

UNIVERZITA KARLOVA
FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Šárka Langhammerová

Evropská komise v roli strážkyně Smluv

Bakalářská práce

Praha 2017

Autor práce: **Šárka Langhammerová**

Vedoucí práce: **doc. PhDr. Běla Plechanovová, CSc.**

Rok obhajoby: **2017**

Bibliografický záznam

LANGHAMMEROVÁ, Šárka. *Evropská komise v roli strážkyně Smluv*. Praha, 2017, s. 72, Bakalářská práce (Bc.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd (FSV UK), Institut politologických studií. Katedra politologie. Vedoucí práce Doc. PhDr. Běla Plechanovová, CSc.

Abstrakt

Tato bakalářská práce se zaměřuje na chování Evropské Komise v rámci řízení o porušení povinnosti dle článku 258 a následujících SFEU. Práce se snaží nahlédnout za pouhé legální ukotvení pravomocí a postupů Komise v tomto řízení a zabývat se především politickými vlivy, které na ni mohou působit, a také teoriemi, které se snaží vysvětlit a predikovat její jednání při porušení Smluv členským státem či jiným aktérem. Struktura práce je následující. Nejdříve se věnuje postavení Komise v systému EU, základním informacím o Komisi, poté nadnáší otázku, zda-li je Komise nezávislá a nestranná, či podléhá nějakým vnějším nebo vnitřním politickým tlakům a snaží se na tuto otázku odpovědět. Dále práce sleduje průběh řízení pro porušení povinnosti a možnosti, postupy a nástroje Komise k obraně práva v rámci tohoto řízení i mimo něj a také to, jak Komise těchto možností využívá. Samozřejmě se práce bude zabírat i limity zmíněného řízení. Mezi hlavní omezení Komise při jejím jednání patří nedostatek zdrojů, tento jí pomáhá řešit její diskreční pravomoc. Načež práce naváže s prezentací teorií, které nastiňují důvody volby Komise, zda v jednotlivých případech porušení práva zasáhne nebo ne. Jsou to hlavně teorie selektivního prosazování práva, obecná teorie fungování Komise v modelu prosazování práv na úrovni EU, ekonomická teorie efektivity sankcí a teorie strategic game mezi Komisí a členskými státy. V poslední části práce se poznatky a předpoklady ze zmíněných teorií pokusí aplikovat na případy porušení práva z praxe.

Abstract

This bachelor thesis focuses on the behavior of the European Commission in the infringement of proceedings based on article Article 258 et seq. TFEU. The paper seeks to look behind the borders of mere legal framework of infringement proceeding and deals primarily with the political influences, which can affect the Commission's decision on how to act, as well as the theories, which try to explain and predict its reaction on the violation of Treaties by a Member State or different actors. The structure of the paper is as follows. Firstly, this thesis deals with the Commission's position in the system of the EU, with basic information about the Commission, then raises the question of whether the Commission is independent and impartial, or whether it is under some external or internal political pressures. Secondly, the thesis studies the infringement proceedings and the possibilities, procedures and tools available to the Commission to enforce the law and also how the Commission uses these options in practice. Of course, the paper will also cover the limits of this procedure. The Commission's main limitation of its ability to enforce the law is the lack of resources. This problem helps to resolve its discretion power. It can choose in which case of non-compliance to initiate the infringement proceedings. The follow - up presents the paper theories outlining the Commission's enforcement strategy and the reasons of the Commission's choice whether to start or not the infringement proceeding in the individual cases. These are namely the theory of selective enforcement, the theory of the centralised enforcement and its innovations, the economic theory of sanctions effectiveness and the theory of strategic game between the Commission and the Member States. In the last part of the paper there are theories applied on practical cases of law violation.

Klíčová slova

Evropská komise, Evropská unie, Smlouvy, unijní právo, řízení pro porušení povinnosti, soulad s právem, porušení povinnosti, prosazování dodržování práva, diskreční pravomoc

Keywords

European Commission, European Union, Treaties, european law, infringement proceeding, compliance with law, infringements of law, enforcement of law, discretionary power

Rozsah práce: 119 620 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 19. 5. 2017

Šárka Langhammerová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí mé bakalářské práce, doc. PhDr. Běle Plechanovové, CSc., za vedení této práce, především za cenné rady, vstřícný přístup a ochotu. Dále bych ráda podělovala za podporu své rodině a přátelům.

Institut politologických studií

Projekt bakalářské práce

Zdůvodnění výběru práce

Evropská komise má v rámci Evropské unie jedinečné postavení, které obsahuje spoustu zajímavých aspektů. Její role strážkyně Smluv je v integračním procesu velice významná, protože bez dohledu nad dodržováním Smluv by se tento proces mohl snadno zastavit a zůstat stát na místě. To že vznikla určitá pravidla chování pro členské státy EU, je sice velice důležité, ale bez kontrolního mechanismu by to postrádalo význam, jelikož by tato pravidla nikdo nedodržoval. Členské státy EU by upřednostňovaly zájmy vlastní před těmi společnými. Musí existovat někdo, kdo dohlédne na to, zda vše probíhá tak, jak je ujednáno ve Smlouvách. A v případě práva EU plní tuto funkci právě hlavně Komise. Samozřejmě není jediná, kdo v Evropské unii dohlíží na dodržování pravidel, ale její povaha a role v evropské integraci mě zaujaly nejvíce, a proto bych se jim chtěla věnovat ve své práci a něco víc se o nich dozvědět. Také spolu s Fakultou sociálních věd studuji ještě právnickou fakultu Univerzity Karlovy, proto mě obecně otázky dodržování Smluv a jejich ochrana zajímají.

Předpokládaný cíl

Hlavním cílem mé bakalářské práce je zjistit, jak Evropská komise reaguje na porušení základních smluv a práva EU jako celku. Zaměřím se na to, jaké má nástroje a pravomoci k ochraně Smluv a jak moc jich využívá. Jako určitou podotázkou bych se zabývala problematikou, jestli Evropská Komise reaguje na porušení práva EU vždy nebo zda jsou případy, kdy nezasáhla, a tyto případy bych chtěla ve své práci rozvést. U obdobných případů, kdy v jednom Komise proti porušení zasáhne a v jiném ne, se zamyslím nad možnými politickými konotacemi a budu hledat důvody absence jejího zásahu. A případně se podívám i na celkový vliv nezasáhnutí proti porušení Smlouvy na další vývoj evropské integrace.

Metodologie

Nejdříve budu z odborné literatury zkoumat, jaké je postavení Komise mezi ostatními

institucemi Evropské unie a jaké jsou její pravomoci. Poté se konkrétně zaměřím na to, jaké má nástroje k ochraně Smluv a jak je využívá v konkrétních případech. Hlavní pozornost bude v mé práci zaměřena na reálné příklady porušení Smluv. Kritéria pro výběr těchto případů budou následující: budu vybírat vždy pár, kdy v jednu Komise zasáhne a v druhém ne, zároveň to budou případy porušení charakterově obdobná, tedy podobné intenzity a závažnosti a pokud možno poruší normy z téže oblasti cílů EU. Případy budu hledat v odborné literatuře a vyberu jich kolem 6, ty pak podrobněji zpracuji. Jako závislou proměnnou zvolím reakci Komise na porušení závazku ze Smluv. Komise buď proti porušení zakročí (1) nebo nezakročí (0). Nezávislou proměnnou budou faktory schopné ovlivnit reakci Komise na porušení pravidla jako například: postavení porušujícího státu v rámci EU (velký/malý, starý/nový, ekonomická síla), dále vliv porušení na rozpočet, jak moc zasáhlo do cílů EU, precedenční potenciál porušení a to, v jaké situaci k porušení Smluv došlo, jestli měla EU závažnější problémy k řešení nebo třeba, jestli se nechystalo hlasování o nějakém opatření, kde by EU potřebovala podporu porušujícího státu. Mezi základní pojmy v mé bakalářské práci patří Evropská komise, Smlouvy, právo EU, porušení povinnosti, porušující stát.

Základní charakteristika tématu

Evropská komise jako nadnárodní instituce vyvažuje zájmy států a snaží se působit ve prospěch evropské integrace. Její rozhodovací mechanismy jsou odděleny od jednotlivých členských států, proto je nezávislá na jejich vůli, což jí umožňuje naplňovat i je jí úlohu strážkyně Smluv. Pravomoci Komise jsou vymezeny v článku 17 SEU a v článcích 258 až 260 SFEU. K tomu, aby mohla účinně zakročit proti nedisciplinovanosti států a prosadit právo EU, jí slouží různé politické i právní nástroje. Řízení o porušení povinnosti je už tou krajnější variantou, kdy členský stát nereaguje na výzvy Komise k dodržování norem práva EU. Podání žaloby ještě předchází obligatorní předběžné řízení skládající se ze dvou fází. Řízení o porušení povinnosti probíhá před Evropským soudním dvorem a Komise v tomto případě účinkuje jako žalobce. Komise nemá povinnost řízení o porušení povinnosti zahájit a závisí na jejím uvážení, jestli stát zažaluje. Komise působí jako spolehlivý dohled nad dodržováním smluv, ale jsou i případy, kdy k porušení

Smlouvy došlo a ona nezasáhla.

Předpokládaná struktura práce

Úvod

1. Cíle výzkumu
2. Metoda výzkumu
3. Pravomoci a postavení Komise
4. Postup Komise při porušení Smlouvy
5. Vybrané případy porušení Smluv, kde Komise zasáhla
6. Vybrané případy porušení Smluv, kde Komise nezasáhla

Závěr

Zdroje

Seznam literatury (10 nejdůležitějších titulů)

BÖRZE, Tanja A. *Guarding the treaty: the compliance strategies of the European Commission. The State of the European Union: Law, Politics, and Society* [online]. 2003, (6) [cit. 2016-05-19]. Dostupné z:

https://books.google.cz/books?id=mXTwpSnrU6QC&pg=PA197&lpg=PA197&dq=B%C3%96RZE,+Tanja+A.+Guarding+the+treaty:+the+compliance+strategies+of+the+European+Commission.+The+State+of+the+European+Union&source=bl&ots=InW4EiEla f&sig=eHjrEzV3cLqAN9jKflabOSesX6c&hl=cs&sa=X&ved=0ahUKEwiWxay37O_MAhVHApoKHfi0DTEQ6AEIJDAB#v=onepage&q=B%C3%96RZE%2C%20Tanja%20A.%20Guarding%20the%20treaty%3A%20the%20compliance%20strategies%20of%20the%20European%20Commission.%20The%20State%20of%20the%20European%20Union&f=false

ERNE, Roland. *European Unions: Labor's Quest for a Transnational Democracy*. Cornell University Press, 2008. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt7zjch>.

Evropská komise [online]. EU [cit. 2016-05-19]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/index_cs.htm

- HOOOGHE, Liesbet. *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance* [online]. Cambridge: Cambridge University Press, 2001 [cit. 2016-05-23]. ISBN 0-521-00143-9. Dostupné z:
https://books.google.cz/books?hl=cs&lr=&id=e15KnRiGipYC&oi=fnd&pg=PR6&dq=european+commission+and+treaty&ots=_vnxFLZPbz&sig=uL6UtCEG6paWJw5G3Fzb9X_0I6Q&redir_esc=y#v=onepage&q=european%20commission%20and%20treaty&f=false
- JANKŮ, Martin a Linda JANKŮ. *Právo EU po Lisabonské smlouvě*. Ostrava: Key Publishing, 2012. ISBN 978-80-7418-152-8.
- KASSIM, Hussein. *The European Commission of the twenty-first century*. Oxford: Oxford University Press, 2013. ISBN 978-0-19-959952-3.
- MAJONE, Giandomenico. *Regulating Europe* [online]. New York: Routledge, 1996 [cit. 2016-05-23]. ISBN 0-203-43919-8. Dostupné z:
https://books.google.cz/books?hl=cs&lr=&id=xwaGAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA61&dq=european+commission+and+treaty&ots=rYsa9ozRd3&sig=AS2w2lzxAG7KUJx00HT3wNwG9eY&redir_esc=y#v=onepage&q=european%20commission%20and%20treaty&f=false
- MCGIFFEN, Steven P. *The European Union: A Critical Guide*. Pluto Books, 2005.
<http://www.jstor.org/stable/j.ctt18fscf1>.
- NUGENT, Neill a Mark RHINARD. *The European Commission* [online]. 2. London: Palgrave, 2015 [cit. 2016-05-23]. Dostupné z:
<https://books.google.cz/books?hl=cs&lr=&id=fikpCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=european+commission+and+treaty&ots=xnTruiUgSu&sig=>
- TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ a a kolektiv. *Právo Evropské unie*. 1. Praha: Leges, 2013. ISBN 978-80-87576-53-3.

