



PRÁVNICKÁ FAKULTA
UNIVERZITY KARLOVY V PRAZE



KATEDRA EVROPSKÉHO PRÁVA

Rigorózní práce

ŘÍZENÍ PRO PORUŠENÍ SMLOUVY EU ČLENSKÝMI STÁTY A JEHO ZMĚNY NA ZÁKLADĚ LISABONSKÉ SMLOUVY

PROCEEDINGS FOR INFRINGEMENT OF THE TEU BY THE MEMBER STATE AND ITS CHANGES AFTER THE LISBON TREATY

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

Mgr. Klára Starostová

M. Horákové 76, Praha 7

Praha 2011

Prohlášení:

„Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu“.

V Praze dne

.....

Mgr. Klára Starostová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Ing. Jiřímu Zemánkovi za cenné připomínky a odborné vedení při zpracování předkládané rigorózní práce.

ABSTRAKT

Cílem této práce je úvaha nad funkčností a efektivností jednoho ze základních prostředků, kterými EU, na rozdíl od klasických mezinárodních organizací disponuje, pro prosazování a kontrolu dodržování práva EU členskými státy, řízením pro porušení Smlouvy v jeho nejnovější podobě tak, jak ji upravuje Lisabonská smlouva v čl. 258 – 260 SFEU.

Práce obsahuje i dvě témata, která autor považuje za úzce související s tématem řízení pro porušení Smlouvy, kapitoly věnující se řízení o předběžné otázce a odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci. Vzájemnou souvislost těchto institutů autor spatřuje v tom, že řízení pro porušení Smlouvy, spolu s řízením o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU a s vnitrostátním řízením o náhradě škody způsobené jednotlivci porušením práva EU, představují základní procesní prostředky zajišťující efektivitu práva EU. Do práce je dále zahrnuta úvaha nad Projektem EU Pilot, iniciativou, jejímž cílem je užší spolupráce mezi členskými státy a Komisí.

ABSTRACT

The aim of this thesis is to give a detailed overview of the functioning and effectiveness of one of the main instruments which EU has to enforce and control the application of the EU law by its Member States, which are the infringement proceedings for breaching of the EU law in its newest form as provided by Art. 258 – 260 of the Lisbon Treaty.

The thesis contains also two issues related to the main topic, the state liability for the breaching of the EU law towards individuals and the preliminary ruling with accordance to the art. 267 of the TFEU. Another part of the thesis is a detailed consideration of the EU Pilot Project, which should serve as a platform for better cooperation between the Member States and the Commission.

OBSAH

Úvod	11
1. Proč některé členské státy porušují unijní právo častěji než jiné?	14
1.1 Kritérium četnosti porušování unijních norem	14
1.2 Některé teorie objasňující fenomén porušování unijního práva	15
2. Historický exkurs právní úpravy institutu řízení pro porušení Smlouvy EU	19
2.1 Římské smlouvy	19
2.2 Maastrichtská smlouva	20
2.3 Niceská smlouva	21
2.4 Smlouva o Ústavě pro Evropu	21
3. Zásadní změny zavedené Libanonskou smlouvou	22
3.1 Právní subjektivita EU a zánik pilířové struktury evropského práva	23
3.2 Změny v pravomoci ESD	24
3.3 Pozměňovací návrhy k Lisabonské smlouvě	25
3.4 Novelizace čl. 226 – 228 SES	27
4. Řízení pro porušení Smlouvy - obecné znaky	28
4.1 Diskreční pravomoc Komise k zahájení řízení	29
4.2 Je postup Komise vždy objektivní?	30
4.3 Úloha jednotlivců, popř. právnických osob v těchto řízeních	33

4.4	Předmět řízení	33
4.5	Původce porušení unijních povinností, přičitatelnost jednání orgánů státu	38
5.	Zvláštní druhy řízení proti členským státům pro porušení Smlouvy	40
5.1	Řízení podle čl. 108 SFEU	40
5.2	Řízení podle čl. 114 odst. 9 SFEU	41
5.3	Řízení podle čl. 348 SFEU	41
6.	Podrobně k řízení pro porušení Smluv dle čl. 258 – 260 SFEU	42
6.1	Horizontální žaloba pro nesplnění povinností vyplývajících ze Smluv	42
6.2	Předsoudní fáze řízení	44
6.3	Soudní fáze řízení	46
6.4	Úprava důkazního břemene	49
6.5	Předběžná opatření	50
6.6	Obrana členských států	51
6.7	Následky odsuzujícího rozsudku	56
6.8	Podrobněji ke změnám zavedeným Lisabonskou smlouvou	59
7.	Sankce	62
7.1	Výpočet denního penále	66
7.2	Stanovení paušální částky	69

8.	Nové iniciativy Komise	75
8.1	Projekt EU Pilot	77
9.	Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením evropského práva	85
9.1	Podmínky pro založení odpovědnosti státu za škodu	86
9.2	Vztah mezi řízením o porušení Smluv a odpovědností státu za škodu	89
9.3	Odpovídá česká právní úprava odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci požadavkům kladeným evropským právem?	91
9.4	Odpovědnost jednotlivce za porušení práva EU	95
10.	Institut předběžné otázky	97
10.1	Přetíženost ESD?	100
10.2	Role fyzických a právnických osob	102
10.3	Účinky rozhodnutí ESD o předběžné otázce	103
10.4	Časové účinky rozhodnutí o předběžné otázce a výjimky z působení ex tunc	103
10.5	Výjimky z povinnosti položit předběžnou otázku	107
10.6	Následky porušení povinnosti položit předběžnou otázku	109
10.7	Ústavní soud ČR a řízení o předběžné otázce	110
10.8	Statistika řízení o předběžné otázce v ČR za rok 2010	112

11.	ČR a řízení pro porušení Smlouvy v roce 2010	112
12.	Závěr	114
13.	Seznam literatury	120
14.	Přílohy	128
15.	Resumé in English	132

Seznam použitých zkratk

SESUO	Smlouva o založení společenství uhlí a oceli
ESD	Evropský soudní dvůr
SFEU	Smlouva o fungování EU
SES	Smlouva o založení evropských společenství
SZBP	Společná zahraniční a bezpečnostní politika
SEU	Smlouva o EU
OdpŠ	Zákon č. 82/1998 Sb.
MF	Ministerstvo financí ČR
Mze	Ministerstvo zemědělství ČR
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
ÚNMZ	Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví
MPO	Ministerstvo průmyslu ČR
MD	Ministerstvo dopravy ČR
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
SÚJB	Státní úřad pro jadernou bezpečnost
MZd	Ministerstvo zdravotnictví ČR
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR
MV	Ministerstvo vnitra ČR
MO	Ministerstvo obrany ČR
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MK	Ministerstvo kultury

Úvod

Evropská unie (dále jen EU) je mezinárodní organizace, která k dnešnímu dni sdružuje 27 členských států. Jedná se o organizaci svým způsobem zvláštní, není totiž vybudována klasickou metodou mezistátní spolupráce, ale nadnárodní integrací. Významným znakem této instituce je, že si vytváří vlastní právní řád. Podle R. Krále jde o:

„ autonomní právní systém specifický např. svými prameny, svými subjekty, kterými jsou jak členské státy, tak jednotlivci, svými účinky ve vnitrostátní právní sféře členských států, které jsou značně odlišné od účinků mezinárodního práva v této sféře, mechanismem svého prosazování, v němž hraje unikátní úlohu ESD a nezastupitelnou úlohu soudy členských států...“¹

Tento právní systém působí přímo na právní postavení samotné EU, jeho členských států a subjektů práva členských států, nezávisle na právu členských států².

Povinnost členských států EU jednat v souladu s evropským právem vyplývá již ze samotného členství v této instituci. Tato povinnost je upravena ve Smlouvě o EU (dále jen SEU), jež zakládá ve svém článku 4 odst. 3 základní povinnost spojenou s členstvím v EU a tou je povinnost věrnosti neboli loajality. Druhý pododstavec odst. 3 hovoří o povinnosti k aktivní činnosti členských států při plnění závazků vyplývajících ze Smluv, zakládá tedy tzv. *aktivní loajální spolupráci* a to ve smyslu obecné povinnosti členského státu k plnění jeho závazků. Obsah těchto závazků pak závisí v každém jednotlivém případě na ustanovení Smluv nebo pravidlech vzniklých z jejich obecného rámce³. Tento pododstavec rovněž znamená, že se členské státy musí chovat takovým způsobem a přijmout taková opatření, aby byla zajištěna plná účinnost evropského práva, s čímž úzce souvisí povinnost zajištění kvalitativně správné

¹ R. Král – „Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy“, CH Beck, 2003, str. 1

² „Společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch členské státy omezily, byť jen ve vymezených oblastech svá, suverénní práva, a jejichž subjektem nejsou jen členské státy, ale rovněž i jejich příslušníci“ – případ 26/62 Van Gen den Loos

³ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. – „Lisabonská smlouva komentář“, CH BECK, 2010, 1. vydání, str. 22 a násl.

implementace⁴ evropského práva v souladu s principy vytvořenými judikaturou ESD, a to s principem plného účinku, principem přednosti evropského práva před právem vnitrostátním, možností přímé aplikace a přímého účinku. V neposlední řadě je nezbytné postupovat v souladu s povinností evropsky konformního výkladu⁵. Třetí pododstavec pak zakládá tzv. *negativní povinnost*, jedná se o povinnost zdržet se jednání, jež by mohlo vést k porušení Smluv ze strany členských států. Princip loajality zakazuje zejména bránění v naplňování cílů Smluv. Členské státy jsou povinny zdržet se nejen aktivit, které by mohly bránit uskutečňování pravomocí a úkolů Unie, ale i jakékoli činnosti, jež by mohla bránit uskutečňování cílů Unie.

Na rozdíl od klasických mezinárodních organizací, kde si členské státy řeší vzniklé problémy a spory mezi sebou, EU disponuje mechanismem, který vynucuje řádné plnění povinností členských států a rychlou nápravu závadného stavu. Tímto donucovacím mechanismem je řízení o porušení Smlouvy. Jeho úprava v čl. 258 -260 SFEU je stěžejním tématem mé rigorózní práce.

Téma rigorózní práce jsem si zvolila proto, že jsem chtěla zjistit, do jaké míry je institut řízení pro porušení Smlouvy efektivní pro 27 členských států, když jeho podoba byla původně navržena pouze pro 6 členských států, zda a v jakém rozsahu k jeho účinnosti přispěly změny zavedené Lisabonskou smlouvou a v neposlední řadě jsem se zabývala tím, jaké případné další změny by mohly vést k posílení jeho efektivity.

Ve své práci se věnuji řízení pro porušení Smlouvy jako takovému a dále pracuji s institutem odpovědnosti za škodu a řízením o předběžné otázce, neboť se domnívám, že jedná o základní procesní prostředky zajišťující efektivitu práva EU.

Co se metodologie týká, pracuji tradiční metodou popisu a analýzy právních pramenů. Největší pozornost věnuji judikatuře ESD, která dotváří systém práva EU. Dále čerpám z odborné literatury, tematických článků publikovaných v akademických časopisech, a jako doplňkový zdroj pak

⁴ Na konci roku 2009 právo EU obsahovalo kromě pravidel obsažených ve Smlouvě přibližně 6140 nařízení a téměř 1820 směrnic platných v členských státech, zdroj: Zpráva Komise, 27. Výroční zpráva o kontrole uplatňování práva EU (2009), KOM (2010) 538

⁵ R. Král- „Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy“, CH Beck, 2003, str. 39 a násl.

využívám oficiálních informací a dat publikovaných na internetových stránkách příslušných institucí.

Cílem mé práce je úvaha nad stávajícím mechanismem vynucování jednání členských států v souladu s právem EU, zamyšlení se nad funkcí takového mechanismu, zhodnocení změn vnesených Lisabonskou smlouvou, upozornění na případné nedostatky stávajícího systému a zamyšlení se nad tím, zda je v současné době vůbec možné tyto nedostatky odstranit.

Práce je členěna do tématických kapitol.

V první kapitole se zabývám objasněním kritéria, které jsem si zvolila pro posuzování četnosti porušování unijního práva a dále uvádím *některé teorie vysvětlující, proč mají některé státy větší tendenci porušovat právo EU než jiné.*

Druhá kapitola se věnuje *historickému exkurzu* právní úpravy institutu řízení pro porušení Smlouvy. Cílem je stručně popsat, na jakých základech stojí dnešní platná úprava. Třetí kapitola shrnuje *zásadní změny vnesené Lisabonskou smlouvou*. Čtvrtá kapitola pracuje se základními, *obecnými znaky* institutu řízení pro porušení Smlouvy. Pátá kapitola připomíná, že existují i *zvláštní druhy řízení* proti členským státům o porušení Smlouvy, na které primární právo pamatuje. V kapitole šesté se *podrobně zabývám* institutem řízení o porušení Smlouvy podle čl. 258-260 SFEU. Předmětem sedmé kapitoly je podrobný popis *sankcí*, jež hrozí za porušení povinností členskými státy. V osmé kapitole se zamýšlím nad pracovními *postupy Komise* a to zejména z hlediska jejich objektivnosti. A dále pak pojednávám o nové iniciativě Komise, a sice projektu *EU Pilot*. Devátá kapitola pojednává o dalším možném následku nesouladného jednání členského státu, a sice institutu *odpovědnosti státu* za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU. Tuto kapitolu jsem do své práce začlenila zcela záměrně, domnívám se totiž, že úzce souvisí s hlavním tématem mé práce a zamýšlím se i nad vzájemným vztahem obou těchto institutů. Desátá kapitola pojednává o možnosti, *povinnosti položit předběžnou otázku* a o následcích porušení této povinnosti. Tato kapitola dle mého soudu do této práce patří, neboť pochybení členského státu v tomto směru může mít za následek vyvolání řízení pro porušení Smlouvy.

Vložením těchto kapitol jsem chtěla poukázat na to, že řízení pro porušení Smlouvy, spolu s řízením o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU a s vnitrostátním řízením o náhradě škody způsobené jednotlivci porušením práva EU, představují základní procesní prostředky zajišťující efektivitu práva EU.

A konečně jedenáctá kapitola obsahuje stručnou zmínku o České republice ve vztahu k řízení o porušení Smlouvy v roce 2010. Svoje úvahy pak shrnuji v závěru, který je obsahem kapitoly dvanácté.

1. Proč některé členské státy porušují unijní právo častěji než jiné?

1.1. Kritérium četnosti porušování unijních norem

Pro hodnocení četnosti porušování unijních norem členskými státy jsem jako kritérium ve své práci zvolila statistická data týkající se počtu řízení pro porušení Smlouvy (tzv. *infringementů*) tak, jak je zveřejňuje Komise ve svých každoročních zprávách o monitorování aplikace práva EU (Annual reports on monitoring of EU law application)⁶. Jsem si vědoma toho, že mnou zvolené kritérium vykazuje některé nedostatky vedoucí k úvaze, zda se za užití tohoto kritéria dá popsat problém spočívající v porušování práva EU skutečně objektivně. *Počet případů porušení Smlouvy neodpovídá zcela realitě* a to hned z několika důvodů. Jednak do statistik případů porušení Smlouvy řadíme pouze takové situace potenciálního porušení Smlouvy, které se dostaly do pozornosti odpovědných institucí. Obvykle se jedná o případy opomenutí transponovat směrnice⁷ do vnitrostátního právního řádu, které neunikne pozornosti občanům

⁶k dispozici na oficiálních webových stránkách Komise,
http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report

⁷ Ke směrnicím a jejich implementaci např. R. Král – „Transpozice a implementace směrnic v zemích ES v zemích EU a ČR“, CH Beck, 2002 nebo S.Prechal- „Directives in EC Law“, Oxford EC Law Library, second edition, 2005

daného státu. Množství odhalených případů porušování unijního práva se tak liší stát od státu. Tam, kde je společnost aktivní a ctí zásadu vlády práva, bude upozorňovat na případné nedostatky častěji, než společnost pasivní. Důležitou roli v případě stížností ovšem hraje i velikost státu a počet jeho obyvatel.

Dalším faktorem, který zkresluje skutečné množství infringementů je mnohdy *nedostatek spolehlivých vnitrostátních informací*. Monitorování souladu vnitrostátního práva s právem unijním může být pro některé oblasti, jako je např. sledování kvality voda, popř. vzduchu, finančně i administrativně náročné, neboť vyžaduje odpovídající technickou a administrativní vybavenost.

Dále je to Komise, jež rozhoduje o tom, které případy budou prošetřeny a to podle stupně závažnosti porušení Smlouvy. Z toho důvodu, že Komise má jen *omezené zdroje*, není možné, aby odhalila a postihla veškeré případy porušení unijního práva. Komise se rovněž snaží působit na dotčený členský stát zejména pomocí dialogu a snahou je domoci se nápravy bez nutnosti přistupovat k soudnímu řízení.

Posledním důvodem poněkud zkreslené statistiky porušení Smlouvy je pak dle mého soudu to, že celá řada případů porušení Smlouvy je *odhalena vnitrostátními soudy*. Některé z těchto případů skončí položením předběžné otázky podle čl. 267 SFEU. Jsem si vědoma toho, že statistiky počtu řízení pro porušení Smlouvy jsou tedy pouze relativním ukazatelem četnosti porušování unijních povinností ze strany členských států, i přesto se mi ale použití tohoto indikátoru jevílo jako nejlepší.

1.2. Některé teorie objasňující fenomén porušování unijního práva

Při studiu statistik vydávaných každoročně ESD⁸ jsem zjistila, že některé členské *státy mají větší tendenci k porušování unijního práva než jiné*. K tomuto tématu jsem našla řadu teorií. Žádná z nich ale neplatí absolutně a

⁸ Výroční zprávy ESD, dostupné na www.curia.eu, nejnověji Výroční zpráva za rok 2010, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-05/ra2010_stat_cour_final_cs.pdf

jistě by bylo možné najít i další důvody, proč některé členské státy mají větší tendenci porušovat právo EU než státy jiné.

Jedna z teorií říká, že je třeba vzít v úvahu zejména *velikost a ekonomickou moc* daného státu. Státy ekonomicky silnější si podle této teorie mohou spíše dovolit nedodržovat unijní předpisy, neboť ani pošramocená reputace v rámci EU, ani vysoké finanční sankce jim nijak nesníží jejich ekonomický a politický vliv v rámci Unie⁹. Naopak státy menší a ekonomicky slabší spíše dodržují unijní právo pod hrozbou vysokých finančních sankcí a ztráty reputace spolehlivých obchodních partnerů. Proti této teorii bych postavila argument z praxe. Například Řecko patří k ekonomicky nejslabším členským státům, a přesto se na žebříčku států porušujících unijní právo řadí někde k Itálii, tedy mezi ty horší¹⁰.

Další teorie pak pracuje s faktem, že členské státy EU se podílí svým *spolurozhodováním na tvorbě práva EU*, které jsou následně povinny dodržovat. Podle teorie zaměřené na proces rozhodování v EU tedy platí, že mocné členské státy budou spíše dodržovat unijní právo, neboť jsou díky svému vlivu schopny ovlivnit proces rozhodování a tvorbu práva podle svých požadavků. Budou tedy spíše dodržovat ta pravidla, jež vznikla v jejich prospěch. Jako protiargument bych uvedla, že například Francie a Itálie, dva státy disponující větším počtem hlasů v Radě než např. Dánsko, by podle této teorie měly dodržovat unijní právo více, což se ovšem neděje. Domnívám se, že v souvislosti se změnami systému hlasování kvalifikovanou většinou v Radě tato teorie poněkud ztrácí na významu¹¹.

Na základě jiné teorie, a to sice *teorie managementu*, platí, že porušování unijního práva členskými státy je nedobrovolné. Podle zastánců této

⁹ Börzel T., Hoffmann T., Panke D., Sprung C. (2010) – „Why Member States Do Not Comply With the European Law“, *Comparative political studies*, listopad 2010, vol. (43)11, str. 1363-90

¹⁰ Výroční zpráva o činnosti ESD za rok 2010, www.curia.eu, str. 88

¹¹ Do 31. 10. 2014 se uplatňuje systém tzv. váženého hlasování, Protokol č. 36 o přechodných ustanoveních upravuje jednotlivé vážené poměry; od 1. 11.2014 dochází ke změně v hlasování kvalifikovanou většinou. Pokud Rada rozhoduje na návrh Komise, aplikuje se čl. 16/4 SEU, podle kterého je kvalifikovanou většinou většina alespoň 55% členů Rady, kteří zastupují alespoň 15 členských států. Obyvatelstvo členů, jež hlasovaly pro návrh, musí představovat alespoň 65% obyvatelstva Unie. Jestliže Rada nerozhoduje na návrh Komise nebo Vysokého zástupce pro zahraniční politiku, je kvórem nutným pro přijetí návrhu 72% členských států, což musí představovat alespoň 65% obyvatelstva EU.

teorie platí, že přestože členské státy jsou ochotné dodržovat unijní normy, nemají k tomu náležité podmínky. Odborná literatura zmiňuje hned několik problémů, a to sice nedostatek příslušných státních kapacit, tedy schopností státu zajistit plnění unijních povinností, nejednoznačný obsah norem, nebo příliš krátký časový limit pro implementaci norem¹².

Pokud se blíže zaměříme na problém kapacity státu k zajištění plnění závazků uložených unijním právem, zjistíme, že literatura zmiňuje dvě hlavní teorie. Přístup zaměřený zejména na *vlastní zdroje státu* (resource-centered approach) tvrdí, že schopnost státu plnit závazky založené unijním právem je ovlivněna zejména jeho schopností jednat, bere tedy v úvahu jeho právní autoritu, finanční, vojenské a lidské zdroje. Naproti tomu *neoinstitucionální teorie* tvrdí, že vnitrostátní institucionální systém ovlivňuje zejména proces přijímání rozhodnutí¹³. Podle zastánců této teorie jsou to vnitrostátní hráči s právem veta, kdo může zablokovat proces implementace některého pravidla z důvodu jeho finanční náročnosti. Větší množství takovýchto hráčů snižuje schopnost státu přijímat změny nezbytné pro implementaci finančně náročných opatření.

Podle těchto teorií se na nedodržování unijního práva tedy může podílet také stupeň *vládní autonomie*, státy s nižším stupněm této autonomie se dopouští porušení unijního práva častěji a dále pak úroveň materiálních a lidských zdrojů zodpovědných za implementaci unijních norem. Například Velká Británie se dopouští porušování unijních pravidel méně často než kupříkladu Francie, což je přičítáno tomu, že Velká Británie disponuje dostatkem administrativních kapacit zodpovědných za implementaci unijních norem.

Další z teorií se zaměřují na to, zda je dodržování práva vlastní *kultuře toho kterého státu*. Podle zastánců tohoto názoru právní kultura toho kterého státu zahrnuje 3 základní elementy, a to právní povědomí, obecné postoje k principu nadřazenosti práva a dále obecné přístupy k soudnímu systému a

¹² Např. Haas, P.M.- „Compliance with EU directives: Insights from international relations and comparative politics“, *Journal of Public Policy*, 20, str. 83-103(1998)

¹³ Např. Evans P.B.-, „Embedded autonomy: States and industrial transformation“, Princeton, NJ: Princeton University Press, (1995), str. 50 a násl.

jeho hodnotám¹⁴. Z této perspektivy platí, že stupeň dodržování unijních norem odpovídá tomu, v jakém rozsahu stát akceptuje legitimitu principu vlády práva (rule of law). Státy s vysokou mírou úcty k tomuto principu budou dodržovat unijní právo jistě více, než státy v jejichž kultuře princip vlády práva, a tedy i závazek jednat v souladu s právními normami, není silně zakotven. Příkladem může být srovnání Dánska a Itálie. Zatímco v Dánsku je v podvědomí občanů silně zakotvena úcta k právu a důležitost jeho dodržování, v Itálii platí přesný opak.

Podle dalších odborníků platí, že státy, které *podporují myšlenku evropské integrace*, budou spíše dodržovat normy vytvořené evropskými institucemi než státy, v nichž převažuje *euro-skeptický přístup*, a pro něž tudíž evropské instituce nepředstavují autoritu hodnou následování. Praxe však ukazuje něco jiného. Státy podporující myšlenku evropské integrace jako Belgie, nebo Itálie patří na poli dodržování unijního práva k těm horším, zatímco euroskeptické státy jako např. Dánsko či Švédsko patří k těm nejvýznamnějším.

Je zřejmé, že žádná z naznačených teorií sama o sobě nemůže podat uspokojivé vysvětlení, proč některé členské státy porušují unijní právo častěji než jiné. Navíc se jedná jen o teorie, ale realita bývá často zcela odlišná. Statistky ESD zabývající se žalobami pro nesplnění povinností členskými státy ukazují¹⁵, že k porušení unijního práva mají větší tendenci členské státy s pro-evropským postojem spíše než státy euroskeptické. Dále lze konstatovat, že unijní právo nejlépe dodržují členské státy malé co do rozlohy a počtu obyvatel s řádně fungujícím administrativním aparátem na rozdíl od velkých, mocných členských států. Například Dánsko se dopouští porušení svých unijních závazků v mnohem menší míře než Itálie.

Porušování práva jistě nelze vymýtit, bude k němu z různých důvodů docházet vždy, podle mého názoru je tedy důležité, aby existoval spolehlivý mechanismus nápravy takových porušení. Ve své práci se zabývám institutem

¹⁴ Gibson, J.L. and Caldeira, G.A. – „The legal cultures of Europe“, Law and Society Review 30, str. 55-85, (1996)

¹⁵ Statistika činnosti Soudního dvora jsou součástí Výročních zpráv ESD, nejnověji Výroční zpráva za rok 2010, k dispozici na 05/ra2010_stat_cour_final_cs.pdf

řízení pro porušení smlouvy, který podle mě představuje právě takový prostředek nápravy.

2. Historický exkurs právní úpravy institutu řízení pro porušení Smlouvy

2.1. Římské smlouvy

Institut řízení pro porušení Smlouvy se objevil již v Římských smlouvách a to sice v čl. 88 Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí o oceli (dále jen SESUO) a v čl. 141 Smlouvy o založení Evropského společenství pro Atomovou energii. Tyto články upravovaly situaci, kdy se členský stát provinil proti některým povinnostem plynoucím mu z těchto smluv. V takovém případě Vysoký Úřad, tedy dnešní Komise, umožnil dotčenému státu vyjádřit se a pak následovalo vydání rozhodnutí s odůvodněním, v němž byla dotčenému členskému státu poskytnuta určitá lhůta na to, aby splnil svou povinnost. Dotčený stát se mohl rovněž ve lhůtě 2 měsíců od doručení rozhodnutí odvolat k plénu Soudu. Pokud členský stát nenapravit tvrzené nedostatky ve lhůtě stanovené mu Vysokým Úřadem, nebo pokud bylo jeho odvolání zamítnuto, Vysoký Úřad byl oprávněn se souhlasem 2/3 většiny v Radě pozastavit dotčenému státu veškeré platby, popřípadě povolit přijetí opatření proti čl. 4 SESUO (zakazující cla na export, import nebo opatření s obdobným účinkem, jakož i diskriminační opatření a státní podporu...atd.). Proti těmto rozhodnutím bylo možné podat odvolání k Soudu společenství a to ve lhůtě 2 měsíců od jejich oznámení. SESUO sice upravovala institut sankcí, v praxi ale k jejich aplikaci nikdy nedošlo.

V průběhu času se v rámci diskusí o úpravě řízení pro neplnění povinností objevily názory volající po návratu této původní právní úpravy v tom smyslu, že by Komise byla nadána většími pravomocemi v řízení o porušení Smlouvy a to zejména z toho důvodu, že by to značně ulevilo příliš

vytíženému ESD a také by to urychlilo celé řízení¹⁶. Tento argument se však nejevil jako dostatečně přesvědčivý, nikdo totiž nedokázal odhadnout, jak často by členské státy napadaly rozhodnutí Komise u ESD, což by rozhodně ke zkrácení délky řízení ani úlevě Soudnímu dvoru nepřispělo.

2.2. Maastrichtská smlouva

Maastrichtská smlouva vnesla některé změny do úpravy řízení v pův. čl. 169 a 170 SES. Úprava nově v čl. 2 zůstala s několika změnami v platnosti dodnes. Z výkladu dotčených ustanovení vyplývá, že porušení Smlouvy zakládá jakékoli porušení ustanovení samotných zakládacích smluv, ale i veškerého primárního práva. Formulace „některá z povinností“, plynoucí členskému státu z těchto Smluv dále pokrývá i porušení jakékoli normy sekundárního práva. A to zejména proto, že porušení normy sekundárního práva implikuje porušení článku 249 SES zakotvujícího závaznost derivativního práva. Z kvantitativního hlediska jsou to právě porušení norem sekundárního práva, která jsou hlavní příčinou sporů o porušení Smlouvy.

Judikatura ESD udává, že porušení Smlouvy může být založeno nedodržením ustanovení nařízení¹⁷, rozhodnutí¹⁸, nebo směrnice, ale rovněž i aktu, který není zakotven ve Smlouvách, avšak má vyvolat závazné právní účinky¹⁹. ESD dospěl k závěru, že porušení Smlouvy může být založeno i porušením ustanovení mezinárodní dohody, která na základě článku 300 odst. 7 SES zavazuje instituce Společenství a členské státy²⁰.

Maastrichtská smlouva doplnila do čl. 228 SES možnost, aby ESD uložil za nesplnění svého rozsudku finanční sankci a to ve formě zaplacení paušální částky nebo penále. Tato možnost nebyla původně v zakládacích

¹⁶ Zpráva reflexní skupiny o budoucnosti soudního systému Společenství (Report of the Reflexion Group on the Future of the Judicial System of the Communities), zpráva z ledna 2000, nebo R. Munoz, 'The Monitoring of the Application of Community Law: The Need to Improve the Current Tools and an Obligation to Innovate', *Jean Monnet Working Paper* (2006), str. 35

¹⁷ Např. rozsudek SDES *Komise versus Itálie*, č. 8/70, SbSD 966, z 18. 11. 1970

¹⁸ Např. rozsudek SDES *Komise versus Francie*, 6 a 11/69, SbSD, z 10. 12. 1969

¹⁹ Např. rozsudek SDES *Komise versus Francie*, 141/78, SbSD, 2923, z 4.10.1979

²⁰ Rozsudek SDES ve věci „*Kupfberger*“, 104/81, SbSD, 3641, z 26.10.1982

smlouvách založena a to zejména z toho důvodu, že řízení o porušení povinnosti nebylo původně koncipováno jako prostředek pro potrestání členského státu; podle čl. 228 SES měly státy pouze povinnost učinit vše potřebné, aby vyhověly rozhodnutí ESD²¹. Podle znění čl. 228 SES Komise navrhuje ESD paušální částku nebo penále, jež je členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. ESD o této otázce rozhodne a uloží pokutu. Při ukládání pokuty není vázán návrhem Komise, může uložit pokutu vyšší i nižší. Podle názoru ESD musí být pokuta uložena s ohledem na okolnosti případu a musí být proporcionální k porušení unijního práva.²²

2.3. Niceská smlouva

Smlouva z Nice se dotkla institutu řízení o porušení Smlouvy tím, že přinesla dělbu pravomocí mezi ESD a Tribunálem. ESD jsou Statutem Soudního dvora vyhrazena řízení o žalobách členských států a orgánů EU a je v zásadě příslušný též pro řízení o předběžné otázce, s výjimkou specifických věcí vyhrazených Statutem Tribunálu²³.

2.4. Smlouva o Ústavě pro Evropu

Volání po zefektivnění institutu řízení pro porušení Smlouvy se promítly i do debat při formulování Smlouvy o Ústavě²⁴, která nakonec nebyla ratifikována. Návrh nové úpravy žaloby na porušení Smlouvy členským státem byl obsažen v čl. III-362 odst. 2 Smlouvy o Ústavě a navrhoval, aby Komise po odsuzujícím rozsudku ESD nemusela již vydávat odůvodněné stanovisko, ale

²¹ Steiner, J., Woods, L., Twigg-Flesner, Ch.: EU Law, 9th ed. Oxford UP Press, 2006, s. 226 a násl.

²² Viz *C-387/97 Commission v. Greece* [2000] ECR I-5047, bod 90 - jedná se historicky o první případ uložení pokuty členskému státu.

²³ čl. 256/3, pododst. 2 SFEU

²⁴ Smlouva o Ústavě pro Evropu, podepsána 29. 10. 2004, ale nakonec neratifikována po odmítavém stanovisku vyjádřeném referendy ve Francii a Holandsku

byla oprávněna věc předložit přímo ESD s návrhem na výši sankcí²⁵. Ve Smlouvě o Ústavě se rovněž navrhovalo rozšíření pravomocí ESD (zejména čl. III-377 a čl. III- 376). Tyto návrhy byly zapracovány do Lisabonské smlouvy a jsou předmětem mé práce na následujících stránkách.

3. Zásadní změny zavedené Lisabonskou smlouvou²⁶

Diskuse o reformování institutu řízení pro porušení Smlouvy byla založena zejména na kritice, spočívající v tom, že *stávající donucovací systém není efektivní* a to zejména s ohledem na délku řízení, kdy celý proces až po uložení sankce může trvat i několik let. Zaznělo tedy volání po urychlení celého řízení. Byly představeny dva základní návrhy na zrušení dvoufázového postupu před uložení sankcí ESD v čl. 228 SES, a to buď pomocí zrušení fáze formálního upozornění i odůvodněného stanoviska, nebo alespoň jedné z těchto fází.

Dalším návrhem pak bylo dát Komisi pravomoc k zahájení řízení pro neplnění povinností před ESD a zároveň, tedy v rámci stejného řízení, navrhnout ESD uložení sankce. Sankce by pak byla uložena po uplynutí určité doby stanovené rozsudkem. To by výrazně zjednodušilo a urychlilo proces ukládání sankcí zejména v případech neoznámení vnitrostátní transpozice směrnice.

A posledním návrhem bylo ponechat členskému státu právo vyjádřit se ještě před tím, než Komise zahájí řízení pro neplnění povinností. Členský stát by tak byl oprávněn uvést na pravou míru své tvrzené porušení ještě před tím, než by žádal před ESD o zrušení rozhodnutí Komise²⁷. Konečnou podobou těchto změn se podrobně zabývám na následujících stránkách.

²⁵ Robert Zbiral – „Institucionální rámec Evropské unie- Právně – politologický pohled“, Linde Praha, 2007, str. 208 – 210, nebo „Smlouva o Ústavě pro Evropu“, Městské knihy, s.r.o., 2005, ISBN 80-86699-27-7

²⁶ vstoupila v platnost 1. 12. 2009

²⁷ Report of the discussion circle on the Court of Justice, CONV 636/03 z 25. 3. 2003, k dispozici na <http://european-convention.eu.int>

3.1. Právní subjektivita EU a zánik pilířové struktury evropského práva

Lisabonská smlouva přinesla celou řadu podstatných změn, z nichž pouze některé jsou relevantní pro mou práci. Jednou z nich je např. založení právní subjektivity EU. Článek 47 SEU nově konstatuje, že Unie má *právní subjektivitu*, tedy že členské státy zakládají Evropskou unii jako mezinárodně právní subjekt. Podle dosavadní právní úpravy shodné ustanovení ve Smlouvě o EU chybělo, z čehož doktrína usuzovala, že právní subjektivitu měla jen Evropská společenství²⁸. Lze se domnívat se, že cílem této změny v Lisabonské smlouvě bylo v podstatě zahrnout do smlouvy to, co v praxi již probíhalo v tom smyslu, že EU uzavírala svým jménem na základě pravomocí jí svěřených členskými státy, mezinárodní smlouvy jak se třetími zeměmi, tak s mezinárodními organizacemi na základě čl. 24 a 38 SEU. Nyní došlo k přiznání subjektivity EU explicitním způsobem. Dochází rovněž k zániku dělení evropského práva do pilířů na právo unijní a právo komunitární, takže jeho systém jako celek může být nazýván evropským právem a řízení pro porušení Smlouvy lze uplatnit i v oblastech bývalého II. a III. pilíře EU²⁹. Odlišnou povahu si uchovávají normy v oblasti společné bezpečnostní a zahraniční politiky, které mají do jisté míry stále povahu norem partikulárního mezinárodního práva veřejného³⁰.

²⁸ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. – „Lisabonská smlouva komentář“, CH Beck, 1. vydání, 2010, str. 169

²⁹ Šlosarčík- „Žaloba pro neplnění evropského práva členským státem (dozorčí žaloba) podle čl. 226 – 228 SES – současný stav, trendy a změny podle návrhu Ústavy pro Evropu“, EMP č. 7-8, str. 21-27

³⁰ Tichý, Arnold, Zemánek, Král, Dumbrovský – „Evropské právo“, 4. vydání, CH Beck, 2011, str. 48

3.2. Změny v pravomoci ESD

Pokud se podíváme retrospektivně do všech provedených novelizací zakládacích smluv, ESD ze všech těchto novelizací vyšel posílen co do rozsahu kompetencí³¹. Ne jinak je tomu i v Lisabonské smlouvě. ESD má nyní obecnou pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Součástí režimu se staly také policejní a justiční spolupráce v trestních věcech³². Tato sféra se nově stává součástí sdílených pravomocí EU a ESD získal v této oblasti plnou jurisdikci. Rozšíření sdílených pravomocí do oblasti trestní spolupráce je proces, který již začal před několika lety díky judikatuře ESD, která stanovila, že pokud jsou určitá právní odvětví harmonizována v rámci EU, pak je jejich prostřednictvím závislé na právu EU i právo trestní, i když jím přímo ovlivňováno není a ani být nemůže³³. ESD se přiklonil k *funkcionálnímu* pojetí evropského práva, podle něhož vyplývá pro EU sektorově vymezená pravomoc v oblasti trestního práva jako výjimka z obecného vymezení pravidel hmotného a procesního trestního práva z pravomoci EU. V dalším svém judikátu ESD vyjádřil, že povinnost eurokonformního výkladu se vztahuje i na oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech³⁴.

