567

[162] Ve věci C-129/96 *Inter-Environment Wallonie ASBL*, odst. 45 ESD vymezil tuto povinnost veřejnoprávním subjektům, tj. požadavek, aby se zdržely přijímání jakýchkoliv opatření, která by mohla ohrozit cíle požadované předmětnou směrnicí během transpoziční lhůty.

Eurokonformní výklad národního práva nemůže v žádném případě vést k založení či zpřísnění trestní odpovědnosti jednotlivce za jednání, které by bez použití nepřímého účinku směrnice nebylo trestné vůbec, či za méně přísných podmínek.[163] Naopak v civilních sporech, narozdíl od přímého účinku směrnic, ESD připouští i nepřímý účinek v tzv. horizontální rovině, a to i tehdy, je-li jednotlivci uložena nová povinnost.

Vyžaduje princip eurokonformního výkladu, aby národní soudy vykládaly vnitrostátní právo *contra legem,* jinými slovy aby vykládaly národní právní předpisy eurokonformně i tehdy, kdy použití žádné z vnitrostátních výkladových metod takovýto výklad neumožňuje? Odpověď lze vyčíst například z rozhodnutí ve věci *Wagner Miret,*[164] v níž Soud dospěl k závěru, že někdy není možné, aby národní soud interpretoval tak, aby bylo v souladu s příslušnou směrnicí. Z toho vyplývá, že povinnost eurokonformního výkladu uložená národním soudům není absolutní a neobdarovává národní soudy legislativní kompetencí díky níž by mohly přetvářet národní právo.[165] Nastane-li situace, kdy není možné vykládat národní právo tak, aby bylo slučitelné s předpisy komunitárního práva, ESD odkazuje strany sporu na alternativní způsob ochrany jejich práv prostřednictvím žaloby vůči na náhradu škody vůči členskému státu, který nese odpovědnost za nenáležitou implementaci směrnice.

K otázce, zdali povinnost eurokonformnímu výkladu může vyústit v uložení povinnosti jednotlivci odkazuji na předchozí diskusi výše v této kapitole.

Kapitola 5 Aplikace doktrín přímého a nepřímého účinku v ČR

5.1 Změny Ústavy ČR v souvislosti se vstupem ČR do EU

[163] Věc 80/86 *Criminal proceedings against Kolpinghuis Nijmegen BV*, ECR 1987 str. 3969; spojené věci C-74/95 a C-129/95 *Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino and Pretura circondariale di Torino – Italy*, ECR 1996 str. I-6609;
[164] Věc C-334/92 *Teodoro Wagner Miret v Fondo de Garantía Salaria*, ECR 1993 str. I-6911
[165] S.Drake, *Twenty years after Von Colson: The impact of "indirect effect" on the protection of the individual's Community rights*, E.L.Rev. 2005, 30 (3), str. 342

V rámci přípravy na vstup do Evropské unie bylo nezbytné přistoupit k řadě významných změn Ústavy ČR týkajících se vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva a suverenity České republiky, které byly provedeny tzv. „euronovelou Ústavy".[166] Dovolím si zde zmínit pouze změny důležité z hlediska mé práce, zejména tedy pro aplikaci komunitárního práva a pro uplatňování principů přímého a nepřímého účinku.

Výraznou změnou byl především úplný přechod k monistickému principu, který se před nabytím účinnosti této euronovely vztahoval pouze na Českou republikou ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Aby však Česká republika mohla vyhovět požadavkům přednosti a nadřazenosti komunitárního práva, bylo třeba upravit znění článku 10 Ústavy ČR tak, aby byl monistický princip rozšířen i na ostatní mezinárodní smlouvy a zahrnoval rovněž mezinárodní smlouvy týkající se Evropské unie, zejména Smlouvu o založení Evropského společenství, Smlouvu o EU, jakož i dohodu o přidružení mezi ČR a EU.