Obsah

Úvod	13
1. Metodologie	16
1.1 Výběr relevantní literatury k tématu.....	17
2 Postavení Evropské komise v systému EU	18
2.1 Základní informace o Evropské komisi	19
2.2 Funkce, pravomoci a činnost Evropské komise	20
3 Politické aspekty ovlivňující rozhodování Komise	22
3.1 Porušení unijního práva členským státem	29
3.2 Cíl, význam a hranice řízení pro porušení smlouvy	30
3.3 Postup Komise při porušení unijního práva členským státem	31
3.3.1 Předběžné řízení	33
3.3.2 Žaloba na porušení povinnosti	35
4 Teorie prosazování unijního práva	37
4.1 Několika úrovněový model prosazování práva Komisí	37
4.2 Selektivní prosazování práva Komisí	41
4.3 Efektivita udělování sankcí za porušení práva	43
4.4 Strategic game	49
5 Případy	52
5.1 Reakce Komise na neúplnou transpozici směrnice 2001/55/EC v Rakousku vs. směrnice 90/270/EEC v Itálii	53
5.1.1 Implementace směrnice 2001/55/EC v Rakousku.....	53
5.1.2 Komise v. Itálie C-455/00.....	54
5.2 Reakce na porušení směrnice C-278/01 ve Španělsku vs. v Řecku nebo Itálii.....	55
5.2.1 Rozsudek SD Španělsko v. Komise C278/01, ze dne 25. 11. 2003	56
5.2.2 Porušení ustanovení směrnice 76/160/EHS Řeckem a Itálií	56
5.3 Posouzení kartelových dohod z hlediska možnosti udělit jim výjimku ze zákazu	57
5.3.1 Rozhodnutí Komise 2000/475 CECED z roku 1999.....	57
5.3.2 BEEF INDUSTRY: Rozhodnutí SD ve věci C- 209/07 ze dne 20. 11. 2008.....	58
5.4 Rozdílný přístup ke státům při přijímání unijní legislativy, Řecko x Lucembursko	61
5.4.1 Řecko	61
5.5 Přijetí eura ve Švédsku	62
Závěr	63
Summary.....	65
Použitá literatura	68

Úvod

Princip *Pacta sunt servanda* znali již ve Starověkém Římě. Jenže s touto zásadou to není tak jednoduché. Aby byly smlouvy dodržovány, musí vždy za jejich porušení následovat nějaká forma sankce, kterou musí někdo udělit. Nelze očekávat, že smlouvy budou dodržovány jen tak ze své podstaty, jejich význam zkrátka stojí na jejich vynutitelnosti. Aktéři při svém jednání většinou kalkulují a snaží se prosadit své zájmy, což samozřejmě není vždy v souladu se závazky, kterými jsou vázáni. Proto by měla vždy existovat nějaká nadřazená autorita, která by byla schopna přimět je k chování v souladu s těmito závazky.

Celá Evropská unie je postavena na smluvním základě, její jádro tvoří Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie. V tomto případě je zde však problém s hledáním objektivní autority, která by měla dostatečnou politickou moc, aby přiměla státy dodržovat smluvní závazky. Ve vnitrostátním prostředí je to snadné, stát je vždy nad občany, ale jak je to se státy a Unií? EU drží pohromadě politická vůle, není zde žádný přirozeně nadřazený útvar, státy jsou v ní vázány dobrovolně, proto ani vynucování dodržování práva není tak jednoduché, jelikož musí být šetrnější. Komise má svou moc odvozenou od států, dobrovolně jí svěřily pravomoci k ochraně Smluv, protože to bylo v jejich zájmu. Státy mohou z Unie kdykoliv vystoupit a není síla, která by jim v tom dokázala zabránit, až na jejich vlastní zájem. Komise je proto ve velice obtížném postavení, musí se vypořádat s protichůdnými tlaky, jednak ze strany její povinnosti podporovat obecný zájem Unie, tedy soulad praxe s unijní legislativou, jednak ze strany členských států, které mají často jiné zájmy a neváhají je upřednostňovat před zájmy Unie. V této práci se podíváme na to, jak se Komise s touto situací vyrovnává, jaké je její postavení a pravomoci a jak reaguje na porušování unijního práva.

Komise má rámec svých pravomocí v řízení o porušení povinnosti vymezen články 258-260 SFEU. Kromě nástrojů přidělených jí Smlouvou využívá i jiných prostředků jako soft law. O tom, jak moc je nyní silná autorita Komise, která je jedinou čistě nadnárodní institucí Unie, nepanuje úplná shoda, teorie intergovernmentalismu vidí Komisi stále spíše jako sekretariát mezinárodní organizace, kdežto supranacionální

pohled ji bere jako autonomního politického vůdce Unie.¹ Nesporné je její pozitivní působení na integrační proces, a to ať už ji bereme spíše jako mediátora nebo jako iniciátora. Její nadnárodní charakter jí poskytuje dobré předpoklady k tomu být objektivním vymahatelem práva, její členové mají být nezávislí na svých domovských státech a mají sledovat pouze zájmy Evropské unie jako celku.²

Hlavním cílem této práce je zjistit, jak Evropská komise vykonává svou funkci strážkyně Smluv a potvrdit či vyvrátit hypotézu, že se Komise snaží objektivně zasáhnout ve všech případech porušení práva členskými státy. Budeme tedy zkoumat reakci Komise na porušení práva. Čili hlavní výzkumnou otázkou je, jak Komise reaguje na porušení Smluv.

Komise buď proti porušení zakročí (1) nebo nezakročí (0). Nezávislou proměnnou budou faktory schopné ovlivnit reakci Komise na porušení, a to: pravděpodobnost úspěchu, náklady vymáhání, náklady implementace, hodnocení užítku, význam porušeného pravidla pro aktéry, jak moc zasahuje porušení do cílů Unie a jejích priorit, průběh přijímání opatření (postoj státu k tomuto opatření), míra rozdílnosti v názorech ostatních států, postavení a názor zájmových skupin ve státě, který porušil unijní právo a precedenční potenciál porušení.³ Proměnné vychází z teorie strategic game, která bude představena níže.

Vliv mohou mít i jiné faktory jako postavení porušujícího státu v rámci EU (velký/malý, starý/nový, ekonomická síla), vliv porušení na rozpočet, to, v jaké situaci k porušení Smluv došlo, jestli měla EU závažnější problémy k řešení nebo třeba, jestli se nechystalo hlasování o nějakém opatření, kde by EU potřebovala podporu porušujícího státu, převládající ekonomická politika. Na ty se ale v práci zaměřím jen okrajově.

Pro pochopení jednání Komise se nestačí jen zaměřit na výše uvedené faktory, je třeba představit si její fungování v kontextu jejího postavení v systému unijních institucí i jejích vztahů s členskými státy a dalšími aktéry, proto se na analýzu těchto dalších

¹ BACHE, Ian a Stephen GEORGE. *Politics in the European Union*. New Your: Oxford University Press, 2006. ISBN 978-0-19-9276-58-5, s. 264-267

² NUGENT, Neill. *The European Commission*. 1. Houndmills, Hampshire: PALGRAVE, 2001. ISBN 0-333-58742-1, s. 6-8

³ KÖNIG, Thomas a Lars MÄDER. The Strategic Nature of Compliance: An Empirical Evaluation of Law Implementation in the Central Monitoring System of the European Union. *American Journal of Political Science* [online]. Midwest Political Science Association, 2014, **58**(1), s. 246-263

faktorů zaměříme jako na výzkumnou podotázku. Zvláštní zřetel bude brán na pojetí její objektivitu a na možné politické aspekty, které mohou ovlivnit její jednání při vymáhání dodržování práva včetně postavení Komisařů. Odpovíme si tedy na podotázku, zda je možné brát ji jako aktéra, který jedná objektivně.

Poté si rozebereme, jak Komise reaguje na porušení zakládacích smluv a práva EU jako celku. Zaměříme se také na to, jaké jsou postupy při porušení práva, jaké má Komise nástroje a pravomoci k ochraně Smluv a jak moc jich využívá. Z povahy postupů a nástrojů se pokusíme vyvodit, jestli je pravděpodobné, že Komise bude zasahovat ve všech případech. A pomocí vybraných teorií budeme zjišťovat, jaký její postup je nejefektivnější a případně jak Komise volí případy, ve kterých bude zasahovat, pokud tedy dojdeme k závěru, že nezasahuje vždy. Jako první si představíme Model sestavený Melanií Smith, který nám přiblíží mechanismy fungování prosazování práva v EU.⁴ Pomocí dalších teorií se budeme snažit přesněji analyzovat vliv proměnných. Konkrétně to bude pomocí teorie selektivního prosazování práva⁵, ekonomické teorie efektivity sankcí⁶ a teorie strategic game⁷ mezi Komisí a členskými státy. Teorie byly vybrány z odborné literatury a měly by pomoci spolu s rozбором politických vlivů na Komisi k osvětlení mechanismu prosazování práva Komisí. Teorie přináší různé pohledy na možná vysvětlení její strategie při právním nesouladu a měly by tak vytvořit co nejkompaktnější obrázek této činnosti Komise.

Teorie a závěry ohledně politických vlivů si pak ověříme u pár vybraných případů z praxe. U těchto případů se budeme zabývat tím, proč v daném případě Komise zasáhla či nezasáhla a odpovědi budeme hledat v uvedených teoriích a politických konotacích.

⁴ SMITH, Melanie. The visible, the invisible and the impenetrable innovations or rebranding in centralized enforcement of EU law? In: DRAKE, Sara a Melanie SMITH. *New Directions in the Effective Enforcement of EU Law and Policy*. Edward Elgar Publishing, 2016, s. 45-77. ISBN 1784718696.

⁵ BOIRET, Karolina. *Selective Enforcement of EU Law: Explaining Institutional Choice* [online]. Florence, 2016 [cit. 2017-05-18]. Dostupné z: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/44326/Boiret_2016.pdf?sequence=1. Rigorous thesis. European University Institute.

⁶ SCHUCHT, Simone. What can we learn from economics and political science analysis on the efficiency and effectiveness of policy implementation? In: GLACHANT, Matthieu. *Implementing European Environmental Policy: The Impacts of Directives in the Member States*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2001, s. 30-58. ISBN 1 84064 659 4. ISSN 2001033073.

⁷ KÖNIG a MÄDER, 2016, s. 246-263

1. Metodologie

Metodologickým rámcem této práce bude případová studie zaměřená na Evropskou komisi a její jednání při vymáhání a ochraně unijního práva. Jelikož se případová studie vyznačuje detailní a hlubokou analýzou objektu výzkumu a určením hlavních determinantů pro vysvětlení jeho fungování,⁸ budeme podrobně zkoumat postavení a jednání Komise skrze studium níže uvedené odborné literatury.

Několika úrovněový model prosazování práva od Melanie Smith, je důležitá pro analýzu celého mechanismu prosazování práva Komisí, pro představení jeho rozsahu a slabin.⁹ Teorie selektivního prosazování práva se zabývá konfliktem mezi nedostatkem zdrojů řešeným pomocí diskreční pravomoci a mezi teorií odpovědnosti za soulad s právem, pomůže při zkoumání rozhodování Komise o možné intervenci při porušení práva vzhledem k jejím kapacitám a možnostem.¹⁰ Ekonomická teorie efektivity sankcí předpokládá, že je Komise racionální aktér, který zvažuje náklady a zisky ze zakročení při porušení práva.¹¹ A teorie strategic game mezi Komisí a členskými státy, která rozebírá strategickou interakci mezi aktéry, kteří se snaží predikovat postup druhého a opět jak do svých kalkulací započítávají možný užitek a náklady.¹² Teorie jsou relevantní z hlediska snahy vysvětlit chování Komise a pomohou při jeho analýze a volbě proměnných.

Důležitá je i volba proměnných, které ovlivňují zkoumaný objekt, přičemž nezávislá proměnná je předpokládána příčinnou závislé proměnné.¹³ Pro účely této práce byly z literatury věnující se teoriím vybrány tyto nezávislé proměnné: pravděpodobnost úspěchu, náklady vymáhání, náklady implementace, hodnocení užitku, význam porušeného pravidla pro aktéry, jak moc zasahuje porušení do cílů Unie a jejích priorit, průběh přijímání opatření (postoj státu k tomuto opatření), míra rozdílnosti v názorech ostatních států, postavení a názor zájmových skupin ve státě, který porušil unijní

⁸ KOŘAN, Michal: Jednopřípadová studie. In: DRULÁK, Petr a kol.: *Jak zkoumat politiku. Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál, 2008. ISBN 978-80-7367-385-7, s. 31-34

⁹ SMITH, 2016, s. 45-77.

¹⁰ BOIRET, 2016.

¹¹ SCHUCHT, 2001, s. 30-58.

¹² KÖNIG a MÄDER, 2016, s. 246-263

¹³ KOŘAN, 2008, s. 34

právo a precedenční potenciál porušení. Proměnné vychází z teorie strategic game, ale vzhledem k tomu, že se teorie o chování Komise do značné míry překrývají, budou pro zkoumání vlivu nezávislých proměnných na reakci Komise také relevantní.

Analýzu vlivu proměnných tedy budeme provádět na základě odborné literatury věnující se teoriím, tato literatura je uvedena v podkapitole níže.

Výběr případů bude probíhat na základě následujících kritérií. Na případech by mělo jít co nejlépe ilustrovat ovlivnění Komise některou z výše uvedených proměnných, Aby byl tento vliv ještě více zřetelný, budou případy představeny ve dvojicích, kdy v jednom případě Komise zasáhne a ve druhém ne. Případy budou vybrány skrze rešerši odborné literatury, aby co nejlépe odpovídaly požadavku demonstrace vlivu proměnných a pokusu vyvrátit hypotézu, že Komise zasahuje ve všech případech.