Přechodná ustanovení stanoví, že se plná pravomoc ESD v oblasti policejní a justiční spolupráce plně uplatní až po pěti letech od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost³⁵.

³¹ Např. Lenaerts, K.: The Constitution for Europe: Fiction or Reality? *Columbia Journal of European Law*, Vol. 11, 2005, s. 476-477; Geelhoed, A.: The expanding jurisdiction of the EU Court of Justice, in: D. Curtin, A.E. Kellermann, S. Blockmans, eds., *The EU Constitution: The Best Way Forward?* T.M.C. Asser Institute, The Hague, 2005, s. 399-402

³² Např. F. - X. Priollaud, D. Siritzky – „Le traité de Lisbonne, Texte et Commentaire Article par Article des nouveaux traités européens (TUE et TFUE)“, La Documentation française, Paris, 2008, str. 342 a násl.

³³ Rozhodnutí ESD ve věci C-176/2003 *Komise versus Rada*, z 13.9.2005, ECR 200, I-7879, k tomu zejména Tomášek M. et al. – „Europeizace trestního práva“, Linde 2009, str. 50 a násl.

³⁴ Rozhodnutí ESD ve věci „*Trestní řízení proti Marii Pupino*“, C-105/03, ze dne 16. 6. 2005, [2005] ECR I-5285.

³⁵ Protokol č. 36 o přechodných ustanoveních, čl. 10. Je stanoveno, že jako přechodné opatření zůstávají pravomoci ESD stejné ohledně aktů v oblasti policejní a justiční spolupráce přijatých před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Použitelnost tohoto přechodného opatření končí pět let ode dne vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.

Obecná pravomoc ESD se nově týká také vízové, azylové a přistěhovalecké politiky a jiných politik týkajících se pohybu osob. Tím, že došlo k inkorporaci Listiny (Charty) základních práva EU do smluvního *acquis*, je možné se přímo dovolávat některých jejích ustanovení, jež mají povahu subjektivních práv, vymahatelných vůči orgánům Unie, tak vůči orgánům členských států, pokud tyto uplatňují právo EU³⁶.

Jedinou oblastí, jež zůstává mimo pravomoc přezkumu ESD je společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP). Čl. 275 SFEU byl předmětem dlouhých debat při přípravě Ústavy pro Evropu a některé členské státy navrhovaly, aby tato oblast byla vyloučena z kontroly ESD zcela. Teprve v závěru Konventu předsednictví vložilo do Smlouvy o Ústavě ustanovení umožňující žaloby jednotlivců proti rozhodnutím přijatým v rámci SZBP, stanovujícím omezující opatření vůči jednotlivcům. Omezující opatření v rámci vnější činnosti Unie jsou SFEU nově rozšířena i na fyzické osoby, v souladu s čl. 215 odst. 2 SFEU. Jedná se např. o osoby z třetích zemí, kterým bylo, např. v souvislosti s mezinárodním terorismem, odmítnuto udělení vstupního víza. Tyto osoby mohou takové rozhodnutí napadnout před ESD podle ustanovení čl. 263, 4. pododstavec SFEU. ESD má tedy pravomoc rozhodovat o žalobách na neplatnost směřujících proti rozhodnutím, jimiž se stanoví omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám, přijatých Radou například v rámci boje proti terorismu (např. zmrazení aktiv).

Na druhou stranu však Lisabonská smlouva zúžila pravomoc ESD v předmětu řízení o předběžné otázce, když vypustila z přezkumného oprávnění ESD výklad statutů orgánů zřízených Radou³⁷.

3.3. Pozměňovací návrhy k Lisabonské smlouvě

Celý proces reformování základních smluv trval dlouhých 8 let³⁸ a 1. 12 2009 byl završen přijetím tzv. Lisabonské smlouvy. V daném okamžiku

³⁶ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. – „Lisabonská smlouva – komentář“, CH BECK, 2010, str. 47

³⁷ Tichý, Arnold, Zemánek, Král, Dumbrovský – „Evropské právo“, 4. vydání, CH Beck 2011, str. 386

mnozí jistě předpokládali, že reformy zakládacích smluv jsou na nějakou dobu u konce. Nicméně se zdá, že v blízké budoucnosti dojde k pozměnění Lisabonské smlouvy. Rada na svém zasedání v březnu 2011 přijala rozhodnutí³⁹ o vytvoření *Finančního Stabilizačního Mechanismu*⁴⁰ pro ty členské státy, jejichž měnou je euro. Založení tohoto mechanismu předpokládá změnu čl. 136 SFEU, kam by měl být vložen nový odstavec tohoto znění: „Členské státy, jejichž měnou je euro, mohou zavést mechanismus stability, který bude aktivován v případech, kdy to bude nezbytné k zajištění stability eurozóny jako celku. Poskytnutí jakékoli požadované finanční pomoci v rámci tohoto mechanismu bude podléhat přísné podmíněnosti.“⁴¹ Rada dále rozhodla, že tento pozměňovací návrh bude přijat *zjednodušeným postupem pro přijímání změn* v souladu s čl. 48 odst. 6 SEU. Pozměňovací návrh by měl vstoupit v platnost k 1. 1. 2013 za podmínky, že bude schválen všemi 27 členskými státy v souladu s jejich ústavními požadavky a postupy.

V současné době existují ještě dvě další iniciativy volající po změně Lisabonské smlouvy. Poslední volby do Evropského parlamentu proběhly v červnu roku 2009 a to ještě podle pravidel stanovených Smlouvou z Nice. Z podnětu států, v čele se Španělskem, vzešel návrh na dočasné *doplnění 18 křesel do Evropského parlamentu*, které budou rozděleny mezi 12 členských států již v souladu s pravidly v Lisabonské smlouvě. Tento pozměňovací návrh byl podepsán 23. 6. 2010 po jednání Mezivládní konference a v současnosti je předmětem ratifikačního procesu v členských státech. Jedná se o změnu Protokolu připojeného k Lisabonské smlouvě⁴². V době dokončování této práce byl ukončen ratifikační proces v 25 členských státech.

³⁸ Za zahájení celého procesu považují formulaci Závěrů Evropské rady z Laeken v prosinci 2001

³⁹ Rozhodnutí Rady z 25. 3. 2011 pozměňující čl. 136 SFEU s ohledem na stabilizační mechanismus pro státy eurozóny, Úřední Věstník 2011, L 91/1 z 6. 4. 2011

⁴⁰ Evropský Stabilizační Mechanismus by měl vstoupit v platnost 1. 1. 2013 a nahradit tak ad hoc nástroje pro řešení finanční krize z roku 2010

⁴¹ Evropská rada, 24. – 25.3 2011, Závěry

⁴² Jde o Protokol, kterým se mění protokol č. 36 o přechodných ustanoveních a který se týká složení Evropského parlamentu po zbývajícím část volebního období 2009–2014, podepsán 23. 6. 2010, Úřední věstník 2010 C 263

Další iniciativa ke změně Lisabonské smlouvy se rovněž týká Evropského parlamentu. Zpráva Výboru pro ústavní záležitosti Evropského parlamentu⁴³ navrhuje *navýšení počtu europoslanců o dalších 25, kteří by byli voleni z jednotné evropské kandidátky*. Přijetí tohoto návrhu bude vyžadovat změnu čl. 14 SEU, který předpokládá, že europoslanci jsou voleni ze svých národních států a jejich počet nepřekročí 750. Zpráva zatím nebyla schválena plenárním zasedáním Evropského parlamentu, takže osud tohoto návrhu je zatím nejistý.

3.4. Novelizace čl. 226 - 228 SES

Přijetím Lisabonské smlouvy, tj. Smlouvy o fungování EU (dále jen SFEU) došlo k novelizaci právní úpravy institutu řízení pro porušení Smlouvy. Článek 226 SES pracoval s tím, že by „*členský stát nesplnil povinnost, která pro něj z této smlouvy vyplývá*“. Nový článek 258 SFEU je obsáhlejší a hovoří o neplnění takových povinností členským státem, které pro něj vyplývají ze Smluv. Nově se tedy uplatní aplikace toho článku na *veškeré evropské právo*.

Článek 260 SFEU dále dává pravomoc Komisi v průběhu řízení podle čl. 258 SFEU žádat ESD o uložení finanční sankce členskému státu za to, že nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem. Komise je dále povinna poskytnout dotčenému členskému státu pouze možnost k vyjádření před druhým předložením věci k ESD podle čl. 260 odst. 2 SFEU. Komise již *nadále není povinna vydávat odůvodněné stanovisko*.

Tato změna je vedena především snahou celý proces řízení urychlit. V letech 1999 – 2003 potřebovala Komise k vyřízení případu porušení povinnosti, od zahájení až po předání věci ESD podle čl. 258 SFEU průměrně

⁴³ Návrh zprávy o návrhu změny Aktu ze dne 20. září 1976 o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách(2009/2134(INI)), Výbor pro ústavní záležitosti

27 měsíců, v současnosti Komise potřebuje 24 měsíců⁴⁴. Ačkoli tedy došlo ke zkrácení potřebné doby, řízení je stále možno považovat za nepřiměřeně dlouhé.

4. Řízení pro porušení Smlouvy – obecné znaky

Řízení pro porušení Smluv lze chápat jako *základní prvek obranného mechanismu*, který má EU k dispozici proti členskému státu, jenž se dopouští jednání v rozporu s právem EU. Mezi tyto další nástroje patří zejména to, že fyzické či právnické osoby mohou využít principu přímého účinku a nadřazenosti práva EU před právem vnitrostátním a domoci se tudíž ochrany svých práv založených jim evropským právem před národními soudy. Dále je pak třeba zmínit možnost obrátit se na ESD s předběžnou otázkou podle čl. 267 SFEU. Tyto mechanismy mají velký význam především pro jednotlivce, tj. fyzické a právnické osoby. Řízení pro porušení Smluv má značný význam při prosazování práva EU proti členskému státu EU a to zejména díky několika znakům, které tento typ řízení charakterizují:

- a. Procesní normy, které upravují řízení pro porušení Smlouvy, dokládají zvláštní povahu mechanismu, který zvolily Římská a Pařížská smlouva, oproti řešením užívaným v obecném mezinárodním právu. Zahájení řízení není ponecháno výlučně na iniciativě členských států, které jsou případně poškozeny porušením, ale je svěřeno instituci EU, tedy Komisi.
- b. Jedná se o jediný mechanismus, při němž se přímo využije judikatura EU pro rozhodnutí, zda chování členského státu je v souladu s povinnostmi, které pro něj z práva EU vyplývají.
- c. V případě negativního rozhodnutí ESD je členskému státu uložena povinnost napravit vadnou situaci jednou pro vždy, na rozdíl od soudního

⁴⁴ 27. VÝROČNÍ ZPRÁVA O KONTROLE UPLATŇOVÁNÍ PRÁVA EU (2009), dostupná na http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_27_en.htm

řízení před vnitrostátním soudem, které obvykle vede pouze k nápravě situace jednotlivců, dotčených jednáním příslušného členského státu⁴⁵.

d. Předsoudní fáze řízení představuje možnost vést politický dialog a vyřešit tak některé problémy, které jsou spíše politického než právního charakteru⁴⁶.

e. V případě zahájení soudního řízení má ESD rovněž nezanedbatelnou možnost odhalit mezery a nedostatky v právu EU a svým výkladem přispět ke správné aplikaci různých ustanovení práva EU, pokud ty jsou interpretovány jednotlivými státy rozdílně.

Toto řízení plní klíčovou úlohu v prosazování práva EU.

4.1. Diskreční pravomoc Komise k zahájení řízení

Řízení pro porušení Smlouvy je svou povahou *řízením objektivním*. Je nutno zdůraznit, že na rozdíl od jiných typů řízení zde žalobce (ať už Komise, nebo členský stát) nemusí prokazovat svůj zájem na zahájení řízení. Komise má za úkol dbát v obecném zájmu na uplatňování práva EU členskými státy a zajistit konstatování existence eventuálních nesplnění povinností, které z něj vyplývají. Komisi samotné přísluší rozhodnout, zda je či není vhodné zahájit řízení, kterým se konstatuje nesplnění povinnosti státem, a z důvodu jakého jednání nebo opomenutí bude toto řízení popřípadě zahájeno⁴⁷.

Komise disponuje *diskreční pravomocí*. Je na ní, aby posoudila, zda došlo k porušení Smlouvy, tj. aby zjistila a z hlediska norem evropského práva kvalifikovala určité porušení. Pravomoc Komise je pravomocí spojenou s uvážením. Rozhodnutí Komise, kterým se zamítá žádost o zahájení řízení pro porušení Smlouvy, nemůže být napadeno pro neplatnost žádnou jinou institucí,

⁴⁵ Stanovisko Generálního Advokáta Ruize-Jarabo Colmera v případě C-178/97, „*Banks*“ [2000] ECR I-2005

⁴⁶ Tomkins – „Of institutions and individuals: The enforcement of EC law“ in P.Craig – „Law and Administration in Europe – Essays in honour of Carol Harlow“ (OUP, 2003), str. 287

⁴⁷ Případ C-394/02, „*Komise versus Greece*“ [2005] ECR I/4713, paras.15-16

členským státem ani jednotlivcem. Proti Komisi nelze ani podat žalobu pro nečinnost, pokud nevyslyší výzvu, aby podala žalobu pro porušení Smlouvy⁴⁸.

Diskreční pravomoci Komise však nepodléhají všechny oblasti evropského práva. Hospodářské politiky a stavy národních rozpočtů členských států jsou vyňaty jak z pravomoci Komise, tak i ESD. Například ve věcech nadměrného deficitu státního rozpočtu podle čl. 126 SFEU disponuje příslušnými pravomocemi Rada, tímto druhem řízení se zabývám v kapitole 6.3.

4.2. Je postup Komise vždy objektivní?

Postup Komise se v minulosti stal několikrát terčem kritiky, když bylo Komisi vytýkáno, že podáním žaloby na určitý členský stát sleduje *jiné zájmy* než nápravu tvrzeného porušení povinnosti a že ani ESD, který postupuje v souladu s jednáním Komise, není objektivní. To však ESD jednoznačně odmítl a zdůraznil, že na základě rovnováhy mocí mezi jednotlivými institucemi EU tak, jak to upravují Smlouvy, není na něm, aby zkoumal, jaké cíle jsou sledovány v žalobě podané Komisí na základě článku 258 SFEU. ESD je povolán k tomu, aby rozhodl, zda dotčený členský stát selhal v plnění svých povinností tak, jak to tvrdí Komise v rámci své diskreční pravomoci⁴⁹, či nikoliv.

Komisi bylo dále vytýkáno, že v řízení neuplatňuje princip rovného zacházení se všemi zúčastněnými státy. Příkladem může být případ *Open skies*⁵⁰, v němž figurovalo více členských států. Šlo o to, že USA uzavřely v 90. letech s několika členskými státy EU dvoustranné dohody týkající se letecké dopravy. Komise úspěšně napadla 8 těchto dohod před ESD tvrzením, že jejich

⁴⁸ Rozsudek SDES ve věci „Lütticke“, 48/65 SbSD, z 1. 3. 1966

⁴⁹ Případ C-416/85 „Komise versus Velká Británie“, [1988], ECR 3127; Případ C-255/05 „Komise versus Itálie“, [2007], ECR I-5767, para 38

⁵⁰ Případy C-466/98 „Komise versus Velká Británie“, [2002], ECR I-521; C-467/98 „Komise versus Dánsko“, [2002], ECR I-9519; C-468/98 „Komise versus Švédsko“, [2002], ECR I-9575; „Komise versus Finsko“, [2002], ECR I-9627; C-471/98 „Komise versus Belgie“, [2002], ECR I-9681; C-472/98 „Komise versus Lucembursko“, [2002], ECR I-9741..atd

signatáři porušili vnější pravomoci EU. Předsoudní fáze řízení byla zahájena v roce 1998 a ESD vydal rozhodnutí o 4 roky později. Případ se vztahoval i na Nizozemí, kterému Komise zaslala formální upozornění a odůvodněné stanovisko v roce 1999. Následně však nevyvinula žádnou činnost a žalobu na Nizozemí k ESD podala až v roce 2004. V řízení u ESD Nizozemské království zdůraznilo velmi dlouhé trvání postupu před zahájením soudního řízení v projednávaném případě. Komise totiž nechala uběhnout více než šest let mezi výměnou nót z října 1992 a zasláním výzvy dopisem (leden 1999) a více než čtyři roky mezi zasláním odůvodněného stanoviska (říjen 2000) a podáním projednávané žaloby (prosinec 2004). Tím Komise dostala Nizozemské království do natolik nevýhodného postavení, že ztratila právo žalovat je v projednávané věci u ESD. Nizozemí dále tvrdilo, že Komise svým liknavým přístupem porušila ustanovení čl. 10 SES (dnešní čl. 4 odst. 3 SEU), který požaduje, aby instituce EU spolupracovaly s členskými státy a dodržovaly princip právní jistoty a řádné správy. Komise naopak tvrdila, že podle ustálené judikatury není povinna při použití článku 226 SES dodržovat žádné lhůty a že skutečnost, že Komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti proti Nizozemskému království později, než proti osmi dalším členským státům jej nijak neznevýhodnilo, právě naopak. V porovnání s těmito osmi dalšími členskými státy mělo Nizozemské království výhodu dodatečné lhůty k tomu, aby se vypovězením výměny nót z října 1992 vyhnulo podání žaloby. ESD ve svých závěrech konstatoval, že: *„Je pravdou, že v některých případech může nepřiměřená délka postupu před zahájením soudního řízení upraveného v článku 226 SES znesnadnit dotčenému státu vyvrácení argumentů Komise, a porušit tedy práva obhajoby. Nicméně v projednávaném případě nizozemská vláda neprokázala, že neobvyklá délka tohoto postupu měla dopad na způsob organizace jeho obhajoby“*⁵¹. A dále pak: *„Krom toho je třeba zdůraznit, že řízení o nesplnění povinnosti spočívá na objektivním zjištění toho, že členský stát nedodržel povinnosti, které mu ukládá právo EU, a že členský stát se v takovém případě, jako je ten projednávaný, nemůže dovolávat zásady respektování legitimního očekávání ve snaze zabránit objektivnímu zjištění*

⁵¹ Případ C-523/04“ *Komise versus Nizozemí*“, OJ C 96, ze dne 24. 4. 2007, para 27

*toho, že nesplnil povinnosti, které mu ukládá Smlouva o ES nebo sekundární právo, protože připuštění takového odůvodnění by bylo v rozporu s cílem, který sleduje postup podle článku 226 ES*⁵²“.

Tento rozsudek ESD může vést k zamyšlení, jaké okolnosti by mohly způsobit porušení práv členského státu na obhajobu a jaké důkazy by v takovém případě členský stát musel předložit, aby byly shledány dostatečnými. Ve stávající judikatuře ESD na tyto otázky odpověď nenalezneme.

V literatuře zazněly již několikrát kritické hlasy na adresu příliš široce definované diskreční pravomoci Komise⁵³, zejména na její libovůli v otázce zda, kdy a v jakém předmětu podat na členský stát žalobu k ESD, kdy někteří autoři použili dokonce termínu, že Komise pracuje „*ve stínu práva*“⁵⁴.

Také evropský ombudsman *J. Söderman*, který přišel s několika různými iniciativami cílenými na zvýšení transparentnosti v činnosti evropských orgánů, vyjádřil obavu, zda je skutečně možné, aby Komise ve všech případech odolala politickému tlaku a postupovala v případech porušení povinností členským státem skutečně objektivně⁵⁵.

Může být tedy vysloven názor, že Komise ne vždy musí nutně postupovat objektivně. Její rozhodnutí o zahájení řízení je totiž obvykle založeno na základě informací od celé řady zúčastněných, zejména samotných členských států, popř. zpráv od různých expertních skupin, poradenských společností, v neposlední řadě od občanů a zájmových skupin. Komise má jen omezené zdroje, takže není možné, aby veškerá podezření na neplnění povinností šetřila sama. Případy, které vedou až k rozsudku ESD jsou jen

⁵² Případ 523/04 „*Komise versus Nizozemí*“, OJ 96, ze dne 24. 4. 2007, para 28

⁵³ Během diskusí o tom, jak reformovat základací smlouvy se často diskutují změny související zejména s tím, jaké složení by měla Komise mít, popř. který orgán by měl volit (jmenovat) jejího předsedu, např. D. Lasok, J. W. Bridge – „*Law and the Institutions of the European Communities*“, Fifth edition, Butterworth Publishers, 1991, str. 224-225

⁵⁴ Rawlings R., „*Engaged elites, citizen action and institutional attitudes in Commission enforcement*“, (2000)ELJ 6, 4-28

⁵⁵ Söderman – „*Le citoyen, l'administration et le droit communautaire*“, (1998) *Revue du marché unique européen*, Vol. No. 2, str. 19-28

zlomkem všech případů porušení unijního práva, když pouze přibližně 10% předsoudních fází řízení vede k podání žaloby k ESD⁵⁶.

4.3. Úloha jednotlivců, popř. právnických osob v těchto řízeních

Občané členských států mohou sehrávat sice *nepřímou*, ale o to důležitější úlohu. Na jedné straně jednotlivci a právnické osoby mohou být *iniciátory* šetření ze strany Komise, od nich totiž může přijít prvotní podnět v podobě stížnosti na jednání či opomenutí dotčeného členského státu a na straně druhé to mohou být právě jednotlivci a právnické osoby, kdo se domáhá *náhrady škody* způsobené jednáním jejich členského státu před vnitrostátními soudy. Odpovědností státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením evropského práva se zabývám v samostatné kapitole této práce.

4.4. Předmět řízení

Předmět řízení pro porušení povinností je značně široký. Jakékoli porušení práva EU ze strany členského státu, ať už by spočívalo v jednání nebo opomenutí, může být důvodem pro zahájení řízení pro porušení Smluv, s výjimkou oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (čl. 24 odst. 1 SEU). Nedostatky v jednání členského státu lze vysledovat jak v jeho legislativní činnosti, tak i v administrativě a dokonce i ve sféře moci soudní. Z judikatury ESD vyplývá i to, že podkladem pro zahájení tohoto řízení může být i nedodržování mezinárodních dohod sjednaných EU podle článku 216 odst. 1 SFEU, které jsou pak závazné jak pro členské státy tak i instituce EU⁵⁷. Stejně tak sjednání nebo prodloužení smluv členskými státy se třetími stranami,

⁵⁶ P. Svoboda – „Úvod do evropského práva, 3. vydání“, CH Beck, 2010, str. 140

⁵⁷ Tento princip byl založen již judikátem ve věci „*Kupferberg*“, C-104/81,[1982], ECR 3641, para 11

pokud jsou v rozporu s právem EU, může být podkladem pro zahájení řízení o porušení Smluv⁵⁸. V tomto kontextu je zajímavé podívat se na judikaturu ESD vztahující se k článku 351 SFEU. Judikatura k tomuto článku zahrnuje několik dvoustranných investičních dohod uzavřených Švédskem a Rakouskem ještě před jejich vstupem do EU. Tyto členské státy argumentovaly tím, že EU nemá specifická pravidla upravující pohyb kapitálu se třetími zeměmi, takže členské státy mají volnou ruku v této úpravě, a nemohou se tudíž dopustit porušení článku 351 SFEU. ESD ve svých judikátech použil zajímavý argument a to ten, že za jistých okolností je nutné, aby členské státy jednaly s předstihem a odstranily veškeré možné nesoulady jejich národní legislativy se zakládacemi smlouvami, i když nejsou ještě členskými státy EU, ale je vysoká pravděpodobnost, že v blízké budoucnosti se jimi stanou⁵⁹.

Nedodržování obecných principů práva, na prvním místě ochrana základních práv, může také založit porušení práva EU žalovatelného podle čl. 258 SFEU, i když zde má ESD jurisdikci omezenou pouze na chování členského státu, které spadá do rozsahu vymezeného právem EU⁶⁰. Pokud by se jednalo o dlouhodobé a vážné porušování lidských práv, nebo jiných základních principů EU, aplikoval by se článek 7 SEU, který zakládá více politický sankční mechanismus.

Nejbohatším základem pro řízení pro porušení Smluv je ovšem jednání členských států ve vztahu ke *směrnici EU*. Členské státy buď selžou v procesu notifikace, tedy včas neoznámí Komisi přijetí vnitrostátních opatření směřujících k implementaci směrnice, nebo se dopustí nesprávné transpozice směrnice, popřípadě nedostatečně implementují směrnice do jejich právních řádů⁶¹.

Základním hlediskem pro dělení řízení o porušení Smlouvy je typ povinnosti, jejíž porušení je v daném řízení namítáno. Lze tedy rozlišovat tzv. *notifikační* řízení o porušení smlouvy a tzv. *věcná* řízení.

⁵⁸ Případ C-170/98, „*Komise versus Belgie*“, [1999], ECR I-5493

⁵⁹ Případ C-205/06, „*Komise versus Rakousko*“; případ C-249/06 „*Komise versus Švédsko*“, rozsudky z 3. 3. 2009, OJ C 102

⁶⁰ Případ C-159/90 „*The Society for the Protection of Unborn Children, Ireland*“, [1991], ECR I-4685, para 31, Rec. 1991

V tzv. *notifikačních řízeních* jde o to, že členský stát neprovedl včasnou transpozici určité směrnice EU, popřípadě neprovedl včasné oznámení transpozice náležitým způsobem.

Věcná řízení představují řízení s členským státem za porušení konkrétního ustanovení Smlouvy nebo jiného aktu práva EU. Věcné řízení může být dvojího druhu, buď se jedná o nesprávné provedení unijní normy do vnitrostátního práva, nebo jde o chybnou aplikaci unijní normy, resp. požadavků z ní vyplývajících, kdy unijní předpis je sice implementován v rámci vnitrostátního právního řádu správně, ale aplikace této právní úpravy státního orgánu je s ním v rozporu.

Směrnici lze považovat za náležitě transponovanou a implementovanou, jestliže je včas a plně dosaženo výsledku požadovaného směrnicí, tedy jestliže členský stát včas přijme potřebné transpoziční opatření, které má náležitou formu a správně promítá obsah směrnice a je zajištěna jeho náležitá aplikace, dodržování a efektivní vymahatelnost⁶². Hlavním důvodem pro zahajování řízení podle čl. 258 je zpoždění při provádění směrnic do vnitrostátního práva a při podávání zpráv o opářeních přijatých za účelem transpozice směrnic.⁶³

Již v roce 1973 ESD vyhlásil, že porušení povinností vyplývajících ze Smluv může vyvolat i ponechání v platnosti vnitrostátního opatření, které je jednoznačně v rozporu s právem EU, i když nebylo aplikováno. Pouhé přetrvávání takového předpisu v platné vnitrostátní legislativě může zakládat stav nejistoty a nejednoznačnosti vůči subjektům takového právního předpisu⁶⁴. Tento argument použil ESD např. ve svém judikátu v případě „*Conditional Access*“⁶⁵. Žalovaná strana (Španělsko) tvrdila, že netranspozice směrnice o „*podmíněném přístupu*“⁶⁶ nezaložilo porušení povinností vyplývajících ze Smluv, protože stávající platná vnitrostátní legislativa již obsahuje právní

⁶² R. Král – „*Transpozice a implementace směrnic v zemích ES v zemích EU a ČR*“, CH Beck, 2002, str. 55

⁶³ Zpráva Komise - 27. Výroční zpráva o kontrole uplatňování práva EU (COM 2010)538, dostupné na http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_27_en.htm

⁶⁴ Případ C-167/73 „*Komise versus Francie*“, [2002] ECR 359

⁶⁵ Případ C-58/02, „*Komise versus Španělsko*“, [2004], ECR I-621

⁶⁶ Směrnice 98/84/EC o právní ochraně služeb skládajících se, nebo založených na podmíněném přístupu (O. J. 1998, L 320/54)

úpravu sankcí tak, jak to směrnice vyžaduje. Na podporu svého tvrzení uvedlo Španělsko dva judikáty různých vnitrostátních soudů s tím, že národní soudy mají povinnost poskytovat výklad vnitrostátních pravidel v souladu s právem EU. ESD ale zdůraznil, že v této konkrétní situaci šlo o dva izolované případy, které navíc zahrnují pouze část jednání předvídaných směrnicí. ESD navíc prohlásil, že uplatnění principu nepřímého účinku neboli principu výkladu vnitrostátního práva v souladu s právem EU, nemůže nahradit povinnost členského státu řádně transponovat sekundární prameny práva EU do svého právního řádu⁶⁷.

Dalším typem porušení Smluv může být nedostatek bona fide při spolupráci s institucemi EU na základě původního čl. 10 SES (nahrazen čl. 4 odst. 3 SEU). V poslední době ESD interpretuje tento článek jako autonomní zdroj závazků pro členské státy a instituce EU. Porušení tohoto článku může tedy samo o sobě založit porušení Smluv, i když by k porušení jiného právního předpisu EU ani nedošlo. ESD například ve svých nedávných rozhodnutích zdůraznil, že v souladu s čl. 10 SES (nahrazen čl. 4 odst. 3 SEU) jsou členské státy zavázány k tomu, aby usnadňovaly Komisi plnění jejích úkolů při zajišťování, že ustanovení Smluv a jiných opatření přijatých institucemi EU jsou řádně aplikovány. A dále, členské státy jsou povinny poskytovat Komisi dostatečné a jednoznačné informace vztahující se k implementaci směrnic. Slovy ESD: „tyto informace musí jednoznačně označit zákony, nařízení a administrativní opatření členských států, kterými ty zajistí řádné provedení směrnic. Při nedostatku takových informací není Komise schopna zjistit, zda členský stát skutečně implementoval danou směrnici.“ Selhání členského státu spočívající v nedostatečném poskytnutí informací, nebo poskytnutí nedostatečně jasných informací může založit řízení o porušení Smluv⁶⁸.

Stejně tak i nedostatky ve spolupráci při poskytování informací vyžadovaných v průběhu řízení pro porušení Smluv může sám o sobě založit porušení článku čl. 4 odst. 3 SEU⁶⁹.

⁶⁷ Případ C-58/02, „*Komise versus Španělsko*“, [2004], ECR I-621, para 24

⁶⁸ Případ C-456/03 „*Komise versus Itálie*“, [2005], ECR I-5335, para 27

⁶⁹ Případ C-137/91 „*Komise versus Řecko*“, [1992] ECR I-4023, paras. 5-6 a případ C-82/03 „*Komise versus Itálie*“, [2004], ECR I-6635, para 18

Na základě stejného článku ESD konstatoval porušení Smluv členským státem, které spočívalo v nedostatku efektivní ochrany práv jednotlivců ze strany členského státu. V případě „*Španělské jahody*“⁷⁰ ESD odsoudil Francii za její pasivní přístup ve vztahu k násilným činům, kterých se dopustili jednotlivci a skupiny farmářů protestujících proti dovozům zemědělských produktů z jiných členských států, jednání Francie založilo porušení čl. 28 a 10 SES (dnes články 34 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU).

Na druhou stranu je ale třeba zmínit, že v jiném ze svých případů, konkrétně ve věci „*Parmezán*“ odmítl ESD stížnost Komise, že německé úřady nedokázaly zajistit dostatečnou ochranu označení původu sýra Parmezán. Podle Komise byly německé úřady povinny v souladu s nařízením č. 2081/92 převzít iniciativu a zamezit prodeji tohoto sýru. ESD vyjádřil nesouhlas s názorem Komise poukazem na to, že SRN přijala celou řadu právních opatření k zamezení protiprávního nakládání s označením původu u tohoto konkrétního produktu, zejména s ohledem na zákon proti nekalé soutěži, který opravňuje celou řadu osob k podání žaloby a ESD tak neshledal důvod pro zahájení soudního řízení o porušení Smluv⁷¹.

Dalším mezníkem ve vývoji judikatury ESD je fakt, že ESD připustil, že Komise může podat žalobu jak proti členskému státu za specifické porušování práva EU, ale i za obecné a dlouhotrvající porušování jeho povinností. V případě „*Irish waste case*“ požadovala Komise odsuzující rozsudek ESD vůči Irsku, nikoli však za konkrétní, určitou nesprávnou aplikaci směrnice o odpadech⁷², ale za obecné a trvalé nedostatky v aplikaci této směrnice. ESD se přiklonil k názoru Komise, když vyjádřil, že Komise má v každém případě povinnost dodat dostatek důkazů dokládajících, z čeho členský stát viní, a to nejen v konkrétním případě, ale navíc jí nic nebrání v tom, aby současně hledala i důkazy o tom, že ustanovení příslušné směrnice nebyly řádně aplikovány proto, že se členský stát dopustil jednání, které je

⁷⁰ Případ C-265/95 „*Komise versus Francie*“, [1997] ECR I-6959, para 65

⁷¹ Případ C-132/05 „*Komise versus SRN*“, [2008] ECR I-957

⁷² Směrnice o odpadech, č. 75/442/EEC

obecně v rozporu s danou směrnicí⁷³. Ke škodě věci však ESD dále tuto problematiku nerozvedl a neupřesnil.

Cestu naznačil Generální Advokát Geelhoed, který považuje za kritéria pro možné odsouzení členského státu počet, délku trvání a závažnost porušování.

Ze zmíněných judikátů ESD se zdá být zřejmé, že Komise bude moci v budoucnu efektivně postihovat případy porušování povinností ze strany členských států, neboť bude nadána pravomocí postihovat i případy pokračujícího porušování povinností v klíčových oblastech, jako je životní prostředí, nebo oblast zadávání veřejných zakázek.

4.5. Původce porušení unijních povinností, přičitatelnost jednání orgánů státu

Odpovědnost za porušování Smluv je vždy na straně vlády dotčeného členského státu. Již v 70. letech ESD zřetelně vyjádřil, že *odpovědnost státu může vyvolat jednání jakékoli instituce státu, včetně těch, kterým dává vnitrostátní nezávislost*⁷⁴.

Přičitatelnost státu se uplatní i v případě, že se nesprávného jednání dopustily regionální orgány ve federativně uspořádaných státech tak, jak to v několika svých rozsudcích proti Rakousku a SRN potvrdil ESD⁷⁵. Stejně tak se tento postup uplatní v případě, že by se porušení Smluv dopustila soukromá právnická osoba a toto jednání by bylo možné přičíst státu. Za nejvíc delikátní lze bezesporu považovat otázku odpovědnosti členského státu za jednání jeho soudních orgánů. Problémem je zejména fakt, že se jedná o instituce vybavené nezávislostí na státní výkonné moci. V 70. letech Generální Advokát Warner vyjádřil pochybnosti, zda vůbec lze shledat stát odpovědným za jednání jeho soudních orgánů a připustil jedinou možnost, *když by národní soud úmyslně*

⁷³ Případ C-494/04 „Komise versus Irsko“, [2005], ECR I-3331, para 27

⁷⁴ Případy 77/69, „Komise versus Belgie“ [1970] ECR 237 a 8/70 „Komise versus Itálie“ [1970] ECR 961, dále pak C-46/93 a C-48/93 bod odůvodnění 32

⁷⁵ Např. případ C-358/03 „Komise versus Rakousko“ [2004] ECR I-12055 para 13, případ C-383/00 „Komise versus SRN“ [2002] ECR I-4219 para 18

přehlížel a obcházel právní předpisy EU⁷⁶. Nicméně postupem času dochází k vývoji judikatury ESD tím směrem, že připouští odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednáním jeho soudních orgánů. ESD např. v případě vedeném proti Itálii prohlásil, že *série soudních rozhodnutí, poskytujících výklad vnitrostátních právních předpisů v rozporu se zakládacími Smlouvami EU představuje přinejmenším závažné nedostatky v činnosti legislativních orgánů, které nebyly schopné pozměnit, popř. zrušit příslušné národní právní předpisy*. Itálie byla tedy shledána odpovědnou z porušování Smluv⁷⁷.

Zcela jednoznačně se vyjádřil ESD v případech *Köbler*⁷⁸ a *Traghetti del Mediterraneo*⁷⁹, kde zformuloval zásadu, že členský stát může být shledán odpovědným i za akty svých soudních orgánů a to i těch rozhodujících v poslední instanci. Tento výrok ESD zmírnil vyjádřením, že stát může být shledán za taková rozhodnutí svých soudních orgánů odpovědným pouze výjimečně, a to tehdy, pokud soud zjevně nebere v úvahu platné právo.⁸⁰

ESD při formulaci svých právních závěrů zamítl celou řadu argumentů týkajících se problematiky právní moci, právní jistoty, nezávislosti justice a praktických problémů spočívajících v tom, že v členských státech neexistují kompetentní autority, které by rozhodovaly o pochybeních soudů poslední instance.