Další významnou změnou bylo přijetí nového článku 10a, který ve svém 1. odstavci stanoví: *„Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci."* Významný je v tomto ohledu nález ÚS sp.zn. 50/04,[167] ve kterém Ústavní soud zformuloval doktrínu, podle které vzhledem k výše zmíněnému článku bylo České republice umožněno přenést některé pravomoci jejích orgánů na orgány ES či EU. ÚS dále uvedl, že důvod uplatnění komunitárního práva v České republice je třeba hledat v dogmatice, kterou ve vztahu ke komunitárnímu právu vyvinul ESD. Jinými slovy, Ústavní soud nenalezl ve výše uvedeném rozhodnutí důvod působení komunitárního práva v českém prostředí přímo v Ústavě. V ní však naopak nalezl hranice pro takové působení, kterými jsou čl. 9 odst. 2 a čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR. Tato doktrína byla dále rozvinuta v nálezu ÚS sp. zn. PL. ÚS 66/04, [168] který tvrdí, že vstupem ČR do EU došlo "do jisté míry i k omezení pravomoci Ústavního soudu" a "tam, kde česká právní úprava reflektuje závaznou normu

[166] ÚSTAVNÍ ZÁKON č. 395/2001 Sb. ze dne 18. října 2001, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
[167] Pl. ÚS 50/04 [Nález, 154/2006 Sb.], www.judikatura.cz
[168] Pl. ÚS 66/04 [Nález, 434/2006 Sb.], www.judikatura.cz

evropského komunitárního práva, doktrína přednosti komunitárního práva neumožňuje Ústavnímu soudu přezkoumávat takovou českou normu z hlediska konformity s ústavním pořádkem ČR."

Pro účely této práce považuji za důležité upozornit rovněž na změnu čl. 95 Ústavy, podle jehož nového znění je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu a je také oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo takovou mezinárodní smlouvou. Soudce je tak dnes v případě zjištění rozporu zákona s platnou mezinárodní smlouvou povinen dát při svém rozhodování přednost mezinárodní smlouvě. V důsledku nadřazenosti příslušných mezinárodních smluv, jež jsou součástí našeho právního řádu, nad zákonem, automaticky nastává i bezprostřední vázanost těchto dokumentů českými soudy. Čeští zákonodárci přijetím změny výše uvedeného článku především výrazně odlehčili Ústavnímu soudu, jehož činnost by byla výrazně paralyzována, kdyby o všech sporných případech nesouladu zákona s mezinárodními smlouvami rozhodoval pouze Ústavní soud, o prodloužení délky řízení před Ústavním soudem ani nemluvě.

5.2 Aplikace komunitárního práva a doktríny přímého účinku českými soudy

Ačkoliv si české soudy pomalu začínají zvykat na aspekt komunitárního práva, o čemž svědčí zejména judikatura nejvyšších soudů a Ústavního soudu, z momentálně dostupných zdrojů vyplývá, že přednostní aplikace přímo účinného ustanovení komunitárního práva v České republice je spíše ojedinělý a výjimečný jev.

Z dostupné judikatury českých soudů je mi znám pouze jediný případ, ve kterém Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS") uplatnil přímý účinek primárního komunitárního práva[169] a posuzoval, zdali je česká právní úprava v souladu s přímo účinnými pravidly Protokolu o poskytování azylu příslušníkům členských států (dále jen „Protokol")[170]. Ačkoliv se nejedná o případ přímého účinku směrnic, dovolím si jej především díky své unikátnosti stručně zmínit.