1.1 Výběr relevantní literatury k tématu

Problematikou Evropské Komise a její rolí v řízení o porušení povinnosti členským státem se zabývalo již mnoho autorů. Ve své práci jsem z hlediska základních informací a pro základní orientaci v problematice zvolila knihu od Neilla Nugenta European Commission. Politický vzhled do problematiky vneslo dílo Politics in the European Union od G. Bachea z roku 2006, kde jsou představeny supranacionální a intergovernmentalistické teorie a dále také sborník European Union Politics, jehož editory jsou M. Cini a N. P. S. Borragán. Pro porozumění právnímu základu ukotvení postavení a pravomocí Komise jsem vyšla z učebnic Evropské právo od autorů Tichého, Arnolda, Zemámka, Krále a Dumbrovského z roku 2014, z knihy Nigela Fostera EU Law z roku 2010, z díla M. Pitrové a P. Fialy Evropská unie z roku 2003 více a asi nejvíce ucelený obrázek o právní úpravě postavení Komise a ukotvení řízení o porušení povinnosti lze získat z německého komentáře I a III ke Smlouvám od Grabitze, Nettesheima a Hilfa Das Recht der Europäischen Union z roku 2016. Prosazováním dodržování práva, pravomocemi Komise v této oblasti a také politickými vlivy působícími na Komisi se podrobně zabývá publikace Enforcement of EU law z roku 2015, jejímž autorem je S. Andersen, kde je i zmíněno dílo, které odstartovalo akademický zájem o tuto problematiku, a to Supervision in European Community Law: Observance by the Member

States of Their Treaty Obligations od Audretsch. Konkrétně prosazování práva v oblasti životního prostředí můžeme najít v publikaci *Implementing European Environmental Policy*, jež editoval M. Glachant.

Selektivní prosazování práva v EU řeší práce od K. Boiret *Selective Enforcement of EU law: explaining institutional choice* z roku 2016. Teorii strategic game najdeme v *The Strategic Nature of Compliance: An Empirical Evaluation of Law Implementation in the Central Monitoring System of the European Union* od Königa a Mädera z roku 2014. A fungování celého modelu prosazování práva řeší ve svém příspěvku *The visible, the invisible and the impenetrable innovations or rebranding in centralized enforcement of EU law?* z roku 2016 Melanie Smith. Ekonomický pohled na věc přináší sborník editovaný M. Glachantem *Implementing of European Environmental Policy: The Impacts of Directives in the Member States* z roku 2001.

2 Postavení Evropské komise v systému EU

Evropská komise, jak uvádí článek 13 SEU, je vedle Evropské rady, Rady, Evropského parlamentu, Soudního dvora, Evropské centrální banky a Účetního dvora jedním z nejdůležitějších orgánů Evropské unie. Odstavec 4 článku 14 SEU uvádí ještě dva poradní orgány Unie a to Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů.¹⁴ Každý z orgánů má Smlouvami vymezené pravomoci a působnost.

Evropská komise je hlavní výkonný orgán¹⁵ Unie a disponuje řadou exekutivních pravomocí, má ale také pravomoci kontrolní a pravomoci ve vnějších vztazích.¹⁶ Nemá ale postavení jako vláda v parlamentních demokraciích, její pravomoci jsou více omezené a většina rozhodovacích pravomocí je ponechána národním vládám.¹⁷ Je na ní v rámci Unie pohlíženo jako na instituci s nejvíce federálním charakterem, což je dáno její

¹⁴ FOSTER, Nigel. *EU law*. 2. Oxford: Oxford University Press, 2010. ISBN 978-0-19-95-8159-7, s. 152

¹⁵ TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ a kolektiv. *Právo Evropské unie*. 1. Praha: Leges, 2013. ISBN 978-80-87576-53-3, s. 75.

¹⁶ KLÍMA, Josef. *Evropské právo*. 1. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. ISBN 987-80-7380-335-3, s. 48

¹⁷ ROŽŇÁK, Petr. *Mechanismy fungování Evropské unie: In quorum gratiam?*. 1. Ostrava: KEY Publishing, 2015. ISBN 978-80-7418-237-2, s. 123.

nezávislosti na přímých národních vlivech.¹⁸ Na rozdíl od Evropské rady a Rady, tak víceméně není závislá na politických tlacích z domovských států a ani nemá legitimitu pocházející z voleb jako Evropský parlament, který by tím pádem měl reprezentovat zájmy voličů. Komise ale také není politických vlivů prostá a politickým úvahám při rozhodování se nevyhne a při svém jednání musí balancovat mezi různými politickými zájmy, stejně jako ostatní instituce disponuje politickým mandátem plus nad ní vykonává dohled Evropský parlament.¹⁹

2.1 Základní informace o Evropské komisi

Komise jako jeden z ústředních orgánů Evropských společenství, později Evropské unie byla zřízena Římskými smlouvami v roce 1957 s účinností od roku 1958. Jako sídelní město Evropské komise byl zvolen Brusel, tam se nachází i sídlo většiny ostatních institucí a je hlavním sídlem celé EU.²⁰ Pojem Komise je souhrnným označením pro celou instituci, včetně sboru Komisařů, generálních ředitelství a dalších útvarů. Vždy vystupuje jako jeden celek – iniciativa, meziinstitucionální vztahy i při zastupování EU ve vnějších vztazích.²¹

Funkční období Komise je pětileté. Členové Komise jsou vybíráni z hlediska celkové způsobilosti k výkonu funkce z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti. Každý stát má v Komisi jednoho státního příslušníka, což znamená, že v současné době je Komise složena z 28 členů.²² Konkrétně ji tvoří předseda, první místopředseda, vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, dalších 5 místopředsedů a 20 komisařů.²³ Pravidlo jednoho člena za každý stát bylo zavedeno smlouvou z Nice v roce

¹⁸ FOSTER, 2010, s. 154

¹⁹ GRABITZ, Eberhard, Meinhard HILF a Martin NETTESHEIM. *Das Recht der Europäischen Union: Kommentar I*. München: C. H. Beck, 2002. ISBN 978 3 406 68652 8, s. 3-5.

²⁰ Evropská unie: Evropská komise. *Europa.eu* [online]. Brusel: Evropské komise - Oddělení pro komunikaci [cit. 2017-04-04]. Dostupné z: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_cs

²¹ SYLLOVÁ, Jindřiška, Lenka PÍTROVÁ, Helena PALDUSOVÁ a kolektiv. *Lisabonská smlouva: Komentář*. 1. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-339-4. s. 264.

²² *Evropské právo: základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy*. Ostrava. Sagit, 2014. ISBN 978-80-7488-051-3.

²³ Evropská unie: Evropská komise. *Europa.eu* [online]. Brusel: Evropské komise - Oddělení pro komunikaci [cit. 2017-04-04]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/about-european-union/organisational->

2003. V současnosti je předsedou Komise Jean-Claude Juncker, v této funkci působí od listopadu roku 2014.²⁴ Komisařům jsou přiděleny jednotlivé resorty, jejichž seznam pro toto funkční období (2014-2019) je možné najít na stránkách Komise.

Kandidát na předsedu Komise je vybrán představiteli jednotlivých zemí v rámci Evropské rady na základě výsledků voleb do Evropského parlamentu a sám poté vybírá možné komisaře a místopředsedy z kandidátů navržených státy EU. Poté, co jsou kandidáti členskými zeměmi schváleni, prezentují svou vizi dalšího fungování Komise v EP a ten pak hlasuje o přijetí sboru Komisařů v čele s předsedou jako celku. Pokud Komisi Parlament schválí, jsou komisaři kvalifikovanou většinou jmenováni do funkce Evropskou radou.²⁵

Komise je kolektivním orgánem, který funguje na principu kolegiality, její členové mají rovnoprávné postavení a za její rozhodnutí nesou kolektivní odpovědnost. Předseda je odpovědný za směřování Komise, stanovuje základní oblasti úkolů, které musí Komise plnit a stará se o její soudržnost, organizaci a účinnost jednání. Do organizačních povinností předsedy spadá například jmenování místopředsedy. Místopředsedou může jmenovat jakéhokoliv člena Komise s výjimkou Vysokého představitele Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku, který je již místopředsedou *ex lege*.²⁶

Od přístupových jednání s Bulharskem a Rumunskem se uvažovalo a během jednání o Smlouvě z Nice se nakonec dohodlo, že od roku 2014 bude snížen počet Komisařů na 2/3, toto rozhodnutí bylo ale na nátlak Irska změněno a počet komisařů zůstal nesnížen.²⁷

2.2 Funkce, pravomoci a činnost Evropské komise

O činnosti Komise se zmiňuje článek 17 SEU, stanoví, že Komise podporuje

structure/political-leadership_cs

24 Tamtéž

25 Evropská unie: Evropská komise [online]. Brusel: Evropská komise [cit. 2017-04-04]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/index_cs

26 TICHÝ a kol., 2014, s. 247

27 FOSTER, 2010, s. 157

obecný zájem Unie a činí k tomu účelu vhodné podněty.²⁸ Právě důraz na unijní zájem, který má podporovat a chápat se různých iniciativ k jeho podpoře, ji odlišuje od ostatních politických orgánů Unie, Rada a Evropská Rada totiž reprezentují národní zájmy.²⁹ Dříve, například ve znění SES po smlouvě z Nice, byly pravomoci Komise zaměřeny na zajištění řádného fungování a rozvoje společného trhu.³⁰ Dále zajišťuje uplatňování Smluv a opatření přijatých orgány Unie na základě těchto Smluv a dohlíží jejich dodržování. Vykonává koordinační, výkonné a řídicí funkce, spolu s diplomatickou službou EU (Evropskou službou pro vnější činnost) zajišťuje zastupování Unie navenek s výjimkou zahraniční a bezpečnostní politiky, spravuje rozpočet EU a přiděluje finanční prostředky. Zpravidla na její návrh jsou přijímány legislativní akty Unie.³¹ Komise je tedy exekutivním orgánem Unie, ale je oprávněna i k legislativní činnosti, může vydávat sekundární prováděcí právní předpisy.

Dalšími jejími úkoly jsou rozhodnutí v oblasti soutěžní, zemědělské a spotřebitelské politiky, jelikož je zde třeba dennodenních zákroků, je v těchto oblastech její činnost nejvíce znatelná.³² Komise jedná pouze v případech, kdy může být efektivnější než místní, regionální nebo celostátní orgány členského státu, toto vychází z principu subsidiarity, kterým se řídí i další unijní orgány.³³

Komise je zcela nezávislá na národních vládách a její členové nepřijímají žádné pokyny od jakýchkoliv orgánů či institucí. Přesto, že je toto vyjádřeno přímo v zakládajících Smlouvách, pohlíží se často na Komisaře jako na zástupce národních vlád, proto mají po nějakém čase v úřadě tendence dívat se na věci co nejvíce z Unijního pohledu, aby tento předsudek vyvážili.³⁴ Její hlavní úloha spočívá hlavně v již zmíněné

²⁸ *Evropské právo: základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy*. Ostrava. Sagit, 2014. ISBN 978-80-7488-051-3.

²⁹ GRABITZ, Eberhard, Meinhard HILF a Martin NETTESHEIM. *Das Recht der Europäischen Union: Kommentar I*. München: C. H. Beck, 2002. ISBN 978 3 406 68652 8, s. 7.

³⁰ SYLLOVÁ a kolektiv, 2010, s. 270.

³¹ *Evropské právo: základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy*, 2014.

³² FOSTER, 2010, s. 156.

³³ Evropská unie: Evropská komise [online]. Brusel: Evropská komise [cit. 2017-04-04]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/index_cs

³⁴ FOSTER, 2010, s. 158.

legislativní iniciativě, díky ní může plnit svou integračně politickou úlohu. Další důležitou úlohou Komise, která je pro tuto práci stěžejní, je dohled nad dodržováním unijního práva. Komise v roli „*strážkyně Smluv*“ dohlíží na správnou aplikaci primárního i sekundárního práva orgány členských států a dalších opatření vydaných orgány EU na základě základních Smluv.³⁵³⁶ Funguje zde jako jakýsi „*hlídací pes*“ Společenství.³⁷ Monitoruje tedy možná porušení a případně může stanovit povinnost k jejich odstranění. Tuto úlohu naplňuje z moci svého úřadu ve všeobecném zájmu Unie.³⁸

Její pravomoci dále sahají do oblasti vnějších vztahů, kde může na základě a v rámci mandátu, který jí svěřil Rada, vyjednávat o uzavírání smluv se třetími státy, především v obchodních záležitostech. Komise například dle článku 207 SFEU reprezentuje Unii ve Světové obchodní organizaci. Také hraje důležitou roli při přístupových jednáních s kandidátskými zeměmi, kde vyjednává podmínky přístupu. Komise účinností Lisabonské smlouvy přišla o zodpovědnost za zřizování diplomatických zastoupení ve většině států světa, jelikož byla tato úloha svěřena Evropské službě pro vnější činnost, ale stále zastupuje Unii v členských státech.³⁹ O další pravomoci v této oblasti přišla v důsledku nové dělby práce mezi ní, Evropskou radou a Vysokým představitelem unie pro zahraniční věci a zahraniční politiku.⁴⁰

3 Politické aspekty ovlivňující rozhodování Komise

Jak již bylo naznačeno, ani Evropská komise není prosta politických vlivů a její rozhodování může ovlivnit mnoho aspektů. Evropská komise musí fungovat na poli politiky a nemůže se zcela izolovat od vnějších vlivů. I pro své efektivní fungování musí vnímat potřeby okolí a posuzovat vhodnost a dopady svých rozhodnutí vzhledem

³⁵ TICHÝ a kol., 2014, s. 249.

³⁶ NUGENT, 2001, s. 10-15.

³⁷ FOSTER, 2010, s. 161.