Otázku náhrady škody způsobené jednotlivci takovýmto rozhodnutím vnitrostátního soudu poslední instance budou muset řešit opět vnitrostátní soudy. Vzhledem k tomu, že evropský soudní systém je vybudován tak, že ESD nefunguje jako odvolací, dovolací či nadřízený soud vůči soudům národním, není tedy ani oprávněn rozhodovat o změně či zrušení rozhodnutí vnitrostátních soudů v poslední instanci, tedy rozhodnutí pravomocných a není ani příslušný k rozhodování o náhradě škody, což je dáno mimo jiné i tím, že jednotlivce se na něj nemůže obrátit přímo. Otázka náhrady škody musí být tedy vyřešena opět národními soudy a to pomocí systému předběžných otázek. Tuto problematiku podrobněji rozebírám v kapitole deváté.

⁷⁶ Stanovisko Generálního Advokáta Warnera v případě 30/77, „*Bouchereau*“

⁷⁷ Případ C-129/00 „*Komise versus Itálie*“, [2003], ECR I-14637

⁷⁸ Případ C-224/01 „*Köbler*“, [2003] ECR I-10239

⁷⁹ Případ C-173/03, „*Traghetti del Mediterraneo*“, [2006], ECR I-5177

⁸⁰ C-224/01, bod odůvodnění 23

ESD dále upřesnil, že povinnost členských států nepřijímat opatření, která by vážně ohrozila výsledek, uložený směrnicí, což by jinak vedlo k založení jejich odpovědnosti, se vztahuje i na vnitrostátní soudní orgány. Jinými slovy soudní orgány členských států po datu nabytí účinnosti směrnice nesmí vykládat vnitrostátní právo způsobem, který by po uplynutí lhůty pro provedení směrnice do vnitrostátního práva mohl vážně ohrozit plnění sledovaného cíle⁸¹. Je třeba zmínit, že v odborné literatuře autoři volají po opatrném přístupu k věci, neboť odpovědnost soudních orgánů členských států je záležitostí vysoce delikátní⁸².

5. Zvláštní druhy řízení proti členským státům o porušení Smlouvy

5.1. Řízení podle čl. 108 SFEU

Kromě obecného řízení pro porušení Smluv (čl. 258 – 260 SFEU) zmiňuje Smlouva i podmínky specifického řízení proti členským státům ve věcech *protiprávně poskytnutých státních podpor* (čl. 108 SFEU neboli ex čl. 88 SES). Komise nemůže sama vynucovat povinnosti vůči členským státům uložené jejím rozhodnutím o protiprávně poskytnutých nebo zneužitých státních podporách⁸³. Postup vymáhání těchto povinností je upraven ve Smlouvě jen velmi stručně a svým charakterem se podobá řízení o porušení Smlouvy. Žalobcem může být Komise nebo zainteresované členské státy, čímž se rozumí ty státy, na jejichž území je díky poskytnutí pomoci narušena soutěž nebo ohrožen mezinárodní obchod. Žalovaným je ten stát, proti němuž bylo Komisí vydáno rozhodnutí o protiprávním poskytování podpory a který

⁸¹ C-212/04 „*Konstantinos Adeneler*“, body odůvodnění 122-123, Úř. věst. C 269, z 10. 11. 2007, s. 22

⁸² Timmermanns – „Use of the infringement procedure in cases of judicial errors“, in *The European Union – An Ongoing Process of Integration* (TMC, 2004), str. 157

⁸³ Tichý, Arnold, Zemánek, Král, Dumbrovský – „*Evropské právo*“, 4. vydání, CH Beck, 2011

povinnost uloženou mu rozhodnutím Komise nesplnil. Díky značné stručnosti úpravy je možné pouze dovozovat výkladem a postavením tohoto ustanovení ve Smlouvě, že se jedná o řízení exekuční. Z důvodu neexistence jiné úpravy lze dále dovodit, že v případě výkonu rozhodnutí Komise proti členskému státu by ESD postupoval analogicky podle čl. 259 SFEU.

5.2. Řízení podle čl. 114 odst. 9 SFEU

Komise nebo členský stát jsou rovněž oprávněni podat žalobu proti jinému členskému státu pro *zneužívání pravomocí*, které mu byly poskytnuty jako výjimka z harmonizačního procesu směřujícího k vytvoření a fungování vnitřního trhu. Členský stát má na základě závažných důvodů uvedených v čl. 36 SFEU právo ponechat v platnosti anebo zavést vlastní vnitrostátní předpisy (podle čl. 114 odst. 4 SFEU) týkající se pracovního nebo životního prostředí. Porušení Smlouvy pak spočívá ve zneužití takového výjimečného oprávnění. Řízení proti členskému státu nevyžaduje předběžné projednání žaloby ve smyslu čl. 258 a 259 SFEU, Komise nebo členský stát jsou oprávněni podat žalobu přímo k ESD.

5.3. Řízení podle čl. 348 SFEU

Komise nebo kterýkoli členský stát jsou oprávněni podat žalobu pro specifické porušení Smlouvy, které spočívá ve *zneužití dvou výjimečných oprávnění* založených čl. 346 SFEU. První oprávnění spočívá v použití výjimek z povinnosti poskytovat takové údaje, které z pohledu členského státu odporují podstatným způsobem jeho bezpečnosti, nebo opatření, která považuje za nezbytná k ochraně svých bezpečnostních zájmů, nebo v souvislosti s výrobou zbraní, střeliva a válečného materiálu, nebo obchodu s nimi. Druhé oprávnění pak spočívá ve zvláštních opatřeních v případě vážných vnitřních nepokojů ohrožujících veřejný pořádek, či jiných závažných událostí, v kterémžto případě bylo povinností členského státu zabránit tomu, aby tato

jeho vnitřní opatření ohrozila fungování vnitřního trhu. Podání žaloby u ESD nevyžaduje její předběžné projednání podle čl. 258 a 259 SFEU.

Kromě těchto zvláštních druhů řízení upravených Smlouvou, existují ještě oblasti, u nichž není možné podat žalobu podle čl. 258 a 259 SFEU, ale které mohou přesto skončit uložením sankcí vůči členským státům. Příkladem může být postup podle čl. 126 SFEU, který se týká schodků veřejných financí. Tento článek byl přijat Maastrichtskou smlouvou, v níž se členské státy dohodly na stanovení společných pravidel pro prosazování rozpočtové disciplíny. Výše uvedený článek umožňuje zavést sankce vůči těm členským státům eurozóny, jež se aktivně nevyvarují nadměrných rozpočtových schodků. Odstavec 10 čl. 126 SFEU upravuje výjimku z čl. 258 a 259 SFEU, když explicitně znemožňuje členským státům a Komisi podat žalobu na členský stát, který se nevyvaroval nadměrného schodku veřejných financí a následně nepřijal dostatečná opatření ke snížení rozpočtového schodku na základě doporučení či rozhodnutí v souladu s odst. 6, 8 a 9 čl. 126 SFEU. Odstavec 10 neznámá, že o rozpočtové disciplíně členských států rozhoduje Rada a iniciativní úlohu sehrává Komise, avšak nedodržování pravidel Paktu Stability a Růstu nelze žalovat u ESD⁸⁴.

6. Podrobně k řízení o porušení Smluv podle čl. 258 – 260 SFEU

6.1. Horizontální žaloba pro nesplnění povinností vyplývajících ze Smluv

Podle čl. 259 SFEU musí členský stát, který chce žalobou u ESD napadnout jiný členský stát a to ze stejných důvodů, z jakých může Komise podat dozorčí žalobu, předložit věc nejprve Komisi. Tato povinnost je

⁸⁴ Case C-27/04, „Komise versus Rada“, Úř. Věst. C 228 z 11. 9. 2004, str. 16

vyjádřením výjimečnosti tohoto postupu a má *zabránit zneužívání tohoto postupu* členskými státy.

Komise vydá odůvodněné stanovisko poté, co umožní zúčastněným státům, aby si navzájem předložily svá písemná a ústní vyjádření. Pouze pokud by Komise nevydala odůvodněné stanovisko ve lhůtě 3 měsíců, může být věc předložena ESD i bez stanoviska Komise. Komise v této fázi řízení nemá plnit roli žalobce, ale spíše má vystupovat jako „rozhodčí, popř. prostředník“^{85c}. Zde se jedná o poněkud odlišné případy než použití čl. 273 SFEU, který vyžaduje souhlas obou členských států ve sporu a to na základě rozhodčí smlouvy.

Případy podávání žalob na členský stát jiným členským státem jsou ale spíše ojedinělé⁸⁶. Běžně totiž členské státy dávají přednost neformální stížnosti u Komise a formální postup pak již nechávají na Komisi a ESD.

V praxi je tento nástroj využíván *zcela výjimečně*. Dokonce i ve velmi vypjatých situacích, jako byl např. spor o omezení dovozu britského hovězího na kontinent, kdy Francie v kontextu epidemie BSE udržovala sankce nad rámec omezení dle evropského práva, se Velká Británie zdržela podání žaloby na Francii, když upřednostnila řešení politické. Důvody nevyužívání horizontální žaloby členskými státy jsou v podstatě dvojí:

- a. riziko, že by se žalující stát stal adresátem jiné horizontální žaloby podané zažalovaným státem, neboť případy neplnění unijního práva se vyskytují ve všech státech;
- b. možnost přimět (neformální cestou) k podání žaloby Komisi samotnou. Specifika svého zájmu pak může daný stát vyjádřit jako vedlejší účastník řízení.

Role tohoto nástroje tak zůstává s ohledem na výše uvedené spíše marginální.

⁸⁵ Dashwood A. and White R. – „, *Enforcement actions under Articles 169 and 170 EEC*“, (1989), 14 EL Rev., 388

⁸⁶ Např. případ C-388/95 „*Belgie versus Španělsko*“, ECR 2000, I-3123, týkající se volného pohybu zboží

6.2. Předsoudní fáze řízení

Celý proces řízení je zahájen tím, že Komise obdrží informace nebo náznaky možného porušení práva EU ze strany některého členského státu. Zdroje těchto informací mohou být různé. Zhruba 40% stížností adresují Komisi jednotlivci⁸⁷. Jak opakovaně zdůrazňuje ESD předsoudní fáze řízení má 2 funkce:

- 1) dát členskému státu příležitost napravit své pochybení před tím, než je celá záležitost předána soudu;
- 2) uvést argumenty na podporu své obhajoby proti tvrzení Komise⁸⁸.

Tato fáze probíhá tak, že Komise členskému státu nejprve zašle *formální upozornění*, v němž konstatuje, která vnitrostátní opatření dle jejího názoru představují rozpor s právem EU a požádá členský stát o zaslání jeho stanoviska v určené časové lhůtě. *Účelem tohoto formálního upozornění je vymezit předmět porušení povinností* ze strany členského státu a zároveň zjistit stanovisko dotčeného členského státu ve stanoveném časovém ohraničení. Komise není povinna popsat veškeré detaily svého podezření, stručné shrnutí důvodů, pro které spatřuje v jednání členského státu porušení Smluv, a z nichž bude členský stát schopen připravit svou obhajobu, je postačující.⁸⁹ Na počátku 60. let se sice objevily názory o povinnosti Komise navrhnout řešení problémové situace označené v odůvodněném stanovisku⁹⁰, ESD se k tomuto názoru ale nepřipojil.

Po vyjádření státu vydává Komise *odůvodněné stanovisko*, v němž již blíže specifikuje nedostatky v jednání členského státu. Podle ESD musí odůvodněné stanovisko představovat ucelený a podrobný soupis důvodů, které vedou Komisi k závěru, že je nutno zahajovat řízení pro porušení práva EU⁹¹. Tato fáze (formální upozornění – odůvodněné stanovisko) byla kritizována jako

⁸⁷ 27th Annual Rapport from the Commission on Monitoring the Application of Community Law , Annex I – Detection of infringement cases, zpráva uvádí, že v roce 2009 Komise obdržela 772 stížností na neplnění povinností, z nichž 46,5 % bylo adresováno jednotlivci, v roce 2008 to bylo 46,7% stížností obdržených od jednotlivců

⁸⁸ např. případ C-274/07, „Komise versus Litva“, [2008], ECR I-7117, para 20

⁸⁹ Případ C-148/05 „Komise versus Irsko“, [2007] ECR I-82, para 32

⁹⁰ Stanovisko GA Lagranga v kauze „Komise versus Itálie“, C-7/61

⁹¹ Případ C-279/94 „Komise versus Itálie“, [1979], ECR I-4743, para 20

příliš zdlouhavá již v průběhu jednání o Smlouvě o Ústavě, ale text nakonec pozměněn nebyl.

Podle judikatury ESD formální upozornění i odůvodněné stanovisko jsou úkony, které Komise činí na bázi principu kolegiality, jsou tedy výsledkem kolektivní spolupráce kolegia Komisařů. Tyto úkony nelze delegovat na jednotlivého Komisaře, neboť se nejedná o správní úkony ani o úkony v rámci managementu⁹².

Upomínací dopis ani odůvodněné stanovisko nejsou závaznými právními akty a nelze vůči nim podat žalobu na neplatnost ani žalobu na nečinnost.

Důležitým aspektem je to, že Komise musí ponechat členskému státu rozumný dostatek času na odpověď na její formální upozornění a odůvodněné stanovisko, popř. na přípravu obhajoby. K otázce „rozumnosti“ tohoto časového úseku měl ESD možnost vyjádřit se několikrát. ESD vyjádřil, že je zejména nutné vzít v potaz všechny okolnosti konkrétního případu. Komise dává obvykle členským státům lhůtu 2 měsíce až na zvláštní situace, které mohou odůvodnit i lhůtu kratšího trvání. Velmi krátké lhůty mohou být odůvodněny například tam, kde trvá urgentní zájem na co nejrychlejší nápravě situace členským státem, nebo tam kde je členský stát plně obeznámen s výtkami Komise dlouho před tím, že je zahájeno řízení jako takové⁹³. V takových případech ESD označil za přijatelnou i lhůtu dvou týdnů, jednoho týdne, dokonce i méně než jednoho týdne uloženou členskému státu pro reakci na formální upozornění nebo odůvodněné stanovisko⁹⁴. Na druhou stranu ale ESD odmítl uznat příliš krátké časové lhůty stanovené Komisí bez řádného odůvodnění. V případě „*Poultry Meat*“⁹⁵ ESD shledal jako nepřijatelný fakt, že Komise poskytla členskému státu pouze 5 dní na změnu vnitrostátní legislativy, která byla v platnosti více než 40 let, aniž by vyvolala žalobu Komise vůči členskému státu za celou dobu od jeho přistoupení k EU a navíc nebyl shledán žádný důvod pro urgentní zájem.

⁹² Případ C-191/95, „*Komise versus SRN*“, [1999], ECR I-2175, paras. 16-22 a dále pak případ C-1/100, „*Komise versus Francie*“, [2001] ECR I-9989, paras 79-87

⁹³ Případ C-293/85 „*Komise versus Belgie*“, [1998] ECR I-305, para 14

⁹⁴ Případ C-328/96, „*Komise versus Rakousko*“, [1999], ECR I-7479, 85/85

⁹⁵ Případ C-362/01, „*Komise versus Irsko*“, [2002], ECR I-11433, para 12

Další problematickou záležitostí může být situace, kdy Komise zašle členskému státu svoje odůvodněné stanovisko, aniž by vůbec vzala v potaz jeho vyjádření na její formální upozornění. Platí pravidlo, že Komise musí prošetřit všechny námitky a závěry adresované jí členským státem v časové lhůtě specifikované v samotném formálním upozornění. ESD uznal, že Komise je povinna vzít v potaz i takovou odpověď členského státu, která by byla zaslána po vypršení lhůty stanovené k odpovědi⁹⁶.

6.3. Soudní fáze řízení

Podání k ESD musí být úplné a vyčerpávající tak, aby ESD byl zřejmý obsah porušení práva EU. Přesný obsah podání je důležitý jednak pro daný členský stát, aby věděl, proti čemu se má obhajovat a dále samozřejmě i pro ESD, aby ten mohl určit, zda skutečně došlo k tvrzenému porušení povinností. Zejména ve vztahu k porušení spočívajícím v chybném jednání ve vztahu ke směrnicím EU, musí Komise zcela jednoznačně specifikovat, zda nedostatky v jednání členského státu spátruje v nedostatečné transpozici směrnic nebo její části, nebo zda nedostatky spočívají spíše v chybné aplikaci dané směrnice⁹⁷.

Předmět řízení před soudem musí být definovaný stejně jako v předchozí fázi řízení. *Žaloba Komise musí tedy spočívat na stejných základech jako její formální upozornění a odůvodněné stanovisko* a nemůže být předána ESD, pokud ve lhůtě určené v odůvodněném stanovisku členský stát provedl nápravu tvrzených nedostatků. V takovém případě platí, že došlo k nápravě pochybení ve lhůtě stanovené Komisí a to plně v souladu s čl. 258 SFEU⁹⁸.

Tam, kde došlo k nápravě až po vypršení lhůty stanovené Komisí, může v některých případech přetrvávat zájem na podání žaloby. A může se jednat i o případy, kdy členský stát zjednal nápravu ještě před zahájením soudní

⁹⁶ Případ C-266/94, „*Komise versus Španělsko*“, [1995] ECR I-1975

⁹⁷ Případ C-66/06 – „*Komise versus Irsko*“, paras. 58-59, Úř. Věst. C 6 z 10. 1. 2009

⁹⁸ Případ C-362/90, „*Komise versus Itálie*“, [1992], ECR I-2353, paras. 9-12

fáze řízení⁹⁹. Na druhé straně, pokud Komise neshledá přetrvávající zájem na pokračování v řízení, tak řízení ukončí, o čemž informuje ESD v souladu s čl. 77 Jednacího řádu ESD. V literatuře jsem se setkala s kritickým přístupem k častému zastavování řízení z důvodu, že členský stát zahájil kroky směřující k nápravě¹⁰⁰.

Judikatura zná celou řadu případů řešících nesoulad mezi soudní a předsoudní fází řízení, kdy si členské státy ESD stěžovaly, že nebyly schopny řádně připravit svou obhajobu s ohledem na vzájemné rozpory v obou fázích řízení. V tomto ohledu ESD několikrát zdůraznil, že *žalobní důvody nemohou jít nad rámec důvodů uvedených ve formálním upozornění a v odůvodněném stanovisku zaslaném Komisí dotčenému členskému státu*. Příkladem může být případ vedený se Španělskem týkající se transpozice směrnice o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (Směrnice o soukromí a elektronických komunikacích)¹⁰¹. Španělsko ve své obhajobě tvrdilo, že jeden z důvodů uvedených v žalobě nebyl předmětem odůvodněného stanoviska Komise, a je tudíž pro řízení nepřijatelný. Během slyšení Komise oponovala tím, že odůvodněné stanovisko musí být chápáno ve světle znění formálního upozornění, které obsahuje oba důvody pro podání žaloby. ESD však tuto argumentaci odmítl a uvedl, že Komise svou formulací odůvodněného stanoviska mohla skutečně ve Španělsku vyvolat dojem, že jeden z důvodů pro podání žaloby vypouští, a žalobu zamítl jako nepřijatelnou¹⁰². Na druhé straně však ESD vyjádřil, že *požadavek konsistence neznamená nutně přesnou shodu*. Zejména tam, kde změny jsou ryze formální, popřípadě tam, kde předmět řízení byl zúžen, si členské státy nemohou stěžovat, že utrpěly újmu na svých právech¹⁰³. Dále ESD upřesnil, že požadavek na konsistenci je dodržen, pakliže nedošlo k rozšíření nebo úplné změně původního předmětu stížnosti¹⁰⁴. Jediná výjimka připuštěná ESD spočívá v tom, že předmět stížnosti může být rozšířen o události, které nastaly

⁹⁹ Případ C-562/07, „Komise versus Španělsko“, paras 18-26, Úř. Věst C 282, z 21. 11. 2009

¹⁰⁰ Např. Houppermans, Pecho – „L'inflation des désistements et le pouvoir de la Commission européenne dans le cadre de l'article 226 CE“, (2006) RTDE, 289

¹⁰¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES

¹⁰² Případ C-186/06, *Komise versus Španělsko*, [2007], ECR I-12093

¹⁰³ Případ C-456/03, *Komise versus Itálie*, [2005], ECR I-5335, para 40

¹⁰⁴ Případ C-365/97, *Komise versus Itálie*, [1999], ECR I-7773, para 25

až po doručení odůvodněného stanoviska, jsou stejného druhu a zakládají stejné nedostatky v jednání členského státu jako jednání vyčtené v odůvodněném stanovisku samotném¹⁰⁵. V tomto kontextu je rovněž třeba zmínit článek 42 odst. 2 Jednacího řádu ESD, který jednoznačně stanoví, že: „*Nové důvody nelze předkládat v průběhu řízení, ledaže by se zakládaly na právních a skutkových okolnostech, které vyšly najevo v průběhu řízení*“. Na tomto základě je pak Komise oprávněna vyjasnit obsah stížnosti se zohledněním skutkových okolností poskytnutých jí členským státem v rámci jeho obhajoby.

V jiném případě měl ESD posoudit, jak postupovat v situaci, že členský stát porušil určité ustanovení práva EU a v průběhu předsoudní fáze řízení dojde ke změně tohoto porušeného ustanovení. ESD shledal, že v případě, že dojde ke změně porušeného právního předpisu, nelze předmět řízení rozšířit ani o povinnosti nově vzniklé na základě těchto změn v předpisu¹⁰⁶. Stejně ESD postupuje v případě, že nařízení je změněno směrnicí¹⁰⁷.

Současnou zvyklostí se stalo, že pokud Komise shledá nutnost pozměnit, nebo rozšířit předmět řízení o porušení Smlouvy, zašle členskému státu jedno nebo více doplňujících formálních upozornění nebo odůvodněných stanovisek. Na základě ustálené praxe platí, že otázka, zda došlo k porušení povinností členským státem, musí být zodpovězena po zhodnocení situace, která platí v členském státě na konci lhůty stanovené odůvodněným stanoviskem Komise¹⁰⁸.

Je rovněž důležité uvést, že ESD obecně odmítl argument členských států, který tvrdí, že žaloby na porušení povinností členským státem, které však není možné napravit, jsou zcela nepřipustné, neboť neexistuje možná náprava, která by vedla k ukončení takového řízení. Tento argument ESD odmítl např. v případě „*Waste water case*“¹⁰⁹, kde německé úřady tvrdily, že komunitární právní úprava zadávání veřejných zakázek je založena pouze na procesních předpisech, tudíž účinky jejich porušení byly vyčerpány již ve fázi, kdy k jejich porušení došlo. A dále SRN tvrdila, že tím, že dojde k uznání porušení

¹⁰⁵ Případ C-236/05, *Komise versus Velká Británie*, [2006], ECR I-10819, paras 12 a 13

¹⁰⁶ Případ C-174/07, „*Komise versus Itálie*“, paras. 16-18, Úř. Věst. C 269, z 10. 9. 2011

¹⁰⁷ Případ C-331/07, *Komise versus Řecko*, Úř. Věst. C 141, z 20. 6. 2009

¹⁰⁸ Případ 7/69, *Komise versus Itálie*, [1970], ECR 111 a další

¹⁰⁹ Případ C-20 a 28/01, *Komise versus SRN*, [2003], ECR I-3609

povinností ze strany členského státu, dojde k naplnění hlavního účelu řízení o porušení Smlouvy, takže jeho pokračování již není potřebné. ESD oba tyto argumenty odmítl s tím, že porušení pravidel týkajících se zadávání veřejných zakázek založených příslušnou směrnicí¹¹⁰ bude mít konsekvence do budoucna, tudíž nelze tvrdit, že následky takového porušení pravidel stanovených směrnicí se vyčerpaly ještě před uplynutím lhůty stanovené odůvodněným stanoviskem Komise.

6.4. Úprava důkazního břemene

Na základě opakovaných tvrzení ESD platí, že hlavní *důkazní břemeno leží na ramenech Komise*, která je povinna prokázat rozsah tvrzeného porušení a předložit ESD dostatek informací k tomu, aby ten mohl určit, zda skutečně k tvrzenému porušení došlo¹¹¹. Komise navíc nemůže spoléhat na pouhé předpoklady či domněnky, ale naopak musí shromáždit dostatečné množství důkazů pro svá tvrzení¹¹². Pak už je na členském státu, aby ten dodal dostatek argumentů na svou obhajobu a zpochybnil tak stanovisko Komise¹¹³.

Pravidla týkající se důkazního břemene sehrávají důležitou roli zejména v případech, kdy se jedná o úplnou a řádnou transpozici směrnic nebo o taková vnitrostátní opatření, která ohrožují naplňování 4 základních svobod EU.

S ohledem na výše uvedené bych ráda zmínila i fakt, že v některých případech není až tak jednoduché rozhodnout, na čí straně vlastně důkazní břemeno leží. Například případ „*Urban Waste Water*“¹¹⁴ Komise prohrála na základě toho, že neuvedla dostatek důkazů na podporu svých tvrzení o tvrzeném porušení povinností členským státem. V tomto případě se jednalo to, zda je nutné připustit snížení množství dusíku v některých oblastech Baltského moře, přičemž strany sporu se zásadně rozcházel v názorech.

Je nutno poznamenat, že komplikovanost a techničnost některých případů mohou vést k tomu, že Komise případ prohraje z toho důvodu, že

¹¹⁰ Směrnice 92/50 o veřejných zakázkách

¹¹¹ Případ C-159/94, *Komise versus Francie*, [1997] ECR I-5815, para 102

¹¹² Případ C-14/00, *Komise versus Francie*, [2003], ECR I-513, para 27 a další

¹¹³ Případ 272/86, *Komise versus Řecko*, [1998], ECR 4875, para 21 a další

¹¹⁴ Případ C – 335/07, *Komise versus Finsko*, Úř. Věst C 282, z 21. 11. 2009

podle ESD nepředloží dostatek důkazů dokládajících její tvrzení. Některé směrnice jsou totiž natolik složitého technického charakteru, že je velmi obtížné určit, zda byly zcela a řádně implementovány.

ESD dále ve své judikatuře několikrát zopakoval, že členské státy jsou vázány čl. 4 odst. 3 SEU, mají tedy povinnost činit vše potřebné k tomu, aby usnadnily Komisi plnění úlohy „strážce Smluv“ (podle čl. 17 odst. 1 SEU). Dále jsou povinny poskytovat Komisi veškerou součinnost, informace a dokumenty pro řízení o porušení povinností. Nedostatky v této součinnosti mohou vést k porušení čl. 4 odst. 3 SEU. Je nutno zdůraznit, že Komise často nemá dostatek pravomocí k vyšetřování a musí se tak spolehnout na informace z vnějších zdrojů, zejména od dotčených členských států.

6.5. Předběžná opatření

Na základě článku 279 SFEU platí, že ESD může ve věcech, které mu byly předloženy, nařídit *nezbytná předběžná opatření*. ESD ve své judikatuře dovodil, že toto jeho oprávnění není nijak omezeno, lze jej tedy použít i na případy řešení porušení povinností plynoucích ze Smluv¹¹⁵. ESD má obecně k dispozici různé možnosti předběžných opatření. Zejména v případech, kdy se jedná o poskytování protiprávních státních podpor, ESD často nařídí dotčenému členskému státu okamžitě přestat s poskytováním takových podpor¹¹⁶.

Pokud se však týká předběžných opatření v rámci řízení o porušení Smluv, je jejich přehled poněkud omezený. Většina případů se datuje do 70. a 80. let minulého století.

Výjimkou je několik případů z nedávné minulosti, například případ „*Spring Hunting*“¹¹⁷, v němž Komise předložila ESD argumenty pro to, aby ten učinil předběžná opatření bránící Maltě aplikovat výjimku z ustanovení

¹¹⁵ Např. případ 2/82, *Komise versus Francie*, [1982], ECR 841

¹¹⁶ Případy 31/77 a 53/77, *Komise versus Velká Británie*, [1977], ECR 921

¹¹⁷ Případ C-76/08, *Komise versus Malta*, [2008] ECR I-0064

směrnice na ochranu ptáků¹¹⁸, která by povolila lov dvou druhů ohrožených ptáků během období jejich stěhování v letech 2008 a 2009. Zajímavé na tomto případě je, že ESD skutečně učinil potřebná opatření k tomu, aby Maltě zabránil uplatnit tuto výjimku, ale pouze pro rok 2008, neboť ESD shledal, že k jednání pro rok 2009 není dostatečně urgentní potřeba.

Neochota k častějšímu uplatňování článku 279 SFEU je zcela pochopitelná, neboť *ESD nemá žádný zájem na tom, aby zasahoval do vnitřních pravomocí členských států*. Zmíněný článek bude tedy aplikován pouze tehdy, pokud se nenajde vhodný alternativní způsob jak efektivně napravit závažné porušení povinností plynoucích ze Smluv členským státem, které vyžaduje obzvláště rychlou reakci, aby se zabránilo dalšímu porušování veřejných nebo soukromých zájmů chráněných právem EU.

6.6. Obrana členských států

V rámci obrany vůči tvrzení Komise mohou členské státy uvádět argumenty dokládající, že žaloba vůči nim je zcela nebo částečně nepřipustná a nároky proti nim zcela nebo částečně nepodložené.

Jak jsem již uvedla v této práci, pokud se Komise v průběhu řízení dopustí administrativních chyb, a to v kterékoliv fázi řízení, bude její žaloba buď částečně, nebo zcela prohlášena za nepřijatelnou. Je nutno poznamenat, že upozornění na tyto chyby Komise nemusí přijít ze strany členského státu, ale může je odhalit až samotný ESD.

Co se týká samotné obrany, členské státy jsou oprávněny uvádět nové důkazy na svou obhajobu před ESD a nejsou vázány pouze těmi argumenty, které uvedly v předsoudní fázi řízení. ESD ve své judikatuře dovedl, že *“neexistuje žádné procesní pravidlo, které by nutilo členské státy k tomu, aby*

¹¹⁸ Směrnice Rady 79/409/EEC z 2. 4. 1979 o ochraně volně žijících ptáků, O. J. 1979, L 103/1

*vedly všechny argumenty na svou obhajobu v průběhu předsoudní fáze řízení*¹¹⁹.

Názor ESD lze vyložit tak, že článek 258 SFEU má za cíl objasnit, zda došlo k porušení povinností vyplývajících ze Smluv či nikoli. A pokud takové porušení nenastalo, ESD nemůže dojít k odlišnému názoru jen proto, že žalovaný členský stát nebyl schopen předložit řádně a včas důkazy o své nevině a podpořit je dobrými argumenty.

Je nezbytné uvést, že od samého počátku se ESD staví *odmítavě k uznání principu reciprocity*. Konkrétně pak tvrzení, že jiný členský stát, popř. dokonce instituce EU (zejména Komise) se dopustily stejného porušení povinností plynoucích ze Smluv, nepředstavuje pro ESD přijatelný argument obhajoby¹²⁰.

Stejně nepřijatelným argumentem pro obhajobu se jeví princip stejného zacházení se všemi členskými státy, tzn. nepřijatelnost požadavku, aby Komise jednala současně proti všem členským státům, které se dopustily porušení povinností plynoucích ze Smluv. Takové jednání Komise by podle některých zablokovalo činnost Komise na dlouhou dobu k újmě subjektů poškozených protiprávním stavem¹²¹.

Základním principem platným pro obhajobu je, že členské státy zásadně nemohou spoléhat na pravidla, praktiky a okolnosti platné v jejich vnitrostátní legislativě jako odůvodnění pro porušování povinností plynoucích z práva EU. Důvodem je samotný objektivní charakter řízení pro porušení Smlouvy, který si klade za cíl znovunastolení vlády práva spíše než zdůrazňování chyb vnitrostátních administrativ.

Dále považuji za vhodné doplnit, že podle stávající judikatury platí, že pokud členský stát zjistí, že má nepředvídatelné problémy s implementací určitého pravidla EU, má tyto své pochybnosti zaslat Komisi ke zvážení. V takovém případě musí Komise i členský stát respektovat ustanovení čl. 4

¹¹⁹ Případ C-414/97, *Komise versus Španělsko*, [1999] ECR I-5585, paras.16-18

¹²⁰ Případ C-79/94, *Komise versus Řecko*, [1995], ECR I-1071, nebo případ C-531/06, *Komise versus Itálie*, Úř. Věst. C 153, ze 4. 7. 2009, para 24, dále k tomu např. Simon D. – „Komunitární právní řád“, ASPI, 2005, str. 648

¹²¹ Ibáñez Alberto – PART II – „The European Commission - The standard administrative procedure for supervising and enforcing EC law” : EC Treaty Articles 226 and 228”, Law and Contemporary Problems (2005), volume 68, issue 1, str. 135 - 160

odst. 3 SEU, který zakládá povinnost vzájemné spolupráce členských států a institucí EU v dobré víře tak, aby se předešlo obtížím při plném respektování ustanovení Smluv¹²².

Ve světle této judikatury odmítl ESD uznat jako ospravedlnění pro porušení Smluv např. tvrzení o předčasném rozpuštění národního parlamentu¹²³, nezbytnost změnit určitá opatření vnitrostátní legislativy¹²⁴, popř. místní sociální problémy, nebo riziko stávků¹²⁵.

Stejně tak se ESD jeví jako nepřijatelné argumenty o komplexnosti předpisů EU, které je nutno transponovat¹²⁶, popř. příliš velké množství prováděcích opatření, které je nutno přijmout¹²⁷, nebo příliš krátký časový limit pro transpozice¹²⁸. Důvodem pro toto odmítnutí je fakt, že členské státy se účastní přípravného a následně schvalovacího procesu směrnic EU, takže by měly připravit všechna případná vnitrostátní opatření nutná pro jejich implementaci.

Nejasným zůstává, zda je možné uznat nedostatek přesnosti a jasnosti pravidel práva EU jako omluvu pro pochybení ze strany členského státu. Novější judikatura se kloní spíše k negativní odpovědi na tuto otázku. V případě „*Safety Regime for Fishing Vessels*“¹²⁹ neuznal ESD argument nizozemských úřadů o nejasnosti směrnice¹³⁰, kterou bylo třeba transponovat, a jejího překladu. ESD tyto argumenty zamítl a prohlásil, že podle stávající judikatury je irelevantní to, že k pochybení členského státu došlo díky technickým obtížím souvisejícím s implementací daného předpisu. Podobně se ESD vyjádřil v již zmiňovaném případě o zadávání veřejných zakázek¹³¹, kde jednoznačně odmítl argument italského státu, který tvrdil, že se zřejmě dopustil

¹²² Případ 94/87, „*Komise versus SRN*“, [1989], ECR 175, para 9

¹²³ Případ 100/77, „*Komise versus Itálie*“, [1978] ECR 879

¹²⁴ Případ C-40/07, „*Komise versus Itálie*“, [2007] ECR I-155

¹²⁵ Případ 70/86, „*Komise versus Řecko*“, [1978] ECR 3558

¹²⁶ Případ C-40/07, „*Komise versus Itálie*“, [2007] ECR I-155

¹²⁷ Případ C-383/00, „*Komise versus SRN*“, [2002] ECR I-4219

¹²⁸ Případ C-319/99, „*Komise versus Francie*“, [2000] ECR I-439

¹²⁹ Případ C-364/00, „*Komise versus Nizozemí*“, [2002] ECR I-4177, paras 7-10

¹³⁰ Směrnice Rady č. 97/70/EC upravující jednotný bezpečnostní režim pro rybářské lodě v délce 24 m a více, O. J. 1998, L 34/1

¹³¹ Případ C-385/02, „*Komise versus Itálie*“, [2004] ECR I-8127, para 40

pochybení z toho důvodu, že italská verze příslušné směrnice¹³² byla nejednoznačná.

V podstatě jediný argument obhajoby, který ESD uznává, je princip *vis maior*, tedy absolutní nemožnosti. Ve známém případě „*Statistical Return case*“¹³³ ESD uznal, že teroristický útok může způsobit správním orgánům členského státu nepředvídatelné potíže.

Na druhou stranu ale ESD prohlásil, že taková omluva je relevantní pouze pro období nutné k překonání škod vyvolaných útokem a nelze se tímto argumentem hájit ještě 5 let po útoku.

Judikatura k tomuto tématu se jeví jako konstantní, když ESD opakovaně vyjádřil, že *jedinou uznatelnou obranou členského státu pro pochybení v otázce uplatňování evropského práva je stav, kdy bylo skutečně objektivně nemožné pro členský stát dodržet své evropsko-právní závazky*.

ESD ve své judikatuře dále objasnil, co lze zahrnout pod pojem vyšší moc. Například ve svém rozsudku „*Financial Contribution*“¹³⁴, ESD prohlásil, že za okolnosti vyšší moci, které vylučují protiprávnost v jednání členského státu, lze považovat vnější okolnosti, které způsobily, že nějakou důležitou funkci nebylo možno vykonat. Tento argument nevyžaduje absolutní nemožnost, nicméně trvá na existenci abnormálních obtíží nezávislých na vůli dotčených osob a na nevyhnutelnosti vzniku těchto situací i přes dostatečnou a řádně vykonanou péči.