[169] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.7.2006, 3 Azs 259/2005-42, www.nssoud.cz
[170] Protokol o poskytování azylu státním příslušníkům členských států, připojený ke Sml. ES Amsterdamskou smlouvou, publikováno pod č. 44/2004 Sb.m.s. (str.8332 – 8333)

Předmětem výše uvedeného sporu bylo rozhodnutí Ministerstva vnitra, které *„odmítlo"* žádost žalobců o azyl *jako nepřípustnou* s poukazem na zmíněný Protokol. Krajský soud v Ostravě toto rozhodnutí zrušil, neboť shledal takový procesní postup jako nepřípustný. Azylový zákon totiž upravuje jako možné způsoby *rozhodnutí* o podané žádosti o azyl pouze následující formy rozhodnutí: udělení azylu, neudělení azylu, zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné a zastavení řízení. Je-li žadatel o azyl občanem členského státu, který se považuje za bezpečnou zemi původu, nebylo dle názoru shora uvedeného soudu možné *odmítnout žádost jako nepřípustnou,* a tudíž rozhodnutí ministerstva zrušil. Ministerstvo vnitra podalo proti rozsudku Krajského soudu kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

Protokol stanoví vyvratitelnou právní domněnku, že se zřetelem na úroveň ochrany základních práv a svobod v členských státech Evropské unie mají pro účely azylu členské státy navzájem postavení bezpečných zemí původu, nenastanou-li okolnosti předvídané v Protokolu taxativně vypočtených případech. Zjednodušeně řečeno, neklesne-li tedy ochrana základních práv a svobod v zemi původu žadatele pod určitou úroveň, mají být žádosti o azyl automaticky posuzovány jako zjevně nedůvodné.

Nejvyšší správní soud judikoval, že nemá pochyb o tom, že ustanovení Protokolu je přímo účinným právem Společenství, které jsou vnitrostátní soudy a orgány povinny aplikovat přímo, tj. bez potřeby jejich dalšího „provedení" vnitrostátními předpisy. NSS dále nepochyboval o tom, že ustanovení Protokolu má zároveň aplikační přednost před právem českým, což je dáno jednak dogmatikou komunitárního práva a z pohledu vnitrostátního práva pak článkem 10a Ústavy České republiky.[171]

Současně však NSS upozornil na skutečnost, že je nutno vzít v potaz absenci komunitární procesně-právní úpravy, pro aplikaci obsahu Protokolu nutné, samotným Protokolem ovšem nijak nepředvídané. Za výše popsané situace, kdy procesní úprava na komunitární

[171] Srov. nález pléna Ústavního soudu ČR ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, publikovaný pod č. 154/2006 Sb.

úrovni prakticky chybí, je pak na místě uplatnění tzv. zásady procesní autonomie členských států, již Evropský soudní dvůr dovodil z článku 10 SES, tedy zásady loajální a upřímné spolupráce, která má panovat mezi orgány Společenství a členskými státy.[172]

V době rozhodování stěžovatele upravovalo vnitrostátní právo situaci předvídanou Protokolem ustanovením zákona o azylu, podle něhož bylo na místě žádost o udělení azylu zamítnout jako zjevně nedůvodnou, jestliže přicházel žadatel ze státu, který ČR považuje za bezpečnou zemi původu, a nebylo-li prokázáno, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze. Pro uplatnění zásady aplikační přednosti komunitárního práva před právem národním tudíž nebyl za dané situace důvod, neboť právní úprava vnitrostátní nebyla s právní úpravou komunitární v obsahovém rozporu.

NSS vzápětí dodal, že akceptace postupu, který Ministerstvo vnitra zvolilo v daném případě, kdy na případ aplikovalo procesní postup, který neměl oporu v azylovém zákoně, by dle názoru NSS znamenala uznání pravomoci správního orgánu dle libosti „dotvářet" zákonnou právní úpravu vlastní rozhodovací činností. Takový postoj ovšem označil NSS za nepřijatelný.