³⁸ GRABITZ, Eberhard, Meinhard HILF a Martin NETTESHEIM. *Das Recht der Europäischen Union: Kommentar III*. München: C. H. Beck, 2016. ISBN 978 3 406 68652 8, s. 2-5.

³⁹ KLÍMA, 2011, s. 52.

⁴⁰ SYLLOVÁ a kol., 2010. s. 273.

k ostatním aktérům a aktuální politické situaci a prioritám.

Philippe Moreau Defarges označuje Komisi za instituci protikladů a syntézy, která svou legitimitu a věrohodnost zakládá na své nezávislosti. Klade si však otázku, zda je nezávislost totožná s apolitičností a vzhledem k charakteru Komise dochází k závěru, že apolitičnost uvnitř takovéto instituce není možná. Komisaři pocházejí z různých států, které mají různé politické tradice. Francouzský přístup je založený na dobrovolnosti a plánování, německý se vyznačuje důrazem na principy a fungování a britský si zakládá na empirických zkušenostech a upřednostňuje orientaci na fungování trhu. Tyto různé koncepce a tradice se pak střetávají v kolegiu Komise a na základě jejich více či méně vyvážené syntézy vznikají hlavní cíle Unie. Roli hrají i lidské faktory v povaze komisařů, měli by být hlavně politiky, což sebou nese pragmatičnost vyvažování vzájemných vztahů od rivality ke spolupráci. Komisaři si brání svůj prostor působnosti a kompetencí a v plénu Komise tak dochází k častým střetům zájmů a byrokratickým konfliktům, které pak ale většinou vedou ke kompromisnímu řešení. Politický vliv Komise z velké části závisí na osobě předsedy a na vzájemných vztazích mezi komisaři. Výrazným předsedou byl například německý federalista Walter Hallstein, jehož předsednictví vedlo ke krizi prázdné židle, kdy se pak Komise musela stáhnout do ústraní a nechat důležité otázky na mezivládní úroveň. Dalším výraznějším mužem v čele Komise byl Sicco Mansholt, kterému se podařilo prosadit agendu zemědělské politiky a nadnést i ekologická témata. Asi nejznámějším předsedou byl Jacques Delors, který usiloval o znovu pozvednutí Komise. Vcelku slabým vůdcem byl Jacques Santer, proto jeho nástupce Romano Prodi zvolil razantnější přístup. S vládami celkem důrazně vyjednával o nominacích a vybral si do Komise zvučná jména s dostatkem zkušeností plus si od komisařů vyžádal podepsané demise, pro případ potřeby výměny a také si vyhradil právo na změnu jejich resortů.⁴¹

Politická stránka jednání Komise nabyla na intenzitě po nástupu Jean-Claude Junkera na post předsedy. Ten zastával názor, že demokratická vazba předsedy EK na EP je velice důležitá a EP má skrze volbu možnost ovlivňovat směřování Komise a že je to tak vlastně správně vzhledem ke snaze zmírnit demokratický deficit fungování Komise.⁴²

⁴¹ DEFARGES, Philippe Moreau. *Evropské instituce*. Praha: Karolinum, 2002. ISBN 80-246-0086-2, s. 39

⁴² GRABITZ, HILF a NETTESHEIM., 2015, s. 8.

Po JEA začala Komise více spolupracovat s nevládními organizacemi a nevládními skupinami. Výsledkem měla být hlavně lepší informovanost komisařů a jako vedlejší efekt se dostavilo i upevnění pozice Komise mezi ostatními institucemi Společenství. Delors prosadil i silnější pozici Komise ve vztahu k členským státům, chtěl s nimi více kooperovat a působit jako prostředník k urovnávání jejich sporů.⁴³

Vztah komisaře k domovskému státu existuje i navzdory formálnímu prohlášení nezávislosti komisaře, kdy při výkonu své funkce nesmí přijímat jakékoli pokyny a jednat jen v zájmu Unie. Projevuje se například tím, že stát získává od komisaře informace o dění v Komisi a o možném vývoji evropských záležitostí, které by jinak získával celkem těžko. Komisaři naopak získají přehled o vývoji a podmínkách řešených záležitostí v dané zemi. Pomáhá to tedy k přijímání obecně přijatelných návrhů řešení a komisař poté nebude překvapen odmítavým postojem k návrhu ze strany své domovské země. Tento vztah lze také označit jako reciproční informační kanál. Nejsilnější vazby mezi komisaři a státy jsou během nominace, kdy musí být komisař podpořen politickou elitou v zemi, poté závislost povolí, jelikož státy nemají pravomoc své komisaře odvolat a jedinou sankcí, za jednání v rozporu s národními zájmy je změna komisaře pro další období. Niel Nugent uvádí, že existuje několik důvodů, které zapříčiní rozvolnění či dokonce zpřetrhání vazeb mezi komisařem a domovským státem. Může to být z důvodů, kdy si komisař může dovolit zhoršení vztahů s čelními představiteli státu a to, když komisař nemá zájem o další působení v Komisi, nechce se vrátit na politickou scénu, ze které vzešel.^{44 45}

Komise při své činnosti potřebuje k efektivnímu fungování dostatek informací z různých prostředí, proto si vytvořila systém poradních orgánů a je v kontaktu se zájmovými skupinami. Hospodářský a sociální výbor jí umožňuje realizaci kontaktu s většinou zájmových skupin a také jí poskytuje základní informační zázemí. Komise má právo kontaktovat poradní orgány kdykoliv to považuje za nutné. Také sama často přistupuje k neformálnímu vyhledávání informací a sama kontaktuje zájmové skupiny k čemuž má vyvinutou tzv. informační strategii. K vzájemným diskusím pak dochází na

⁴³ FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*. 1. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003. ISBN 80-7325-015-2, s. 241.

⁴⁴ Tamtéž, s. 240-242.

⁴⁵ NUGENT, 2001, s. 15-17.

úrovni poradních a zájmových výborů Komise nebo u tzv. kulatého stolu. Kontakt se zájmovými skupinami má také vliv na následný postup implementace, pokud Komise případné problémy podchytí už při přípravě návrhu, bude pak následně prosazování návrhů do praxe za zajištěné podpory zájmových skupin snazší.⁴⁶

Zájmových skupin je na bázi dobrovolnosti u Komise registrováno na 3 000 a jejich zaměření je povětšinou ideologicko-politické nebo sociální povahy či prosazují profesní či obchodní zájmy. Skupiny mají především zájem na získání informací o finanční podpoře, veřejných zakázkách, soutěžích, přijímané legislativě a dalším vývoji v různých oblastech a samozřejmě se snaží i Komisi v jejím rozhodování o nové legislativě ovlivnit. Úspěšní eurolobby musí být do značné míry multidimenzionální, působit dle potřeby u různých institucí EU, především EK, R, EP i na národní úrovni. Komise vzhledem ke svému značnému vlivu na podobu legislativy je oblíbeným terčem lobbytů, a to na několika úrovních, skupiny se snaží působit jak na komisaře, tak i DG, ředitelství a sekce se zpravodají. U lobby na evropské úrovni existuje několik modelů komunikace a strategie, jsou to – centralizovaný top-down model (strategii zde prosazuje centrum a ostatní jsou na něm závislí, Irsko) - decentralizovaný bottom-up model (horizontálně působící síť napojená na soukromý sektor) – byrokratický model a jihoevropský model.⁴⁷

Prosazování politik EU je dle mnoha teorií obtížnější než prosazování různých konvenčních politik na národní úrovni. Jednou z teorií, proč tomu tak je, je, že je prostor, kde se má prosazovat unijní právo, je značně heterogenní. Nařízení se vydá v Bruselu, ale poté musí být provedeno ve všech částech Unie a zde pak naráží na různé administrativní struktury. Další teorie uvádí, že i prostá implementace je spojena se znaky unijního politického systému, což způsobuje takzvaný patologický nesoulad. Institucionální rozvržení (architektura) přísně rozděluje tvorbu politiky a implementační aktivity. Nadnárodní instituce především Evropská komise a Evropský parlament, proto často vytvoří ambiciózní právní úpravu (regulaci), se kterou si ovšem musí následně poradit národní orgány, které jsou pověřeny její implementací. Proces je tedy na unijní úrovni třístupňový – legislativa – zpracování – aplikace (= double risk), kdežto běžný národní

⁴⁶ FIALA a PITROVÁ, 2003, s. 252-255.

⁴⁷ Tamtéž, s. 255-257.

postup obnáší pouze 2 stupně, a to legislativu a aplikaci. Transpozice státem není vždy méně problematická než pak samotná následná aplikace, je to dáno balancováním moci mezi unijními institucemi a silnými státy. Nelibost států k sebeomezování se dlouhou dobu projevovala také nedostatkem účinných donucovacích prostředků, například nerespektování rozsudku ESD nebylo až do Maastrichtské smlouvy možné jakkoliv sankcionovat, jelikož měl pouze deklaratorní efekt. Prvním sankcí za nesplnění rozsudku postiženým státem bylo v roce 2000 Řecko.⁴⁸

Komise hlavně při podání žaloby na členský stát musí zvážit dopad negativní publicity, kterou tento spor vyvolá. Nakonec může spor na této úrovni poškodit celou Unii nejen členský stát. Je zde proto vidět jasná snaha Komise řešit spory dohodou a podávat porušení veřejnosti jako nedopatření, které vzniklo například nesprávným jazykovým výkladem nebo náhodným opomenutím. Nejproblémovějšími oblastmi jsou životní prostředí, hospodářská soutěž a Jednotný trh. V roce 2000 obdržela Komise 1225 stížností na nedodržení smluv, přičemž se zabývala z toho pouze 313 případy. Státy mírnějšího přístupu Komise často zneužívají a získávají tak časový odklad při zavádění opatření.⁴⁹

Role Komise při řízení a vykonávání politiky není ve všech oblastech stejná. Při implementaci společných politik, jako je třeba politika hospodářské soutěže včetně kontroly dominantního postavení na trhu, fúzí atd., je Komise dominantním hráčem, který tuto politiku řídí i vykonává a také za ni odpovídá. Dále do tohoto balíčku dominantního působení Komise spadá i řízení mezinárodní politiky v oblasti poskytování humanitární pomoci, zde ale spolupracuje i s dalšími subjekty. Druhým druhem rozdělení rolí při implementaci je možnost, kdy probíhá částečně na evropské a částečně na národní úrovni, spadá sem společná zemědělská politika, strukturální fondy a další. Poslední typ je implementace směrnic, zde má Komise dvojroli strážkyně smluv, hlídá, jestli členské státy směrnice správně inkorporují a jestli je pak i náležitě provádějí.⁵⁰

Teorie zabývající se rolí Komise v rámci integračního procesu se pohybují na

⁴⁸ GLACHANT, Matthieu. *Implementing of European Environmental Policy: The Impacts of Directives in the Member States*. Cheltenham - UK: Edward Elgar, 2001. ISBN 1 84064 659 4, s. 15

⁴⁹ FIALA a PITROVÁ., 2003, s. 256-259

⁵⁰ BACHE a GEORGE, 2006, s. 261-264.

velice široké škále, od pohledu neofunkcionalistického, který považuje Komisi za motor integrace až k pohledu intergovernmentalismus, jehož zastáncem je například Moravcsik, který má EK pouze za sluhu členských států. V 80. letech po prosazení ideji jednotného trhu se ustálil pohled, že jen přijetí vedoucího postavení Komise může teorii pomoci osvětlit obnovení touhy po jednotném trhu.⁵¹ Diskuse o roli Komise ovšem neustala a otázka, zda je pouhou loutkou národních států či je to autonomní aktér schopný hrát vůdčí roli, je stále otevřená.

Pohled intergovernmentalistů, kteří berou Komisi jednoduše jako sekretariát mezinárodní organizace, jehož úkolem je pouze zajistit shodu mezi vládami států na bodech vzájemné kooperace a pro státy je pouze výhodné jí předat nějaké kontrolní funkce nad detaily agendy. Vidí ji jako zdroj nezávislosti, jelikož jsou jí dostupné technické informace, a jako neutrálního arbitra mezi křížícími se národními zájmy. Zřízení Komise redukuje náklady kooperace a také zajišťuje, aby konečný návrh nebyl zcela nespravedlivý nebo, nebo aby rozhodnutí bylo zdržováno obklopením jinými nepřesvědčivými konkurenčními návrhy. Podle intergovernmentalistů Komise sice má formální možnost nadnést agendu, ale určovat směřování Unie ovlivnit nemůže, pomáhá pouze při jednání o detailech.⁵² Odnoží intergovernmentalismu je liberální intergovernmentalismus, který již přiznává Komisi určitý vliv a důležitou roli. Relevantní mu přijde hlavně její vliv na nastavování agendy a na implementaci. Její moc ale bere jako odvozenou a ohraničenou vůlí států.⁵³

Supranacionální teorie bere Komisi jako autonomního aktéra, ne jen jako loutku členských států. Přiznává Komisi funkci politického vůdce, kterou vyvozuje z jejího práva legislativní iniciativy, pravomocí v oblasti kontroly soutěžní politiky, možnosti spolupracovat se zájmovými skupinami. Komise při svém jednání nemusí čekat na popud států, ale sama může vyhodnocovat a navrhopvat jejich řešení. Obezřetně vytváří návrhy nové legislativy, aby měly šanci projít u Rady, a postupně i ovlivňuje směřování různých

⁵¹ Tamtéž, s. 264-267.

⁵² Tamtéž, s. 266-267.