V neposlední řadě platí, že pravidlo upravené v článku 277 SFEU (bývalý článek 241 SES) nelze na případy porušení práva EU členským státem aplikovat. Toto pravidlo umožňuje tzv. privilegovaným žalobcům, tj. členským státům a orgánům EU napadat platnost určitých rozhodnutí i po uplynutí časové lhůty k tomu stanovené čl. 263 SFEU (původně čl. 230 SES). Důvodem pro nemožnost aplikace tohoto ustanovení na řízení pro porušení Smluv je fakt, že by tím došlo k oslabení principu právní jistoty. Na druhou stranu je třeba uvést, že někteří odborníci zpochybňují absolutní platnost tohoto pravidla a

¹³² Směrnice Rady č. 93/37/EEC concerning the coordination of procedures for the award of public work contracts, O. J. 1993, L 199/54

¹³³ Případ C-101/84 „*Komise versus Itálie*“, [1985] ECR 2629

¹³⁴ Případ „*Komise versus Řecko*“, [1978], ECR 3558

polemizují s tím, zda by nebylo vhodné povolit užití čl. 277 SFEU alespoň na případy aktů obecné povahy, tj. směrnic a nařízení v případě postupu podle čl. 258 a 259 SFEU¹³⁵. Pro své přesvědčení mají dotyční hned několik důvodů. Jednak se zdá, že znění čl. 277 SFEU umožňuje taký postup, dále se jeví, že judikatura ESD sice ne zcela jednoznačně, ale přesto rovněž takovou alternativu připouští¹³⁶. Například v případě *ECOWAS*¹³⁷ generální advokát Mengozzi došel k závěru, že v určitých případech by měli privilegovaní žalobci mít možnost použít čl. 277 SFEU v souvislosti s čl. 263 SFEU a to zejména v situacích, kdy se jedná o akty obecné povahy. Nicméně ESD se nevyjádřil zcela jednoznačně.

Někteří autoři nejsou zcela přesvědčeni, že v rámci řízení o porušení závazků plynoucích z evropského práva členským státem lze aplikovat čl. 277 SFEU jakožto základ obrany členského státu proti nedodržení závazků plynoucích z právních aktů obecné povahy, tedy nařízení a směrnic. Poukazují na skutečnost, že privilegovaní žalobci, tedy členské státy a instituce EU se účastní od samého začátku legislativního procesu, takže mají možnost napadnout neplatnost legislativních aktů již v průběhu procesu jejich přijímání. Dále je jasné, že prohlášení o neaplikovatelnosti nařízení nebo směrnice, tedy aktu obecné povahy, vyvolá daleko více problémů než stejné prohlášení o neplatnosti individuálního aktu, tedy rozhodnutí s působností jen na jednotlivé členské státy, kterým je adresováno. Napadená nařízení a směrnice zůstávají v platnosti ve vztahu k ostatním členským státům až do doby přijetí pozměňovací legislativy, kdežto napadené individuální právní akty pozbývají praktických dopadů.

V každém případě ESD uznal, že čl. 277 SFEU lze aplikovat tam, kde došlo k natolik závažnému porušení neimplementovaného nebo neaplikovaného pravidla evropského práva, že toto pravidlo musí být

¹³⁵Např. Schermers, Waelbroeck – „*Judicial Protection in the European Union*“, 6th edition, Kluwer Law International, leden 2000, str. 1266

¹³⁶ Případy 48/85 „*Komise versus SRN*“ [1986], ECR 2549 a C-258/89 „*Komise versus Španělsko*“, [1991] ECR I-3977

¹³⁷ Případ C-91/05 „*Komise versus Rada*“, [2008], ECR I-3651

považováno za neexistující¹³⁸. Závažnost takovýchto okolností, které by mohly způsobit neexistenci určitého pravidla evropského práva, může však nastat jen v extrémních situacích, z důvodu zachování principu právní jistoty.

6.7. Následky odsuzujícího rozsudku

Rozsudky ESD v případech řízení pro porušení práva EU členským státem mají *deklaratorní povahu*. ESD není nadán pravomocí zrušit právní akt, popř. jej prohlásit za neplatný nebo neaplikovatelný. Nemůže ani nařídít členskému státu přijmout nebo vykonat nějaké zvláštní opatření k nápravě situace nebo odstranění porušení.

ESD svým rozsudkem buď zamítne žalobu, nebo konstatuje, že členský stát selhal v plnění svých povinností uložených mu nějakým specifickým pravidlem evropského práva. Cílem zjištění porušení je vynutit aplikaci práva Unie žalovaným státem.

Bezprostředním účinkem rozsudku tedy je povinnost provést jej. Takový nález ukládá dotčenému členskému státu přijmout veškerá nezbytná opatření, která vyplývají z rozsudku ESD tak, jak to stanoví znění čl. 260 SFEEU. Tento závazek platí pro všechny vnitrostátní orgány členského státu, včetně orgánů soudních¹³⁹. ESD nemůže uložit státu žádné konkrétní plnění nebo chování, ale ukládá povinnost odstranit protiprávní stav. Celý proces až po vynesení závazného rozsudku ESD trvá obvykle přibližně dva roky a pak v závislosti na působení možných sankcí dochází k nápravě závadného stavu v období dalších dvou až tří let. Přestože pravidla tohoto procesu jsou pro všechny členské státy stejná, dochází k tomu, že některé státy naplňují rozsudky ESD rychleji než jiné.

Proč tomu tak je?

V odborné literatuře lze nalézt dva typy vysvětlení.

¹³⁸ Případ daně na alkoholické nápoje, „*Komise versus Řecko*“, [2004], ECR I-08923, paras. 19-20

¹³⁹ Spojené případy C-314/81, 315/81, 316/81 a 83/82, „*Waterkeyn*“, [1982], ECR 4337, para 14

Jedno zdůrazňuje význam *jednání mezi příslušnými zástupci dotčeného členského státu a evropským advokátem*, který reprezentuje ESD. Řízení před Soudním dvorem je upraveno jeho Jednacím řádem¹⁴⁰. V zásadě se skládá z písemné a ústní fáze, přičemž hlavní důraz je kladen právě na písemnou část řízení. Písemná část řízení zahrnuje doručení žalob, písemných podání, žalobních odpovědí a vyjádření, případně replik, jakož i veškerých podpůrných listin a dokladů nebo jejich ověřených opisů stranám a orgánům Společenství, jejichž rozhodnutí jsou předmětem sporu. Naproti tomu ústní část řízení bývá krátká a zahrnuje přednesení zprávy soudce zpravodaje, slyšení zmocněnců, poradců a advokátů, jakož i přednesení návrhu rozhodnutí generálního advokáta a podle potřeby i výslech svědků a znalců (čl. 20 Statutu). Jednání jsou v zásadě veřejná, nerozhodne-li Soudní dvůr z vážných důvodů z úřední povinnosti nebo na návrh stran jinak. Na těchto jednáních probíhá argumentace k tomu, jak by měla být vyloženo porušené evropské pravidlo a jaká by měla být jeho správná aplikace. Tento argumentační proces má jak písemnou, tak i ústní fázi. Na závěr ústní části, kdy jsou shromážděny veškeré potřebné důkazy a vyslechnuty argumenty zúčastněných, vypracuje Generální Advokát písemné stanovisko, v němž shrne výsledky jednání a navrhne možný závěr ESD. Podle této teorie je *rozhodující průběh argumentační výměny názorů mezi zástupci členského státu a zástupci evropských institucí*. Pokud ti najdou společný výklad příslušné porušené normy a podaří se jim přesvědčit vládu dotčeného členského státu o významu příslušné normy, k nápravě závadného stavu dochází rychleji¹⁴¹.

Dalším motivem pro rychlou nápravu závadného stavu je riziko uložení finanční sankce. Jejich výše musí být nastavena tak, aby se jednoduše řečeno členskými státem vyplatilo závadný stav napravit ještě před jejich uložení.

Přes to, že v rozsudcích ESD se objevuje formulace, že „*členskému státu se ukládá náhrada nákladů řízení*“, platí, že náklady řízení nenesou členský stát žádné. V rámci řízení, které probíhá mezi členskými státy a Komisí se totiž

¹⁴⁰ Úř. věst L 176, 4. 7. 1991, s. 7, ve znění pozdějších změn.

¹⁴¹ Diana Panke – „Why the ECJ restores compliance faster in some cases than in others“, Berlin Working Paper on European Integration, no 4, říjen 2007, str. 20

uplatňuje nepsané pravidlo, podle kterého si tyto subjekty žádné náklady řízení nenárokují. ESD je financován z rozpočtu EU, takže z jeho strany k požadavku na úhradu nákladů rovněž nedochází.

Nepřímým účinkem rozsudku pak je jeho působnost s určitými důsledky *rei iudicatae*. Jednou z funkcí řízení pro porušení Smluv je totiž umožnit, aby evropský soudce rozhodl o rozporech ve výkladu určitého ustanovení evropského práva, pokud jde o jeho smysl a působnost, které vznikly mezi Komisí a členskými státy. Takový *výklad podaný ESD* v rámci řízení pro porušení Smluv působí *erga omnes* se stejnou závaznou silou jako výklad podaný v rámci řízení o předběžné otázce týkající se výkladu. Vnitrostátní soudy jsou často nuceny opírat svá rozhodnutí o „*autoritu věcí již vyložené*“ pojící se s již existujícím rozsudkem ESD pro porušení Smluv, který byl vydán v souvislosti s touž evropsko-právní normou ve vztahu k dotčenému členskému státu a případně i ve vztahu k jinému členskému státu. Je také možné, že vnitrostátní soudy přeruší některé své řízení a rozhodnou se vyčkat na výklad, který ESD podá v rámci některého probíhajícího řízení pro porušení Smluv. S tím úzce souvisí doktrína „*acte clair*“, kterou se zabývá v kapitole desáté věnované řízení o předběžné otázce.

Důsledkem rozsudku ESD konstatujícího porušení Smluv může být i *povinnost k náhradě škody* způsobené státem porušením svých povinností. Touto povinností státu k náhradě škody se však zabývá v samostatné kapitole, a tedy je tato problematika podrobněji rozebrána níže.

Členský stát musí zahájit opatření směřující k naplnění rozsudku ESD okamžitě a k jeho naplnění musí dojít *co nejříve*¹⁴².

Tématem k diskusi by mohla být otázka, zda má ESD pravomoc omezit retroaktivní účinky svých rozhodnutí o porušení práva EU¹⁴³. Protože se jedná o rozsudky s deklaratorní povahou, je jasné, že konstatování porušení práva EU má účinky „*ex tunc*“.

Smlouva neobsahuje žádné ustanovení, obsahově odpovídající čl. 264 odst. 2 SFEU týkající se žalob na neplatnost aktu, které by opravňovalo ESD

¹⁴² Spojené případy 227,228,229 a 230/85 „*Komise versus Belgie*“, [1988], ECR 1, para 11

¹⁴³ Waldhoff Ch. – „Recent developments relating to the retroactive effect of decisions of the ECJ“, (2009) CML Rev., Vol. 46, No. 1, str. 173-190

omezit účinky rozsudků vydaných v rámci řízení podle čl. 258 SFEU. ESD se k tomuto problému doposud jednoznačně nevyjádřil, takovou možnost tedy ani jednoznačně nevyloučil. Tuto problematiku ESD řešil nejdříve ve 2 případech z roku 1997, konkrétně pak v případech „*Pension for migrant workers*“¹⁴⁴ a „*Access to roads on payment of a toll*“¹⁴⁵. V obou případech ESD odkázal na dobře zavedený princip, podle něhož pouze výjimečně, při aplikaci obecného principu právní jistoty, se může ESD rozhodnout omezit časové účinky rozsudku. V obou výše uvedených případech však ESD došel k závěru, že nenastaly podmínky pro takto výjimečný postup a požadavky orgánů členských států zamítl.

Ve dvou novějších případech se ESD opět zabýval touto problematikou, když vnitrostátní orgány členských států Řecka a Polska¹⁴⁶ opět žádaly, aby ESD omezil retroaktivní účinky svého rozhodnutí, aby se tak zamezilo negativním ekonomickým následkům. ESD se však přidržel svého původního názoru a nevyloučil možnost takového omezení, nicméně v těchto konkrétních případech požadavky odmítl z faktických důvodů.

6.8. Podrobněji ke změnám v řízení zavedeným Lisabonskou smlouvou

Ustanovení čl. 260 odst. 2 upravuje *sankční řízení* vůči členskému státu. V případě, že členský stát nevykoná opatření nutná k odstranění protiprávního stavu, může Komise novým návrhem u ESD požadovat, aby přikázal tomuto státu zaplatit paušální náhradu nebo penále. Návrh na uložení sankce mohl tedy být uplatněn pouze tehdy, byla-li úspěšná dozorčí žaloba v téže věci. Soudní kontrola je tedy dvoufázová, první fází je vynesení rozsudku o porušení práva, druhou fází je pak sankční řízení. Tento postup je často kritizovaná jako zdlouhavý a nepříliš efektivní.

¹⁴⁴ Případ C-35/97, „*Komise versus Francie*“, [1998] ECR I-5325

¹⁴⁵ Případ C-359/97, „*Komise versus UK*“, [2000] ECR I-6355

¹⁴⁶ Případ C-178/05, „*Komise versus Řecko*“, [2007] ECR I-4185 a případ C-475/07, „*Komise versus Polsko*“, Úř. Věst. C 82, ze 4. 4. 2009

Podle původní úpravy, čl. 228 SES bylo totiž nutné, aby Komise nejdříve opět umožnila členskému státu vyjádřit se k žalobě, poté musela vydat odůvodněné stanovisko a teprve po této předsoudní fázi mohla podat žalobu, pokud dotyčný členský stát v jí stanovené lhůtě nepřijal opatření k nápravě.

Povinnost vydat odůvodněné stanovisko byla z postupu v ustanovení čl. 260 odst. 2 vypuštěna spolu s lhůtou k nápravě, a *Komise tedy nyní může, poté co umožní členskému státu se vyjádřit, podat žalobu přímo*. Má-li Komise za to, že některý členský stát nepřijal opatření, která pro něj vyplývají z rozsudku ESD, vykoná ve fázi postupu, který předchází zahájení soudního řízení pouze jeden krok, a sice vyzve dopisem členský stát, aby se vyjádřil¹⁴⁷. Pokud následně Komise není spokojena s odpovědí členského státu, nebo pokud ten se nevyjádřil, může být věc předložena ESD, a to podle čl. 260 odst. 2.

Tento postup by měl napomoci urychlit celé řízení tak, že lhůta pro vyřízení případu v délce 12 až 24 měsíců navrhovaná v roce 2005¹⁴⁸ by se měla zkrátit na 8 až 18 měsíců¹⁴⁹.

Lisabonská smlouva dále přinesla změnu v čl. 260 odst. 3, který umožňuje spojení dvoufázové kontroly v případech nedodržení povinnosti oznámit Komisi, jak byla členským státem provedena transpozice směrnice přijaté legislativním způsobem (tedy podle čl. 294 SFEU). Komise má nyní možnost, na základě vlastního uvážení, požádat o uložení paušální částky nebo penále již při prvním předložení věci ESD dle čl. 258 SFEU. Tato možnost přichází v úvahu ale pouze pro nesplnění notifikační povinnosti, a to ještě jen pro případy směrnic přijatých legislativním postupem. Cílem této změny je silněji stimulovat členské státy k tomu, aby prováděly směrnice ve lhůtách stanovených evropským zákonodárcem a zajistily tak plnou efektivnost unijních předpisů.

¹⁴⁷ Jako přechodná úprava platí, že v případech, kdy byla výzva zaslána před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, pošle se dotčenému členskému státu doplňková výzva s informací, že v další fázi řízení bude věc předložena ESD, a nikoli již odůvodněné stanovisko

¹⁴⁸ Bod 3 sdělení Komise – Evropa přinášející výsledky- uplatňování práva Společenství (KOM (2007)502)

¹⁴⁹ Bod 3 Sdělení Komise – Provádění čl. 260 odst. 3 SFEU, SEK (2010)1371, z 11. 11. 2010

Komise, jakožto strážkyně Smluv, má v rámci nového čl. 260 odst. 3 rozhodující roli, neboť disponuje pravomocí zahájit řízení podle čl. 258 a v rámci tohoto řízení vznést zároveň žádost podle čl. 260 odst. 3, v níž navrhuje zaplacení paušální částky, nebo penále, nebo obojího, ve stanovené výši. ESD rozhodne o peněžité sankci, přičemž její výše nepřekročí výši částky navrženou Komisí¹⁵⁰. Platební povinnost nabude účinku ke dni stanoveném ESD v jeho rozsudku. Čl. 260 odst. 3 se nepoužije pro případy neprovedení nelegislativních směrnic. U nich platí, že Komise bude i nadále předkládat věci ESD podle čl. 258 a násl. a v případě, že dotčený členský stát nepřijme opatření, která pro něj vyplývají z rozsudku pro nesplnění povinnosti, věc znovu předloží ESD podle čl. 260 odst. 2.

Ani tato nová právní úprava se neobešla bez kritických hlasů. Například Generální Advokát Ruiz-Jarabo Colomer ve svém stanovisku v případě „*Waste Disposal Case*“¹⁵¹ uvedl, že dotčená právní úprava je příliš stručná a není ani zcela jednoznačné, v jakých případech ji Komise skutečně použije.

Komise sama totiž připustila, že tento nástroj nepoužije tehdy, jestliže se členský stát dopustí neúplného oznámení prováděcích opatření. Jinými slovy, pokud dotčený členský stát Komisi poskytne všechna nezbytná vysvětlení o tom, že provedl směrnici v celém rozsahu, tedy že splnil svou povinnost oznámit prováděcí opatření¹⁵².

Lze se domnívat, že se jedná o *významný posun* ve snaze zefektivnit řízení pro porušení Smluv, zejména vezme – li se v potaz, že právě porušování notifikační povinnosti je nejčastějším případem porušování Smluv.

Jako problematické však je možné hodnotit další rozšíření diskreční pravomoci Komise, je totiž zcela na její úvaze, zda tento nástroj využije či nikoli, tedy zda využití této možnosti bude pokládat za vhodné či nikoliv.

Průběh řízení tak, jak je upraven v čl. 260 SFEU se shoduje s úpravou v čl. 258 SFEU. To tedy znamená, že veškeré mechanismy upravené čl. 258

¹⁵⁰ Sdělení Komise – Provádění čl. 260 odst. 3 SFEU, SEK(2010)1371, z 11. 11. 2010

¹⁵¹ Stanovisko Generálního Advokáta v případě C-387/97 „*Komise versus Řecko*“, [2002]ECR I-5047, para 1

¹⁵² Sdělení Komise – Provádění čl. 260 odst. 3 SFEU, SEK (2010) 1371 z 11. 11. 2010

včetně velice důležité předsoudní fáze řízení jsou plně aplikovatelné i na čl. 260 SFEU.

7. Sankce

Původní Římská smlouva vůbec nepočítala s žádným sankčním mechanismem, který by nutil členské státy k tomu, aby odstranily nedostatky spočívající v porušení normy práva EU, což se postupem času stalo terčem kritiky zdůrazňující nedostatek efektivnosti a použitelnosti řízení pro porušení Smlouvy.

Možnost ukládání pokuty nebo paušálního penále byla ESD svěřena Maastrichtskou smlouvou. Komise v prvních letech tohoto postupu příliš nevyužívala, například v prvních 7 letech použila Komise tohoto článku jen v 21 případech, z nichž se pouze 6 dostalo za administrativní fázi řízení a pouze jeden případ skončil rozsudkem ESD. V průběhu času se však používání tohoto článku stalo pravidelnějším. Například v roce 2009 rozhodoval ESD více než 10 případů, v nichž Komise žádala uložení finančních sankcí vůči dotčenému členskému státu.

Rozsudek „*Chania II*“¹⁵³ se stal prejudikátem z hlediska úvah o výši peněžité sankce.

Právní úprava sankcí v zakládacích Smlouvách je velmi stručná, Komise se proto v průběhu let snažila osvětlit veškeré nejasnosti. Již v letech 1996 a 1997 vydala dvě sdělení ad hoc¹⁵⁴, kterými se snažila výkladem zaplnit mezery v úpravě ve zřizovacích smlouvách. Tato Sdělení byla nahrazena Sdělením Komise z roku 2005¹⁵⁵. V tomto svém Sdělení Komise naznačuje změnu ve svém přístupu, když uvažuje o tom, že by pro všechny případy

¹⁵³ C- 387/97, „*Komise versus Řecko*“, rozsudek ze 4. 7. 2000

¹⁵⁴ Information from the Commission – Memorandum on applying Art. 171 of the EC Treaty (O.J.1996, C 242/6) a Information from the Commission – Method of calculating the penalty payments provided for pursuant to Art. 171 of the EC Treaty (O.J. 197, C 63/2)

¹⁵⁵ Communication from the Commission – Application of Art. 228 of the EC Treaty, SEC(2005), 1658

postupu podle čl. 228 SES do budoucna navrhla minimální fixní paušální částku, která by představovala sankci za porušení závazku plynoucího z komunitárního práva v průběhu řízení mezi čl. 226 a 228 SES. Komise se vyjádřila tak, že při stanovení výše sankce musí hrát rozhodující roli následující kritéria:

- a. závažnost porušení práva;
- b. doba trvání tohoto porušování;
- c. odstrašující účinek sankce postačující k zamezení recidivy.

Zkušenosti ukázaly, že členské státy obvykle zjednájí nápravu protiprávního stavu až v pozdním stádiu, nejlépe až v poslední fázi řízení podle čl. 260 SFEU. Čl. 260 odst. 3 SFEU je pokusem o nápravu tohoto nežádoucího jevu. Je totiž jasné, že pokud Komise navrhne ESD uložení penále pro nevyhovění rozsudku podle čl. 258 SFEU teprve po jeho vynesení, je pozdní zjednání nápravy zcela beztrestné, a tudíž od tohoto opoždění účinně neodrazuje. Komise tedy vyjádřila názor, že pouhé uložení penále, aniž by bylo požadováno zaplacení paušální částky, by mohlo být dokonce považováno za souhlas s tím, že členský stát beztrestně pokračuje v porušování práva poté, co ESD konstatoval, že uvedený členský stát neplní své povinnosti. Komise je ale toho názoru, že již samo prodlení při výkonu rozsudku ESD představuje závažné porušení legality a právní jistoty.¹⁵⁶

Ve svém Sdělení z roku 2005 se Komise rozhodla, že bude ESD *vždy navrhopvat obě sankce*, uložení penále za každý den prodlení, v němž stát nevyhoví rozsudku podle ustanovení článku 258 SFEU a zaplacení paušální částky, která představuje sankci za pokračování v porušování práva v období mezi prvním rozsudkem pro porušení práva a rozsudkem podle článku 260 SFEU.

Zároveň však Komise nevyloučila možnost platby jediné paušální částky, pokud by to bylo odůvodněno zcela mimořádnými okolnostmi, například při opakovaných jednorázových porušeních práva nebo tehdy, jestliže

¹⁵⁶ bod 10.1. Sdělení Komise o použití článku 228 SES, (SEK (2005)1658), ve znění sdělení z 20. 7. 2010 (SEK (2010)923)

dotyčný členský stát provedl veškerá nutná opatření k výkonu rozsudku, ale musí ještě uplynout určitá doba, než nastane požadovaný účinek.

Důsledkem tohoto přístupu k uplatnění paušálních částek je to, že Komise nestáhne žalobu v případě, že členský stát po rozhodnutí o podání žaloby a vydání rozsudku podle čl. 258 SFEU zjedná nápravu. ESD, jenž nemůže uložit zaplacení penále, které by již bylo bezpředmětné, může naopak požadovat zaplacení paušální částky postihující dobu trvání porušování práva až do okamžiku zjednání nápravy, neboť tento aspekt právního sporu se bezpředmětným nestane.

Komise v kterékoliv fázi soudního řízení informuje ESD o tom, že došlo k nápravě. Pokud členský stát zjedná nápravu po vydání rozsudku podle čl. 258 SFEU, zanikne tím jeho povinnost platit penále.

Od této změny systému se očekává, že členské státy budou zjednávat nápravu rychleji a zároveň se tím sníží i počet případů, kdy je nutno podat žalobu k ESD podle čl. 258 SFEU.

Judikatura ESD se několikrát vyjádřila *k zásadě proporcionality při uplatňování sankcí, jejíž výše musí být přiměřená okolnostem, úměrná ke zjištěnému porušení práva i platební schopnosti daného státu*¹⁵⁷.

ESD dovodil, že:

Pokud Komise konstatuje, že došlo k několikerému porušení práva, anebo pokud lze každé takové porušení posoudit izolovaně na jasném objektivním základě, navrhně Komise pro každé takové porušení zvláštní sankci. Za určitých okolností podle ESD může nastat situace, kdy je pro členské státy mimořádně obtížné plné provedení směrnice, což je nutno vzít v potaz při ukládání sankce. Aby došlo k uložení sankce přiměřené okolnostem, je nutno vzít v úvahu případný pokrok dosažený členským státem při plnění jeho povinností¹⁵⁸. ESD dále zastává názor, že za jistých okolností může být nutné přizpůsobit časový rámeček pro posuzování pokračujícího porušování práva

¹⁵⁷ Rozsudek ESD ve věci C-387/97 „Komise versus Řecko“, bod 90 a rozsudek ve věci C-278/01 „Komise versus Španělsko“, bod 4, Úř. Věst. C 7, z 10. 1. 2004

¹⁵⁸ Body 47 až 52 rozsudku ve věci C-278/01 Komise versus Španělsko

po vyhlášení druhého rozsudku a pro stanovení data splatnosti penále¹⁵⁹. Někdy je totiž možné vyhodnotit stupeň vyhovění rozsudku až v pravidelných časových odstupech a je nutné zamezit tomu, aby výše penále dále narůstala, když již došlo k ukončení porušování práva, třebaže toto porušení dosud nemohlo být konstatováno. Za mimořádných okolností může být vhodné upustit od uložení penále. Jedná se o případy, kdy členský stát učinil veškerá opatření k nápravě protiprávního stavu, ale Komise následně potřebuje určitý čas ke zjištění účinnosti těchto opatření ve spolupráci s členským státem. V těchto případech by bylo vhodné, aby ESD ve svém rozsudku podle čl. 258 SFEU stanovil podmínky odkladu platnosti sankce včetně možnosti, aby Komise provedla potřebná šetření ke zjištění, zda byly splněny podmínky pro stanovení počátku a konce doby odkladu.

V tomto kontextu je určitě důležité mít na paměti, že postup podle čl. 260 SFEU má za cíl především to, aby členský stát začal co nejrychleji postupovat v souladu s rozsudkem ESD, kterým byl odsouzen k nápravě zjištěných nedostatků, tudíž cílem je řádná aplikace práva EU. Obě finanční sankce předvídané ve Smlouvě mají zajistit tento účel.

Jak ale vyjádřil ESD v případě „*Fisheries Control*“¹⁶⁰, děje se tak doplňujícím způsobem. Zatímco uložení plateb penále slouží k tomu, aby členský stát co možná nejrychleji ukončil porušování svých povinností, uložení povinnosti platit paušální částku slouží jako prevence, tedy k zamezení opakování podobné situace v budoucnu. Na rozdíl od názoru některých členských států, zvolil ESD extenzivní výklad Smlouvy, když vyjádřil, že tyto finanční sankce mají doplňkový charakter, a není tudíž vyloučeno jejich současné uložení zejména tam, kde porušování povinností trvalo delší dobu a má tendenci přetrvávat¹⁶¹.

V případě „*Waste Disposal*“ ESD připustil, že Komise je oprávněna vydat pokyny stanovující jak určit výši paušálních částek a penále a to tak, aby

¹⁵⁹ Rozsudek ve věci C-278/01 *Komise v. Španělsko*, body 43 – 46 a C-304/02 *Komise v. Francie*, body 111 a 112

¹⁶⁰ Případ C-304/02 „*Komise versus Francie*“ [2005] ECR I-6263, para 80 a C-121/07 „*Komise versus Francie*“, Úř. Věst. C 113, z 9. 4. 2011

¹⁶¹ Případ „*Fisheries Control*“, C-304/02, a „*Komise versus Francie*“, [2005] ECR I-6263, para 82

bylo zajištěno rovné zacházení s členskými státy. ESD dále uznal, že formulace takovýchto směrnic je důležitá zejména pro to, aby bylo zajištěno, že postup Komise ve všech případech bude předvídatelný, transparentní a v souladu s principem právní jistoty a dále že navrhované částky budou v souladu s principem úměrnosti a přiměřenosti.

7.1. Výpočet denního penále

Komise považuje uložení penále za sankci dostatečně vhodnou. *Účelem jejího uložení je podnítit členské státy k včasnému provádění směrnic.* Komise vezme svůj návrh na zaplacení penále zpět, pokud členský stát včas napraví protiprávní stav.

Částka denního penále se vypočítá tak, že se jednotná základní paušální sazba¹⁶² vynásobí nejprve koeficientem závažnosti a koeficientem délky porušování práva EU a následně pevným faktorem „n“ stanoveným pro jednotlivé státy, který zohledňuje platební schopnost daného státu¹⁶³.

Komise prohlásila, že pro určení koeficientu závažnosti bude i nadále uplatňovat pravidla a kritéria stejným způsobem, jako tomu bylo ve věcech zahájených podle čl. 228 SES, které se týkaly neoznámení opatření, jimiž se provádějí směrnice. Zejména tehdy, pokud členský stát v souladu se zásadou loajální spolupráce a stávající praxe oznámí, že neprovedl úplné oznámení, může to podle Komise představovat polehčující okolnost pro použití nižšího koeficientu závažnosti, než je tomu v případech úplného neoznámení prováděcích opatření.

Pro koeficient délky je rozhodující délka trvání porušení, což je období počínající dnem následujícím po uplynutí lhůty k provedení vyplývající z dané směrnice¹⁶⁴.

¹⁶² bod 15 Sdělení Komise o použití článku 228 SES, (SEK (2005)1658), ve znění sdělení z 20. 7. 2010 (SEK (2010)923)

¹⁶³ bod 18 Sdělení Komise o použití článku 228 SES, (SEK (2005)1658), ve znění sdělení z 20. 7. 2010 (SEK (2010)923)

¹⁶⁴ bod 17 Sdělení Komise o použití článku 228 SES, (SEK (2005)1658), ve znění sdělení z 20. 7. 2010 (SEK (2010)923)

Pokud by Komise navrhla také zaplacení paušální částky, vypočítá se výše této částky postupem, jenž je rovněž upraven ve Sdělení Komise z roku 2005 a to v bodech 19 až 24 s tím, že rozhodujícím dnem je den následující po uplynutí lhůty pro provedení právního předpisu EU, vyplývající z daného předpisu EU.

ESD je oprávněn stanovit účinek platební povinnosti dané sankce. Může to být buď ke dni vyhlášení rozsudku, nebo později, což se ale stává spíše výjimečně. Mezi devíti rozsudky, které byly vydány v řízení podle ex-čl. 228 SES a které ukládají sankce, se vyskytují pouze tři případy, kdy ESD stanovil jako lhůtu pro první splátku penále pozdější okamžik, než bylo vyhlášení rozsudku¹⁶⁵.

Pro stanovení výše sankce je třeba vzít v potaz i následky porušení práva pro zájem celku nebo jednotlivých subjektů. To se posuzuje případ od případu, tedy ad hoc a podle Komise *je třeba jednotlivě posoudit tyto následky*¹⁶⁶:

- a. ztrátu vlastních zdrojů EU;
- b. účinek porušení práva na fungování EU;
- c. závažnou nebo nenapravitelnou újmu na lidském zdraví nebo životním prostředí;
- d. hospodářskou nebo jinou škodu způsobenou jednotlivcům nebo hospodářským subjektům, včetně její nehmotné stránky, jako např. rozvoj lidské osobnosti;
- e. rozsah finančních následků porušení práva;
- f. případnou finanční výhodu pro stát, kterou získá v důsledku nesplnění rozsudku ESD;
- g. relativní závažnost porušení práva s přihlédnutím k obratu nebo nárůstu účetní hodnoty příslušného odvětví národního hospodářství daného členského státu;

¹⁶⁵ Rozsudek ve věcech C-278/01, „Komise v. Španělsko“, Sb.rozh. 2003, s-I-14141; C-304/02 „Komise v. Francie“, Sb.rozh.2005, s. I-6263; C-369/07 „Komise v. Řecko“, Úř. Věst. C 139 ze 7. 5. 2011

¹⁶⁶ bod 16 Sdělení Komise o použití článku 228 SES, (SEK (2005)1658), ve znění sdělení z 20. 7. 2010 (SEK (2010)923)

- h. počet obyvatel dotčených porušením práva;
- i. odpovědnost EU vůči třetím státům;
- j. skutečnost, že se jednalo o ojedinělé porušení práva nebo naopak o recidivu.

V závislosti na závažnosti porušení práva se částka jednotné paušální sazby vynásobí koeficientem od 1 (minimum) do 20 (maximum).

Na výši jednotného základního penále má dále vliv doba trvání porušování práva, která se vynásobí koeficientem od 1 (minimum) do 3 (maximum), a započítá se jednou desetinou za každý měsíc, který uplynul od vyhlášení rozsudku podle článku 258 SFEU¹⁶⁷.

Výše penále musí představovat přiměřenou sankci, která má zároveň odstrašující účinek. Odstrašující účinek sankce má dvojí význam. Sankce musí být dostatečně přísná, aby se členský stát rozhodl zjednat nápravu a ukončit porušování práva, sankce musí tudíž být vyšší než hospodářská výhoda, kterou stát porušením práva dosáhne a zároveň musí sankce působit dostatečně odstrašujícím dojmem, aby se členský stát nedopustil recidivy.

Odstrašující účinek je zohledněn faktorem „n“, který představuje geometrický průměr vycházející z HDP daného členského státu a počtu vážených hlasů v Radě¹⁶⁸. Vzorec umožňuje přiměřenou diferenciaci členských států od faktoru 0,36 do faktoru 25,40. Komise může tento faktor změnit, pokud by se příliš odchýlil od skutečného stavu věci, nebo pokud dojde ke změně vážení hlasů v Radě.

Metoda výpočtu tedy vypadá následovně:

$$Pd = (Pz \times Kz \times Kt) \times „n“$$

kde

¹⁶⁷ Body 81, 102, 108 rozsudku ve věci C-304/02“ *Komise versus Francie*“

¹⁶⁸ Faktor „n“ je geometrický průměr, který představuje druhou odmocninu součinu faktorů vyplývajících z HDP členských států a počtu jejich hlasů v Radě.

Pd = denní penále; Pz = základní částka penále; Kz = koeficient závažnosti; Kt = koeficient trvání; „n“ = zohlednění platební schopnosti daného státu
Základní částka periodického penále je 600 EUR.

7.2. Stanovení paušální částky

Komise pracuje s metodou, která se sestává ze dvou částí: stanovení minimální pevné paušální částky a způsobu výpočtu, při němž se denní sazba vynásobí počtem dní, kdy členský stát pokračoval v porušování práva, v čemž se tento výpočet do značné míry shoduje se způsobem výpočtu penále a platí, že tento způsob výpočtu se použije, pokud je takto vypočtená částky vyšší než minimální paušální částka.

Při každém podání žaloby k ESD podle čl. 260 SFEU Komise navrhne nezávisle na výsledku takového výpočtu přinejmenším uložení pevné paušální částky stanovené pro každý členský stát s užitím výše popsaného faktoru „n“.

Tato pevná minimální částka má odrážet zásadu, že jakékoli neprovedení rozsudku ESD představuje porušení zásady legality, za což musí být uložena účinná sankce. Takto stanovená pevná minimální částka navíc zamezuje možnosti navrhnout uložení čistě symbolické částky, která by neměla žádný odstrašující účinek.

Komise navíc ESD navrhne, aby při překročení minimální paušální částky určil tuto částku vynásobením denní sazby počtem dní trvání porušování práva ode dne vyhlášení rozsudku do dne, kdy byla zjednána náprava, a pokud zjednána nebyla, do dne vyhlášení rozsudku podle čl. 260 SFEU.

Počátkem běhu lhůty by měl být den vyhlášení prvního rozsudku¹⁶⁹. Podle judikatury platí, že k výkonu rozsudku pro porušení Smlouvy je třeba přikročit neodkladně a provést jej v co nejkratší době¹⁷⁰. Zároveň však Komise musí členskému státu poskytnout k výkonu rozsudku dostatečně dlouhou dobu závislejší na konkrétních okolnostech, než vydá odůvodněné stanovisko, neboť

¹⁶⁹ Body 81, 102, 108 rozsudku „Komise versus Francie“, C-304/02, Úř. Věst. C 212, z 2. 9. 2006

¹⁷⁰ Bod 82 rozsudku ve věci C-387/97 „Komise versus Řecko“

jinak by ESD mohl její návrh na uložení paušální částky nebo penále zamítnout¹⁷¹.

Výpočet denní sazby pro stanovení paušální částky se provede způsobem podobným výpočtu denní sazby pro stanovení penále, tedy tak, že jednotná základní paušální sazba se vynásobí koeficientem závažnosti a získaný součin se dále vynásobí pevným faktorem daného členského státu (faktor „n“). Pro výpočet platí stejný koeficient závažnosti a stejný faktor „n“ jako při výpočtu penále.