Vedle výše uvedeného rozhodnutí, Michal Bobek předvídá určité problematické oblasti, ve kterých dle jeho názoru dříve či později pravděpodobně nastane konflikt mezi národním a komunitárním právem a potřeba aplikovat přednostně ustanovení komunitárního práva.[173] Mezi nimi uvádí např. problematická ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění, pravidla pro určování důchodů po rozdělení Československa, problematika odvodů pěstitelů a výrobců vín do Vinařského fondu a

---

[172] Uvedená zásada stanoví, že tam, kde Společenství přijalo pouze hmotně právní či pouze částečnou právní úpravu, jsou procesní ošetření a způsob vynucování této úpravy ponechány na členských státech. Např. věc 33/76 *Rewe- Zentralfinanz eG und Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland* [1976] ECR 1989, odst. 5 či věc C-336/00 *Republik Österreich v Martin Huber* [2002] ECR I-7699, odst. 55

[173] M. Bobek, *A New or a Non-existent Legal Order? Some (Early) Experience in the Application of EU Law in Central Europe*, 2006 Croatian Yearbook of Europan Law and Policy, vol. 2, str. 8

redistribuce příjmů tohoto fondu, zákonnost sankcí za porušení celního Kodexu Společenství, jehož oficiální verze v českém jazyce byla opožděně publikována[174].

5.3 Aplikace eurokonformního výkladu českými soudy

5.3.1 Aplikace eurokonformního výkladu před vstupem ČR do EU

Princip nepřímého účinku byl českými soudy akceptován a aplikován dokonce ještě před samotným přistoupením České republiky k Evropské unii. Průkopníky aplikace nepřímého účinku byly především Vrchní soud v Olomouci a ve významné míře Ústavní soud. Později se do této skupiny soudů přidal i Nejvyšší správní soud.[175]
Vrchní soud v Olomouci ve věci *Škoda Auto*[176] shledal, že tehdejší ministr pro hospodářskou soutěž nepochybil, když vykládal české antimonopolní právo konsistentně s Evropskou dohodou zakládající přidružení mezi ČR na jedné straně a ES a jejich členskými státy na straně druhé, se Sml. ES, jakož i s judikaturou ESD a s rozhodnutími Evropské Komise relevantními pro oblast soutěžního práva. Rozhodnutí Vrchního soudu následně potvrdil i Ústavní soud, který dovodil, že Sml. ES stejně jako smlouva o Evropské unii, vychází ze stejných hodnot a principů, na nichž je založen i ústavní řád České republiky.[177]

Proevropský přístup Ústavního soudu ještě před vstupem ČR do EU byl zejména patrný při přezkumu ústavnosti zákonů. Jedním z takových příkladů bylo rozhodnutí, kdy ÚS rozhodoval, zdali bylo v kompetenci vlády uložit produkční kvóty výrobcům mléka. Skupina poslanců, jež podala návrh na zrušení nařízení vlády č. 445/2000 Sb., o stanovení produkčních kvót mléka na léta 2001 až 2005, tvrdila, že není možné pro posouzení zákonnosti dané věci aplikovat evropské právo, neboť v té době ještě nebylo pro Českou republiku závazné. Ústavní soud vyvrátil tuto myšlenku a zdůraznil přitom roli obecných principů práva, které jsou společné všem členským státům:

---

[174] Nařízení Komise (EHS) č. 2454/93, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní Kodex Společenství
[175] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.9.2005, 2 Afs 92/2005-43, dostupný na www.nssoud.cz
[176] Rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 14.11.1996, publikovaný v Právní rozhledy, C.H.BECK, Praha, č. 9/1997 , str. 484
[177] Nález Ústavního soudu ze dne 29.5.1997, III. ÚS 31/97 , Sb.n.u.US Svazek č.8, Nález č.66, str.149

"Ústavní soud nesdílí tvrzení navrhovatelů, že komunitární právo není pro Ústavní soud České republiky coby státu stojícího mimo Evropskou unii, při posuzování ústavnosti relevantní. Toto tvrzení je nepřípustně zjednodušující a schematické. Jedním z pramenů primárního komunitárního práva jsou totiž i obecné zásady právní, jež excerpuje Evropský soudní dvůr z ústavních tradic členských států Evropské unie. Jejich obsahem jsou základní hodnoty, společné všem jejím členům. Obecné zásady právní naplňují koncepty právního státu, tedy i základních lidských práv a svobod a spravedlivého řízení v rámci nich. Rovněž Ústavní soud České republiky opakovaně aplikoval obecné zásady právní, jež nejsou v právních předpisech výslovně obsaženy, avšak v evropské právní kultuře se bezezbytku uplatňují (např. princip proporcionality) - viz Pl. ÚS 33/97. Ústavní soud se tak přihlásil k evropské právní kultuře i k jejím ústavním tradicím. Ve světle obecných zásad právních také interpretuje ústavní předpisy, především Listinu základních práv a svobod. Primární komunitární právo tedy není Ústavnímu soudu cizí, ale prozařuje - zejména v podobě obecných zásad právních evropského práva - v široké míře do jeho vlastní rozhodovací činnosti. V této míře je rozhodování Ústavního soudu i relevantní." [178]