⁵³ EGEBERG, Morten. In: CINI, Michelle a Nieves Pérez-Solórzano BORRAGÁN. *European Union Politics*. 5. Oxford: Oxford University Press, 2016. ISBN 0198708939, s. 127-128

politik.⁵⁴ Například své vůdcovské schopnosti projevila při vytváření jednotného trhu. Pohled na Komisi jako významného aktéra při tvorbě unijní politiky můžeme označit i jako neofunkcionalistický či institucionální.⁵⁵

Názor teorií se rozchází i v pojetí vztahu komisařů k domovskému státu. Intergovernmentalisté tvrdí, že komisař se od napojení na svůj domovský stát nedokáže oprostit a stále přeci jen hájí národní zájmy. Institucionalisté sice uznávají jisté spojení mezi komisařem a jeho domovskou zemí, ale jsou názoru, že komisař postupně přejímá nadnárodní identitu.⁵⁶

Problematikou dominantního postavení mezi členskými státy a Uní se dotýká také Matthieu Galachant, který teorii leader-laggard připodobňuje k postavení států-Unie při implementačním procesu, kde musí být implementovaná úprava zpravidla podporovaná i na národní politické scéně. Například politika životního prostředí se také nejdříve dostala do popředí ve většině členských států, než se dostala i na evropskou úroveň.⁵⁷

Rius van Schendelen považuje Komisi za běžný byrokratický aparát, až na existenci dvou aspektů, a to jejího multikulturního složení (kumulují se zde různé tradice, jazyky a hodnoty, které se pod vlivem pragmatismu integrují a vytvářejí sdílená očekávání, rozvíjí se zde „*esprit de corps - duch stavovské kolegiality*“) a druhým aspektem je nedostatek zdrojů. Komise má multifunkční charakter, z různých zájmových organizací veřejných i soukromých se u ní sbíhají témata, která pak zpracovává a vytváří agendu EU. Lze říci, že Komise disponuje všemi složkami mocenské triády, i když ne s výhradní působností. Legislativní moc sdílí s Radou, výkonnou (myšleno implementační) s členskými státy a soudní s SDEU.⁵⁸

⁵⁴ BACHE a GEORGE, 2006, s. 264-265.

⁵⁵ EGEBERG, 2016, s. 127-128.

⁵⁶ Tamtéž, s. 128.

⁵⁷ BACHE a GEORGE, 2006, s. 266-267.

⁵⁸ VAN SCHENDELEN, Rinus. *Jak lobbovat v Evropské unii: aneb Machiavelli v Bruselu*. Brno: Centrum strategických studií: Barrister & Principal, 2004. ISBN 80-86598-75-6, s. 54.

1. Postup při porušení práva Evropské unie

3.1 Porušení unijního práva členským státem

Porušením unijního práva je jednání či opomenutí členského státu, které je v rozporu s primárním (Zakládajícími Smlouvami) nebo sekundárním (nařízení, směrnice, rozhodnutí...) právem EU, jakož i závazky plynoucí ze smluv se třetími státy a z obecných právních zásad EU. Původcem tohoto jednání ať přímo či nepřímo jsou orgány členského státu, a to i orgánů nezávislých jako jsou soudy. Přičemž rozhodující není druh ani forma jednání ani důvody, které vedly k porušení práva, zkoumá se pouze to, zda došlo k porušení a zda toto porušení lze přičíst orgánům členského státu. U federace, jako je třeba Spolková republika, odpovídá stát jako celek i za rozhodnutí jednotlivých částí. Z rozsudku 8/70 Komise vs. Itálie plyne, že členský stát se nemůže z porušení práva vyvinut z důvodu technických či politických překážek.⁵⁹ Jako porušení unijních předpisů se počítá i to, když členský stát překročí hranice uvážení, jež mu byly pro určité jednání poskytnuty.⁶⁰ V praxi nejčastějšími zdroji porušení práva jsou problémy s implementací směrnic, přesněji její neoznámení, špatné provedení a špatná aplikace.⁶¹ Statistika ukázala, že například počet neoznámení provedení směrnice se v roce 2003 značně zvýšil ve srovnání s údaji z roku 2002 dokonce o celých 92,1%, a to z 607 na 1166 případů.⁶² Mezi léty 2009 a 2011 došlo ale opět ke snížení, a to z 2900 případů v roce 2009 na 1775 případů v roce 2011, což bylo pravděpodobně způsobeno rozvojem alternativních řešení k řízení o porušení povinnosti. V roce 2012 bylo netransponováno pouze méně jak 1 % směrnic.⁶³

Na porušení práva by mělo navázat právě řízení pro porušení povinnosti a bud'

⁵⁹ TICHÝ a kol., 2014, s. 258

⁶⁰ JANKŮ, Martin a Linda JANKŮ. *Právo EU po Lisabonské smlouvě*. Ostrava: Key Publishing, 2012, 108 s. ISBN 978-80-7418-152-8.

⁶¹ THOSKOV, Dimiter. Compliance and enforcement of EU law: Who wins, who loses, and who settles. *Ninth Annual Conference on the Political Economy of International Organizations*. Salt Lake City: University of Utah, 2016, (7-9), 1-26, s. 7.

⁶² BONNIE, Anne. The Evolving Role of the European Commission in the Enforcement of Community Law: From Negotiating Compliance to Prosecuting Member States? *JCER* [online]. UACES, 2006, 1(2) [cit. 2017-04-29]. Dostupné z: <http://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/15>, s. 20.

⁶³ THOSKOV, 2016, s. 5.

z popudu Komise, čemuž se budu nadále věnovat, nebo členského státu. V případě, že žaluje členský stát dle čl. 259 SFEU, začíná řízení podnětem (stížností) na porušení Smluv ze strany některého členského státu. Stát může svou domněnku o porušení smlouvy vyjádřit jak písemně, tak i ústně, jelikož se jedná o neformální řízení.⁶⁴ Následuje řízení před Komisí, které má ústní i písemnou část, a každý ze států dostane v obou částech možnost se minimálně jednou vyjádřit. I toto řízení je vedeno za účelem osvědčení podmínek pro možné budoucí řízení soudní. Komise zde vystupuje jako arbitr a po provedení řízení vydá odůvodněné stanovisko (není to totéž jako dle čl. 258 SFEU). V tomto stanovisku má Komise povinnost se vyjádřit k námitkám stran v rozsahu obsaženém v návrhu, kterým je vázána. Aby členský stát mohl podat žalobu k soudu, musí Komise stanovisko do 3 měsíců nevydat. Členský stát žaloval jiný členský stát jen ve 4 případech a pokaždé to byly dvojice Estonsko – Velká Británie a Maďarsko – Slovensko.⁶⁵

3.2 Cíl, význam a hranice řízení pro porušení smlouvy

Ukončení aktuálního porušování práva je jedním z hlavních cílů celého řízení, prostředky k vypořádání se s tímto stavem definovaly zakladatelské státy v ustanoveních článků 258 až 260 SFEU, tyto prostředky byly Lisabonskou smlouvou ještě zostřeny. Například nesprávné nebo nečasné transponování směrnice je postihováno vyššími finančními sankcemi, ať už paušálními nebo donucovacími. Řízení o porušení povinnosti má objektivně-právní funkci. Jeho účelem je přimět státy plnit své povinnosti a zajistit jistotu ohledně implementace a aplikace unijního práva, nemá tedy řešit abstraktní právní otázky ani řešit, jestli nebylo porušeno právo někdy v minulosti, pokud tento porušující stav již netrvá. „Pranířování“ státu je užitečný vedlejší účinek řízení, nikdy to však není primárním cílem. Hodnotí se pouze porušení práva, ne subjektivních práv a hospodářských zájmů a ani se nehodnotí negativní následky. Okolnosti porušení se také zohledňují jen málo. Stát se proto

⁶⁴ JANKŮ a JANKŮ, 2012, 109-110 s.

⁶⁵ TICHÝ a kol., 2014, s. 280

nemůže řízení vyhnout pouhým vyrovnáním vzniklých škod. Jen porušení, která trvají, ale jsou ze své přirozenosti nenapravitelná, lze z řízení o porušení povinnosti vyjmout. Jde třeba o jednorázové překroční kvóty nebo zmeškání lhůty. Řízení se v těchto případech koná pouze, pokud hrozí opakování, s cílem vést stát k disciplíně. Když účinek porušení při uplynutí lhůty v odůvodněném stanovisku přestane, nezasahuje se, dojde k *infracation consumeé*.⁶⁶

3.3 Postup Komise při porušení unijního práva členským státem

Pokud je unijní právo porušeno má Evropská komise nebo kterýkoliv členský stát možnost zahájit řízení na porušení povinnosti s členským státem, který neplní povinnosti plynoucí pro něj z unijního práva, především ze Zakládajících smluv. Naprostou většinu případů, jak již bylo zmíněno, ovšem řeší Komise, jelikož členské státy nemají zájem se vzájemně napadat. Žaloba na porušení povinnosti dle článku 258 je hlavním nástrojem Komise, pomocí něhož dozírá na dodržování Smluv.⁶⁷

Tallberg definuje celé řízení a jeho význam takto: „The engorcement of compliance by a central agency, which monitors lawmaking activities for implementing agreed policy goalls and eventually litigates noncompliance by strating ana infrigement proceeding, is an effective ex post control mechanism for combating violations in multilevel systém, thus „reducing non-compliance to a temporal phenomenon“⁶⁸

Řízení na porušení povinnosti má předsoudní (administrativní) a soudní fázi. Předsoudní fáze se skládá z neformální části – dopis členskému státu a formální části – odůvodněné stanovisko Komise adresované členskému státu.⁶⁹

Komise má ohledně zahájení a vedení řízení absolutní diskreční pravomoc, což znamená, že řízení zahájit může, ale nemusí a také ho může kdykoliv skončit. Zahájení či nezahájení řízení pro porušení povinnosti, tak spočívá pouze na její vůli a obě možnosti

⁶⁶ GRABITZ a kol., 2016, s. 14

⁶⁷ JANKŮ a JANKŮ, 2012, s. 143.

⁶⁸ KÖNIG a MÄDER., 2014, s. 19.

⁶⁹ KRÁL, 2014, s. 44-47.

budou naprosto legitimní. Soukromé osoby nemohou samy žalovat členský stát pro porušení povinnosti a nemohou ani k žalobě přimět Komisi, mají pouze nárok na to, aby se Komise k jejich stížnosti vyjádřila. Skutečnost, že Komise nemá povinnost zahájit řízení pro porušení povinnosti, potvrdil i SDEU s rozsudku *Star Fruit*.⁷⁰

Je zde tedy prostor pro politické zvážení konkrétní situace ze strany Komise a ta může v daném případě postupovat s přihlédnutím k okolnostem.

Od tohoto názoru se mírně odchyluje teorie vyjádřená v knize *Evropská unie*, kde se uvádí, že Komise má „zabezpečovat provádění smluv“, z čehož dovozují, že má Komise i faktickou povinnost v případě porušení zasáhnout.⁷¹

Zvláštním typem porušení unijního práva je protiprávní poskytnutí nebo zneužití státních podpor. Pokud členský stát takto poruší unijní právo, Komise nemůže sama na základě svého rozhodnutí o porušení povinností vynutit na členském státu nápravu, proto je článkem 108 SFEU stanoven speciální postup řízení, které je sice typově podobné řízení o porušení povinnosti, ale ustanovení článku 258 SFEU se v tomto případě neaplikují. ESD má v tomto řízení výlučnou pravomoc a ze čl. 108 a soudní praxe lze vyvodit, že se jedná o řízení exekuční a vzhledem k neexistenci další právní úpravy se řízení vede analogicky podle čl. 259 SFEU. Žalobu smí podat Komise nebo zainteresovaný členský stát.⁷²

Dalšími typy řízení proti členským státům jsou řízení podle čl. 114/9 SFEU, které řeší situaci, kdy členský stát zneužije pravomoci, které mu byly poskytnuty jako výjimka z harmonizačního procesu směřujícího k vytvoření a fungování jednotného vnitřního trhu. Toto zvláštní oprávnění členského státu může být vydáno z důvodu ochrany životního nebo pracovního prostředí nebo ze závažných důvodů uvedených v čl. 36 SFEU. Řízení dle čl. 114/9 SFEU se odlišuje tím, že žalobu smí Komise nebo členský stát podat přímo bez předběžného řízení, které je u postupu při běžném porušení smlouvy obligatorní. Dalším typem je řízení dle čl. 348 SFEU, které se zabývá zneužitím 2 specifických oprávnění uvedených ve čl. 346 SFEU, první se týká úlevy z poskytování

⁷⁰ FIALA a PITROVÁ, 2003, s. 263-269.

⁷¹ Tamtéž, s. 264

⁷² TICHÝ a kol., 2014, s. 261.