U paušální částky naopak vyjde z nižší základní částky než u penále. Denní sazba pro penále, která je vyšší než paušální částka je zřejmě přiměřená, neboť se závažnost protiprávního chování členského státu zvýší v okamžiku vydání rozsudku podle čl. 260 SFEU díky skutečnosti, že členský stát neplní dva po sobě následující rozsudky ESD. Na rozdíl od výpočtu penále se neuplatní koeficient trvání, protože trvání porušování práva je již zohledněno vynásobením denní sazby počtem dní, po něž toto porušování pokračuje.

Paušální částka se tudíž vypočítá podle vzorce:

$$Ps = Zsps \times Kz \times n \times dt$$

kde

Ps = paušální částka; Zsps = základní částka „paušální sazby“; Kz = koeficient závažnosti; n = faktor zohledňující platební schopnost daného členského státu; dt = počet dnů trvání porušování práva.

Výpočet denní paušální částky je pak takový: základní částka 200 EUR denně násobeno závažností (stupnice 1 – 20), násobeno koeficientem závažnosti (0,36 až 25,4) a počtem dní trvání porušení.

Kromě toho Komise stanovila minimální částky paušálních částek, které se pohybují od 0,18 mil. EUR pro Maltu až po 12,7 mil. EUR pro SRN.

¹⁷¹ Body 27 až 31 rozsudku ve věci C-278/01“ *Komise versus Španělsko*“

Komise bude uplatňovat tento nový nástroj upravený čl. 260 odst. 3 na řízení podle čl. 258 SFEU, která byla zahájena po uveřejnění svého sdělení¹⁷², jakož i na řízení zahájená před tímto uveřejněním s výjimkou těch věcí, které již předložila ESD. Tam, kde již bylo vydáno odůvodněné stanovisko, Komise upozorní dotčený členský stát, že pokud bude věc předložena ESD, učiní zároveň i návrh podle čl. 260 odst. 3 SFEU. Při výpočtu sankce, pokud jde o délku porušení, Komise nebude brát v úvahu dobu před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost (tj. před 1. 12. 2009).

Komise při navržení výše sankce bere v úvahu další hlediska, a to význam právních předpisů EU, které členský stát porušil a následky tohoto porušení jak pro zájmy EU, tak pro zájmy jednotlivých subjektů. Při hodnocení významu porušených právních předpisů se Komise zaměřuje spíše na jejich povahu a dosah než na jejich postavení v hierarchii právních norem. Například porušení zásady zákazu diskriminace bude vždy posuzováno jako závažné porušení práva bez ohledu na to, zda se jednalo o porušení Smlouvy samotné nebo téže zásady vyjádřené v některém ze sekundárních právních předpisů.

Roli při posuzování závažnosti porušení sehrává i fakt, zda se jednalo o porušení jasného a srozumitelného předpisu, například rozsudku ESD, který odpovídá ustálené rozhodovací praxi. Porušení takového rozsudku bude jistě posuzováno jako závažné, na rozdíl od situace, kdy členský stát poruší nepřesný nebo nejasný právní předpis EU, který nebyl nikdy předložen ESD k výkladu nebo posouzení platnosti¹⁷³.

Dále je třeba odlišit situace, kdy členský stát přijal určitá opatření, která sám považuje za dostačující, ale Komise je vyhodnotí jako nedostatečná. Jinak je tomu u členského státu, který nepřijal opatření žádná. U tohoto státu je jasné, že porušil ustanovení čl. 258 SFEU. Přitěžující okolností může být i nedostatek loajální spolupráce členského státu s Komisí v průběhu řízení¹⁷⁴.

V souvislosti s novým nástrojem zavedeným Lisabonskou smlouvou, tedy dřívější uložení sankcí za neoznámení provedení směrnice, Komise bude

¹⁷² Sdělení Komise – Provádění čl. 260 odst. 3 SFEU, SEK (2010)1371, z 11. 11. 2010

¹⁷³ např. rozsudek ve věci „*British Telecommunications*“, C-392/93, Sb. rozh. 1996, s I-1631

¹⁷⁴ Bod 92 závěrečného návrhu Generálního advokáta Geelhoeda ve věci C-304/02 „*Komise versus Francie*“

postupovat tak, že vezme zpět svůj návrh na zaplacení penále, pokud členský stát oznámí nezbytná prováděcí opatření a právo tak nebude dále porušováno. To ale neplatí v případě návrhu Komise na zaplacení paušální částky, kde Komise svůj návrh zpět nevezme pouze na základě toho, že bylo provedeno požadované oznámení¹⁷⁵.

Platební povinnost nabude účinku ke dni stanovenému v rozsudku ESD tak, jak to stanoví čl. 260 odst. 3, druhý pododstavec. ESD má tedy možnost uvážení při stanovení, zda platební povinnost nabude účinku dnem vyhlášení rozsudku, nebo později. To ale ESD činí pouze výjimečně¹⁷⁶.

ESD opakovaně zdůraznil, že je plně v jeho kompetenci uložit finanční sankce v každém jednotlivém případě tak, aby bylo zajištěno naplnění jeho rozsudku v co možná nejkratší době a dále preventivní působení pro podobné situace v budoucnu¹⁷⁷.

ESD má rovněž diskreční pravomoc v otázkách vhodnosti uložení té které sankce, kde může ESD jít i za hranice návrhů Komise a to i v otázce typu sankce. V již několikrát zmiňovaném případě *Fisheries Control* Generální Advokát Geelhoed zdůraznil, že tam, kde ESD zvažuje uložení takové sankce, která se znatelně odlišuje od návrhů Komise, mají strany mít možnost odpovědět, a pokud je to vhodné, je zde i možnost znovuotevření ústní fáze řízení. V této konkrétní situaci ESD po vyslechnutí stanoviska svého Generálního Advokáta Geelhoeda rozhodl o znovuotevření ústní fáze řízení, aby vyslechl názory stran na sankce navržené Generálním Advokátem, které se odlišovaly od návrhů Komise. Není však jasné, zda se jednalo pouze o výjimečný případ, nebo zda ESD hodlá postupovat obdobně i v jiných případech.

Při rozhodování o typu a výši pokut disponuje ESD rozsáhlou diskreční pravomocí. Jak ESD zdůraznil v mnoha svých rozhodnutích a v nedávné době

¹⁷⁵ Rozsudek ESD z 12. 7. 2005 ve věci C-304/02 „*Komise versus Francie*“, Sb. rozh. 2005, s. I-6263

¹⁷⁶ Z 9 rozsudků v rámci řízení podle ex.čl. 228 SES, které ukládají sankce, ESD stanovil jako lhůtu pro splátku penále pozdější okamžik, než bylo vyhlášení rozsudku, pouze třikrát a to v rozsudcích: C-278/01, „*Komise versus Španělsko*“, Sb. rozh. 2003, s. I-14141, C-304/02 „*Komise versus Francie*“, Sb. rozh. 2005, s. I-6263 a C-369/07 „*Komise versus Řecko*“, Úř. věst. C 269, z 10. 11. 2007, s. 22

¹⁷⁷ Případy „*Fisheries control*“, C-304/02, para 97 a C-121/07, para 59

v rozsudku „*GMOs case*“¹⁷⁸, ESD zamýšlí v otázkách sankcí postupovat individuálně, tj. případ od případu a nehodlá stanovovat paušální sankce ani výši penále nijak automaticky. Tento výrok ESD je tak v rozporu s postupem, který upřednostňuje Komise již od svého sdělení z roku 2005. Na druhou stranu tomu ale tak nutně být nemusí. Komise se může oprávněně rozhodnout požádat ESD o uložení paušální sankce jako doplnění k jí uloženému penále tak, aby se zajistilo rovné zacházení s členskými státy a vyloučilo to, že nějaký členský stát bude mít prospěch ze svého nicnedělání. ESD pak rozhodne, zda jsou v daném případě dány okolnosti opravňující uložení sankce v podobě penále či nikoli. V citovaném rozsudku GMO, ESD nevyhověl argumentu francouzské vlády, a zřejmě tak vyloučil použití tohoto argumentu pro budoucnost spočívající v tom, že uložení paušální sankce se může dít pouze v jednotlivých nebo výjimečných případech.

V průběhu června a července 2009 ESD zásadně podpořil přístup Komise v několika případech. V případě „*Opticians*“ ESD uložil Řecku pokutu ve výši 1 mil. EUR a to vzhledem k závažnosti případu, liknavého přístupu členského státu a délce trvání porušení. Komise rovněž původně navrhovala i uložení penále, ale tento požadavek vzala zpět ve chvíli, kdy Řecko v průběhu procesu napravilo tvrzené nedostatky¹⁷⁹.

Následně v případě „*Electronic Games*“ ESD uložil paušální pokutu ve výši 3 mil. EUR a zároveň i penále v částce 31 536 EUR denně s tím, že se přidržel zcela návrhů Komise¹⁸⁰.

K otázce souběžného ukládání obou druhů finančních sankcí se v odborné literatuře rozvinula diskuse. Jedna část odborníků považuje takový postup za nespravedlivý, neboť členský stát je za stejný prohřešek trestán dvakrát. Proto z těchto kruhů vyvstal návrh spočívající v tom, že každý případ by měl být sankcionován pouze jednou z možných forem finančního postihu, paušální finanční sankce by měla být uplatněna vůči členskému státu, který odstraní vytýkané nedostatky v průběhu řízení podle čl. 260 SFEU a penále by

¹⁷⁸ Případ C-121/07, „*Komise versus Francie*“, Úř. Věst. C 114 z 9. 4. 2011

¹⁷⁹ Případ C-568/07, „*Komise versus Řecko*“, Úř. Věst. C 180 z 1. 8. 2009

¹⁸⁰ Případ C-109/08, „*Komise versus Řecko*“, Úř. Věst. C 161 z 19. 6. 2010

mělo být uloženo jen těm členským státům, které v neplnění svých povinností pokračují i po vynesení druhého rozsudku ESD¹⁸¹.

Druhá skupina autorů se domnívá, že naopak tento postup by mohl vést k nespravedlivým následkům. Členské státy, které by odstranily následky porušení Smlouvy ještě před vynesáním druhého rozsudku ESD by riskovaly, že budou potrestáni přísněji než ty členské státy, které v neutěšeném stavu pokračují i přes rozsudek ESD.

Lze podpořit kterékoli z navržených řešení, pokud by praxe dostatečně prokázala, že takto nastavený mechanismus povede k co možná nejrychlejšímu odstranění nedostatků v jednání členských států, v čemž je spatřován hlavní účel a smysl finančních sankcí.

ESD dále zdůraznil, že pro výši částek opakovaného penále je třeba vzít v potaz i schopnost konkrétního členského státu platit navrhované finanční částky. Jak jsem již zmínila výše, za rozhodující kritéria pro uložení sankce považuje ESD závažnost porušení, trvání tohoto porušení a možnost původce porušení skutečně uhradit zamýšlenou pokutu¹⁸².

Stejná kritéria lze použít i pro stanovení výše paušálních pokut. Zde však ESD musí nutně vzít v úvahu i specifické okolnosti každého jednotlivého případu a zejména zhodnotit formu jednání dotčeného členského státu. V novějších případech tak ESD například hodnotil opakovanost porušení v dané oblasti¹⁸³, neochotu v rozhodnutí k odstranění porušení¹⁸⁴, nedostatky ve výkonu opatření směřujících k odstranění nedostatků, pozdní nápravu stavu, která nebyla zapříčiněna nějakou zvláštní a omluvitelnou obtížností¹⁸⁵. Tento přístup ESD osobně považují za spravedlivý, paušální sankce má plnit roli odstrašující a slouží jako prostředek k potrestání pokračujícího porušování povinností i po vynesení prvního rozsudku ESD.

Zdá se, že zatímco Komise postupuje při ukládání finančních sankcí spíše matematicky, ESD volí spíše přístup „ex aequo“.

¹⁸¹ Např. Kilbey I.C. – „Financial penalties under Article 228(2) EC: Excessive complexity?“ 44 (2007), CML Rev., červen 2007, str. 743-759

¹⁸² Případ C-109/08, Komise versus Řecko, rozsudek z 4.6.2009, para 31

¹⁸³ Případ C-121/07, Komise versus Francie

¹⁸⁴ Případ C-109/08, Komise versus Řecko, rozsudek z 4.6.2009, para 53

¹⁸⁵ Případ C-109/08, Komise versus Řecko, rozsudek z 4.6.2009, para 49

Režim těchto finančních sankcí se řídí Finančním nařízením Rady č. 1605/2002 z 25. 6. 2002¹⁸⁶. Podle tohoto nařízení částky, které jsou odsouzené členské státy povinny uhradit jako sankce, jsou pohledávkami. Jedná se tedy o dlužné částky ze strany členských států a jejich režim se řídí zněním článků 71 – 73 tohoto nařízení.

Z rozpočtového hlediska představuje paušální částka a penále pro EU „jiné příjmy“ ve smyslu čl. 269 SES a rozhodnutí Rady 2000/597/ES, Euratom ze dne 29. 9. 2000 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství¹⁸⁷.

Pokud by se členský stát odmítl podrobit rozsudku a stanovené sankce neuhradil, předpokládá se, že EU by mohla pozastavit příspěvky z komunitárního rozpočtu pro tento členský stát. Komise například použila tento argument vůči Řecku v případě Waste Disposal.

8. Nové iniciativy Komise

Komise se pokusila o nový přístup v otázkách řízení pro porušení Smlouvy již v roce 2002 a to v rámci prosazování principu dobré vlády (*good governance*) a legitimacy v EU. Komise vyhlásila boj za otevřenost, vyšší zapojení členských států, efektivitu, soudržnost a odpovědnost.

Základem pro současný přístup Komise je její Sdělení z roku 2007¹⁸⁸, v němž revidovala svůj přístup k otázce řízení pro porušení Smlouvy. Nedá se říci, že by toto sdělení nějak převratně měnilo koncepci, ale Komise se v něm pokusila reagovat na sílící kritické hlasy například z řad poslanců Evropského parlamentu, kteří se dožadovali toho, aby všechny podněty a stížnosti z řad občanů členských států EU byly prošetřeny, výrazně se zkrátily lhůty pro řízení pro porušení Smlouvy a Komise aby posílila své zdroje, což by jí umožnilo pracovat rychleji a efektivněji¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Council Regulation 1605/2002, z 25. 6. 2002, on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, O.J.2002, L 248/1-48

¹⁸⁷ Úř. věst. L 253, 7. 10. 2000, s. 42

¹⁸⁸ Communication – „A Europe of results-applying Community law“, COM (2007)502 z 5. 9. 2007

¹⁸⁹ Rezoluce Evropského parlamentu o „Better Regulation“ z 16. 5. 2006, A6-0273/2007/P6_TA(2007)0363

Sdělení Komise z roku 2007 v reakci na kritické jednocené své činnosti stanovilo čtyři základní oblasti vyžadující nápravu:

- a. *Oblast prevence* – Komise bude klást důraz na zhodnocení efektivity stávající legislativy, zdůrazňuje se nutnost školení a tréninku národních úředníků a soudců v otázkách evropského práva a dále je důležité věnovat pozornost databázím vnitrostátních judikátů týkajících se evropské problematiky.
- b. Komise musí pracovat *rychleji a efektivněji* v otázkách poskytování informací a řešení problémů a stížností občanů EU, např. prostřednictvím nově navrženého mechanismu pro řešení otázek aplikace komunitárního práva – např. přes systém SOLVIT pro řešení problémů na vnitřním trhu. A dále Komise iniciovala nový projekt založený na partnerství s členskými státy, který má za cíl přispět k rychlému vyřešení problémů a otázek souvisejících s aplikací komunitárního práva. Tímto tzv. Pilotním projektem se podrobněji zabývám dále ve své práci už s ohledem na fakt, že je do něj zapojena i Česká republika.
- c. *Efektivnější pracovní metody*, které povedou k rychlejšímu a efektivnějšímu průběhu řízení o porušení smlouvy. Komise navrhla, že některé otázky je třeba řešit přednostně a urgentně, například případy, kdy členský stát nekomunikuje s evropskými institucemi, nebo případy nerespektování rozsudků ESD. Komise dále rozhodla, že namísto svého dosavadního pracovního postupu spočívajícího v rozhodování případů porušení smlouvy na roční bázi (takto Komise vyřizuje cca 3000 případů za rok), bude rozhodovat menší množství případů periodicky každý měsíc. Tento měsíční cyklus bude doplněn o schůzky zástupců Právní služby komise a Generálního sekretariátu a to dvakrát za rok.
- d. *Důraz na dialog a transparentnost* – Komise se zavázala lépe informovat ostatní evropské instituce, tedy Evropský parlament a Radu a to v každoročních zprávách, které budou klást důraz na priority jednotlivých sektorů a plánovaný program Komise pro budoucnost. Co se transparentnosti týká, souhrnné informace o řízeních o porušení

smlouvy budou vydávány ve všech fázích řízení, dosavadní praxe spočívala v tom, že Komise uveřejňovala jen tiskové zprávy od fáze vydání odůvodněného stanoviska a dále.

8.1. Projekt EU Pilot

Myšlenka spustit systém EU Pilot byla navržena ve sdělení Komise z roku 2007 nazvaném „Evropa přinášející výsledky“ (KOM(2007)502).

Ve sdělení se uvádí, že projekt EU Pilot bude zaměřen na řešení dotazů či stížností, které předkládají občané či podniky a které se týkají správného uplatňování práva Evropské unie.

Systému se použije tehdy, když se od členských států požaduje objasnění určitého skutkového či právního stavu. Vysvětlení nebo řešení, včetně opatření k nápravě porušení právních předpisů EU pak má být členskými státy poskytnuto v krátkém časovém horizontu. Útvary Komise přezkoumávají veškeré odpovědi členských států a v případě potřeby mohou podnikat další kroky k prosazování práva EU.

Komise navrhla zahájit projekt, který by vyzkoušel hlubší spolupráci a partnerství mezi Komisí a členskými státy. Tato soustavnější spolupráce by měla být využita ve všech možných případech k časné nápravě porušení práva EU, aniž by bylo třeba zahajovat řízení o nesplnění povinnosti.

Projekt by tedy nesloužil k řešení záležitostí, v nichž bylo řízení pro porušení Smlouvy podle čl. 258 SFEU již zahájeno, nesloužil by ani k vyvozování opatření z rozsudků ESD, které existenci nesplnění povinnosti deklarují.

Pro komunikaci mezi členskými státy a Komisí byla vytvořena zvláštní a důvěrná on-line databáze.

Projekt EU Pilot probíhá od poloviny dubna 2008 a dobrovolně se do něj zapojilo 15 členských zemí, tj. Rakousko, Česká republika, Dánsko, Německo, Finsko, Maďarsko, Irsko, Itálie, Litva, Nizozemí, Portugalsko, Slovinsko, Švédsko, Španělsko a Velká Británie. Kontaktním orgánem pro tento projekt v ČR je MZV. V současné době vzrostl počet zúčastněných států

již na 23. Nově se zapojilo Bulharsko, Kypr, Estonsko, Řecko Slovensko, Polsko, Lotyšsko a Rumunsko.

Ve své první hodnotící zprávě do období února 2010, Komise uvedla, že v rámci projektu EU Pilot bylo předloženo 723 spisů, z nichž 424 prošlo celým procesem projektu. Pokud rozebereme toto číslo, zjistíme, že více než 60% spisů tvoří stížnosti, přes 20% dotazy a téměř 20% spisů vytvořila z vlastní iniciativy Komise. Co se dotazů a stížností týká, přes 40% pochází od občanů a 36% od podniků a subjektů občanské společnosti. Co se zaměření týká, asi jedna třetina dotazů a problémů se týká životního prostředí, 21% vnitřního trhu, 8% daní, 7% zaměstnanosti, pracovního práva a práva sociálního zabezpečení. A dále přibližně 5% dotazů se vztahuje k podnikání, zdraví a ochraně spotřebitele a zemědělství.

Je zřejmé, že větší členské státy přijímají více spisů s ohledem na vyšší počet občanů, podniků a subjektů občanské společnosti. Členské státy se o projektu vyjádřily celkově kladně, podle nich dojde ke zlepšení komunikace s Komisí, čímž se urychlí a zlepší reakce na dotazy a problémy, zároveň však je jasné, že projekt je třeba dále zlepšovat a to v konkrétních otázkách, např. vyjasnění rozsahu projektu a způsob vyřizování spisů Komisí.

Co se týká hodnocení Komise, ta došla k závěru, že většina otázek vznesených ve spisech je relevantní a je třeba na ně odpovědět. Členské státy přijaté spisy odmítají vyřídit jen ve velmi nízké míře, asi 3% a důvodem je převážně nedostatek informací poskytnutých stěžovatelem.

Členské státy potřebují na odpověď průměrně 73 dnů.

Pro práci útvarů Komise v návaznosti na odpovědi poskytnuté členskými státy nebyl stanoven žádný časový limit, přibližně 40% reakcí bylo vyřízeno v průměru do 109 dnů.

Komise se ve svém hodnocení fungování projektu EU Pilot zamyslela i nad žádoucími změnami, které by znamenaly ještě snazší využívání projektu, a došla k závěru, že do projektu by měly být vkládány všechny spisy, aby mohl být objasněn skutkový či právní stav, čímž by ale neměly být dotčeny jiné mechanismy stanovené předpisy EU. Pokud by však naléhavost případu nebo prioritní zájem vyžadovaly okamžité zahájení řízení o nesplnění povinnosti,

připouští se výjimka. Tento postup povede podle Komise k tomu, že mnohé otázky budou zodpovězeny a problémy vyřešeny rychleji než při řízení o nesplnění povinnosti. Komise rovněž zdůrazňuje přínos projektu pro lepší výměnu informací a sledování spisů.

Na rozdíl od řízení o nesplnění povinnosti by Komise nemusela posílat úřední dopisy, ale vznikl by systém formulářů, které se budou vyplňovat a zasílat prostřednictvím systému, čímž dojde k nahrazení úředních dopisů. Tento systém zároveň umožní alespoň krátce konzultovat orgány členských států a hledat tak konstruktivní řešení rychleji, než by bylo možné v rámci řízení o nesplnění povinnosti.

Projekt dále zaručuje členským státům, že budou přinejmenším soustavně informovány o pravděpodobnosti zahájení řízení o nesplnění povinnosti, aniž by se tak zpozdilo jeho zahájení.

Útvary Komise se dále snaží zajistit, aby se otázky vznesené v rámci projektu EU Pilot vždy předkládaly na základě co nejjasnějšího vysvětlení problematiky tak, aby mohly i orgány členských států zaručit, že jejich odpovědi budou také co nejjasnější.

Vzniká otázka, jaké jazyky se mají používat při komunikaci směřující do členského státu a z něj a také při komunikaci s občany, podniky nebo příslušnými skupinami občanské společnosti. Je zřejmé, že v některé fázi procesu bude nutné texty přeložit. Komise se zaručila, že zajistí překlad pro vlastní účely a v nutných případech proto, aby podpořila práci členských států. Projekt EU Pilot předpokládá, že ve vhodných případech budou odpovědi orgánu členského státu zasílány přímo konečnému adresátovi, aby došlo ke zjednodušení a zkrácení doby nutné ke zpracování spisů.

Některé členské státy se však domnívají, že je obecně vhodnější, aby Komise odpovídala na korespondenci, která je tak jako tak určena především Komisi. Tím má být zaručeno i to, že korespondent obdrží všechny složky odpovědi, které zahrnou jak složky poskytnuté útvary Komise, tak i orgány členského státu. Proto lze odpověď zaslat i prostřednictvím útvarů Komise, pokud se členský stát nedomnívá, že je vhodnější odpovědět přímo korespondentovi.

Každopádně korespondent vždy obdrží hodnocení odpovědi orgánu členského státu provedeného útvary Komise. Při tomto prvním hodnocení fungování projektu EU Pilot byl proveden první pokus o rozdělení spisů do skupin podle obsahu. Účelem je pokusit se vymezit různé druhy spisů a zjistit, zda by bylo možné navrhnout standardní metodu pro vyhodnocení přiměřené doby, která je nutná pro zpracování různých typů otázek. Zjistilo se, že 60% spisů se týká možných praktických potíží, se kterými se podniky a občané setkávají v souvislosti s uplatňováním práva EU, 25% se týká možného porušení práva EU, 15% se vztahuje k otázkám spojeným s výkonem práv podle práva EU a 2% se týkají jednotlivých žádostí o informace či vysvětlení. V rámci projektu EU Pilot byla stanovena lhůta 10 týdnů pro odpovědi. Nicméně se jedná jen o lhůtu indikativní, což je dáno tím, že se povaha vnesené otázky a akce nutné k jejímu provedení mohou značně lišit a vyžadovat tak jinou lhůtu pro vyřízení. Na mnoho otázek by mělo být možno odpovědět rychleji než do 10 týdnů, jiné mohou vyžadovat delší dobu. Útvary Komise někdy vyžadují odpověď dříve než do 10 týdnů a to z důvodů, které vysvětlí v žádosti.

Komise se v rámci tohoto projektu zabývá otázkami souvisejícími s řádnou aplikací práva EU, popřípadě souladu určité vnitrostátní normy s právem EU. Případy k řešení může Komise obdržet od občanů, podniků, popřípadě může jednat z vlastní iniciativy. Některé případy mohou vyžadovat další prošetření, nicméně i tak dochází k vyřešení dané otázky rychleji, než by tomu bylo v případě řízení pro porušení smlouvy. Komise již spustila jeden takovýto *projekt založený na přeshraniční spolupráci, a to sice projekt SOLVIT*¹⁹⁰, který se zabývá řešením problémů a otázek spojených s fungováním vnitřního trhu. Jde o problémy, jimž čelí jednotlivci, organizace popřípadě zúčastněné strany (např. i poslanci Evropského parlamentu). Taková otázka může být zaslána Komisi a ta osloví dotčený členský stát v případě, že vyžaduje nějaké doplnění nebo vysvětlení z jeho strany. Veškeré přeshraniční otázky spojené s fungováním vnitřního trhu EU (tedy na základě čl. 14 odst. 2

¹⁹⁰ Sdělení Komise [COM(2001/0702)], „Effective Problem Solving in the Internal Market (SOLVIT)“

SES, u nichž nebylo zahájeno řízení pro porušení Smlouvy, mohou být řešeny přes SOLVIT.

EU Pilot se od projektu SOLVIT liší jednak v předmětu řešených záležitostí a dále tím, že komunikace probíhá mezi Komisí a příslušným členským státem, kdežto SOLVIT funguje na principu přeshraniční spolupráce mezi různými členskými státy.

Pokud je však od počátku jasné, že vstal přeshraniční problém, který sice spadá do oblasti vnitřního trhu, ale je vyvolán rozparem vnitrostátní legislativy s právem EU, pak může být vhodnější řešit danou záležitost pomocí EU Pilotu než prostřednictvím SOLVIT. Na druhé straně pokud není příčina problému jasná od počátku a teprve v průběhu řešení problému přes SOLVIT se zjistí, že došlo k chybné aplikaci práva EU, centra SOLVIT jsou i nadále připravena pokusit se danou záležitost vyřešit. Tento proces se nazývá tzv. "SOLVIT +". Díky spolupráci kontaktních center SOLVIT a EU Pilot je možné, aby si centra předala případy, pokud ty byly zaslány chybně na tu kterou instituci.

EU Pilot neslouží jako obecný zdroj informací, nejde ani o systém určený pro řešení neshod mezi občany a podnikateli. Jedná se o systém přímé spolupráce mezi útvary Komise a orgány členských států, který slouží k vyhledání odpovědi na specifické otázky a problémy a k časné nápravě nedostatků ve výkladu nebo aplikaci práva EU těmito orgány při jejich každodenní činnosti.

Pracovní postup EU Pilotu vypadá tak, že pokud Komise zjistí, že příslušný problém by mohl být vyřešen příslušným orgánem členského státu, popřípadě že je potřeba doplnit informace, nebo že stanovisko příslušného orgánu členského státu by mohlo být užitečné, adresuje daný problém členskému státu prostřednictvím EU Pilotu. Členský stát má lhůtu 10 týdnů pro zaslání co možná nejúplnější odpovědi. Jak jsem již uvedla, v odůvodněných případech může být stanovena lhůta kratší, nebo naopak členský stát si vyžádá lhůtu delší. Odpověď členského státu dále podléhá zhodnocení příslušného útvaru Komise, který rozhodne buď o tom, že je odpověď členského státu dostatečná a případ uzavře, nebo si vyžádá doplnění informací, nebo odpověď

zamítne a informuje dotčené úřady o tom, že nedošlo k vyřešení problému a mohou následovat další akce, např. v podobě zahájení řízení o porušení Smlouvy.

Veškerá korespondence je důvěrná a probíhá v souladu s pravidly o ochraně osobních údajů¹⁹¹. Pokud si občané nebo podnikatelé přejí odhalit svou identitu pro ověření údajů, příslušný orgán členského státu nebo kontaktní úřad mohou kontaktovat odesílatele stížnosti přímo s kopií zaslanou Komisi. Komise bude následně informovat členský stát pomocí uložení kopii do IT systému EU Pilotu. Přístup k dokumentům EU Pilotu podléhá platným právním předpisům, konkrétně pak nařízení upravující veřejný přístup k dokumentům evropských institucí¹⁹².

EU Pilot projekt může být využit ve všech případech, v nichž se Komise tak rozhodne a to s ohledem na korespondenci, kterou obdrží, nebo na základě své vlastní iniciativy, popřípadě tato potřeba vyvstane na základě kontaktu s příslušným orgánem daného členského státu v souvislosti s aplikací práva EU v určitém členském státu. Podnět k řešení může však přijít rovněž od zájmové skupiny (lobby), popř. si vysvětlení vyžádá Evropský parlament prostřednictvím svého Petičního výboru, podnětem může také být i dopis od jednotlivého poslance Evropského parlamentu.

Projekt EU Pilot neslouží k vyřešení otázek, u nichž již bylo zahájeno řízení o porušení Smlouvy, popřípadě dokonce vydán rozsudek ESD. EU Pilot je využíván Komisí k písemnému kontaktu s členskými státy v záležitostech, které se týkají zvláštních otázek spojených s aplikací popřípadě výkladem pravidel práva EU. To ovšem v žádném případě nevyklučuje jiné formy kontaktu, například prostřednictvím pracovních skupin, výborů, a jiných.

EU Pilot pracuje tak, že nejprve příslušný útvar Komise vyhodnotí příchozí korespondence před tím, než osloví dotčený členský stát. Rozhodnutí, zda bude možné využít EU Pilot, závisí na povaze konkrétní otázky, na

¹⁹¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady z 18.12.2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the EU institutions and bodies and on the free movement of such data and Commission Communication on relations with the complainant in respect of infringements of EU law [COM(2002)0141]

¹⁹² Nařízení Evropského parlamentu a Rady z 5.12.2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, nb.1049/2001

dostupnosti potřebných informací a dále na pravděpodobnosti toho, že příslušné orgány členského státu budou schopny danou záležitost vyřešit. Je také třeba vyloučit opakování již řešené otázky zjištěním, zda nejde o otázku, která již byla zaslána přímo orgánu dotčeného členského státu, který ji již řeší. EU Pilot rovněž neslouží k doplnění nepotřebných informací ke stížnostem a šetření. Otázky, které jsou předmětem soudního řízení v členském státu, mohou být zaslány do projektu EU Pilot s tím, že se alespoň potvrdí fakt, že se o nich vede soudní řízení a v jakém rozsahu.

První rok fungování EU Pilot projektu přinesl řadu zajímavých postřehů týkajících se pracovních metod:

- a. pro plynulý průběh celého procesu je rozhodující úzká spolupráce mezi Komisí a členskými státy a to na bázi partnerství;
- b. v některých případech by bylo vhodné zapracovat na zkrácení lhůt jednak pro vyjádření ze strany členského státu, ale i pro hodnocení vyjádření ze strany Komise. Toto téma bylo diskutováno na setkání skupiny odborníků pro EU Pilot s tím, že i pro Komisi by napříště měla platit lhůta 10 týdnů stejně jako pro členské státy;
- c. použití EU Pilotu má nahradit zasílání administrativních dopisů Komisí v předsoudní fázi řízení o porušení Smlouvy členským státům zapojeným do EU Pilotu. Splnění tohoto cíle si ještě vyžádá změny v IT systému Pilotu. Měl by vzniknout systém, který by umožnil soustředit pozornost úředníků Komise na některé problémy, které vyžadují urgentní řešení nebo okamžitou pozornost.

V rámci fungování projektu byla používána hlavně angličtina, ale i další oficiální jazyky EU, Komise tedy musí zajišťovat překlady dle potřeby.

Podle původní představy měla komunikace probíhat tak, že dotčený členský stát bude odpovídat přímo občanovi nebo podniku, který zaslal stížnost Komisi, kromě případů, kdy si stěžovatel přál uchovat svou identitu v tajnosti. Tento postup se však neukázal jako vhodný ve všech případech, tudíž se přistoupilo k tomu, že tam, kde je to vhodné, odpověď od členského státu se ke stěžovateli dostane prostřednictvím Komise. Zhodnocení odpovědi členského

státu Komisi bude přiloženo přímo k této odpovědi. Ve všech případech sděluje Komise svoje závěry stěžovateli a informuje členský stát pomocí záznamu korespondence uloženého do EU Pilotu.

Co se předmětu řešených otázek týká, panuje shoda v tom, že EU Pilot by měl být využíván pro všechny otázky a problémy související s aplikací práva EU, tam, kde se vyžaduje poskytnutí vysvětlení nebo doplňujících informací od členského státu, nebo tam, kde se využití projektu jeví jako nejrychlejší cesta k vyřešení problému. Na počátku se objevily pochybnosti, zda tento systém lze využít i pro záležitosti vznesené Komisí z vlastní iniciativy, nyní panuje shoda, že není důvod, proč tyto záležitosti ze systému vyloučit. Tento systém je chápán tak, že poskytuje alespoň minimální příležitost pro rychlé a dostatečné řešení problému namísto zahájení řízení pro porušení Smlouvy s výjimkou případů, které se týkají pozdní implementace směrnice, provedení již vydaného rozsudku ESD pro porušení Smlouvy a případů, které vyžadují formální právní zásah.

V praxi může dojít i k tomu, že se nepodaří problém vyřešit ani s použitím EU Pilotu, takže následuje další krok a to i v podobě zahájení řízení pro porušení Smlouvy je třeba ještě dopracovat technické IT aspekty projektu. V prvním roce spuštění projektu se v jeho databázi objevilo 100 případů během prvních 4 měsíců, 215 případů po 8 měsících, 351 případů ve 12 měsících, 429 případů po 14 měsících a 723 případů bylo zachyceno v únoru 2010, tedy 22 měsíců po spuštění.

Povaha a předmět případů zaslaných do projektu je rozličná. Dá se říci, že tyto případy lze rozdělit do čtyř základních kategorií:

- a. žádosti o informace zaslané občany nebo podniky, ty tvořily v červnu 2009 2% všech případů (celkově 9 případů);
- b. zřejmé problémy s aplikací práva EU – jde o situace, které se jeví být v rozporu s právem EU, v nichž nejsou přímo ohroženy zájmy občanů, pro něž Komise nemá dostatek informací k tomu, aby došla k nějakému závěru, proto se dožaduje těchto informací od členského státu, ty tvořily v červnu 2009 59% všech případů (celkově 232 případů);

- c. problémy s plným výkonem práv podle práva EU, jde tedy o případy, kdy došlo k omezení výkonu práv občana nebo podniku, ty tvořily v červnu 2009 15% všech případů (celkově 57 případů);
- d. možné nesplnění povinnosti podle Smlouvy-jde o případy, u nichž se usiluje o rychlou nápravu, aby nemuselo dojít k zahájení řízení pro porušení Smlouvy, ty tvořily v červnu 2009 42% všech případů (celkově 94 případů).

Účelem tohoto projektu je zjistit, jak by fungovalo případné větší zapojení samotného členského státu, tedy původce porušení, do procesu nápravy takového porušení.

Jistě by bylo zajímavé zjistit, jak by celý proces měl fungovat ve vztahu k jiným řízením. Tvůrci této myšlenky by zřejmě ponechaly Komisi i nadále širokou diskreční pravomoc v otázce zahájení řízení pro porušení Smlouvy, členský stát by svým vstupem do kontaktu se stěžovatelem jen přispěl k rozhodnutí Komise. Návrh je to zajímavý, zejména z toho hlediska, že by mohl přispět k urychlení procesu nápravy porušení povinností členským státem. Zřejmě ale až jeho delší fungování ukáže, zda by tato varianta mohla znamenat větší ochranu práv jednotlivců.

9. Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením evropského práva

Domnívám se, že *s řízením pro porušení Smlouvy souvisí i problematika odpovědnosti státu za škodu vůči jednotlivci* a to zejména z toho důvodu, že založení odpovědnosti státu vůči jednotlivci může být konstatováno v odsuzujícím rozsudku ESD. Z tohoto důvodu se jeví jako vhodné se tímto institutem v předkládané práci alespoň obecně zabývat.

Judikatura ESD, zejména v případě „*Francovich*“ a „*Brasserie du Pecheur*“¹⁹³ založila pravidlo, že se jednotlivci mohou domáhat u vnitrostátních soudů náhrady škody způsobené jim jednáním jejich domovského státu v rozporu s evropským právem. ESD v těchto rozsudcích prohlásil, že zásada odpovědnosti státu za škodu, která byla jednotlivcům způsobena porušením evropského práva, které lze přičíst státu, je v první řadě „*vlastní systému Smlouvy*“ a právo na náhradu škody tak nalézá „*svůj základ přímo v evropském právu*“, které samostatně stanoví jeho podmínky. Tím vzniká systém smíšený systém, v němž se prolínají minimální unijní standardy (podmínky odpovědnosti) a detailní úprava na úrovni členských států.