Nejvyšší správní soud rovněž shledal, že komunitární právo může být použito jako pomocník při interpretaci v případech, které vycházejí ze skutečností a řídí se právními normami předcházejícím okamžiku vstupu ČR do EU. Jednalo se o spor týkající se daně z přidané hodnoty. Nejvyšší správní soud zohlednil skutečnost, že zákon o DPH byl počátkem 90. let 20. stol. přijímán a modelován podle vzoru komunitárního práva. NSS shledal, že je zřejmé, že při koncipování návrhu zákona o DPH byla hlavním inspiračním zdrojem právní úprava na úrovni práva ES a dále též národní právní úpravy členských států ES. NSS dále konstatoval, že zákonodárce zde měl zjevně v úmyslu přijmout takovou právní úpravu DPH, která by byla přinejmenším v základních rysech kompatibilní s tzv. „Šestou směrnicí"[179]. Je proto nasnadě, pokračoval NSS, že při výkladu zákona o DPH nutno zásadně postupovat tak, aby tento výklad byl konformní s příslušnými ustanoveními Šesté směrnice. NSS dále připustil, že odchýlit se od

[178] Pl. ÚS 5/01, Sb.n.u.US Svazek č.24 Nález č.149 str.79, 410/2001 Sb.
[179] Šestá směrnice Rady ze dne 17.5.1977 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daně z obratu – Společný system daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně, 77/388/EHS

takového výkladu by bylo nezbytné v případě, že pro to existovaly zřejmé racionální důvody, např. dané českým zákonodárcem úmyslně zvolenou odlišnou textací příslušné pasáže zákona o DPH. NSS tak rovněž uznal možnost použít komunitární právo jako interpretační prostředek aproximované české legislativy a aplikoval Šestou směrnici a judikaturu ESD.

5.3.2 Současný stav aplikace eurokonformního výkladu českými soudy

Zatímco aplikace přímého účinku v rozhodovací činnosti českých soudů je dosud ojedinělá, začínají naše soudy poměrně často užívat komunitární právo jako pomocníka při výkladu českých právních norem. Významně v popředí se v této oblasti ocitají zejména směrnice, které slouží a pomáhají k interpretaci národní legislativy přijaté za účelem jejich transpozice do národního právního řádu. Princip eurokonformního výkladu se uplatňuje v celé škále oblastí: oblast úpravy přenositelnosti čísel[180], opožděné platby v obchodních transakcích,[181] v oblasti finančního leasingu,[182] určení, zda je Česká správa letišť veřejnou institucí[183]. Převážně je však nepřímý účinek směrnic dosud aplikován spíše za účelem potvrzení a subsidiární podpory argumentace, ke které by soudy dospěly pravděpodobně i bez použití eurokonformního výkladu.