údajů, které by mohly narušit bezpečnost státu nebo které se vztahují k její ochraně, a druhé umožňuje provést opatření v případě vážných vnitřních nepokojů nebo jiných vážných událostí. Tato opatření ovšem nesměla narušit fungování vnitřního trhu.⁷³

3.3.1 Předběžné řízení

Soudnímu řízení předchází, jak již bylo zmíněno obligatorní předběžné řízení, které má za cíl pokud možno vyřešit porušení mimosoudní cestou tedy dobrovolným odstraněním protiprávního stavu. Pokud nedosáhne odstranění stavu, který je v rozporu s právem EU, budou v řízení alespoň osvědčeny podmínky řízení a ujasněn skutkový stav. Předběžné řízení má dvě fáze, formální a neformální postup Komise.⁷⁴

3.3.1.1 Neformální předběžné řízení

Neformální řízení před Komisí sice není přímo upraveno v Zakládajících smlouvách, ale je neodmyslitelnou součástí předsoudní fáze řízení pro porušení povinnosti. Vyřeší se při něm většina, přesněji 75-85 %⁷⁵ případů porušení povinností. V neformálním řízení je stát Komisí formou dopisu upozorněn na porušení povinnosti a na možnost smírného řešení. Upomínací dopis musí obsahovat vymezení skutkových okolností, označení porušených ustanovení unijního práva a odůvodnění závěru, že bylo porušeno právo.⁷⁶ Také musí být stanovena lhůta, ve které se má stát k výtce uvedené v dopise vyjádřit, lhůta, jak vychází z praxe Komise, činí zpravidla 2 týdny. Doručením dopisu je předběžné řízení zahájeno. Dopis není možné napadnout pro neplatnost, jelikož se nejedná o závazný právní akt.⁷⁷

Nejčastějším porušením Smluv je netransponování nebo vadné transponování směrnice, toto řízení vychází ze základního rámce pro řízení pro porušení povinnosti, nicméně se v několika bodech mírně odlišuje. Řízení z tohoto důvodu převážně iniciuje sama Komise, jelikož se o něm snadno sama dozví skrze jeden z předmětů své činnosti. Ke kontrole transpozice směrnic slouží také databáze EU Pilot, kde členské státy

⁷³ Tamtéž, s. 262.

⁷⁴ JANKŮ a JANKŮ, 2012, s. 107-109.

⁷⁵ NUGENT, 2001, s. 285.

⁷⁶ TICHÝ a kol., 2014, s. 264.

⁷⁷ JANKŮ a JANKŮ, 2012, s. 109.

zveřejňují, jestli a jakým způsobem provedly transpozici směrnic. Pokud členský stát do dané lhůty (zpravidla 2 let) neoznámí transpozici směrnice, bere se to jako by ji neprovedl vůbec a EK ho upozorní, že porušuje unijní právo. Stát většinou stav napraví a oznámí Komisi provedení směrnice. Na nápravu nebo náležitě vysvětlení protiprávního stavu má stát z pravidla lhůtu 2 měsíců (Smlouvy tuto lhůtu přesně neurčují).⁷⁸

Když dojde pouze k nesprávnému transponování směrnice a ne přímo k absenci jakékoliv transpozice, Komise většinou zkouší řešit věc více neformálním způsobem za pomoci již zmíněného konzultačního mechanismu EU Pilot, který často umožní vyjasnění a případně napravení nesrovnalostí ohledně transpozice. Pokud ovšem do dané lhůty nedojde k nápravě protiprávního stavu nebo Komise není spokojena s vyjádřením porušujícího státu a stát ji přesvědčivě neujistí, že bude bezodkladně provedena náležitá transpozice, přechází předběžné řízení stejně jako v obecné variantě do druhé, formální fáze, kdy je vydáno odůvodněné stanovisko.⁷⁹

3.3.1.2 Formální předběžné řízení

Stěžejním aktem v druhé fázi předběžného řízení je vydání odůvodněného stanoviska Komise. Odůvodněné stanovisko Komise zasílá porušujícímu státu až v případě neúspěšného řešení situace v neformálním řízení, když protiprávní stav stále trvá. Náležitosti odůvodněného stanoviska jsou již přesně vymezeny ve Smlouvách (čl. 298 SFEU). Musí obsahovat výrok a odůvodnění, z čehož musí vyplývat, jaká ustanovení unijního práva byla porušena a v konkrétně jakém jednání členského státu je toto porušení spatřováno. Také musí být označeno oprávnění Komise posoudit toto jednání jako protiprávní.⁸⁰ Odůvodněné stanovisko má již strukturu závazného právního aktu.⁸¹

Ve vymezení protiprávního stavu se stanovisko musí shodovat se závěry předchozího neformálního postupu. Důležité je i určení lhůty, před jejímž uplynutím musí

⁷⁸ KRÁL, 2014, s. 54.

⁷⁹ Tamtéž, s. 60.

⁸⁰ TICHÝ a kol., 2014, s. 253.

⁸¹ JANKŮ a JANKŮ, 2012, s. 115.

stát napravit protiprávní stav a odstranit následky porušení ustanovení Smluv. Délka lhůty sice není ve Smlouvách přesně stanovena, ale podle akademického diskursu a praxe Komise by měla činit nejméně jeden měsíc.⁸² Pokud stát ve lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku Komise nereaguje a nenapraví protiprávní stav, může Komise podat žalobu na porušení povinnosti k Evropskému soudnímu dvoru dle čl. 258 SFEU.⁸³

3.3.2 Žaloba na porušení povinnosti

Jak bylo zmíněno v předchozí kapitole, žaloba na porušení povinnosti se podává až po neúspěšném předběžném řízení a musí splňovat přesně vymezené požadavky uvedené v čl. 37 a 38 JŘ SDEU.⁸⁴ Jedná se o žalobu určovací a v době jejího podání musí být hlavně důvodná, čili protiprávní stav musí nadále přetrvávat. Soud nejprve projedná stranami předložené důkazy a na jejich základě vydá rozsudek. V rozsudku buď konstatuje porušení práva členským státem s tím, že je povinen učinit dle vlastního uvážení, pokud rozsudek způsob nekonkretizoval, všechna opatření nutná k provedení rozsudku, nebo žalobu zamítne.⁸⁵ SDEU nemá pravomoc výrokem zrušit ani změnit právní akt členského státu, i když dojde k závěru, že je proti právu EU. Nesmí členskému státu ani určit konkrétní povinnosti. Aby se předešlo těžkostem členského státu s odstraněním protiprávního stavu, je postup odstranění nastíněn v odůvodnění rozsudku.⁸⁶ Pokud porušením povinnosti vznikla škoda, je rozsudek i důvodem k náhradě škody respektive k žalobě na náhradu škody. I výkon rozhodnutí je v čl. 228/2 SES předvídan, a to pokud členský stát povinnosti pro něj z rozsudku plynoucí nesplní. Toto exekuční řízení má opět dvě fáze, a to před Komisí, a pokud nebude stát spolupracovat, Komise to může předat soudu, který na stát na její návrh uvalí paušální pokutu nebo opakované penále.⁸⁷ Do přijetí smlouvy o Evropské unii 1993, nebyla rozhodnutí soudního dvora vykonatelná a spoléhalo se jen na respekt členských států k institucím Společenství, jedinou možností prosazení byly opakované žaloby. Asi tak 5 % porušení, tak zůstávalo

⁸² TICHÝ a kol., 2014, s. 257.

⁸³ GRABITZ a kol. *Kommentar III.*, 2016, s. 13.

⁸⁴ TICHÝ a kol., 2014, s. 253.

⁸⁵ JANKŮ a JANKŮ, 2012, s. 112.

⁸⁶ TICHÝ a kol., 2014, s. 253.

⁸⁷ JANKŮ a JANKŮ, 2012, s. 118.

nenapraveno.⁸⁸ Sankce mohly být udíleny od roku 1993, nicméně Komise této možnosti dlouho nevyužívala. Škála, na základě které měla být určována jejich výše, byla vytvořena až v roce 1997 a prvním rozhodnutím obsahujícím sankci bylo C – 387/97 Komise v. Řecko.⁸⁹

Jak je uvedeno v publikaci Evropská unie z roku 2003, je Evropská komise úspěšná v převážné většině soudních sporů, které iniciuje, je uváděno až v 80 % a pouze v 10 % spor prohraje.⁹⁰

V některých případech se stává, že ani vynesení rozsudku EDS nezajistí dodržování práva a je nutné porušitelský stát žalovat opětovně. V těchto případech tak dochází k dvojímu porušení práva a jsou to případy zvláště závažné, jelikož nabourávají dosažení cílů právních opatření EU a je žádoucí je exemplárně potrestat, aby se pokud možno dosáhlo souladu a aby se již neopakovaly. Příkladem takového dvojího porušení je například případ Francie, která porušila povinnost kontrolovat minimální velikosti sítí a zákaz prodeje ryb, které nedosahují minimální velikosti, a nepodnikla kroky proti porušování předpisů Společenství týkajících se rybolovu. Toto porušování práva trvalo celých 21 let a mělo vážný negativní vliv na životní prostředí, konkrétně na populaci ryb. V prvním řízení soud vyslovil porušení práva Společenství předně tedy předpisů týkajících se rybolovu. Francouzské orgány v porušování nepřestaly a nepřijaly opatření k provedení rozsudku ESD (dnes SDEU). To vedlo Komisi k zahájení řízení o nesplnění povinnosti, kdy soud opět vyslovil porušení práva a rozhodl o uložení penále ve výši 57 761 250 eur za každé období šesti měsíců, dokud Francie neprovede nápravu. ESD rovněž uložil Francii zaplatit paušální částku ve výši 20 000 000 EUR. Při jejím stanovování vyšel z posouzení dopadů na veřejné a soukromé zájmy. Toto byl první případ, kdy ESD uložil pravidelné penále i vyplacení paušální částky podle čl. 228 odst. 2 Smlouvy o ES.⁹¹

⁸⁸ FIALA a PITROVÁ, 2003, s. 238-240.

⁸⁹ NUGENT, 2001, s. 284.

⁹⁰ FIALA a PITROVÁ, 2003, s. 242.

⁹¹ BONNIE, Anne. The Evolving Role of the European Commission in the Enforcement of Community Law: From Negotiating Compliance to Prosecuting Member States? *JCER* [online]. UACES, 2006, 1(2) [cit. 2017-04-29]. Dostupné z: <http://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/15>

4 Teorie prosazování unijního práva

T. Borze rozlišuje 4 různé strategie prosazování práva Evropskou Komisí jako strážkyní Smluv, a to monitorování (hrozba), sankce (prosazování), budování kapacit a soudní řízení. Přičemž jako klíčové ve všech těchto strategiích vidí mobilizované národní zájmy.⁹²

4.1 Několika úrovněový model prosazování práva Komisí

Melanie Smith se ve své publikaci nastiňuje trochu jiný pohled na fungování Komise jako strážkyně smluv, všímá si, že většina předchozích studií, které se věnovaly tomuto tématu, se příliš nezaměřovaly na komplexní pohledu na Komisi v této roli a většinou se zabíraly jen na některými aspekty.⁹³

Centralizovaný mechanismus prosazování unijního práva je známý pod názvem řízení pro porušení povinnosti a v základu vychází z článku 258 SFEU. Autorka zde ale zmiňuje fakt, že jen malá část celého procesu vynucení dodržování práva spadá pod právní rámec článku 258, uvádí, že pouhých 20 %. Role strážkyně smluv v sobě zahrnuje mnoho různých úkolů a Komise si za účelem jejich plnění rozvíjí celou škálu strategií. Přičemž základní strategií při prosazování práva je nařízení a kontrola.⁹⁴

Melanie Smith konstatuje, že většina akademiků zabývajících se teoriemi prosazování práva se zaměřuje jen na jednotlivé aspekty celé problematiky jako diskreční pravomoc Komise, neefektivnost exekučního procesu, užití sankcí, nástroje a prostředky interakce a další. Autorka se na problematiku snaží dívat více komplexně, sleduje celé prostředí, ve kterém se právo prosazuje a upozorňuje na těžkosti, které může

⁹² BÖRZE, Tanja A. *Guarding the treaty: the compliance strategies of the European Commission. The State of the European Union: Law, Politics, and Society* [online]. 2003, (6) [cit. 2017-05-16]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/profile/Tanja_Boerzel/publication/287820642_Guarding_the_Treaty_The_Compliance_Strategies_of_the_European_Commission/links/56d6a25708ae1aa5f74218f.pdf

⁹³ SMITH, Melanie. The visible, the invisible and the impenetrable innovations or rebranding in centralized enforcement of EU law? In: DRAKE, Sara a Melanie SMITH. *New Directions in the Effective Enforcement of EU Law and Policy* [online]. Edward Elgar Publishing, 2016, s. 45-77 [cit. 2017-04-16]. ISBN 1784718696, s. 47.