Odpovědnost za škodu v unijním právu plní několik funkcí a střetává se v ní několik zájmů¹⁹⁴. Hlavní funkce odpovědnosti za škodu v unijním právu je *kompenzační*, cílem je tedy návrat situace poškozeného do stejné pozice, v níž by se nacházel, kdyby ke škodné události nedošlo. Poškozený má subjektivní zájem na kompenzaci jemu vzniklé újmy. Odpovědnost za škodu má však i funkci *preventivní*, hrozby sankcí náhrady škody má přimět členské státy k řádnému a včasnému plnění závazků plynoucích z unijního práva¹⁹⁵. K tomu přistupuje obecný zájem Unie na účinném vymáhání práva EU na úrovni členských států. Žaloby jednotlivců vůči členskému státu tak mohou plnit úlohu decentralizované kontroly dodržování práva ze strany členského státu.

9.1 Podmínky pro založení odpovědnosti státu za škodu

Samozřejmě že ne každé jednání členského státu zakládá vznik odpovědnosti za škodu vůči jednotlivci.

Ke vzniku takové odpovědnosti je nutné, aby byla naplněna určitá kritéria stanovená judikaturou ESD. V první řadě musí jít o porušení takové

¹⁹³ Spojené případy C-6 a C-9/90 „*Francovich a Bonifaci*“, [1991]ECR I-5357 a spojené případy C-46 a 48/93 „*Brasserie du Pecheur a Factortame*“, [1996]ECR I-1029

¹⁹⁴ K tomu např. Malíš J.- „Odpovědnost členských států za škodu v právu EU“, UK v Praze, Právnická fakulta, 2008

¹⁹⁵ Objevují se i argumenty o tom, že vyplacené náhrady škody nepředstavují více, jak setiny celkové částky veřejných rozpočtů nemají vyžadovaný prevenční dopad např. – Lee. I. B. –, „In Search of a Theory of State Liability in the European Union“, Harvard Jean Monnet Working Paper 9/99, str. 36

normy, která zakládá *práva jednotlivcům*, anebo jen nepřímou chrání jeho zájmy¹⁹⁶.

Další podmínkou je, že obsah porušených pravidel musí nutně vyplývat z normy evropského práva a došlo k jeho dostatečně závažnému porušení, spočívající v tom, že orgán členského státu (legislativní, výkonný či soudní)¹⁹⁷ svým jednáním nebo nekonáním zjevně a těžce porušil meze svých pravomocí. I když toto konstatování se mohlo jevit jako samozřejmé s ohledem na klasická pravidla mezinárodního práva veřejného, judikatura ESD narážela na ústavní tradice většiny členských států, které buď vylučují, aby akty zákonodárce nebo soudní rozhodnutí zakládala odpovědnost státu, a to přinejmenším v případě pochybení, nebo takovou odpovědnost připouštějí, ale pouze za velmi restriktivních podmínek. Vnitrostátní soudy se obrátily s řadou předběžných otázek¹⁹⁸ na ESD, který zdůraznil skutečnost, že požadavky plynoucí z evropského práva převažují nad nezávislostí vnitrostátních režimů odpovědnosti, a bez váhání potvrdil, že zásada práva na náhradu škody v případě porušení evropského práva platí pokaždé, když členský stát poruší evropské právo, a nezávisí na tom, který orgán členského státu se dopustil jednání nebo opomenutí, které bylo příčinou porušení.

ESD dále připustil, že členský stát jako takový je vždy povinen nahradit škodu vyplývající z porušení evropského práva bez ohledu na to, kdo konkrétně se tohoto porušení dopustil, ať již šlo o autonomní veřejný orgán,¹⁹⁹ a nezávisle na tom, komu vnitrostátní právní úprava ukládá povinnost poskytnout náhradu škody²⁰⁰. Odškodnění tak teoreticky může zajistit jak veřejný orgán, tak i stát, nebo oba společně.

Další podmínkou pak je *dostatečně závažné porušení* práva EU. Porušení může mít různou formu, např. může jít o neprovedení směrnice²⁰¹, špatné

¹⁹⁶ Případ C-380/87, „*Enichem Base a ostatní versus Commune di Cinisello Balsamo*“, ECR 2491

¹⁹⁷ odp. zákonodárce C-6 a 9/90 „*Francovich*“, odp. státu za činnost soudů C-79/03 „*Köbler*“, odp. státu za činnost správních orgánů C- 5/94 „*Hedley Lomas*“ a C-118/00 „*Gervais Larsy*“

¹⁹⁸ Např. případ c, z 26. 3. 1996 a další

¹⁹⁹ Rozsudek C-424/97, „*Haim*“, ze 4. 7. 2000

²⁰⁰ Rozsudek C-302/97, „*Konle*“, z 4. 7. 1999

²⁰¹ C-6 a 9/90 „*Francovich*“

provedení směrnice²⁰², ponechání v platnosti předpisu odporujícího Smlouvě²⁰³, přijetí předpisu odporujícího Smlouvě²⁰⁴, přehlížení ustálené judikatury²⁰⁵, nesprávný výklad evropského práva národním soudcem jako důsledek porušení povinnosti položit předběžnou otázku²⁰⁶, veřejný výrok úředníka, který je možno přičíst státu²⁰⁷.

ESD vyjádřil, že dostatečně závažné porušení práva je i takové jednání, které přetrvává i po vynesení rozsudku ESD konstatujícího, že došlo k porušení závazků plynoucích z evropského práva²⁰⁸.

Tam, kde mají členské státy menší míru uvážení a v případech přesné formulace prováděného ustanovení, vzniká větší pravděpodobnost vzniku dostatečně závažného porušení.

Poslední podmínkou je pak existence *příčinné souvislosti* mezi porušením a vzniklou škodou. Ta neexistuje např. tehdy, kdy členský stát dostatečně závažně poruší evropské právo tím, že netransponoval směrnici, ale škoda vznikla, když příslušný orgán členského státu aplikoval přímo neprovedenou směrnici²⁰⁹. Posuzování důvodů vedoucích ke zproštění odpovědnosti a posuzování polehčujících okolností náleží do pravomoci vnitrostátních soudů.

ESD dále vyjádřil, že náhradu škody nelze podmínit úmyslným zaviněním, nebo hrubou nedbalostí, která by se lišila od dostatečně závažného porušení práva.

K otázce odškodnění ESD uvedl, že jeho výše musí být přiměřená a účinná.

²⁰² C-283, 291, 292/94 „Denkavit International BV“, ECR [1996] I-5063

²⁰³ případ „Brasserie du Pecheur“ - viz výše

²⁰⁴ případ C-48/93 „Factortame“, [1996], ECR I-1029

²⁰⁵ případ C-424/97 „Haim II“, ECR 2000, I-5123, C-292/94 „Denkavit“

²⁰⁶ případ C-79/03 „Köbler“, Úř. Věst. C 297, z 8. 12. 2007

²⁰⁷ případ C-470/03 „A.G.M“, Úř. Věst. C 69, z 28. 4. 2007

²⁰⁸ případ „Brasserie du Pecheur“, viz odkaz výše, para 57

²⁰⁹ Případ C-319/96 a 140/97 „Rechberger“, [1999], ECR I-3499

9.2. Vztah mezi řízením o porušení Smluv a odpovědností státu za škodu

Z dosavadní praxe vyplývá, že vnitrostátní soudy se jen zřídka pouští do samostatného rozporu vnitrostátní úpravy s právem EU, takže případy, kdy dochází k náhradě škody ze strany členského státu, se často omezují na situace, kdy byl konstatován rozpor s unijním právem ze strany ESD, a to buď v rámci řízení o předběžné otázce, nebo řízení pro porušení Smlouvy podle čl. 258 SFEU.

Může tedy nastat situace, kdy ESD konstatuje protiprávnost, tedy splnění první podmínky k odpovědnosti za škodu, zatímco vnitrostátní soudy přezkoumají ostatní podmínky odpovědnosti, tedy kauzalitu a výši škody.

V literatuře dokonce zazněl názor, že v případě porušení práva EU ze strany soudních orgánů členského státu by měla existovat povinnost předložit předběžnou otázku podle čl. 267 SFEU, z důvodu, že vnitrostátní soudy členských států nemohou být nestranné, neboť rozhodují o svém vlastním pochybení²¹⁰.

ESD se však vyjádřil tak, že iniciace řízení podle čl. 258 SFEU není nutnou podmínkou pro založení odpovědnosti členského státu vůči jednotlivci, tudíž povinnost k náhradě škody jednotlivci nemůže být podmíněna předchozím nálezem ESD konstatujícím porušení práva EU přičitatelného členskému státu²¹¹.

ESD ve věci *Brasserie* rovněž odmítl, že by absence přímého účinku byla podmínkou nutnou pro možnost dovolání se odpovědnosti²¹². ESD uvedl, že přímý účinek představuje minimální záruky vymáhání práva EU na vnitrostátní úrovni a sám o sobě nezajišťuje celkové a úplné použití Smlouvy²¹³. Z toho tedy plyne, že i když je ustanovení práva EU nadáno přímým účinkem, lze se za splnění všech podmínek pro vznik odpovědnosti, dovolat odpovědnosti státu za jeho porušení. Unijní právo sice nestanoví

²¹⁰ Hofstötter Bernhard. - „Non-Compliance of National Courts : Remedies in European Community Law nad Beyond“, T.M.C. Asser Press: The Hague, 2005, str. 171-175

²¹¹ Případ 445/06, „*Danske Slagterier*“, rozsudek z 24. 3. 2009, paras 37-39

²¹² *Brasserie*, body 19 a 20

²¹³ tamtéž

jednotlivci povinnost pokusit se nejdříve dovolat přímého nebo nepřímého účinku předmětné unijní normy a až po neúspěchu žalovat na náhradu škody, nicméně ESD je k *odpovědnosti za škodu staví jako k subsidiárnímu oprávněmu prostředku* a obvykle zkoumá možnost se jí dovolat až ve chvíli, kdy zjistí, že ani přímý ani nepřímý účinek není v daném případě možný²¹⁴. Povinnost využít veškeré právní prostředky, které má poškozený k dispozici, se nicméně neuplatní tehdy, pokud by využití jiných právních prostředků činilo nadměrné obtíže, nebo by to na poškozených nemohlo být spravedlivě požadováno²¹⁵. Šlo by i o případy, kdy vnitrostátní právo jednoznačně upírá práva, která přitom jednotlivci podle práva EU náleží.

Řízení o náhradu škody a řízení pro porušení jsou dvě odlišná řízení a mohou probíhat současně.

ESD konstatoval, že rozsudek ESD deklarující nesplnění povinnosti ze strany členského státu je pro vnitrostátní řízení o náhradě škody sice významnou okolností, nikoli však nezbytnou podmínkou.

Zda došlo k porušení práva EU, si tedy mají vnitrostátní soudy posuzovat samostatně, coby otázku předběžnou stejně, jako to činí s ohledem na náhradu škody v čistě vnitrostátních případech. Situaci v České republice, zejména přístup Ústavního soudu podrobněji rozebírám v následující podkapitole.

ESD dále připomněl obě klasické podmínky, které musí vnitrostátní právní řád splnit, a sice že vnitrostátní podmínky nemohou být méně příznivé než ty, které se týkají podobných nároků na základě unijního práva (zásada ekvivalence) a že nemohou být upraveny tak, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly získání náhrady škody (zásada účinnosti)²¹⁶.

Procesním důsledkem rozsudku „*Danske Slagterier*“ je, že podání žaloby pro nesplnění povinnosti podle čl. 258 SFEU nemá za následek přerušení ani zastavení běhu promlčecí lhůty pro uplatnění nároku na náhradu

²¹⁴ Např. případy C-91/92 „*Faccini Dori*“, ECR [1994] I-3325, ze dne 14. 7. 1994; nebo rozsudek C-334/92 „*Wagner Miret*“ ECR [1993] I- 6911, ze dne 16. 12. 1993

²¹⁵ „*Danske Slagterier*“, bod 62

²¹⁶ Spojené věci C-6/90 a C-9/90, bod odůvodnění 42-43, převzatý ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93, bod odůvodnění 67

škody před vnitrostátními soudy²¹⁷. Jinými slovy, poškozený jednotlivec by neměl vyčkávat rozhodnutí ESD o nesplnění povinnosti ze strany členského státu, neboť by mu v mezidobí mohla uplynout promlčecí či prekluzivní lhůta, se kterou spojuje vnitrostátní právo u uplatnění nároku na náhradu škody.

Odpovědnost za škodu v unijním právu plní několik funkcí a střetává se v ní několik zájmů. Hlavní funkce odpovědnosti za škodu v unijním právu je kompenzační, cílem je tedy návrat situace poškozeného do stejné pozice, v níž by se nacházel, kdyby ke škodné události nedošlo. Poškozený má subjektivní zájem na kompenzaci jemu vzniklé újmy. Odpovědnost za škodu má však i funkci preventivní, hrozby sankcí náhrady škody má přimět členské státy k řádnému a včasnému plnění závazků plynoucích z unijního práva²¹⁸. K tomu přistupuje obecný zájem Unie na účinném vymáhání práva EU na úrovni členských států. Žaloby jednotlivců vůči členskému státu tak mohou plnit úlohu decentralizované kontroly dodržování práva ze strany členského státu.

9.3. Odpovídá česká právní úprava odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci požadavkům kladeným evropským právem?

Základem české právní úpravy institutu odpovědnosti státu za škodu působenou jednotlivci nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem je čl. 36 odst. 2 – 4 Listiny základních práva a svobod, odkazující s podrobnostmi na zákon. Tímto zákonem je zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Zákon o odpovědnosti státu se vztahuje na dva druhy pochybení veřejné moci, a to sice *nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup*. Nezákonné rozhodnutí je blíže vymezeno v § 7 a 8, nesprávný úřední postup

²¹⁷ „*Danske Slagterier*“, body 38 a 39

²¹⁸ Objevují se i argumenty o tom, že vyplacené náhrady škody nepředstavují více, jak setiny celkové částky veřejných rozpočtů nemají vyžadovaný prevenční dopad – *Lee. I. B. –., In Search of a Theory of State Liability in the European Union*“, *Harvard Jean Monnet Working Paper 9/99*, str. 36

však v § 13 specifikován není. Bližší výklad tohoto pojmu podává judikatura Nejvyššího soudu, která vnímá nesprávný úřední postup jako jakoukoli činnost spojenou s výkonem pravomoci státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu, nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu²¹⁹. Ve svém komentáři *Vojtek* chápe nesprávný úřední postup jako „*porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to i při takových úkonech, které jsou prováděny při činnosti rozhodovací, avšak neodrazí se bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí*“²²⁰. Nesprávným úředním postupem se podle zákonného znění rozumí také porušení povinnosti vydat rozhodnutí nebo učinit úkon v zákonem stanovené lhůtě. Jelikož je zde nesprávný úřední postup definován poměrně široce, nabízí se zde pro oblast náhrady škody v evropském právu možnost podřadit pod něj postup soudů podle čl. 267 SFEU. Porušení povinnosti předložit předběžnou otázku soudem poslední instance se ale vždy promítne do vydaného rozhodnutí, a bylo by tedy spíše podřaditelné pod institut nezákonného rozhodnutí.

§3 tohoto zákona obsahuje výčet pasivně legitimovaných subjektů, tedy *de facto* obsahuje definici státu pro oblast odpovědnosti za škodu. Stát podle tohoto ustanovení odpovídá za škodu způsobenou státními orgány, právníky a fyzickými osobami při výkonu státní správy, jež jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, a také orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona. V definici pojmu stát a státní správa zcela chybí státní zákonodárce, což je rozdíl oproti evropské právní úpravě, která do této definice zahrnuje jakýkoli orgán státu, dokonce i ústavně nezávislý²²¹.

Samotná otázka protiprávní (ne)činnosti zákonodárce se stává významnou ve vztahu k problematice pozdní implementace či absence implementace směrnic. Pokud Parlament nepřijme implementační předpis včas,

²¹⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 9. 2003, sp. zn. 25 Cdo 319/2002

²²⁰ Vojtek P.-, *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*, 2. vydání, C.H. Beck Praha, 2007, str. 92

²²¹ Rozsudek 31/69 „*Komise versus Itálie*“, [1970], ECR 25

popř. pokud přijme předpis, který je v rozporu s právem EU, může se jednotlivec domáhat náhrady škody pro pochybení přičitatelné Parlamentu ČR? Ústavní soud ČR ve svém nálezu ze dne 22. 9. 1999 připustil odpovědnost Parlamentu ČR za škodu vzniklou nesprávným úředním postupem při vyhlášení zákona²²². Nicméně novější judikatura Nejvyššího soudu ČR pojmově vylučuje odpovědnost za jakoukoli normativní činnost jakéhokoli státního orgánu, tedy nejen Parlamentu, ale i ministerstev či vlády v případech, kdy vydávají normativní právní akty. Ve svém rozsudku²²³ ze dne 31. 1. 2007 Nejvyšší soud ČR dovedl, že proces přijímání zákonů v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR není úředním postupem ve smyslu § 13 zákona o odpovědnosti státu za škodu. Stejný právní názor pak Nejvyšší soud ČR aplikoval i na činnost moci výkonné.²²⁴

Postoj Ústavního soudu ČR k problematice odpovědnosti státu za legislativní nečinnost je prozatím nejednoznačný. Ve svém nálezu²²⁵ z 28. 2. 2006 Ústavní soud ČR vyjádřil, že dlouhodobá nečinnost Parlamentu ČR spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu je protiústavní a porušuje čl. 4 odst. 3, 4 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod a rovněž čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Ústavní soud ČR dále řešil otázku navazující, tedy co z protiústavnosti jako takové plyne pro otázku náhrady škody. Ve svém stanovisku ze dne 28. 4. 2009 týkající se náhrady za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod v otázce regulace nájemného Ústavní soud ČR vyjádřil, že nečinnost Parlamentu nelze pojmově podřadit pod čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod ani pod zákon o odpovědnosti státu. Na druhou stranu však uznal, že stejná nečinnost může zároveň v konkrétním případě představovat neústavní omezení vlastnického práva v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny a vzhledem k tomu, že případné náhrady škody podle tohoto čl. 11 odst. 4 Listiny nemají žádný pozitivní zákonný rámeček, je třeba postupovat analogicky podle předpisu svým obsahem a účelem nejbližšího, což je zákon o

²²² Nález ÚS ČR, sp. zn. I. ÚS 245/98 (*N 128/15 SbNU 221*)

²²³ rozsudek Nejvyššího soudu ČR, sp.zn. 25 *Cdo 1124/2005*

²²⁴ rozsudek Nejvyššího soudu ČR, sp. zn 25 *Cdo 3556/2007*, ze dne 24. 2. 2010 a rozsudek sp. zn. 25 *Cdo 2064/2005* ze dne 26. 9. 2007

²²⁵ Plenární nález Pl. ÚS ČR 20/05, *N 47/40 SbNU 389, č. 252/2006 Sb.*

odpovědnosti státu.²²⁶ Postoj Ústavního soudu ČR k otázce odpovědnosti státu za škodu v důsledku (ne)činnosti legislativy v rozporu s právem EU lze tedy chápat jako otevřený. V prozatím nejnovějším nálezu²²⁷ z 9. 2. 2011 Ústavní soud ČR konstatoval, že musí být možné se před obecnými soudy domoci náhrady škody pro legislativní nečinnost v rozporu s právem EU, jinak by ČR neplnila své závazky plynoucí pro ni z unijního práva. Co to přesně znamená, mi ale není zcela jasné a zřejmě to ukáže až další vývoj judikatury. Inspirací pro naše soudy by možná mohl být německý model, podle něhož unijní právo zakládá samostatný titul k náhradě škody, na vnitrostátním právu nezávislý²²⁸.

§ 8 zákona o odpovědnosti státu za škodu, který upravuje odpovědnost za nezákonné rozhodnutí, je z pohledu evropského práva problematický. Stanoví totiž, že nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo příslušným orgánem pro nezákonnost zrušeno nebo změněno. V případě rozhodnutí soudu posledního stupně zde však není nikdo, s výjimkou mimořádných opravných prostředků, kdo by předmětné rozhodnutí zrušil. Pokud nebylo rozhodnutí pro svoji nezákonnost zrušeno, nemůže soud rozhodnout o náhradě škody. Obecný soud, který rozhoduje o náhradě škody způsobené soudním rozhodnutím, totiž není oprávněn si otázku zákonnosti posoudit samostatně jako otázku předběžnou. Požadavek předchozího zrušení rozhodnutí se aplikuje na rozhodnutí soudní, ale i správní. I u rozhodnutí správních orgánů se bude uplatňovat požadavek, aby případný žalobce nejprve vyčerpal případné opravné prostředky ke zrušení nezákonného rozhodnutí, které mu právní řád nabízí, tedy druhý stupeň správního řízení a případný soudní přezkum²²⁹. Překonání požadavku předchozího zrušení rozhodnutí, ať již soudního nebo správního pro nezákonnost, představuje překážku, kterou by šlo jen obtížně překonat soudním výkladem, ten by totiž nebyl pouze extenzivním, ale směřoval by

²²⁶ bod 19 Stanoviska pléna ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (ST 27/53 SbNU 885, č. 136/2009 Sb.)

²²⁷ Nález ÚS ČR, sp. zn. IV. ÚS 1521/10

²²⁸ Krümmel T., „Implementation by German Courts of the JURISPRUDENCE OF THE European Court of Justice on State Liability for Breach of Community Law as Developed in Francovich and Subsequent Cases“, (2009) 20 European Business Law Review 273, str. 278

²²⁹ Bobek M., Bříza P., Komárek J. – „Vnitrostátní aplikace práva Evropské Unie“, CH Beck 2011, str. 340

přímo proti zákonné úpravě²³⁰. Vzhledem k tomu, že se jedná o procesní podmínku, která činí výkon práva EU v daném případě mimořádně obtížným či dokonce nemožným a to v rozporu se zásadou efektivit, bylo by zřejmě možná tuto zákonnou podmínku neaplikovat²³¹. Otázkou je, zda by k tomuto kroku měly české soudy odvahu.

Lze dovodit, že nejvhodnější by bylo zákon o odpovědnosti státu *novelizovat*. Problémy v jeho současné úpravě je možné spatřovat v *příliš úzkém pojetí odpovědnostních subjektů, vylučujících odpovědnost za jakoukoli legislativní aktivitu a dále v požadavku předchozího zrušení nezákonného rozhodnutí*. Poslední novela²³² tohoto zákona naznačené problémy nevyřešila. Kromě jiných změn novela zavedla průřezové specifické odškodňovací tituly jako porušení práva na osobní svobodu a zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, s cílem zajistit slučitelnost s ustanoveními Evropské úmluvy a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.

Česká právní úprava ovšem nevykazuje pouze nedostatky. Jako pozitivum je třeba vnímat fakt, že český právní řád pro přiznání náhrady škody nevyžaduje požadavek dostatečné závažnosti porušení práva. Vzhledem k tomu, že i ESD připouští, že jím stanovené podmínky jsou pouze minimálními podmínkami, členské státy tedy mohou přiznávat náhradu škody způsobenou porušením evropského práva i za podmínek méně přísných. Rovněž je zcela v souladu s judikaturou ESD, že česká právní úprava k odpovědnosti nevyžaduje zavinění, připouští náhradu škody jak hmotné tak nehmotné, skutečné i ušlého zisku.

9.4. Odpovědnost jednotlivce za porušení práva EU

Právo EU tento typ odpovědnosti zná, ale prozatím se omezilo jen na konstatování, že *právní řády členských států musí tento druh odpovědnosti*

²³⁰ Bobek M. – „Vyhnání z rajske zahrady neodpovednosti, národní soudy a porušení komunitárního práva“, Soudce, 2004, č. 9, str. 13

²³¹ Nárok na náhradu škody za porušení práva EU má nepochybně původ přímo v právu EU, jedná se tedy o výkon práva EU.

²³² Zákon č. 160/2006 Sb., zejména § 1 odst. 3, § 13 odst. 1

*obecně připustit a to za podmínek zachování principů ekvivalence a účinnosti*²³³.

Za touto úvahou stojí myšlenka plné integrace právního řádu EU do právních řádů členských států. Jestliže právo EU tvoří součást právních řádů jednotlivých členských států, pak musí být ve vztahu k jednotlivcům a mezi jednotlivci navzájem aplikováno a vynucováno za stejných podmínek jako právo vnitrostátní.

Tuto myšlenku akceptoval i Ústavní soud ČR ve svém judikátu „*Cukerné kvóty III*“²³⁴.

Podmínky tohoto typu odpovědnosti stejně jako veškerá další úprava jsou však ponechány pravomoci členských států.

Podmínkou porušení práva ze strany jednotlivce, tedy fyzické nebo právnické osoby je fakt, že se jedná o takové právo, které danou osobu přímo váže, půjde tedy o případy, kdy je právo EU přímo účinné mezi jednotlivci. Tak tomu bude v případech přímo účinných ustanovení zakládajících Smluv, které jsou aplikovány také ve vztazích mezi jednotlivci, např. čl. 157 SFEU, zakládající zákaz diskriminace na základě pohlaví v pracovněprávních vztazích.

Bezprostřední použitelnost a zpravidla přímou účinnost vykazují však i některá ustanovení sekundárního práva, typicky nařízení. Nejčastěji diskutovaným příkladem z poslední doby, který se týká právě odpovědnosti jednotlivce za porušení práva EU je porušení unijních pravidel hospodářské soutěže v horizontálních vztazích mezi soutěžiteli.

Diskusi k tomuto tématu vyvolal rozsudek ESD ve věci „*Courage*“²³⁵, v němž ESD konstatoval, že vnitrostátní právo (v tomto případě anglické) by nemělo znemožňovat náhradu škody z titulu mimosmluvní odpovědnosti mezi smluvními partnery, jejichž smluvní ujednání bylo v rozporu s čl. 101 SFEU.

²³³ Rozsudek C-261/95 „*Palmisani*“, [1997] ECR I-4025, z 10. 7. 1997, C-453/99 ve věci „*Courage*“ [2001] ECR I-6297, a další

²³⁴ nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006

²³⁵ Rozsudek ESD C-453/99 „*Courage*“, viz odkaz pod č. 235

Tato kauza nedopadla pro žalobce nejlépe, Odvolací výbor Sněmovny Lordů²³⁶ s konečnou platností žalobu zamítl.

Na tento rozsudek pak navázala široká doktrinální debata o vynuovení práva hospodářské soutěže v Evropě. Inspirací byl *system fungující v USA*, který se však od toho evropského v mnoha směrech liší. V USA právní systém obsahuje řadu prvků, které mají fyzické či právnické osoby motivovat k žalobám v oblasti hospodářské soutěže, například je zde zakotvena možnost získat až trojnásobnou náhradu škody, nebo nemožnost namítat smluvní účast na protiprávním jednání jako okolnost vylučující protiprávnost²³⁷ apod. Podobné podmínky však v členských státech EU chybí, vynuovení práva hospodářské soutěže je nastaveno jako vynuovení veřejnoprávní se silným postavením příslušných správních orgánů. V případě České republiky, pokud by žalobce byl schopen dovodit, že určité ustanovení práva EU zakládá povinnost přímo žalovanému, pak bude žalovat na základě příslušných ustanovení Občanského či Obchodního zákoníku.

10. Institut předběžné otázky

Řízení o předběžné otázce představuje významný nástroj jednotné aplikace a interpretace unijního práva, upravený v čl. 267 SFEU²³⁸. Tuto kapitolu jsem do své práce zařadila pro to, že *úzce souvisí s hlavním tématem mé práce* a to v tom smyslu, že porušení povinnosti podat předběžnou otázku tak, jak to ukládá čl. 267 odst. 3 SFEU, může vést k iniciaci řízení o porušení Smluv podle čl. 258 SFEU, popř. k obnově řízení na národní úrovni.

Řízení o předběžné otázce je řízení *nesporné*, které zakládá národním soudům možnost a někdy i povinnost obrátit se na ESD s otázkami na

²³⁶ rozsudek z 19. 7. 2006, ve věci „*Interpreneur Pub Company and others v. Crehan*“, UKHL 38

²³⁷ „*Parma Life Mufflers Inc v International Parts Corp* 392“, US 134 (1968) a navazující judikatura Federálních soudů

²³⁸ K tomu např. Bobek M., Komárek J., Passer J., Gillis M. – „*Předběžná otázka v komunitárním právu*“, Linde Praha, 2005

platnost nebo *výklad evropského práva*, která jsou nutné pro rozhodnutí konkrétního sporu u takového soudu. Jedná se o mechanismus, který má preventivně odstraňovat rozdíly mezi výkladem evropského práva jednotlivými soudy členských států a je založen na spolupráci mezi soudci, přičemž představuje přes 50% všech řízení před ESD²³⁹.

Předmětem výkladu především může být vlastní text Smlouvy včetně všech jejích dodatků a příloh, protokolů, změn a smluv o přistoupení. Dále se může jednat o výklad právních aktů orgánů Unie. Orgánem Unie je v tomto smyslu pojem obsažený v čl. 13 odst. 1 SEU. Pokud jde o akty ve smyslu čl. 267 SFEU, tak tento pojem zahrnuje všechny akty evropského práva bez ohledu na to, zda jsou či nesou uvedeny v čl. 288 SFEU. Předmětem předběžné otázky tedy mohou být nejen nařízení, směrnice a rozhodnutí, které mají právně závazné následky, ale i nezávazná doporučení a stanoviska²⁴⁰. V případě řízení o předběžné otázce neplatí žádná omezení známá např. z ustanovení čl. 263 SFEU o žalobě na neplatnost. Proto mezi předmět řízení o předběžné otázce patří i takové akty, jako jsou dohody, prohlášení²⁴¹ a rozhodnutí Rady, stejně jako akty Evropského parlamentu²⁴². Předmětem řízení mohou být i smlouvy mezinárodního práva veřejného zavazující orgány Unie, dále pak i mezinárodní smlouvy, které byly sice uzavřeny členskými státy, jejich předmět působnosti je ale v kompetenci EU, jako je tomu např. u GATT²⁴³, a dále sem náleží smlouvy smíšené, u nichž jsou smluvní stranou vedle Společenství i členské státy²⁴⁴. *Předmětem řízení však nemohou být rozhodnutí ESD nebo Tribunálu.*

Lisabonskou smlouvou došlo k omezení předmětu řízení, z přezkumného oprávnění ESD byl vypuštěn výklad statutů orgánů zřízených aktem Rady.

Vzhledem k tomu, že mnohé prameny evropského práva jsou v členských státech aplikovatelné přímo, tedy bezprostředně, jsou vnitrostátní

²³⁹ Jak vyplývá ze soudních statistik, k dispozici na www.curia.europa.eu

²⁴⁰ Případ C-322/88 „*Grimaldi versus Fondes des Maladies*“, [1991] 2 CMLR 265 ECJ

²⁴¹ Případ 59/75 „*Manghera*“, [1975], ECR 91

²⁴² Případ 294/83 „*Les Verts versus European Parliament*“, [1986] ECR 1339

²⁴³ Např. rozhodnutí ESD 266/81 „*SIOT*“, [1983] ECR 731

²⁴⁴ rozsudek 12/86 „*Demirel*“, [1987] ECR 3719, z 30. 9. 1987

orgány, zejména pak soudy konfrontovány s problémem jeho vztahu k vnitrostátnímu právnímu systému.

ESD je zde povolán k tomu, aby poskytoval jednotný výklad a přispěl tak k jednotné aplikaci evropského práva. V tomto řízení ESD nerozhoduje ve věci samé, to je předmětem řešení a rozhodnutí vnitrostátního soudu, ESD autoritativně rozhoduje pouze některé dílčí, tedy předběžné otázky, na nichž ale mnohdy závisí rozhodnutí ve věci samé. Podle čl. 267 SFEU platí, že předběžná otázka se může týkat interpretace Smluv ve všech ustanoveních, která nejsou vyloučena z jurisdikce ESD²⁴⁵, interpretace sekundárních právních aktů a aktů orgánů, institucí a subjektů EU a v souladu s dosavadní judikaturou také výkladu obecných právních zásad unijního práva.

Návrh na zahájení řízení o předběžné otázce může a v některých případech musí podat soud členského státu aplikující právo Unie. Pod pojmem soud členského státu se vedle běžných vnitrostátních soudů takto obvykle označených myslí i orgány splňující kritéria stanovená ESD v judikátu „*Vaassen*“²⁴⁶, tedy musí jít o orgán nezávislý a stálý, který je pověřený projednáváním obecně definovaných sporů mezi stranami, pokud jedná obdobně jako obecní soudy. Vzhledem k rozdílnostem vnitrostátních právních systémů je tento test soudu obvykle aplikován *ad concreto*²⁴⁷. Musí se jednat o soud členského státu, takže např. soudy zřízené dle mezinárodního práva možnost vznést předběžnou otázku nemají.

S pojmem soud členského státu také úzce souvisí otázka, o soud kterého stupně se jedná. Povinnost vznést předběžnou otázku platí pro vnitrostátní soudy poslední instance, tedy pokud předběžná otázka vyvstane v řízení, které má být ukončeno rozhodnutím, proti kterému již nelze podat opravný prostředek podle vnitrostátního práva. Z odst. 3 čl. 267 SFEU vyplývá, že je na vnitrostátním právu určit povinný soud. Judikatura ESD upřesnila, jaký typ opravných prostředků má na mysli. Především nerozhoduje, zda se podle vnitrostátního práva jedná o opravný prostředek řádný, nebo mimořádný.

²⁴⁵ oblast SPZB dle čl. 275 SFEU, nebo opatření členských států v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku dle čl. 276 SFEU

²⁴⁶ Případ „*Vaassen – Göbbels*“, 61/65, z 30. 6. 1966, [1966] ECR 261

²⁴⁷ Případ C-54/96 „*Dorsch Consult*“, [1997], ECR 4961, ze 17. 9. 1997

Opravným prostředkem ve smyslu čl. 267 SFEU bude i kasační stížnost, nebo odvolání omezené na právní otázky. Naopak nelze argumentovat existencí opravných prostředků opravdu výjimečné povahy, jako je např. obnova řízení, nebo ústavní stížnost. Ústavní soudy některých členských států přímo nebo nepřímo deklarovaly, že se nepovažují za soudy povinné předkládat povinné otázky.

Jednací řád ESD v kap. 9 upravuje kromě standardního řízení o předběžné otázce také jeho alternativy, a to řízení naléhavé a řízení zrychlené.

10.1. Přetíženost ESD?

Pokud jsou splněny procesní podmínky, je ESD v zásadě povinen o předběžné otázce rozhodnout. Otázkou tedy je, zda ESD musí skutečně řešit každý případ, kde je interpretace unijního práva nejasná? Od zavedení této možnosti, tedy od roku 1993, řeší ESD zhruba 200 žádostí o zodpovězení předběžné otázky ročně, přičemž mu trvá v průměru 16 měsíců, než předběžné otázky vnitrostátním soudům zodpoví²⁴⁸.

ESD ve své judikatuře stanovil, že vznesení předběžné otázky musí být nezbytné k vynesení rozsudku v hlavním řízení, tedy věcně relevantní, a nesmí obcházet účel tohoto ustanovení. ESD tedy nerozhodne o předběžné otázce, pokud *„je zcela zřejmé, že rozhodnutí týkající se platnosti nebo interpretace unijního práva požadované vnitrostátním soudem nemá žádný vztah ke skutečnostem nebo důvodům hlavního řízení, nebo když tento problém je hypotetický“*²⁴⁹.

Vzhledem k narůstajícímu množství unijní legislativy a narůstající roli práva pro život společnosti obecně se ESD může dostat do situace, kdy objem jeho práce bude prostě nezvladatelný.

Rozhodnutí, zda vůbec vyvstala právní otázka s evropskou relevancí a zda jde o otázku, na kterou není vnitrostátní soudce schopen odpovědět (pokud se ovšem nejedná o konečné rozhodnutí), je citlivým problémem procesní

²⁴⁸ Výroční zpráva ESD za rok 2010 dostupná na www.curia.eu

²⁴⁹ Případ C-430 a 431/1999 „*Sea – Land Service*“, [2002] ECR I-5235

taktiky. Vnitrostátní soudy si položením předběžné otázky mohou ulehčovat situaci a dále může docházet k tomu, že účastníci řízení lavírují mezi tím, zda přijmout interpretaci evropského práva nabízenou národním soudem, nebo zda není výhodnější počkat si na rozhodnutí o předběžné otázce z Lucemburku a přizpůsobit tomu procesní taktiku. ESD však respektuje, že je věci posouzení vnitrostátním soudcem, zda je pro řešení konkrétního sporu nutno využít pravidla unijního práva²⁵⁰. Jedná – li se o pravidlo sekundární legislativy a vyjde- li národní soud z presumpce správnosti unijního aktu, nemusí být věc vůbec předkládána k posouzení, i když je námitka zpochybňující normy v řízení vznesena.