Například v posledně jmenované věci se NSS zabýval otázkou, zdali je Česká správa letišť, s.p. veřejnou institucí a patří mezi subjekty povinné podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Podpůrně pro výklad pojmu „veřejný podnik" NSS neváhal použít pojetí veřejného podniku v komunitárním právu tak, jak je např. pojímán ve směrnici

[180] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, 1 Ao 1/2005, www.nssoud.cz, ve kterém NSS pro interpretaci českého práva podpůrně použil směrnici EP a Rady 2002/22/ES, o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě).
[181] Rozsudek okresního soudu v Kladně ze dne 19.7.2005, sp.zn. 16 C 109/2004-42, nepublikován. Jako pomocníka k výkladu české právní úpravy použil směrnici EP a Rady 2000/35/ES ze dne 29. června 2000 o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích.
[182] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4.1.2005, sp.zn. 8 CA 6/2004-24, nepublikován. Městský soud se zabýval otázkou, zdali finanční leasing představuje typ spotřebitelského úvěru a spadá tak pod směrnici Rady 87/102/EHS ze dne 22. prosince 1986 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se spotřebitelského úvěru.
[183] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.1.2006, 6 As 52/2004-67, www.nssoud.cz,

Komise ES č. 80/723 o transparentnosti a jak je vykládán v judikatuře ESD.[184] S ohledem na výše uvedenou směrnici a judikaturu ESD Nejvyšší správní soud dovodil následující: *„Není tedy na straně jedné vyloučeno, aby „veřejným podnikem" v právě uvedeném pojetí byl podnik založený typicky soukromoprávním způsobem, tj. aby šlo o obchodní společnost, na straně druhé nelze z formy „státní podnik" automaticky dovozovat splnění podmínek „veřejného podniku" právě uvedeného pojetí."*

Tvrzení stěžovatele v předmětné věci, že žalovaný je „veřejným podnikem", a proto by měl být povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, vylučuje dle názoru NSS i podpůrné použití Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

S podpůrnou aplikací výše uvedených směrnic a judikatury ESD v předmětné oblasti, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalovaný není veřejnou institucí ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Závěr

Cílem mé práce bylo především analyzovat a dospět k poznání, jaké účinky mohou mít směrnice ve vnitrostátní sféře tehdy, pokud členský stát nezajistil jejich náležitou transpozici, a jaké jsou limity těchto účinků. Středem mého zájmu byla především otázka, do jaké míry se může těchto účinků dovolat jednotlivec vůči druhému jednotlivci. V oblasti horizontálního přímého účinku Soud stále zachovává staré známé pravidlo z rozsudků ve věcech *Marshall* a *Dori*, že jednotlivec se nemůže dovolat vůči druhému jednotlivci takové bezprostřední aplikace směrnice, která by vedla k uložení povinnosti druhému jednotlivci. Toto omezení však neznamená, že se jednotlivec nemůže dovolat přímo účinného ustanovení vůči druhému jednotlivci tehdy, kdy v důsledku toho dojde ke zhoršení právního postavení druhého jednotlivce a potažmo i uložení určité nové povinnosti, která by mu při aplikaci národní právní úpravy byla nevznikla. Výše

[184] Věc C - 393/92 *Commune d'Almelo*, ECR 1994 str. I – 1477; Věc C - 320/91 *Corbeau*, ECR 1993 str. I - 2533

uvedenou zásadu z rozhodnutí *Marsahll* a *Dori* je tak třeba ve světle judikatury ESD chápat jako zákaz uložení povinnosti vyplývající z předmětné směrnice.

Do popředí v případě směrnic vstupuje v současnosti zejména tzv. exkluzivní účinek směrnic, v jehož důsledku, bez ohledu na horizontální či vertikální rovinu, dochází k neaplikaci s předmětnou směrnicí konfliktního ustanovení národního práva, aniž by zároveň došlo k náhradní aplikaci přímo účinného ustanovení předmětné směrnice. Jedná se však o princip opřený jednoznačně o princip přednostní aplikace komunitárního práva. Naopak zásada bezprostřední aplikovatelnosti komunitárního práva, se kterou úzce souvisí tzv. substituční účinek směrnic, zde právě v důsledku nepřípustnosti horizontálního přímého účinku ustupuje do pozadí.

Jak vyplývá z judikatury ESD, doktrína nepřímého účinku je v případě směrnic méně limitovaná, co se týče její uplatnitelnosti v horizontální rovině. Jak vyplývá z rozhodnutí *Webb v EMO Air Cargo,*[185] Soud dokonce připustil, že v důsledku použití eurokonformního výkladu může být uložena soukromému subjektu i povinnost vyplývající přímo z předmětné směrnice.