⁹⁴ Tamtéž, s. 48.

mít Komise při snaze držet se mechanismů, které vznikly v jiném politickém, ekonomickém a právním prostředí, než ve kterém se EU nachází nyní. Prostředí je velice proměnlivé a spolu s ním se vyvíjí a mění i vzájemné vztahy mezi institucemi. Přibývají noví angažující se aktéři a pak v rámci prohazovacího mechanismu dochází k novým vzájemným interakcím. Mezi nastalé změny můžeme počítat například vznik občanství EU, zavedení Evropského ombudsmana, silnější tlak na transparentnost, posílení EP atd.⁹⁵

Hlavně posílený Parlament začal vyvíjet tlak na vytvoření striktnějších pravidel pro výkon dohlížecích pravomocí Komise a na jeho větší transparentnost. S přesnějšími pravidly by se proces stal legitimnějším a lépe předvídatelným, což by mělo pozitivní vliv na právní jistotu. Dále se objevuje požadavek na zvýšení efektivity pomalého a těžkopádného procesu.⁹⁶

Model centralizovaného vynucení práva Komisí má několik úrovní. Je představen jako trojúhelník, na jehož špici se nachází právní úprava. Kritiky je tato část považována za příliš rigidní. Pod právní úpravou se nachází mechanismy prosazování práva administrativou a ještě pod nimi další podpůrné mechanismy. Ve spodní části modelu leží částečně oddělený prostor praxe, která může i nemusí být v souladu s unijním právem. Celý model je umístěn uprostřed politické a legislativní sféry tvořené různými faktory jako výběrem priorit a agendy, které pak ovlivňují chování a celou strategii Komise včetně výběru nástrojů vynucování práva.⁹⁷

Analytický pohled, skrze který můžeme konceptualizovat, jak režimy existující ve vládních strukturách (mimo tradiční top-down hierarchii) mohou manévrovat se zachováním jisté odpovědnosti aktérů za vymáhání práva jako v tradičním kontrolním a vynucovacím režimu, za účelem optimalizace efektivity, poskytuje Regulační teorie. Teorie zdůrazňuje potřebu dostat se nad rámec chápání jednoduchého kontrolního režimu, který předpokládá, že při porušení práva Komise porušitele automaticky stíhá. Je třeba shrnout různé aktéry, strategie a škálu sankcí, které mohou v daném režimu působit a

⁹⁵ Tamtéž, s. 54-64

⁹⁶ Tamtéž, s. 49

⁹⁷ Tamtéž, s. 48-50

zaměřit se především na praktické fungování, tedy na to, jak regulátor praxi skutečně provádí. (Ne všechny praktiky Komise jsou konformní s právem předpokládanými regulačními technikami.)⁹⁸

Ukazuje tak, že prosazování práva není jednoduchý proces, jelikož se musí vypořádat s řadou politických konotací a vlivů. Nelze zasáhnout všude, kde dojde k porušení, a nemělo by se tedy vycházet z čistě formálního pojetí, že za porušení musí následovat bez dalšího sankce. Případ je vždy nutné vnímat v širším kontextu.

Junkerova Komise má pro období 2015 až 2019 tyto priority: zaměstnanost, hospodářský růst a investice, digitální jednotný trh, energetickou unii, otázky klimatu, vnitřní trh, hlubší a spravedlivější hospodářskou měnovou unii, vyváženou obchodní dohoda mezi EU a USA, spravedlnost a základní práva, migraci, silnější pozice celosvětového aktéra a demokratickou změnu.⁹⁹

Administrativní rovina je vlastně mixem regulačních styků. Existují tu různé prostředky zpracování dat jako NIF, CHAP a ASM databáze, které sledují výsledky transpozice práva a fungují víceméně automaticky. Trochu jiný případ je databáze Pilot, ta slouží jako fórum pro komunikaci a jednání mezi ČS a Komisí a k následnému neformálnímu vyřešení problému. Databáze Pilot nelze brát jako součást tradičního kontrolního a vynucovacího mechanismu, jelikož neobsahuje žádné sankce, nemůže ani přivodit poškození dobrého jména aktéra, jelikož jednání probíhá tajně. Třetí rovina je neprobádaný prostor praxe obsahující mix prostředků jako meetingy, konzultace mezi ČS a EK, networks a další. Probíhá zde snaha o regulaci prostřednictvím vytváření konsenzu a nástroji policy managementu, část nástrojů označovaných jako *smart regulation*. Všechny tyto techniky determinují výběr pracovníků Komise při řešení porušení. Regulační teorie osvětluje praxi Komise jako regulátora, ale nedovede vysvětlit celý model fungování Komise a vynucování práva. Hodně aspektů vynucování práva teprve předchází jako *goodgovernance, new regulations fashion* a další. Celý model se také neustále vyvíjí, tedy až na právní režim, který zůstává víceméně nezměněn. Na rozvoj

⁹⁸ Tamtéž, s. 57-58

⁹⁹ Komise a její priority. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2015 [cit. 2017-04-27]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/priorities_cs

administrativní fáze mají vliv i nové informační technologie, které usnadňují vzájemnou komunikaci. Model zde vypadá asi takto, regulační trendy vyprodukují regulační iniciativy, ty se pak střetnou s politickými a ekonomickým resonancemi, kde mají problémy hlavně nepopulární opatření, jejichž podpora stejně jako pohyb trendů jsou úzce spjaty s politickými cykly.¹⁰⁰ Ochota politiků k méně populárním opatřením se s blížícími se volbami výrazně snižuje.

Komise vytváří pro každé volební období strategické plány, kde jsou zdůrazněny obecné priority a dále její strategie a vize pro každou oblast zvlášť. U modelu je problém s měřením efektivity vynucování práva, jelikož v první řadě chybí zcela objektivní informace, jelikož většina z nich pochází od Komise, která má samozřejmě zájem na pozitivních výsledcích vynucení. Také ji lze těžko měřit souhrnně pro všechny roviny.

Vliv na výběr strategií Komise má i fakt, že je Komise iniciátorem a zároveň vynutitelem právní úpravy, má *policy steering* roli. Od účinnosti Lisabonské smlouvy má Komise také možnost státu porušující unijní právo penalizovat dle 260(3).¹⁰¹

K řešení případů porušení byl zaveden systém SOLVIT. Problémovými oblastmi, kde se vyskytuje nejvíce případů porušení, jsou doprava, energetika, celní opatření a vnitřní trh. Potíže činí také oblast životního prostředí, kde jsou většinou vysoké náklady souladu s právními předpisy. V oblasti energetiky zkouší Komise strategii novou, takovou, která by nevyžadovala notifikaci transpozice.¹⁰²

Kritika celého mechanismu modelu prosazování práva směřuje hlavně proti zastaralé právní úpravě postupů a nedostatečné legitimitě. K řízení nemají přístup strany jako NGO, nemohou tak tímto způsobem bránit svá práva. Pokud podají stížnost na Komisi, nemají jistotu, že Komise řízení zahájí, a nemohou ji k tomu nijak donutit. Nemají nárok ani na sdělení důvodů, které Komise měla k nezahájení řízení a ani na informace, které Komise zjistila a které by mohly použít při jiném soudním řízení, včetně informací již starších. Pravomoci Komise nebyly nijak regulovány ani soudem. Takže je rozhodnutí o zahájení řízení nebo přesném způsobu prosazování práva na její diskreční

¹⁰⁰ SMITH, 2016, s. 60

¹⁰¹ Tamtéž, s 61-62.

¹⁰² Tamtéž, s. 66.

pravomoci. Nic v tomto procesu není nevyhnutelné, přesně dané rysy získá řízení až před soudem. Jelikož nikde není uvedeno, že zahájené a neúspěšné řízení se musí dostat před soud, Komise se často snaží tomuto zakončení vyhnout.¹⁰³ V momentě, kdy se věc dostane k soudu, Komise přestává být pánem nad řízením a musí se podrobit postupu a rozhodnutí soudu. Komise tedy nemá zájem případ soudu podstupovat, jelikož výsledek pro ni nemusí být stoprocentně jasný a pokud by prohrávala větší množství sporů, začala by ztrácet na autoritě. Hlavně efektivita předsoudních fází by se snížila, jelikož by měly státy pocit, že se mohou z povinnosti ještě vymanit vstřícným rozhodnutím SDEU. Je zde tedy celkem velký prostor pro účelové jednání ze strany Komise, které bude ovlivněno i jejími potřebami, než pouze snahou o co nejvyšší soulad praxe s právem.¹⁰⁴

Proces je sice označován jako objektivní, ale to neznamená, že Komise je objektivní aktér a posuzuje všechny případy dle stejných měřítek, ale jen to, že před procesem sbírá fakta a snaží se získat relevantní informace a případ odborně posoudit.

Shrneme-li tedy hlavní výtky, jsou to: nemožnost donutit Komisi k zásahu, a to, že Komise není ani neutrální ani objektivní, není stanoven přesný postup práce Komise, takže nám právní úprava příliš mnoho neřekne o tom, jak Komise ve skutečnosti svou roli strážkyně vykonává a to že je příliš chráněna od zásahů do postupu zvenčí, ale už ne od nepřímých politických vlivů na její rozhodování.

4.2 Selektivní prosazování práva Komisí

Vzhledem k velice široké škále možností jak, a kdy může členský stát porušovat právo Evropské unie, je možné a velice pravděpodobné, že se sejde v jeden okamžik na tisíc případů porušení, pak je Komise nucena selektivně určit, kterými se bude zabývat, jelikož nemá kapacity finanční ani personální zabývat se všemi těmito případy. Tato její možnost je často kritizována pro svou netransparentnost, nepředvídatelnost a nedostatek objektivity. Selektivita při výkonu její funkce strážkyně Smluv se opírá o 4 pilíře. Jedná se o autonomii, flexibilitu, bilateralismus a tajnost jednání.¹⁰⁵

¹⁰³ Tamtéž, s. 67-68.

¹⁰⁴ Tamtéž, s. 70.

¹⁰⁵ BOIRET, Karolina. *Selective Enforcement of EU Law: Explaining Institutional Choice* [online].

Komise však k tomuto výběru přistoupit musí, pokud chce působit efektivně, své zdroje nemůže tolik rozptylovat. Také chce udržet jistou vážnost odůvodněných stanovisek, jelikož jejich přílišné množství by mohlo marginalizovat jejich dehonestující dopad a autoritu. Zohledňuje tedy mechanismy nabídky a poptávky za účelem zvýšení efektivity. Je nutné, aby si při prosazování práva stanovila jisté priority. Komise většinou zohledňuje míru porušení práva a pravděpodobnost úspěchu v řízení.¹⁰⁶ Pokud se Komise rozhodne proti porušení nezakročit, neznamená to, že ho povolila. Může k jeho vynucení přistoupit později, až pro to budou vhodnější podmínky. Může také volně měnit a kombinovat metody a strategie vynucování. Komise tak může plně využít svou diskreční pravomoc.¹⁰⁷

Tento způsob postupu je často kritizován za nejasné hranice a nedostatečné předvídatelnosti. K tomu, aby svá selektivní rozhodnutí učinila více transparentními, vytvořila Komise právně zmíněná nezávazná kritéria, dle kterých rozhoduje, zda v daném případě porušení přejde či zasáhne. Případně jaký zvolí postup v návaznosti na závažnosti porušení.¹⁰⁸ Za závažné porušení považováno nesprávné nebo opožděné provedení směrnice. Tato kritéria jsou sice příspěvkem k transparentnosti při řešení protiprávních jednání, ale stále jsou hodně obecná.¹⁰⁹

Selektivní výkon je u prosazování práva běžnou praxí, počítá se se zdroji, které jsou k dispozici, s pravděpodobností dokázání porušení a také s principy subsidiarity a proporcionality, kde hraje roli efektivita a zda by bylo právo ze strany Komise takto prosazeno lépe než jinak. Selektivní zásahy Komise nemusí obsahovat pouze zvažování, zda Komise zasáhne či ne, ale také to, jaké k prosazování zvolí prostředky, zda se vydá cestou řízení pro porušení povinnosti či zda využije některý z alternativních mechanismů

Florence, 2016, [cit. 2017-05-16],

Dostupné z: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/44326/Boiret_2016.pdf?sequence=1. Rigorous thesis. European University Institute, s. 17.

¹⁰⁶ Tamtéž, s. 17-19.

¹⁰⁷ Tamtéž, s. 22-23.

¹⁰⁸ Tamtéž, s. 17-18.

¹⁰⁹ BONNIE, Anne. The Evolving Role of the European Commission in the Enforcement of Community Law: From Negotiating Compliance to Prosecuting Member States? *JCER* [online]. UACES, 2006, **1**(2) [cit. 2017-04-29]. Dostupné z: <http://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/15>, s. 12.

jako třeba EU Pilot.¹¹⁰

Dle některých by nedostatek transparentnosti, právní jistoty a účinnosti řízení napravila přesnější úprava řízení o porušení povinnosti a jednání Komise.¹¹¹ Výroční zprávy Komise o kontrole uplatňování práva Společenství neposkytují žádné informace o tom, která porušení jsou řešena prostřednictvím doplňujících mechanismů vymáhání a která přímo prostřednictvím článku 258 SFEU z důvodu jejich závažnosti.¹¹²

Tyto doplňkové způsoby vymáhání jsou identifikovány následovně: jednání s členskými státy v případech opakovaných porušení unijního práva, využívání sítě SOLVIT, pokud jde o otázky týkající se vnitřního trhu, schůzky s cílem nalézt řešení bez nutnosti zahájit soudní řízení, kontakty s nezávislými a specializovanými vnitrostátními orgány usnadňujícími plnění úkolů Komise jako strážkyně smluv.¹¹³

Zavedení zásady selektivity v Bílé knize potvrzuje používání těchto mechanismů v rámci prosazovací strategie Komise jako neformálního nástroje administrativní praxe. Tímto potvrzením se usnadnil další vývoj těchto prostředků, které by měly posílit vyjednávací pozici Komise a rozšířit její možnosti v otázkách postupu proti porušení práva. Komise se může více soustředit na případy s vyšší prioritou a být v těchto případech při vynucování práva efektivnější.¹¹⁴

4.3 Efektivita udělování sankcí za porušení práva

Efektivita je u vynucování práva asi tím nejdůležitějším faktorem. Tento příspěvek řeší efektivitu implementace z hlediska ekonomických a politických teorií. Ekonomické se zaměřují více na konkrétně na podaspekty monitoring a prosazení. Tradičně si všímá politických instrumentů jako proti sobě stojících obchodních zájmů a kontrolních či řídicích nástrojů Komise. Politické se zase tolik nezaměřují na regulaci

¹¹⁰ BOIRET, 2016, s. 25.