Na druhou stranu vnitrostátní soudy nemají pravomoc prohlásit akt EU za neplatný. Pouze ve výjimečných případech mohou vnitrostátní soudy pozastavit účinnost či vykonatelnost opatření učiněného na základě sporného unijního aktu, ovšem za předpokladu současného návrhu na rozhodnutí o předběžné otázce. Předložení předběžné otázky nižším soudem se tak nedá nazývat čistě fakultativním, ačkoli obecná povinnost zakotvena není, v pochybnostech o platnosti ustanovení unijního práva nižší soud nesmí sám vyslovit jeho neplatnost, ani nesmí k němu nepřihlédnout pro jeho údajnou neplatnost, nýbrž tuto otázku předloží k posouzení ESD²⁵¹.

Obrátí- li se soudce na ESD, není tímto návrhem předurčen další procesní postup v řízení před vnitrostátním soudem. Rozhodnutí ESD se nesmí týkat výkladu národního práva, i když je jasné, že k tomu, aby předběžná otázka mohla být zodpovězena závazně, je někdy nezbytné, aby se ESD seznámil i se stavem národního práva a s důvody, jež vnitrostátní soud vedly k položení předběžné otázky.

V literatuře se lze setkat s návrhem, který by ESD značně ulevil v objemu jeho úkolů a to tím, že by možnost podat předběžnou otázku byla omezena pouze na soudy posledního stupně²⁵². *J. Komárek* tak navrhuje, aby

²⁵⁰ Případ 338/85 „*Pardini*“, [1988] ECR 2041

²⁵¹ J. Zemánek- „Předběžné otázky a komunitární odpovědnost ČR u českých soudů“, E.M.P., č. 6/2003, str. 7 -11

²⁵² J. Komárek – „Nejvyšší soudy členských států, soudní hierarchie a efektivita soudního systému EU“, k dispozici na www.mosquito-net.eu, str. 6

byl případ před tím, že dojde k položení předběžné otázky, dostatečně zpracován v rámci řízení na vnitrostátní úrovni. Lze souhlasit s tím, že předčasně položené předběžné otázky mohou v důsledku vyloučit vyšší soud z procesu dialogu s ESD. Je možné si představit, že vyšší soud totiž poté, co k němu dorazí případ, kde již byla předběžná otázka jednou položena, nebude chtít prodlužovat řízení tím, že by podal předběžnou otázku znovu, byť by se to zdálo sebevhodnější. Vyšší důvěra ve vnitrostátní soudnictví, zejména respektování vnitrostátní soudní hierarchie, kdy je práce nižších soudů kontrolována vyššími soudy prostřednictvím možnosti podávání opravných prostředků, kterých je ale omezené množství, zabezpečuje, že se celý systém nezhroutí. Tyto výhody jsou však ztraceny, pokud se nejnižší soud vnitrostátní hierarchie může obrátit na konečnou a v jistém smyslu i nejvyšší interpretační autoritu v rámci unijního právního řádu – ESD.

Spoléhat se na důvěru ve vnitrostátní soudnictví se může v některých případech jevit i jako ošemetné. Jsou to totiž často vnitrostátní vrcholné soudy, které bránily účinnému uplatňování unijního práva na vnitrostátní úrovni. Asi nejnámější je v tomto smyslu Francouzská Státní rada, která po mnoho let odmítala doktrínu ESD o přímém účinku směrnic²⁵³, nebo obdobně německý Spolkový finanční soud²⁵⁴. Nicméně i vnitrostátní soudy jsou nositeli odpovědnosti, unijní právní systém již není tak bezzubý jako v době svého formování, vnitrostátní soudy tak nejsou imunní vůči odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jejich porušením unijního práva²⁵⁵, ani vůči řízení pro porušení Smlouvy podle čl. 258 – 260 SFEU, a pokud odmítnou položit předběžnou otázku, mají k tomu obvykle dobrý důvod.

10.2. Role fyzických a právnických osob

Fyzické a právnické osoby *nemohou přímo napadnout* unijní akt obecně závazné povahy, pokud nesplní restriktivní podmínky přípustnosti

²⁵³ Rozsudek „*Minister of the Interior versus Daniel Cohn-Bendit*“, z 22. 12. 1978, Common Market Law Reports 543

²⁵⁴ Rozsudek ze dne 8. 4. 1987, „*Kloppenburg*“, Common Market Law Reports 1

²⁵⁵ rozsudek „*Köbler*“ – viz odkaz č. 79

podle čl. 263 odst. 4 SFEU, ale mohou, podle okolností konkrétního případu, buď nepřímo napadnout neplatnost takových aktů podle čl. 265 SFEU, nebo tak učinit před vnitrostátními soudy a požádat je, protože tyto soudy nemají pravomoc samy tato opatření prohlásit za neplatná, aby se obrátily k ESD s předběžnou otázkou týkající se platnosti²⁵⁶. Tato možnost není podmíněna tím, že by tento akt již musel být předmětem implementačních opatření v rámci národního práva. Je postačující, jestliže má vnitrostátní soud řešit spor, ve kterém je otázka platnosti takového aktu vznesena nepřímo²⁵⁷.

10.3. Účinky rozhodnutí ESD o předběžné otázce

Rozhodnutí ESD představují závaznou *interpretaci* unijního práva pro vnitrostátní soudy. Dále mohou nastolit tzv. přímý účinek unijního práva, neboli mohou vést k neaplikovatelnosti konkrétní normy vnitrostátního práva, v případě posuzování sekundárního unijního práva je rozsudek závazný pro ostatní soudy a orgány, platí tedy *erga omnes*.

10.4. Časové účinky rozhodnutí o předběžné otázce a výjimky z působení *ex tunc*

Rozsudky vydané v řízení o předběžné otázce jsou *deklaratorní povahy* a obecně mají účinky „*ex tunc*“. Pokud jde o rozsudky týkající se výkladu, je jasné, že ESD konstatuje smysl a působnost unijní normy tak, jak měla být chápána a aplikována od chvíle, co vstoupila v platnost, což předpokládá, že vnitrostátní orgány ji budou aplikovat i na vztahy vzniklé v době před vydáním rozhodnutí o žádosti o výklad²⁵⁸. Toto retroaktivní působení rozsudku se uplatní rovněž i u rozhodnutí o předběžných otázkách týkajících se posouzení platnosti aktu.

²⁵⁶ Případ C-50/00 P, „*UPA versus Rada*“, Úř. věst. C 233, z 28. 9. 2002

²⁵⁷ Případ C-491/01 „*British American Tobacco*“, [2002] ECR I-11453

²⁵⁸ Případ 61/79 „*Denkavit*“, z 28. 3. 1980, SbSD 1205, nebo např. případ *Ariete* 81/79 z 27. 5. 1981, [1980], ECR 2545

Uplatňování principu retroaktivity může nicméně v některých případech ohrozit právní jistotu subjektů práva jednající v dobré víře v souladu s vnitrostátním pravidlem, které se později ukáže být v rozporu s pravidlem práva unijního²⁵⁹.

Judikátem „*Defrenne*“²⁶⁰ ESD připustil podle mého názoru velmi kontroverzní možnost výjimek z *ex tunc* působení svých rozsudků.

ESD totiž umožnil, aby od data, kdy bylo rozhodnutí vyhlášeno, byl takovému řešení, jehož aplikace by mohla vážně ohrozit nabytá práva nebo zásadní zájmy, přiznán pouze účinek *ex nunc* za podmínky, že nejednoznačnost aplikovatelného unijního práva by vedla k závažné právní nejistotě²⁶¹. V případě *Defrenne* sehrála svou roli i Komise a přispěla k právní nejistotě tím, že i přes veškerá varování nezahájila s členským státem řízení pro porušení Smluv. ESD vyložil situaci tak, že fakt, že Komise řízení nezahájila, mohl v daném členském státě založit jednání v dobré víře v souladu s nesprávně interpretovaným unijním pravidlem. Na základě tohoto rozkladu ESD omezil časové účinky svého rozsudku.

Omezení časového účinku konstatování neplatnosti unijního aktu narazilo na silný odpor vnitrostátních soudních orgánů, které byly tímto zbaveny pravomoci vyvodit důsledky z konstatování neplatnosti pro hlavní spor, k jehož rozhodování byly příslušné²⁶². Odpor některých soudů byl natolik silný, že např. francouzská Státní rada (Conseil d'Etat) došla k závěru, že ESD rozhodoval *ultra petita* a zasáhl do pravomoci vnitrostátního soudce při aplikaci unijního práva²⁶³. ESD vzal nakonec některé argumenty vznesené zejména francouzskými soudy v potaz, když přiznal, že výjimečný účinek *ex nunc* nemůže zbavit subjekty práva, které podaly žalobu nebo obdobnou stížnost, těch práv, která odvozovaly z toho, že unijní právní akt byl prohlášen za neplatný²⁶⁴. ESD tedy v zásadě stanovil takové pravidlo, které říká, že

²⁵⁹ K tomu např. Denys Simon – „Komunitární právní řád“, ASPI, 2005, str. 732 a násl.

²⁶⁰ Případ 43/75 „*Defrenne*“, z 8.4.1976, ECR 455

²⁶¹ Případ C-197/94 a C-252/94 „*Soc. Bautiaa*“, SbSD I-505, duben 1996

²⁶² Např. Trib. inst. de Lille, 15. 7. 1981 nebo Corte costituzionale, 21. 4. 1989 Fragd, RDI, 1989, 103

²⁶³ Ulrich Everling – „Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften“, Nomos 1986, 1. vydání, str. 65 a násl.

²⁶⁴ Případ C-228/92 „*Roquette*“, z 26.4.1994, ECR I-1445

prohlášení některého právního aktu za neplatný v průběhu řízení o předběžné otázce platí s účinky *ex tunc* a pouze ve výjimečných případech analogicky postupem dle čl. 264 SFEU dojit k omezení těchto účinků a to za účelem ochrany legitimních očekávání, přičemž účastníci hlavního řízení budou vyňati z tohoto omezení časových účinků rozsudku²⁶⁵.

Řešení zvolená ESD vychází z navzájem *protikladné úvahy*. ESD totiž konstatoval, že „za stejných předpokladů se princip právní jistoty vlastní evropskému právnímu řádu, který může vést ESD výjimečně k tomu, že omezí možnost dovolat se ustanovení, jež vyložil, nemusí aplikovat a nebrání aplikaci vnitrostátních ustanovení zajišťujících výsledek, který je v souladu s evropským právem“²⁶⁶. Tato řešení zvolená ESD, pokud jde o časové účinky jeho rozsudků o předběžné otázce, ať už jde o výklad nebo posouzení platnosti, musí nutně vést k hledání rovnováhy a ke složitým rozhodnutím.

V případě řízení o předběžné otázce, které se týkají platnosti aktu, bude ESD postupovat analogicky s čl. 264 SFEU. Jeho rozhodnutí působí *erga omnes*.

V případě předběžných otázek týkajících se výkladu některého právního ustanovení nelze použít analogii s žalobou na zrušení aktu, neboť ESD nemůže sám zrušit vnitrostátní právní akt z důvodu jeho rozporu s unijním právem. V takových případech bude mít rozsudek ESD pouze omezenou působnost *erga omnes*.

ESD ve své judikatuře zdůraznil, že může pouze ve výjimečných případech a za použití zásady právní jistoty přikročit k omezení možnosti dovolávat se výkladu unijního práva, který učinil, s cílem zpochybnit právní vztahy založené v dobré víře²⁶⁷.

Vzhledem k tomu, že výklad unijního práva, který ESD v odpovědi na předloženou předběžnou otázku podává, je závazný pro všechny členské státy a jejich instituce, napadlo mě, zda rozhodnutí ESD časově omezit působnost některého svého rozsudku, platí ve všech členských státech? Generální advokátka Stix-Hackl ve svém stanovisku v případě *Banca Popolare di*

²⁶⁵ Everling, cit. pod poznámkou č. 262, str. 65 a násl.

²⁶⁶ Případ C-50/96 „*Deutsche Telekom a Lilly Schröder*“, z 10. 2. 2000, ECR I-743

²⁶⁷ Případ C-209/03, „*Bidar*“, ECR I-2119, bod 66

*Cremona*²⁶⁸ vyjádřila, že výjimky z účinku *ex tunc* jsou omezeny i územně, vztahují se pouze na ten stát, v jehož prospěch bylo takto rozhodnuto. To je na jednu stranu pochopitelné, na druhou stranu pokud se zamyslím nad některými argumenty ESD, jako že je třeba omezit účinky *ex tunc* rozsudku z toho důvodu toho, že jednotlivci a vnitrostátní orgány byli vedeni k jednání v rozporu s předpisy unijního práva z důvodů objektivní a významné nejistoty týkající se rozsahu působnosti právní úpravy EU, k níž přispělo rovněž jednání ostatních členských států a Komise, nejsem si jistá, zda je vhodné rozlišovat mezi členskými státy. Vzhledem k zásadě transparentnosti výroky Komise vůči členským státům jsou publikovány, takže i ostatní členské státy mohou být informovány o případných nedostatcích v jednání ze strany jiného členského státu.

Tím, že ESD připustil *výjimky z ex tunc* působení svých rozhodnutí, začaly se některé členské státy dožadovat omezení časového působení rozsudku ESD poukazem na vysoké finanční dopady rozsudků ESD. Zejména se jedná o oblast daňovou, kde členské státy argumentují dopady na státní rozpočet. ESD nicméně vyjádřil, že finanční následky, které mohou pro členský stát vyplynout z rozsudku vydaného v řízení o předběžné otázce, neodůvodňují samy o sobě omezení časových účinků takového rozsudku²⁶⁹. Podle judikatury ESD cíle čistě hospodářské povahy nemohou být nikdy naléhavým důvodem obecného zájmu, který by ospravedlnil omezení základních svobod. To platí i pro zachování příjmů do státního rozpočtu.²⁷⁰

ESD svou judikaturou tedy sice připustil za výjimečných okolností možnost omezit časové účinky svých rozsudků, nicméně neuznal žádosti členských států o takové omezení s odkazem na vysoké finanční dopady rozhrnutí o předběžné otázce na členský stát a rovněž odmítl, že by cílem účinku rozsudků o předběžné otázce *ex tunc* mělo být sankcionování členských států, jak tvrdila německá vláda v případě „*Meilicke*“.²⁷¹ To, že ESD umožnil výjimky z působení svých rozsudků *ex tunc* vnímám jako značně problematické

²⁶⁸ Případ C-475/03 z 14. 3. 2006, body 179 a násl. stanoviska G. A.

²⁶⁹ Případ ze dne 19. 10. 1995 „*Richardson*“, C-137/94, bod 37

²⁷⁰ Případ „*Decker*“, C-120/95, bod 39

²⁷¹ Případ C-262/09, „*Meilicke*“, Úř. Věst. C 267, ze 7. 11. 2009, str. 25

a domnívám se, že ESD ve svých judikátech musí postupovat velmi *opatrně*. Lze se totiž obávat toho, že by členské státy takovéto možnosti nezneužívaly a nespolehaly na ni v případech, kdy porušují unijní právo. Vědomí, že za jednání v rozporu s unijními pravidly hrozí sankce, by mělo působit motivačně k tomu, aby v co nejširší možné míře pravidla EU dodržovaly.

ESD bude tedy zřejmě muset postupovat velmi opatrně a zkoumat jednotlivé okolnosti případ od případu a lze se domnívat, že se zřejmě nedočkáme konstantní judikatury v této oblasti.

10.5. Výjimky z povinnosti položit předběžnou otázku

Z dikce čl. 267 odst. 3. SFEU tedy povinnosti předkládat předběžnou otázku je připuštěno *několik výjimek*. První z těchto výjimek je spíše prostým potvrzením pravomocí vnitrostátních soudů uvážít, zda skutečně vyvstala nějaká otázka týkající se výkladu unijního práva. Pokud vnitrostátní soud shledá, že některá otázka není pro daný případ relevantní, tedy pokud určitá otázka nemůže ovlivnit výsledek daného případu, povinnost podle odst. 3 čl. 267 SFEU vůbec nevznikne²⁷².

Dalším případem pak bude „*acte éclairé*“, situace, kdy je soud posledního stupně postaven před otázku, která již byla předmětem rozhodnutí ESD. Problematika, kterou se má zabývat, může tudíž být považována za „objasněnou“. V judikátu „*CILFIT*“ ESD vyjádřil, že nevyžaduje, aby nově vyvstalá otázka byla naprosto identická s otázkou, na kterou již byla v rámci řízení o předběžné otázce poskytnuta odpověď²⁷³. ESD považuje za dostačující, aby se předchozí rozhodnutí ESD zabývalo danou právní otázkou, přičemž se tak nemuselo stát v rámci stejného druhu řízení²⁷⁴.

A konečně výjimkou z povinnosti předložit předběžnou otázku představuje doktrína „*acte clair*“. Ta popisuje situaci, kdy je výklad unijního práva bez dalšího naprosto zjevný a jasný, takže neponechává žádné

²⁷² Případ 283/81 „*CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA v. Ministerstvo zdravotnictví*“, z 6. 10. 1982, ECR 1982, 3415

²⁷³ *CILFIT*, odst. 13

²⁷⁴ *CILFIT*, odst. 14

pochybnosti. Předtím, nežli soud členského státu dojde k podobnému závěru, musí být přesvědčen, že odpověď na danou otázku je stejně tak zjevná soudům ostatních členských států a ESD²⁷⁵.

Kritéria stanovená rozsudkem CILFIT mají zabránit zneužívání doktríny *acte clair* členskými státy. Členské státy si totiž tuto doktrínu velice rychle osvojily, a tak v sedmdesátých a osmdesátých letech se její zneužívání např. francouzskou Conseil d'Etat nebo německým Spolkovým finančním soudem stalo zjevným²⁷⁶. Ani naplnění těchto kritérií ale nezabavuje soudy odpovědnosti za splnění povinnosti otázku položit, soudy musí jednat *bona fide* a nesmějí obcházet unijní právo.

Povinnost předložit předběžnou otázku však existuje i u nižších soudů v případě, že se národní soud hodlá odchýlit od judikatury ESD, nebo zamýšlí suspendovat aplikaci národního správního aktu, jenž vychází z unijního práva.

Povinnost podat předběžnou otázku má ovšem i své meze. Pokud předběžnou otázku položil nižší soud, je v řízení o opravném prostředku vyšší soud od této povinnosti osvobozen, pokud byla otázka položena za zásadně shodných okolností²⁷⁷.

Povinnost položit předběžnou otázku týkající se výkladu unijního práva má tedy každý soud členského státu, proti jehož rozhodnutí není v daném právním řádu opravných prostředků, pokud:

- a. Je otázka unijního práva relevantní pro řešení daného případu;
- b. neexistuje ustálená judikatury ESD k dané otázce (*acte éclairée*)
- c. výklad a správná aplikace unijního práva není naprosto zjevná (*acte clair*).

²⁷⁵ CILFIT, odst. 16

²⁷⁶ Bobek – „Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle čl. 243 odst. 3 SES“, CH Beck 2004, str. 38, nebo Bobek, Komárek, Passer, Gillis – „Předběžná otázka v komunitárním právu“, Linde Praha, 2005

²⁷⁷ Příklad C-337/95 „Parfums Christian Dior“, [1998], ECR 166

10.6. Následky porušení povinnosti položit předběžnou otázku

Pro vynucení povinnosti položit předběžnou otázku neposkytuje SFEU stranám v hlavním řízení žádný zvláštní postup. Z judikatury ESD vyplývá, že porušení povinnosti položit předběžnou otázku *může založit důvod pro řízení o porušení Smlouvy* podle čl. 258 SFEU, pokud se nejedná o jednotlivý případ, ale o *dlouhodobou praxi části národních soudů*²⁷⁸. Postižený může dát podnět Komisi, aby ta žalovala stát pro porušení Smlouvy.

Kromě toho porušení povinnosti podat předběžnou otázku může představovat dostatečně závažné porušení unijního práva pro účely vzniku odpovědnosti za škodu vůči jednotlivci²⁷⁹, pokud dojde ke splnění dalších podmínek pro založení takové odpovědnosti. Porušením povinnosti dle čl. 267 odst. 3 dojde k porušení práva procesních stran na spravedlivý proces a principu legitimního očekávání, neboť strany sporu mohly spoléhat na to, že se národní soud obrátí na ESD. Právo zaručené přímo jednotlivci čl. 267 SFEU není právo domáhat se u národního soudu přímo odeslání předběžné otázky, ale jde o právo na spravedlivý proces, nárok jednotlivce na dodržení předepsané a předem dané procedury národním soudem.

Porušení povinnosti položit předběžnou otázku může založit o titul k ústavní žalobě z důvodů odnětí zákonného soudce tak, jak to judikovaly např. ústavní soudy SRN a Rakouska²⁸⁰.

Dalším možným následkem porušení povinnosti podat předběžnou otázku může být i žaloba k Evropskému soudu pro lidská práva pro ohrožení

²⁷⁸ Rozsudek C-129/00 „*Komise versus Itálie*“, ECR 14637

²⁷⁹ Rozsudek C-79/03 „*Köbler*“, [2003] ECR I-10239

²⁸⁰ SRN: BverfG z 9. 1. 2001, 1 BvR 1036/99; Rakousko: B 2300/95 z 11. 12. 1995, WBI 1996, 24; v Rakousku i SRN existuje možnost napadat rozhodnutí soudu posledního stupně ústavní stížností před ústavním soudem z toho důvodu, že se soud posledního stupně neobrátí na ESD dle čl. 267 odst. 3 SFEU, ač tak učinit měl.

právo na spravedlivý proces, pokud toto odmítnutí je svévolné nebo nedostatečně zdůvodněné²⁸¹.

10.7. Ústavní soud ČR a řízení o předběžné otázce

Ústavní soud ČR se k institutu předběžné otázky staví dost ambivalentně. Ve svých nálezech prohlásil, že „*se nezabývá do budoucna možností zaujmout jednoznačnou odpověď, tj. předložit v jednotlivých typech řízení věc k posouzení Soudnímu dvoru. I doktrína zastává názor, že Ústavní soud je v některých typech řízení soudem ve smyslu čl. 267 SFEU*“²⁸². Ústavní soud ve svém dalším nálezu dále uznal, že nepoložení předběžné otázky obecným soudem může představovat porušení práva na soudce, ale musí se jednat o zásadní a kvalifikované pochybení při rozhodování o položení předběžné otázky²⁸³. V konkrétním případě, kde Ústavní soud ČR zkoumal rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR nepoložit předběžnou otázku, zaujal stanovisko shodné s Nejvyšším správním soudem, když v jeho rozhodnutí nepodat předběžnou otázku s odkazem na doktrínu *acte clair* neshledal porušení práva na zákonného soudce²⁸⁴.

V případě „Pfizer“ se Ústavní soud ČR vyjádřil k několika významným otázkám, které byly doposud nejasné. V tomto případě farmaceutická společnost Pfizer, jako stěžovatel, namítala porušení práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod tím, že mu byla odepřena možnost vystupovat jako účastník řízení o registraci jistého přípravku konkurenční společnosti. Ústavní soud ČR uznal porušení práva na

²⁸¹ Rozhodnutí EKLP č. 20631/92 Divigsa versus Španělsko

²⁸² nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04, v němž se Ústavní soud ČR zamýšlí nad tím, zda je způsobilým orgánem k podání předběžné otázky a uvádí jako příklad zkušenost italského ústavního soudu, který se necítil být orgánem způsobilým k podání předběžné otázky, na straně druhé však Ústavní soud ČR odkazuje na opačnou praxi rakouského ústavního soudu, který zaujal přístup opačný. K tomu např. Michal Šejvl a kol. - „Aplikace práva EU v České republice, vybrané problémy“, Ústav státu a práva AV ČR, 2009, str. 69 a násled.

²⁸³ Usnesení sp. zn. IV. ÚS 154/08, část II, 5. a 6. odst., v databázi nalus

²⁸⁴ Usnesení spis. zn. III ÚS 2738/07 ze dne 27. 7. 2008, dostupné v databázi nalus

zákonného soudce, k němuž došlo tím, že se Nejvyšší správní soud ČR, který o nárocích firmy Pfizer rozhodoval jako soud posledního stupně,²⁸⁵ svévolně neobrátil na ESD s předběžnou otázkou ohledně stěžovatelova účastenství v daném řízení. Ústavní soud ČR shledal porušení práva na zákonného soudce i v tom, že Nejvyšší správní soud ČR nevysvětlil a neodůvodnil, proč se mu jeví výklad příslušných norem unijního práva jako zcela zřejmý. Ústavní soud dále vyhlásil, že: „ i po *přistoupení ČR k EU zůstávají referenčním rámcem přezkumu Ústavního soudu normy ústavního pořádku ČR. Komunitární právo není součástí ústavního pořádku, a proto není ani Ústavní soud příslušný k tomu, aby toto právo vykládal.* “ Ústavní soud tedy nepovažuje unijní právo za součást ústavního pořádku.

A dále v tomtéž nálezu: „ Jsou to však oba nejvyšší soudy náležející do sestavy obecných soudů, které zajišťují jednotnost judikatury na území České republiky a to v rozsahu jejich zákony určených kompetencí. Protože komunitární právo náleží k mase práva podústavního, je zásadně věcí obecných soudů zkoumat uplatnění komunitárního práva a v určitých případech spadajících pod rozsah čl. 234 SES případně předložit ESD otázku výkladu nebo platnosti komunitárního práva.“²⁸⁶ “Z nálezu Pfizer vyplývá, že se v řízeních o ústavních stížnostech, které obsahují evropský prvek, role Ústavního soudu omezuje. Ústavní soud ČR totiž přezkoumává jen to, zda soud posledního stupně náležitě odůvodnil svoje rozhodnutí a zda případně dostal své povinnosti položit předběžnou otázku ESD, popřípadě zda její nepoložení náležitě odůvodnil.

Ústavní soud ČR se tedy snaží zachovat si svou autonomii a nezávislost na ESD a minimalizuje rozsah, v němž by musel aplikovat unijní právo. Zároveň ale ztrácí exkluzivní kontrolu nad masou vnitrostátního práva, která spadá do oblasti působnosti práva EU, protože v jejím rámci může každý soud rozhodnout, že je ustanovení práva v rozporu s některým ze základních práv EU.

²⁸⁵ Rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2008, č.j. 3 Ads 71/2007-183, www.nssoud.cz

²⁸⁶ Nález ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08, Pfizer, bod 20

10.8. Statistika řízení o předběžné otázce v ČR za rok 2010

Za Českou republiku je to Vládní zmocněnec pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU (dále jen „VLZ“), kdo je příslušný přijímat za ČR dokumentaci zasílanou ESD k předběžným otázkám²⁸⁷. Ten, po vypracování krátké analýzy, zasílá informace rezortům, do jejichž pravomoci řešená problematika spadá, aby tyto zvážily, zda by bylo v daném případě účelné, aby se ČR vyjádřila. Kancelář VLZ obdržela v roce 2010 přibližně 570 podání v cca 380 řízeních o předběžné otázce²⁸⁸. Z uvedeného počtu se ČR aktivně zapojila do celkem 53, přičemž nejčastěji se zapojoval resort Ministerstva práce a sociálních věcí. Graf v příloze č. 1 ukazuje trend postupného nárůstu aktivity ČR v řízení o předběžné otázce.

11. ČR a řízení pro porušení Smlouvy v roce 2010

Oproti minulým rokům došlo k nárůstu tzv. věcných řízení o porušení Smlouvy, kdy je ČR vytýkána nesprávná implementace nebo aplikace unijního aktu. Zároveň již byly vydány odsuzující rozsudky ESD, resp. 2 z těchto věcí pokročily do tzv. sankční části řízení²⁸⁹.

V roce 2010 bylo proti ČR zahájeno 45 řízení pro porušení Smlouvy, což je stejný počet jako v roce 2009²⁹⁰. V roce 2010 postoupilo do fáze odůvodněného stanoviska celkem 22 případů. Celkový počet řízení zahájených proti ČR od doby přistoupení k EU do 31. 12. 2010 činil 495 případů. Z tohoto počtu bylo ke stejnému datu (tj. 31. 12. 2010) ukončeno před podáním žaloby 429 řízení, a v 8 případech byla žaloba předložená ESD vzata zpět a celkově

²⁸⁷ Statut Vládního zmocněnce pro zastupování ČR před ESD, ve znění usnesení vlády č. 113 ze 4. 2. 2004 a usnesení č. 382 z 24. 5. 2010

²⁸⁸ Zpráva o činnosti vládního zmocněnce za rok 2010, schválena na zasedání vlády ČR dne 4. 5. 2011, k dispozici na MZV, Odbor komunitárního práva

²⁸⁹ Rozsudek C-348/08 „Komise versus Česká republika“, Úř. Věstník C 63, z 13. 3. 2010, s. 9a C-378/09, Úř. věst. C 209 z 31. 7. 2010

²⁹⁰ Zpráva VLZ za rok 2010, k dispozici na MZV odbor komunitárně právní

bylo vydáno 13 odsuzujících rozsudků proti ČR. Úspěšnost ČR v zastavování řízení před podáním žaloby je tedy 95% a před vynesemím odsuzujícího rozsudku je to 97%.

Důvodem nově zahájených řízení proti ČR v roce 2010 bylo:

1. neprovedení včasné transpozice unijních předpisů, tedy tzv. nenotifikační infringementy, celkem 41 případů;
2. věcný rozpor s unijním právem, tzv. věcné infringementy, celkem se jednalo o 4 případy.

Komise podala proti ČR v roce 2010 dvě nové žaloby k ESD, z toho jednu v gesci Ministerstva životního prostředí ČR za neprovedení směrnic²⁹¹ a jednu v gesci Ministerstva dopravy ČR za tzv. věcný infringement²⁹². ESD vynesl proti ČR v roce 2010 čtyři odsuzující rozsudky²⁹³.

Celkově bylo v letech 2004 - 2010 proti ČR podáno Komisí 22 žalob z důvodů porušení Smlouvy. 16 z těchto žalob bylo podáno z důvodů neprovedení úplné transpozice směrnic, 6 z důvodu nesprávného provedení předpisu EU do českého práva.

Celkově byla ČR odsouzena na konci roku 2010 pro porušení práva EU ve 13 případech, v 8 případech se podařilo dosáhnout zpětvzetí žaloby zejména díky přijetí příslušné právní úpravy, která odstranila výtky Komise.

Česká republika se v roce 2009 aktivně zapojila do účasti na Pilotním projektu, pro nějž představuje VLZ kontaktní místo. V roce 2010 bylo v rámci Pilotního projektu řešeno 30 případů, z nichž 10 bylo Komisí zamítnuto již během roku 2010, a ve dvou případech byla odpověď ČR odmítnuta.

²⁹¹ Případ C-276/10, Úř. věst. C 63, z 26. 2. 2011, s. 12

²⁹² Případ C-545/10 Úř. věst. C 38, z 5. 2. 2011, s. 5

²⁹³ C-348/08, C-378/09, C-481/09 a C-276/10

12. Závěr

Řízení podle čl. 258 – 260 SFEU představuje jeden ze základních stavebních kamenů, které přispívají k řádnému fungování EU. V jeho současné podobě, i přes významné změny vnesené Lisabonskou smlouvou, spatřuji několik *nedostatků*:

1. Jedná se o postup, který se použije až následně po výskytu problému, nebo vzniku škody, *nepůsobí tedy preventivně* proti porušování povinností členskými státy.
2. Za hlavní nedostatek celého systému považují stále *neúměrnou délku řízení*. Jak jsem již uvedla, Komise potřebuje přibližně 24 měsíců k předání věci k ESD, v případě neoznámení prováděcích opatření členského státu je to 15 měsíců²⁹⁴. ESD potřebuje k vyřízení případů předložených Komisí v průměru dalších 16 měsíců²⁹⁵. Délka řízení má dopad jak na jednotlivce, tak na samotné členské státy. Jednotlivci může trvat velmi dlouho, než se domůže náhrady škody utrpěné v souvislosti s porušením povinností jeho domovského státu i díky tomu, že řízení před unijními orgány, předchází vnitrostátnímu řízení a je jasné, že celý proces pak trvá i několik let. Členské státy se pak mohou nerušeně dopouštět porušování svých povinností několik měsíců, popř. let a k nápravě závadného stavu přistoupí až těsně před předáním věci ESD, aby se vyhnuly odsouzení.
3. Z pohledu *jednotlivce* existují ještě další nedostatky spočívající v tom, že fyzické ani právnické osoby nevystupují jako strany v řízení a nemají právo do průběhu řízení zasahovat. To se mi jeví být v rozporu s tím, že Komise od jednotlivců získává podněty k zahájení řízení²⁹⁶ pro neplnění povinností a je závislá na takovýchto externích podnětech,

²⁹⁴ Zpráva Komise – 27 Výroční zpráva o kontrole uplatňování práva EU (2009)

²⁹⁵ Výroční zpráva ESD za rok 2010

²⁹⁶ Stížnosti v roce 2009 představovaly 63% všech případů týkajících se jiných záležitostí než opoždění při provádění směrnic - Zpráva Komise – 27 Výroční zpráva o kontrole uplatňování práva EU (2009)

neboť sama nedisponuje dostatečnými zdroji pro vyhledávání veškerých potenciálních porušení Smlouvy.

Pokud jednotlivec upozorní na nějaký nedostatek při plnění unijních povinností ze strany státu, nemá šanci nijak ovlivnit rozhodnutí Komise, zda bude iniciovat řízení, či nikoli. Jednotlivec dále nemá žádný nástroj na případnou změnu rozhodnutí Komise. Na druhou stranu si uvědomuji, že prvotním smyslem řízení pro porušení Smlouvy není obrana práv jednotlivců, řízení v první řadě sleduje za cíl uvedení jednání či opomenutí členského státu do stavu souladného s unijním právem. Jednotlivci mají jiné zejména vnitrostátní nástroje na obranu svých práv.

4. Další problém spatřuji v *široce definované diskreční pravomoci Komise*, která má v průběhu celého řízení volné uvážení. Komise v rámci řízení o porušení Smlouvy jedná svým jménem a v zájmu EU, což se často nekryje se zájmy jednotlivců. Komise postupuje diplomaticky a je často připravena se s členskými státy politicky dohodnout, v praxi to podle mého názoru může vést k tomu, že Komise o některých případech porušení práva EU ví, ale z různých důvodů, zejména politických, nad nimi přivírá oči. To pak může znamenat nespravedlivý přístup k různým členským státům, pokud jejich selhávání nejsou posuzována podle stejných kritérií. Na druhou stranu je mi jasné, že Komise není, ani nemůže být schopna postihnout a vynutit nápravu všech možných pochybení ze strany 27 členských států EU. Jedná se o velice široké pole působnosti, takže i když počet každoročně zahajovaných řízení pro porušení Smlouvy ze strany Komise (cca 3000) je na první pohled úctyhodný, na pohled druhý musí nutně představovat pouze zlomek všech možných nedostatků v činnosti členských států ve vztahu k právu EU. Přes veškerou snahu Komise podle mého názoru řízení stále trvá neúměrně dlouho. A to i v takových případech, které se jeví jako zcela jednoznačné a z hlediska právní argumentace jednoduché, jako je např. opominutí včasné transpozice do vnitrostátního právního řádu. Zaujalo mě, že v konkrétním případě, ve

věci C-203/06 tedy případu Komise versus Česká republika, ESD potřeboval na vyřešení transpozičního případu 8 měsíců, žaloba byla podána 4. 5. 2006 a rozsudek byl vydán 18. 1. 2007, Komise pro ukončení její předsoudní fáze potřebovala měsíců 16, tedy o polovinu více. Domnívám se, že členské státy si jsou schopny spočítat, že oddalování transpozice směrnice se jim v některých případech může i vyplatit. Mluvím tu o směrnicích s významnými finančními dopady, například se může jednat o směrnice ekologické, u nichž členské státy mohou odhadnout, jaké zpoždění si již v rámci zahájeného transpozičního řízení mohou dovolit a tímto způsobem šetřit, čímž získávají výhodnější postavení vůči státům, které danou směrnicí poctivě transponují. Může tak dojít ke vzniku nerovnosti mezi státy i mezi jejich občany.

5. Dalším problémem, se kterým jsem se setkala, je to, že Komise s oblibou zahajuje řízení *nenotifikační*, či netranspoziční, tedy taková řízení, jež nemají substanci. V literatuře²⁹⁷ se lze setkat s názorem, že přístup Komise k řízení o porušení Smlouvy je příliš formální, když se většina kauz týká pouze chybějící či pozdní transpozice směrnic a nikoli otázek reálného vynucování práva EU a aplikační praxe na úrovni členských států. Jinými slovy řečeno, Komise není schopna odlišit závažné případy od nepodstatných kauz. Domnívám se, že důvodem může být i to, že se jedná o kauzy po právní stránce poměrně jednoduché.