Praktický dopad obou doktrín, jakož i jejich aplikace, jsou však plně uvedeny k životu teprve při aplikaci práva k tomu pověřenými orgány, zejména národními soudy, ve vnitrostátní sféře. Ústřední role při naplňování doktrín, jež jsou předmětem mé práce, je tak svěřena zejména národním soudům v řízeních na vnitrostátní úrovni. Neméně důležitá je však i aktivita, znalosti a povědomí stran a účastníků těchto řízení a především pojetí doktrín přímého a nepřímého účinku do jejich právních argumentací. Zde je třeba připomenout, že aktivita stran je nepochybně jedním z motivačních faktorů, které vedly Soud k rozvinutí těchto doktrín, neboť „ostražití a komunitárního práva znalí" jednotlivci mohou významně přispět k jednotné aplikaci komunitárního práva naskrz členskými státy bez ohledu na to, zdali jej daný členský stát provedl či nikoliv do svého právního řádu.
Jak je patrné z judikatury nastíněné v závěrečné kapitole této práce, české soudy si pozvolna začínají zvykat na přítomnost komunitárního práva a začínají je přinejmenším

[185] Věc C-32/93 *Carole Louise Webb v EMO Air Cargo (UK) Ltd.*, ECR 1994 str. I-3567

používat jako pomocníka při výkladu národních právních předpisů. Zde bych ráda poukázala zejména na rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu, který se velice zodpovědně a mnohdy i velmi zkušeně ujal svých povinností vyplývajících mu z komunitárního práva. Na druhou stranu je třeba si přiznat, že bude určitou dobu trvat než se česká justice sžije s komunitárním právem a novými aplikačními pravidly z něho plynoucími, pro což je zde řada objektivních důvodů. Mezi těmito důvody mohu jmenovat např. poměrně krátké období, po které se vyučuje Evropské právo na právnických fakultách, a tedy relativní novost tohoto předmětu především pro starší generaci soudců, nedostupnost evropské legislativy jakož i judikatury evropských v českém jazyce, což považuji za zcela zásadní nedostatek, který by měl být co nejdříve odstraněn.

Jaké závěry lze vyvodit z dosavadní judikatury Evropského soudního dvora? A co lze poradit jednotlivcům, jak mají minimalizovat riziko, že se vůči nim bude dovolávat a úspěšně dovolá druhý jednotlivec práv zakotvených v nenáležitě provedené směrnici, ačkoliv jednají plně v souladu s národním právem? Vzhledem k dosavadní judikatuře ESD se zdá pravděpodobné, netroufám si říci předvídatelné, že vždy pokud se jedná o zásadní ustanovení směrnice nebo základní princip předmětné směrnice, případně je-li ohroženo naplnění jejího účelu, v důsledku její nenáležité transpozice, pak se Soud bude snažit prosadit, aby jedním z možných způsobů (přímý, nepřímý účinek, eventuelně odpovědnost státu) byla prosazena účinnost těchto ustanovení či principů komunitárního práva.

Při psaní této práce mě mnohokrát napadla otázka, nepřispělo by za stávající situace k větší právní jistotě stanovení jasných kritérií, za jakých mohou či nemohou být uplatněna neimplementovaná ustanovení směrnice uplatněna a za jakých se jich může dovolat jednotlivec vůči druhému jednotlivci? Nepřineslo by výslovné a jasné přiznání horizontálního přímého a nepřímého účinku k větší právní jistotě než jeho občasné, zaobalené a nepředvídatelné přiznávání ve smyslu judikatury ESD? Ano, uznání horizontálního přímého účinku by mělo závažný dopad a jednalo by se o zásadní krok, nicméně soukromé osoby by alespoň měly možnost znát jasná pravidla hry a mohly by

samy posoudit, zda jim hrozí riziko, že určitá vnitrostátní právní norma bude pro konflikt s komunitární úpravou zpochybněna a podle toho upravit své záležitosti.

Balancování mezi přípustností a nepřípustností přímého a nepřímého účinku směrnic v horizontální rovině dle mého názoru právní jistotu jednotlivců ohrožuje ještě více, než kdyby Soud určil jasná pravidla a meze horizontálních účinků neprovedených směrnic a dotčené osoby by se mohly podle nich řídit. Na druhou stranu jsem si vědoma závažnosti vymezení takových generálních pravidel, která by mohla by vést k uložení nesplnitelných požadavků na jednotlivce. Ti by si za prvé kolikrát ani nebyli vědomi rozporu národní právní úpravy, nebo pokud by si byli vědomi konfliktu, vyvstaly by zde další pochybnosti ohledně toho, zda se jedná skutečně o konfliktní úpravu, do jaké míry a v čem odporuje právu ES, a zdali mohou jen tak bez autoritativního rozhodnutí státního orgánu posoudit tuto otázku a nerespektovat národní úpravu?

Pokud by tedy Soud přistoupil na přípustnost přímého účinku v horizontálních vztazích, pak by podle mého názoru bylo nezbytné stanovit přísná, ale jasná kritéria pro přiznání takového účinku neimplementovaných směrnic. Například ve smyslu omezení, že se musí jednat o podstatné ustanovení základní principy předmětné směrnice, či že je v případě její neaplikace podstatně ohrožen cíl a účel této směrnice.

Seznam použité literatury:

P. Craig, G. De Búrca, *The application of EC law: remedies in national courts in EU Law – Text, Cases and Materials*, Third Edition, Oxford university press, 2003

S. Prechal, *Directives in EC Law*, Second completely revised edition, Oxford university press, 2005

P. Craig, G. de Burca, *The Evolution of EU Law*, Oxford, 1999

K. Lenaerts, & P. Craig, *Procedural Law of the European Union*, Sweet and Maxwell, 1999

A. Arnull, in *The EU and its Court of Justice*, Oxford EC Law Library, 1999

Král R., *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*, Praha: C. H. Beck, 2002

R. Král, *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*, C. H. Beck, Praha, 2003

J. Raitio: *The Principle of Legal Certainty in EC Law*, Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers, 2003

M. Dougan, in *The „disguised" vertical direct effect of directives?*, Cambridge Law Journal, 58(3), Nov. 2000, str. 586-612

S. Prechal, *Does direct effect still matter?,* CMLR 37, 2000, str. 1047-1069

G. Betlem, *The Doctrine of Consistent Interpretation – Managing Legal Uncertainty*, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 22, No. 3 (2002), str. 397-418

F. Regueiro, *Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of „Horizontal" Direct Effect of Directives*, Jean Monnet Working Paper 7/02

K. Lackhoff, H. Nyssens, *Direct Effect of Directives in Triangular Situations*, (1998) 23 E.L.Rev. Oct., str. 397-413

S. Drake v *Twenty years after Von Colson: The impact of "indirect effect" on the protection of the individual's Community rights*, E.L.Rev. 2005, 30 (3), str. 329-348

EDITORIAL COMMENTS, *Horizontal direct effect – A law of diminishing coherence?*, CML Rec. 43/2006

V. Skouris, *Effet Utile Versus Legal Certainty: The Case-law of the Court of Justice on the Direct Effect of Directives*, Annual Lecture for the United Kingdom Association of European Law, London 2005

M. Bobek, *A New or a Non-existent Legal Order? Some (Early) Experience in the Application of EU Law in Central Europe*, 2006 Croatian Yearbook of Europan Law and Policy, vol. 2

P. Špicar, *K povinnosti eurokonformního výkladu českého práva a k rozšíření jeho dopadu na oblast III. pilíře Evropské unie*, http://ipravnik.cz

J. Malíř, *Publicita typických právních aktů ES*, Právní rozhledy č. 9/2004, str. 338-346