Ve snaze být objektivní bych však ráda uvedla i fakt, že Komise vyvíjí snahy situaci řešit. Od roku 2008 kolegium Komisařů aplikuje interní závazek rozhodovat o zahájení nových řízení, resp. o postupu řízení do dalších fází namísto původní čtvrtletní frekvence 1 měsíčně. Dále Komise vyvinula snahu přenést část břemene spojeného s prošetřováním údajného porušení unijního práva na samotné členské státy. Zatím se tak děje pomocí projektu EU Pilot, kdy zejména

²⁹⁷ přepracovaná podoba článku M. Bobka – „Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství“, zvláštní příloha Právních rozhledů, roč. 2008, č.12, str. 1-19

v případě stížností třetích osob, by měly členské státy nejprve komunikovat se stěžovatelem a pokusit se namítanou neslučitelnost vyřešit, přičemž až na základě výsledků tohoto „předkola“ se bude Komise rozhodovat, zda zahájí formální řízení či nikoli. Kritiku tohoto projektu vyjádřil Evropský parlament, když poukázal zejména na to, že projekt opět nedává šanci jednotlivcům zapojit se do procesu řízení pro porušení Smlouvy s jejich nároky a konečně vytkl Komisi, že v rámci Pilotního projektu komunikuje se zástupci členských států pomocí důvěrné elektronické databáze, do které by Parlament rád získal přístup²⁹⁸.

6. SFEU přinesla změny, které považuji za *pozitivní*. Hlavní změna založená čl. 260 odst. 3 by měla přispět k urychlení řízení, zavádí totiž možnost spojení mechanismu dvoufázové kontroly v případech nedodržení povinnosti oznámit Komisi, jak byla členským státem provedena směrnice přijatá legislativním způsobem, kdy Komise nově disponuje možností požádat o uvalení přiměřené sankce současně s podáním žaloby. Komise má tuto možnost pouze v situaci, kdy členský stát opomene notifikovat implementující opatření, domnívám se však, že by měly být postiženy zejména ty případy, kdy členský stát směrnicí neimplementuje vůbec. Jedná se podle mého názoru o mnohem závažnější pochybení než, když stát pouze neoznámí, která implementační opatření přijal. Může se totiž stát, že stát příslušná opatření přijme, a pouze je opomene notifikovat. V této souvislosti uvádím, že v primárním právu není nikde explicitně formulována povinnost notifikovat implementující národní předpisy. Tato povinnost by dle mého soudu mohla být stanovena vždy v každé směrnici, jež má být provedena²⁹⁹.
7. Osobně se domnívám, že změny, které pro řízení pro porušení povinností vnesla Lisabonská smlouva, jsou maximem toho, co je pro členské státy přijatelné. Jakékoli další posilování pravomocí Komise a

²⁹⁸ Zpráva Právního výboru Evropského parlamentu, 2011/2027(INI) z 21. 6. 2011

²⁹⁹ Arnulf, A.: The European Court of Justice, Oxford University Press, 2006, 2nd ed., 51-52.

ESD na úkor členských států by mohlo být vnímáno jako narušování principu oddělených pravomocí, kdy jsou to členské státy, Další otázkou pro mě je, nakolik má hrozba uvalení finanční sankce skutečný odstrašující účinek. Tím, že možnost uvalení sankce je upravena až v de facto konečné fázi řízení, mají členské státy možnost nerušeně porušovat své unijní povinnosti i několik let. *Wennerås* např. navrhuje, aby možnost uvalení sankce byla dána vždy, když se případ podle čl. 260 dostane před ESD, což odůvodňuje tím, že jednání členského státu spočívající v porušení unijního práva podle čl. 228 SFEU, nesplnění rozsudku ESD konstatujícího protiprávní stav a ne napravení závadného stavu během administrativní fáze řízení podle čl. 260 odst. 2 je samo o sobě dostatečným důvodem pro uložení finanční sankce³⁰⁰. K otázce sankcí mě ještě napadla myšlenka, co by se stalo, kdyby členský stát odmítl uloženou sankci zaplatit? SFEU pouze stanoví, že „členský stát je povinen zaplatit“. Při porušení této povinnosti by zřejmě opět přicházelo v úvahu zahájit další řízení o nesplnění povinnosti, ale jaký by to mělo smysl? Smlouva ESUO obsahovala ve svém čl. 88 možnost Komise se souhlasem 2/3 většiny v Radě pozastavit členskému státu platby, na které měl vůči Evropskému společenství nárok. Vzhledem k tomu, že po dobu platnosti smlouvy tento mechanismus nebyl nikdy použit, mohu pouze polemizovat o jeho případné účinnosti.

8. Jsem toho názoru, že větší důraz by měl být kladen na opatření s preventivním působením, řízení pro porušení smlouvy je až prostředkem následným, použitelným až v případě výskytu nedostatků. popř. škody. Určitě by měl být kladen větší důraz na spolupráci mezi Komisí a členskými státy a to zejména na počátku procesu novotvorby, tak, aby bylo členským státům hned od počátku jasné, jaký smysl sleduje zamýšlená právní úprava.

³⁰⁰ P. Wennerås, 'A New Dawn for Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums, and Penalty Payments', 43 *CMLRev.* (2006) str. 60

9. Domnívám se, že řízení podle čl. 258 – 260 SFEU je jedním z nejdůležitějších prostředků, které jsou k dispozici pro zajištění řádné a včasné aplikace práva EU. Proces řízení pro porušení smlouvy má sloužit především k tomuto cíli, tedy řádné aplikaci práva EU. Souhlasím s předsedou Evropské Komise Barrosem, který svými slovy řekl, že pokud by se přestal klást důraz na právo a jeho roli v EU, změnila by se tato instituce na mocenský boj mezi 27 členskými státy, zejména velkými a malými, mezi východem a západem, mezi státy nacházejícími se v centru dění a těmi na okraji³⁰¹. A taková EU by rozhodně nebyla udržitelná.

³⁰¹ Barroso – „Uniting in Peace: the role of the Law in the EU“, přednáška na EUI ve Florencii, 31.3.2006

13. Seznam použité literatury

Monografie

- Arnull, A.: The European Court of Justice, Oxford University Press, 2nd edition, 2006
- Bobek M. – „Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234 (3) SES”, CH Beck, 2004
- Bobek M., Komárek J., Passer J., Gillis M. – „Předběžná otázka v komunitárním právu“, Linde Praha, 2005
- Bobek M., Bříza P., Komárek J. – „Vnitrostátní aplikace práva Evropské Unie“, CH Beck 2011
- Evans P.B.-„Embedded autonomy: States and industrial transformation“, Princeton, NJ: Princeton University Press, (1995)
- Everling U. – „Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften“, Nomos 1986, 1. vydání,
- D. Curtin, A.E. Kellermann, S. Blockmans, eds., The EU Constitution: The Best Way Forward? T.M.C. Asser Institute, The Hague, 2005
- Hofstötter Bernhard. - „Non-Compliance of National Courts : Remedies in European Community Law and Beyond“, T.M.C. Asser Press: The Hague, 2005
- Král R. – „Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy“, CH Beck, 2003
- Král R. – „Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR“, CH Beck, 2002
- Lasok D., Bridge J.W. – „Law and the Institutions of the European Communities“, Fifth edition, Butterworth Publishers, 1991
- Malíř J.- „Odpovědnost členských států za škodu v právu EU“, UK v Praze, Právnická fakulta, 2008
- Prechal S. - „Directives in EU Law“, second edition, Oxford EC Law Library, 2005

- Priollaud F. - X., D. Siritzky – „ Le traité de Lisbonne, Texte et Commentaire Article par Article des nouveaux traités européens (TUE et TFUE)“, La Documentation française, Paris, 2008,
- Simon D. – „Komunitární právní řád“, ASPI, 2005
- Šejvl M. a kol. - „ Aplikace práva EU v České republice, vybrané problémy“, Ústav státu a práva AV ČR, 2009
- Thomson R., Stokman F.N., König T. – „ The European Union decides : Testing theories of European decision-making“, Cambridge University Press (2006)
- Timmermanns – „ Use of the infringement procedure in cases of judicial errors“, in The European Union – An Ongoing Process of Integration (TMC, 2004)
- Tomášek M. et al. – „ Europeizace trestního práva“, Linde Praha, 2009
- Zbiral R. – „Institucionální rámec Evropské unie- Právně – politologický pohled“, Linde Praha, 2007

Odborné články a statě:

- Alberto I. – PART II – „The European Commission - The standard administrative procedure for supervising and enforcing EC law” : EC Treaty Articles 226 and 228”, Law and Contemporary Problems (2005), volume 68, issue 1
- Barroso – „Uniting in Peace: the role of the Law in the EU“, přednáška na EUI ve Florencii, 31.3.2006
 - Bobek M. – „Vyhnání z rajské zahrady neodpovědnosti, národní soudy a porušení komunitárního práva“, Soudce, 2004, č. 9
- Börzel T., Hoffmann T., Panke D., Sprung C. (2010) – „ Why Member States Do Not Comply With the European Law“, Comparative political studies, (43)11
- Dashwood and White – „ *Enforcement actions under Articles 169 and 170 EEC*“, (1989), 14 EL Rev., 388

- Gibson , J.L. and Caldeira, G.A. – „The legal cultures of Europe“, *Law and Society Review* 30, 1996
- Haas, P.M.- „Compliance with EU directives: Insights from international relations and comparative politics“, *Journal of Public Policy*, 20
- Kilbey I.C. – „ Financial penalties under Article 228(2) EC: Excessive complexity?“ 44 (2007), *CML Rev.*, červen 2007
- Komárek J. – „ Nejvyšší soudy členských států, soudní hierarchie a efektivita soudního systému EU“, k dispozici na www.mosquito-net.eu
- Krümmel T.-„ Implementation by German Courts of the JURISPRUDENCE OF THE European Court of Justice on State Liability for Breach of Community Law as Developed in Francovich and Subsequent Cases“, (2009) 20 *European Business Law Review* 273
- Lee. I. B. –„ In Search of a Theory of State Liability in the European Union“, *Harvard Jean Monnet Working Paper* 9/99
- Lenaerts, K.: *The Constitution for Europe: Fiction or Reality?* *Columbia Journal of European Law*, Vol. 11, 2005
- Munoz R. - ‘The Monitoring of the Application of Community Law: The Need to Improve the Current Tools and an Obligation to Innovate’, *Jean Monnet Working Paper* (2006)
- Panke D. – „ Why the ECJ restores compliance faster in some cases than in others“, *Berlin Working Paper on European Integration*, no 4, říjen 2007, str. 20
- Rawlings R. – „Engaged elites, citizen action and institutional attitudes in Commission enforcement“, (2000) *ELJ* 6
- Söderman J. – „ Le citoyen, l’administration et le droit communautaire“, (1998) *Revue du marché unique européen*, Vol. No. 2
- Šlosarčík- „Žaloba pro neplnění evropského práva členským státem (dozorčí žaloba) podle čl. 226 – 228 SES – současný stav, trendy a změny podle návrhu Ústavy pro Evropu“, *EMP* č. 7-8

- Tomkins – „Of institutions and individuals: The enforcement of EC law“ in P.Craig – „Law and Administration in Europe – Essays in honour of Carol Harlow“ (OUP, 2003)
- Waldhoff Ch. – „Recent developments relating to the retroactive effect of decisions of the ECJ“, (2009) *CML Rev.*, Vol. 46, No.
- Wennerås P.- „A New Dawn for Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums, and Penalty Payments“, 43 *CMLRev.* (2006)
- J. Zemánek- „Předběžné otázky a komunitární odpovědnost ČR u českých soudů“, *E.M.P.*, č. 6/2003

Učebnice a komentáře

- Fiala P., Pitorvá M. – „Evropská unie“, 2. vydání, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno, 2009
- Karzel Daniel – „Evropský soudní dvůr, praktický průvodce“, ASPI Praha, 2006
- Klíma K. a kol. – „Evropské právo“, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2011
- Lyčka M., Kunc B., Šléglová K. – „Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie“, Linde Praha, 2010
- Svoboda P.- „Úvod do evropského práva“, 2. vydání, CH Beck, 2007
- Tichý L. a kol. – „Dokumenty ke studiu evropského práva“, 2. Vydání, Linde Praha, 2002
- Tichý, Arnold, Svoboda, Zemánek, Král – „Evropské právo“, 4. Vydání, CH Beck, 2011
- Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. – „Lisabonská smlouva komentář“, CH Beck, 1. vydání, 2010

Seznam citovaných judikátů ESD

- C – 48/65 *Lütticke*, [1996], ECR 19
- C – 61/65 *Vaassen – Göbbels*, [1966], ECR 261
- C – 7/69 *Komise versus Itálie*, [1970], ECR 111
- C – 31/69 *Komise versus Itálie*, [1970], ECR 25
- C – 77/69 *Komise versus Belgie*, [1970], ECR 273 a C – 8/70 *Komise versus Itálie*, [1970], ECR 961
- C – 167/73 *Komise versus Francie*, [1974], ECR 359
- C – 43/75 *Defrenne*, [1976], ECR 455
- C – 59/75 *Manghera*, [1976], ECR 91
- C – 31/77 a 53/77 *Komise versus Velká Británie*, [1977], ECR 921
- C – 100/77 *Komise versus Itálie*, [1978], ECR 879
- C – 811/79 *Ariete*, [1980], ECR 2545
- C – 314/81, 315/81, 316/81 a 83/82 *Waterekyn*, [1982], ECR 4337
- C – 266/81 *SIOT*, [1983], ECR 731
- C – 104/81 *Kupferberg*, [1982], ECR 3641
- C – 283/81 „*CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA v. Ministerstvo zdravotnictví*“, [1982] ECR 3415
- C – 294/83 *Les Verts versus European Parliament*“, [1986] ECR 1339
- C – 101/84 *Komise versus Itálie*, [1985], ECR 2629
- C – 48/85 *Komise versus SRN* [1986], ECR 2549
- Spojené případy C - 227,228,229 a 230/85 *Komise versus Belgie*, [1988], ECR 1
- C – 293/85 *Komise versus Belgie*, [1998], ECR I-305
- C – 338/85 *Pardini*, [1988], ECR 2041
- C – 416/85 *Komise versus Velká Británie*, [1988], ECR 3127
- Spojené případy C – 227, 228, 229 a 230/85 *Komise versus Belgie*, [1988], ECR I
- C – 12/86 *Demirel*, [1987], ECR 3719
- C – 70/86 *Komise versus Řecko*, [1978], ECR 3558
- C – 272/86 *Komise versus Řecko*, [1998], ECR 4875
- C – 94/87 *Komise versus SRN*, [1989], ECR 175
- C – 380/87 *Enichem Base a ostatní versus Commune di Cinisello Balsamo*, [1989], ECR 2491
- C – 322/88 *Grimaldi versus Fondes des Maladies*, [1989], ECR 4407
- C – 258/89 *Komise versus Španělsko*, [1991], ECR I – 3977

- C – 6 a 9/90 *Francovich a Bonifaci*, [1991], ECR I-5357
- C – 159/90 *The Society for the Protection of Unborn Children, Ireland*, [1991], ECR I-46
- C – 362/90 *Komise versus Itálie*, [1992], ECR I-2353
- C – 430 a 431/1999 *Sea – Land Service*, [2002], ECR I-5235
- C – 137/91 *Komise versus Řecko*, [1992], ECR I- 4023
- C – 91/92 *Faccini Dori*, [1994], ECR I-3325
- C – 228/92 *Roquette*, [1994] ECR I-1445
- C – 334/92 *Wagner Miret*, [1993], ECR I- 6911
- C – 392/93 *British Telecommunications*, [1996] ECR I-1631
- C – 46/93 a C – 48/93 *Brasserie du pêcheur*, [1996], ECR I-4845
- C – 488/93 *Factortame* ,[1996], ECR I-1029
- C – 5/94 *Hedley Lomas*, [1996] ECR I-2553
- C – 79/94, *Komise versus Řecko*, [1995], ECR I-1071
- C – 137/94, *Richardson*, [1995] ECR I-3407
- C - 197/94 a C-252/94 *Soc. Bautiaa*, [1996] ECR I-505
- C – 266/94 *Komise versus Španělsko*, [1995] ECR I-1975
- C – 279/94 *Komise versus Itálie*, [1979], ECR I-4743
- C – 283, 291, 292/94 „*Denkavit International BV*“, ECR [1996] I-5063
- C – 191/95 *Komise versus SRN*, [1999], ECR I-2175
- C – 261/95 *Palmisani*, [1997] ECR I-4025
- C – 265/95 *Komise versus Francie*, [1997], ECR I-6959
- C – 337/95 *Parfums Christian Dior*, [1998], ECR 166
- C – 388/95 *Belgie versus Španělsko*, [2000], ECR I-3123
- C-50/96 *Deutsche Telekom a Lilly Schröder*, [2000], ECR I-743
- C – 54/96 *Dorsch Consult*, [1997], ECR 4961
- C – 328/96 *Komise versus Rakousko*,[1999], ECR I-7479
- C – 35/97 *Komise versus Francie*, [1998], ECR I-5325
- C – 302/97 *Konle*, [1999], ECR I- 3099
- C – 359/97, *Komise versus Velká Británie*, [2000], ECR I-6355
- C – 365/97, *Komise versus Itálie*, [1999], ECR I-7773
- C – 387/97 *Komise versus Řecko*, [2000], ECR I-5047
- C – 414/97 *Komise versus Španělsko*, [1999] ECR I-5585
- C – 424/97 *Haim*, [2000], ECR I-5123
- C – 178/97 *Banks*, [2000], ECR I-2005
- C – 66/98 *Komise versus Velká Británie*,[2002], ECR I-521
- C – 170/98 *Komise versus Belgie*, [1999], ECR I-5493
- C – 467/98 *Komise versus Dánsko*, [2002], ECR I-9519
- C – 468/98 *Komise versus Švédsko*, [2002], ECR I-9575
- C – 471/98 *Komise versus Belgie*, [2002], ECR I-9681
- C – 472/98 *Komise versus Lucembursko*, [2002], ECR I-9741
- C – 453/99 *Courage*, [2001], ECR I-6297
- C – 319/99 *Komise versus Francie*, [2000], ECR I-439

- C – 14/00 *Komise versus Francie*, [2003], ECR I-513
- C – 50/00 *UPA versus Rada*, [2002], ECR I-6677
- C – 118/00 *Gervais Larsy*, [2001], ECR I-5063
- C – 129/00 *Komise versus Itálie*, [2003], ECR I-14637
- C – 364/00 *Komise versus Nizozemí*, [2002], ECR I-4177
- C – 383/00 *Komise versus SRN*, [2002], ECR I-4219
- C – 20 a 28/01 *Komise versus SRN*, [2003], ECR I-3609
- C – 224/01 *Köbler*, [2003], ECR I-10239
- C – 278/01 *Komise versus Španělsko*, [2003], ECR I-14141
- C – 362/01 *Komise versus Irsko*, [2002], ECR I-11433
- C – 475/01 *Komise versus Řecko*, [2004], ECR I-08923
- C – 491/01 *British American Tobacco*, [2002], ECR I-11453
- C – 58/02 *Komise versus Španělsko*, [2004], ECR I-621
- C – 304/02 *Komise versus Francie*, [2005], ECR 6263
- C – 385/02, *Komise versus Itálie*, [2004], ECR I-8127
- C – 394/02 *Komise versus Řecko*, [2005], ECR I-4713
- C – 82/03 *Komise versus Itálie*, [2004], ECR I-6635
- C – 173/03 *Traghetti del Mediterraneo*, [2006], ECR I-5177
- C – 176/03 *Komise versus Rada*, ECR,[2004], ECR I-7879
- C – 105/03 *Marie Pupino*, [2005], ECR I-5285
- C – 209/03, *Bidar*, [2005], ECR I-2119
- C – 358/03 *Komise versus Rakousko*, [2004], ECR I-12055
- C – 456/03 *Komise versus Itálie*, [2005], ECR I-5335
- C – 470/03 *A. G. M.*, [2007], ECR I-2749
- C – 27/04 *Komise versus Rada*, [2004], ECR I-6649
- C – 212/04 *Konstatntinos Adeneler*, [2006], ECR I-6057
- C – 523/04 *Komise versus Nizozemí*, [2007], ECR I-3267
- C – 494/04 *Komise versus Irsko*, [2005], ECR I-3331
- C – 91/05 *Komise versus Rada*, [2008], ECR I-3651
- C – 132/05 *Komise versus SRN*, [2008], ECR I-957
- C – 148/05 *Komise versus Irsko*, [2007], ECR I-82
- C – 178/05 *Komise versus Řecko*, [2007], ECR I-4185
- C – 236/05, *Komise versus Velká Británie*, [2006], ECR I-10819
- C – 255/05 *Komise versus Itálie*, [2007], ECR I-5767
- C – 295/05 *ASEMFO*, [2007], ECR I – 2999
- C – 66/06 *Komise versus Irsko*, [2008], ECR I-nyr
- C – 186/06 *Komise versus Španělsko*, [2007], ECR I-12093
- C – 205/06 *Komise versus Rakousko*, [2009], ECR I-1301
- C – 249/06 *Komise versus Švédsko*, [2009], ECR I-1335
- C – 531/06 *Komise versus Itálie*, [2009], ECR I- 0000
- C – 40/07 *Komise versus Itálie*, [2007], ECR I-155
- C – 121/07 *Komise versus Francie*, Úř. věst. C 114
- C – 274/07 *Komise versus Litva*, [2008], ECR I-7117

- C – 174/07 *Komise versus Itálie*, Úř. věst. C 140
- C – 331/07 *Komise versus Řecko*, Úř. věst. C 235
- C – 335/07 *Komise versus Finsko*, Úř. věst. C 154
- C – 369/07 *Komise versus Řecko*, Úř. věst. C 139
- C – 475/07 *Komise versus Polsko*, [2009] ,ECR I-0000
- C – 568/07 *Komise versus Řecko*, Úř. věst. C 180
- C – 76/08 *Komise versus Malta*, [2008] ECR I-0064
- C – 109/08 *Komise versus Řecko*, [2009] ECR I-4657
- C – 262/09, *Meilicke*, Úř. věst. C 267
- C – 276/10, *Komise versus Česká republika*, Úř. věst. C 63
- C – 545/10, *Komise versus Česká republika*, Úř. věst. C 38

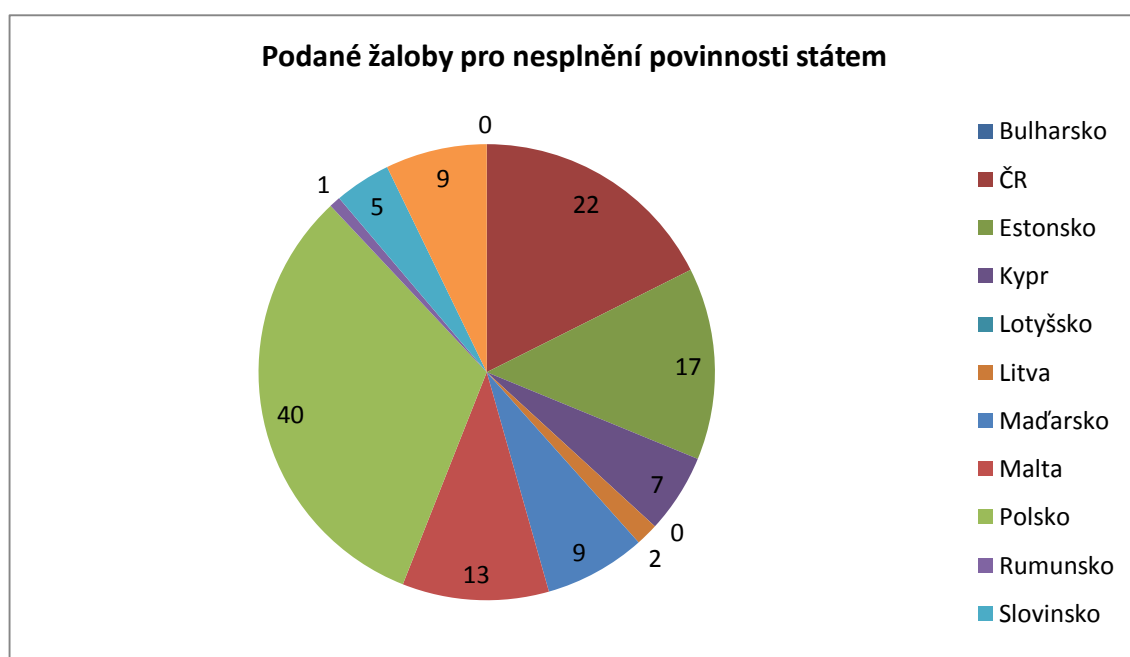
Seznam citovaných rozsudků soudů ČR

- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 319/2002
- Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 245/98 (*N 128/15 SbNU 221*)
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 1124/2005
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 3556/2007
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 2064/2005
- Plenární nález Pl. ÚS ČR 20/05, *N 47/40 SbNU 389, č. 252/2006 Sb*
- Nález ÚS ČR, sp. zn. IV. ÚS 1521/10
- Plenární nález ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS 50/04
- Usnesení sp. zn. IV. ÚS 154/08
- Usnesení sp. zn. III ÚS 2738/07
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č.j. 3 Ads 71/2007 - 183
- Nález ÚS ČR, sp. zn. II. ÚS 1009/08, *Pfizer*

14. Přílohy

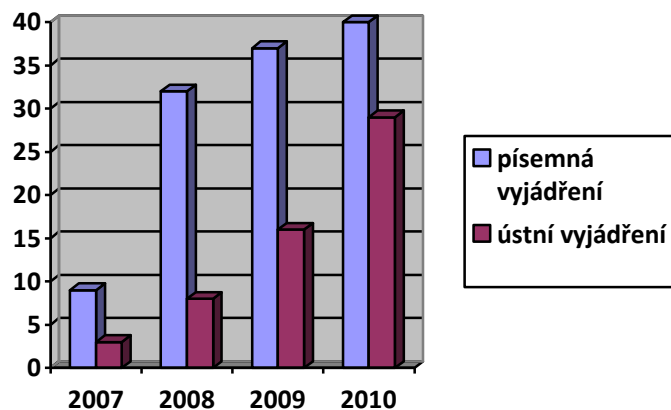
Příloha č. I

Žaloby podané na nové členské státy (včetně Bulharska a Rumunska)
pro nesplnění povinnosti státem

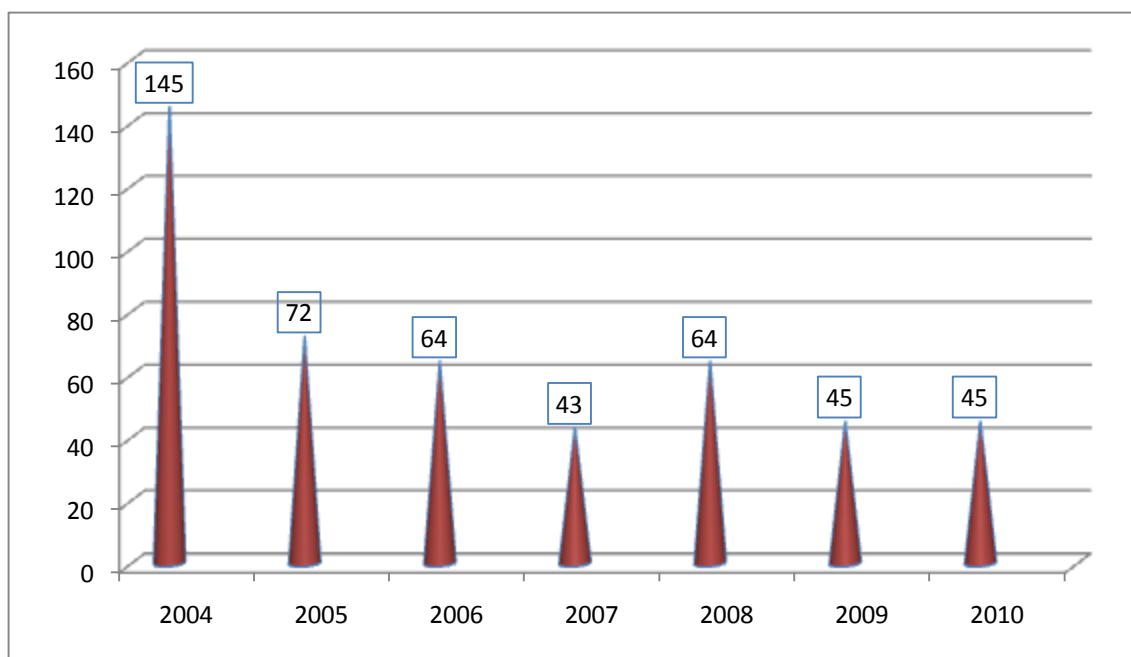


Příloha č. II

1. Přehled vyjádření ČR v řízení o předběžné otázce v letech 2007 - 2010



2. Statistika řízení zahájených proti ČR dle jednotlivých let (2004 – 2010)

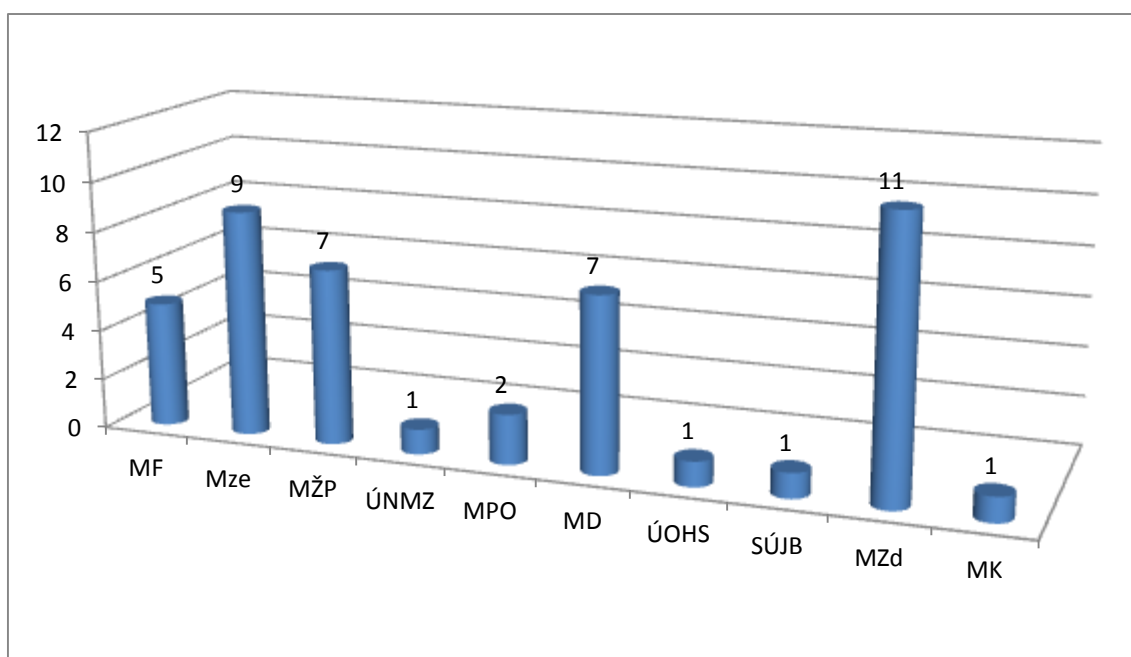


Příloha č. III

1. Poměrné vyjádření fází ukončení všech řízení zahájených proti ČR

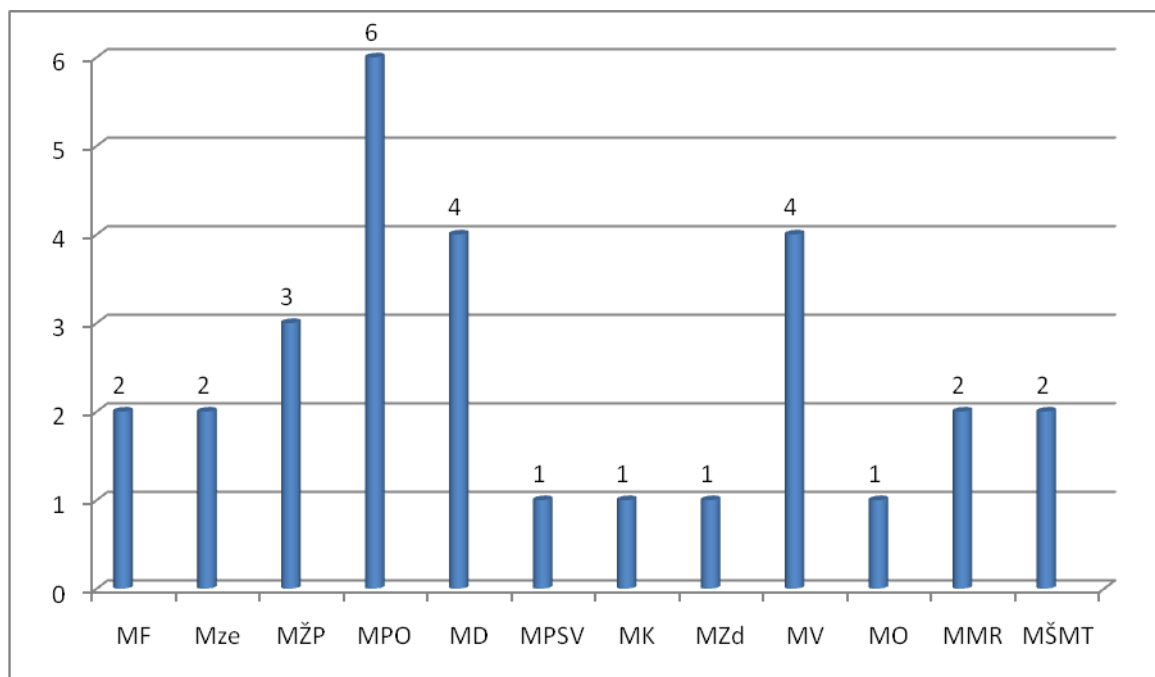


2. Přehled řízení zahájených v roce 2010 dle jednotlivých gestorů



Příloha č. IV

1. Přehled případů řešených v rámci Pilotního projektu v roce 2010 dle jednotlivých gestorů



15. Summary of the Rigorosum (State Doctoral) Thesis

The European Union relies upon the Member States to execute their obligations connected to their membership in this institution. This obligation is based mainly on the principle of loyalty, which derives from the Art. 4 par. 3 of the TEU and constitutes basic obligations towards EU Member States, which stipulates: “*Member States shall take all appropriate measures whether general or particular, to ensure the fulfillment of the obligations arising out of this Treaty or resulting from action taken by the institutions of the Community. They shall facilitate the achievement of the Community’s tasks.*” This is so called *active* obligations of the Member States towards the fulfillment of the EU law. The so called *passive* obligation presumes that the Member States will abstain from any measure which could jeopardize the attainment of the objectives of the Treaty.

If the Member States fail to fulfill their obligations, there must be a system of enforcement. Without an effective means of enforcement within the EU the establishment would crumble.

The topic of this thesis deals with the main EU enforcement procedure found in Art. 258 – 260 TFEU, evaluating its effectiveness and its historical development, from the introduction of an amendment by the Maastricht Treaty providing financial penalties to be imposed on a Member State failing to comply with the previous judgment of the European Court of Justice condemning violations, up to the recent development related to the adoption of the Lisbon Treaty.

The aim of the thesis is to give a general overview of the functioning of the enforcement procedure with the main focus on new changes implemented by the Lisbon Treaty. The author stresses that the infringement procedure found in the EU is unlike most equivalent procedures in other international organizations. Often the members of such organizations can not be forced to comply with the rules of such organizations and are left to resolve disputes among themselves. Within the EU all the Member States are subject to the jurisdiction of the ECJ without having to make an express declaration thereof and there is no possibility of making any reservation to that requirement.

The author analyzes general characteristics of the proceedings with special focus on the role of the Commission as a main actor in the enforcement procedure. The Commission is generally referred to as being “the Guardian of the Treaty”, since it bears the responsibility of ensuring that EU law is applied correctly. Furthermore, the author provides a description of historical development of the enforcement procedure and evaluates new systems of cooperation between Member States and EU institutions, such as SOLVIT and project EU Pilot.

The author welcomes the recent changes implemented by the Lisbon Treaty aiming to further enhance the effectiveness of the enforcement procedure. By including the possibility to impose a financial sanction under the first infringement procedure and by scrapping the reasoned opinion in the second infringement procedure, it will enhance the deterrent effect and cut the length of the procedures.

The author works mainly with the ECJ case law in this area, which developed progressively during the past years.

The author also added two chapters which are considered to be closely interlinked to the main subject of the thesis, such as the liability of the Member states towards individuals for breaching of the EU law and the obligation for a preliminary ruling according to the Art. 267 TFEU. Both chapters have been added to this thesis, since they can result into initiating of the infringement procedure against a Member State.

Giving the above analysis the author comes in particular to the following conclusions:

- a. The enforcement procedure is only a sanction mechanism to be used when the breach of EU law already happened. It does not play any preventive role. So the question of non application of EU law by Member States remains unanswered.

- b. The crucial problem is still the length of the procedure; it takes usually more than 2 years before the ECJ gives a judgment, which deteriorates the situation of individuals who are forced to wait long for the defense of their rights and it also means that the states can ignore the EU law for long without any punishment.
- c. Another insufficiency in the system is the limited role of individuals, who can not influence the proceedings.
- d. Another disputable issue is the scope of discretionary power of the Commission, which is the main actor in the proceedings. One can ask whether the Commission in every occasion acts fairly or whether it gives priority to diplomacy.
- e. The author welcomes the changes introduced by the Lisbon Treaty and concludes that there are still some problematic aspects left to deal with. The author is however aware of the fact that these changes are for the time being the maximum of what the Member States were willing to accept.

Seznam klíčových slov

Česky

Keywords

Řízení

Infringement proceedings

Porušení

Breach

Lisabonská smlouva

Lisbon Treaty