¹¹¹ BOIRET, 2016, s. 17.

¹¹² BONNIE, 2006, s. 14.

¹¹³ BONNIE, 2006, s. 21

¹¹⁴ Tamtéž, s. 22.

prosazování, ale snaží se problematiku pojmout více komplexně, spíše se soustředí na vztahy mezi implementací a samotnou formulací politiky.

V publikaci *Implementing European Environmental Policy* zmiňuje S. Schucht ekonomický model zaměřený na roli vynucení vytvořený Gary Backerem v roce 1968 (článek *Crime and Punishment*), který se zabývá efektivitou sankcí z pohledu cost-benefits analýzy. V tomto modelu nastiňuje, že poslušnost zákonům není automatická a že aktér vždy při rozhodování, zda bude dodržovat právní předpisy či ne, zvažuje náklady, které vynaloží na chování v souladu s právem a náklady hrozící možnosti odhalení. Do své racionální úvahy zahrnuje i výši sankcí a frekvenci a techniku monitoringu, pravděpodobnost odhalení – p, tvrdost postihu - f a stíhání a na druhou stranu benefity z nedodržení unijní právní úpravy.¹¹⁵ $x = pf(x - \text{náklady porušení})$.¹¹⁶

Problém efektivitě udělovaných sankcí – výběr ideálního monitorovacího a posuzovacího schématu pak Becker řeší takto, výše pokuty by měla vyvažovat případné nižší procento pravděpodobnosti dopadení. Musí se zde zvažovat i náklady na opačné straně, tedy na straně prosazovatele práva, ty jsou hlavně administrativního charakteru (náklady dopadení, odsouzení a potrestání) a náklady poškození veřejného zájmu společnosti při nedodržení práva, vybrané schéma by mělo náklady společnosti na prosazení práva minimalizovat.¹¹⁷

Tento základní model byl pak dále rozváděn, modernizován a aplikován na různé oblasti práva včetně v knize zmíněného životního prostředí.

Na základě tohoto ekonomického modelu pak autor rozvádí úvahu o ideální výši sankcí a pravděpodobnosti odhalení. Vychází mu překvapivě, že účinněji působí strategie, kdy Komise nechá některé porušení bez odezvy, případný porušitel, tak tolik nepočítá s možností odhalení a náklady na nápravu a sankce jsou pro něj proto citelnější. Pokud je velká pravděpodobnost odhalení a sankce nejsou příliš vysoké nebo jsou poté placeny

¹¹⁵ SCHUCHT, Simone. What can we learn from economics and political science analysis on the efficiency and effectiveness of policy implementation? In: GLACHANT, Matthieu. *Implementing European Environmental Policy: The Impacts of Directives in the Member States*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2001, s. 30-58. ISBN 1 84064 659 4. ISSN 2001033073, s. 30-32.

¹¹⁶ Tamtéž, s. 32.

¹¹⁷ Tamtéž, s. 33-34.

paušálně, paradoxně by se mohlo stávat, že by s nimi stát jednoduše dopředu počítal a pokud by se mu to vzhledem k benefitům z nedodržování práva EU vyplatilo, porušoval by ho a klidně i platil sankce. Zásah, když není tak častý, má také výjimečnější charakter a porušující stát je vystaven větší míře potupy.¹¹⁸

Zvážit se také musí náklady, které by Komise musela na řešení velkého množství případů vynaložit.

Autor uvádí, že udělování pokut by vždy mělo mít své limity. Například by nikdy neměly být pro porušitele likvidační, měly by tedy odpovídat jeho rozpočtovým možnostem, dále by se měly vypořádat s takzvanou averzí k riziku, kdy aktér zvažuje možnost svého jistého užitku oproti nejistému postihu. Monitoring a sankce by tak měly suplovat nebo spíše představovat značné „podnikatelské“ riziko a od porušení odradit. Míra jejich aplikace a výše se musí pečlivě zvážit, objevuje se zde jistá averze k riziku, jelikož pro porušitele jsou někdy pravidelné menší pokuty snesitelné a odradila by je až vyšší méně očekávaná pokuta. V úvahu by se měly prát i vnější faktory jako férovost a sociální normy. Příliš vysoké pokuty jsou také větší motivací k pokusům o podvody, falšování správ, podplácení úředníků atd..¹¹⁹ Tuto úvahu pak doplňuje do Beckerova modelu, což znamená, že zavedení limit u pokut by mělo vést ke zvýšení pravděpodobnosti detekce porušení či rozšíření nepeněžitých sankcí.

Z výše uvedeného nám vyplynulo, že výše pokuty a pravděpodobnost dopadení již nejsou brány jako dokonalé substituty a je nutno se zaměřit na jiné možnosti minimalizace nákladů kontroly, než je zvýšení finančního postihu. Jsou zde představeny dva návrhy možného řešení. První schéma vynucení vychází z historie porušitele. Frekvence monitoringu toho aktéra se odvozuje od jeho předchozího chování a náklady by měly být vynakládány více cíleně, tedy tam, kde je možné více předpokládat komplikace. Druhé schéma počítá s předáním části kontrolní procedury a odpovědnosti na aktéry samotné. Aktéři, kteří by měli vše v pořádku, by při případném pochybení čelili mnohem menším postihům, naopak ti, co by zprávy podávaly nepořádně, by pak mohli

¹¹⁸ Tamtéž, s. 35-37.

¹¹⁹ Tamtéž, s. 39-40.

čelit vyšším pokutám od centrálních výkonných aktérů.¹²⁰ Strategie reportů je v praxi Komisí celkem využívána.

Dalším aspektem efektivního prosazení práva je okruh subjektů, které ho mohou prosazovat. Autor uvádí, že povolením veřejné žaloby by se ušetřily další monitorovací náklady a jistě by se zvýšil počet objevených případů, ale mohlo by dojít k zahlcení soudu. Mohli by také žalovat ti, kterých se porušení nějak dotklo.

V knize se zmiňuje i závěr z normativní literatury, že maximální soulad není nutně optimální. Z ekonomického pohledu nemusí být mezera v implementaci hned považována za problém. Jak nastavit strategii prosazování při snaze držet sociální náklady dole. Někdy je výhodné držet pokuty vysoko a kombinovat je s nižší pravděpodobností odhalení. Ale ne vždy to jde, někdy je lepší zvolit kompromis. Když například existuje možnost, že se porušitel placení pokuty nakonec vyhne, její výše ho rozhodně neodradí. Nebo při značné výši pokuty může mít porušitel tendenci spíše investovat do snahy porušení zakrýt než ho napravit. Posledním důvodem je možná averze k riziku porušitelů. Z jiného úhlu pohledu je i opačný extrém špatně, když aktéři vynaloží nepřiměřené zdroje na absolutní soulad praxe s předpisy v obavě z vysokých pokut a častých kontrol.¹²¹

V praxi se ovšem stává, že o soulad s předpisy se snaží větší množství aktérů, než by se dalo dle Beckerova modelu předpokládat, tento jev je někdy označován jako Harringtonův paradox, kdy je právo dodržováno i přes nízké sankce a nízkou pravděpodobnost odhalení. Některé teorie míní, že nemusí vždy jít jen o ekonomický kalkul a mluví jednoduše o vnitřních pohnutkách, jako jsou čestnost, morálka a třeba zájem o životní prostředí. Méně optimistické teorie předpokládají možnost, že aktéři přeceňují efektivitu monitoringu a mají obdržení pokuty za více pravděpodobné, než je reálné. Může se přidat i strach ze zvýšení frekvence kontrol, pokud dojde k odhalení porušení. V případě norem o životním prostředí hrají roli i tržní síly, jelikož zákazníci při zjištění poškozování životního prostředí ze strany prodejce mohou z morálních hledisek raději upřednostnit konkurenční firmu, porušitel by si tak snadno poškodil dobré

¹²⁰ Tamtéž, s. 40-41.

¹²¹ Tamtéž, s. 45-46.

jméno.¹²²

Dalším zajímavým vysvětlením je možnost dohody mezi porušitelem a dohlížitelem, že dohlížitel přejde jedno porušení za kompenzaci v podobě perfektního dodržování pravidel jinde. Vztah mezi prosazovatelem práva a porušitelem stojí za pozornost, nejde jen o jednostranné vynucování práva, ale i o jednání a určitý obchod. Vynucovatel s diskreční pravomocí co do výběru postupu při donucování má v ruce i jiné karty než jen donucovací prostředky, může za dodržování práva zohlednit potřeby poslušných aktérů při tvorbě nových pravidel. Jednání o odstranění protiprávního stavu jsou oboustranně výhodnější než přímé přistoupení k vymáhání nápravy formálními prostředky, jelikož je zde větší šance rychlého a efektivního řešení.¹²³

Hlavním poměřovacím kritériem jsou náklady pro společnost. Ty mohou být jak materiální, tak politické a v podstatě se sem dá zahrnout vše, co bude mít nějaký dopad na okolí. Měli by se zvážit konkrétní politické konotace. Nikdo nemá zájem na nějakém vyostřeném konfliktu, který pak v konečném důsledku poškodí všechny strany.¹²⁴

Další aspekt, který bychom měli brát v úvahu, je osobnost úředníka a jeho vlastní zájmy, je třeba ho brát jako racionálně uvažující individuum. Nemá v podvědomí jen obecný zájem Unie, ale také své vlastní potřeby a pohnutky, nikdy se na něj nelze dívat jako na čistě neutrální stroj. Může přijít do kontaktu se zájmovými skupinami, které ho mohou ovlivnit nebo mu mohou být nabídnuty jiné benefity.¹²⁵

Regulátor v obecnějším pojetí také nejedná zcela nezaujatě, při rozhodování o postupu ve věci může zohledňovat vliv na svou politickou podporu, vycítí-li možný zisk partnera, tak vyjde partnerovi vstříc a uloží nižší pokutu nebo zasáhne proti konkurenci. Nebo naopak bude jednoduše trvat na dodržování práva bez ohledu na vedlejší efekty a náklady. Může zohledňovat i vliv na životní prostředí, kdy při svých omezených zdrojích raději zasáhne proti subjektu, který poškozuje životní prostředí citelněji a při jeho usměrnění bude vylepšení situace citelnější. Poslední zmíněnou pohnutkou je

¹²² Tamtéž, s. 46-47.

¹²³ Tamtéž, s. 47.

¹²⁴ Tamtéž, s. 48.

¹²⁵ Tamtéž, s. 48.

maximalizace rozpočtu. V publikaci je zmíněn jeden z rozšířených politicko-ekonomických modelů implementace a to Downingův. Ten bere v potaz i roli vnějších aktérů jako jsou angažovaní občané bránící životní prostředí, zájmové skupiny a pak klasicky byrokracie, podnikových manažerů a rozpočtu. Tito aktéři pak ve vzájemné interakci mají možnost ovlivnit povahu zásahu proti porušení.¹²⁶

Výše zmíněné náznaky jsou dále rozvedeny v konkrétní kritickou teorii nazývanou Bottom Up, která se vymezuje oproti obecně rozšířené teorii Top-down. Teorie Top-Down dle kritiků přikládá přílišnou váhu centrálnímu rozhodování (výše postaveným politikům), přeceňuje jejich vliv na průběh implementace a ignoruje vliv dalších aktérů. Nezohledňuje například celkem rozsáhlou diskreční volnost řadových úředníků „street level bureaucrats“. Úředníci, kteří přímo vykonávají implementaci, dohled jako například kontroloři se přímo střetávají s cílovou skupinou a často pak přímo rozhodují o udělení sankcí. Při jejich jednání hrají značnou roli i jejich osobní kvality jako zkušenosti, čestnost, schopnosti informovanost a adaptabilita. Mohou něco přehlédnout, řízení zbytečně protahovat, zatajit jisté informace či mít nedostatek informací a času k provedení svých povinností. Vše pak má vliv na jejich rozhodování a výsledek posouzení porušení. Kontrolovat takovéto množství úředníků je také náročné, a aby mohlo být efektivní, muselo by být k dispozici mnohem více zdrojů.¹²⁷

Další ne příliš diskutovanou záležitostí je v praxi potřebné jednání mezi prosazovatelem a porušitelem až na bázi určitého obchodování. Toto jednání probíhá mezi aktéry na různých úrovních od politických elit k řadovým úředníkům tak trochu mimo právní úpravu a je potřeba k úspoře zdrojů a snížení nutnosti kontrol a někdy k vyjasnění podmínek implementace nebo k vyjasnění konkrétní právní úpravy, která je nepřesná. Nepřesnosti v právních předpisech vznikají z několika důvodů, buď z toho důvodu, že pro nedostatek informací či míry shody nebylo možné sjednat details, nebo se nechal větší prostor pro zvážení konkrétního případu v praxi, aby zde byl prostor pro politické manévrování. V příspěvku je zmíněn i trochu jiný pohled na důvod koordinace chování mezi aktéry a to, že aktéři se na danou politiku dívají jako na důležitý zájem,

¹²⁶ Tamtéž, s. 50.

¹²⁷ Tamtéž, s. 52.

nebo zde vidí příležitost pro sdílení prospěchu nebo jsou na sobě vzájemně ekonomicky závislí. Vzájemná ekonomická závislost může být vyrovnaná a každému z aktérů přinášet značné benefity a motivovat je k interakci. Nebo může být jeden z aktérů výrazně silnější a druhého přimět k jednání, které mu zcela nevyhovuje. Implementaci tak nelze brát jako předem jasný a postupný proces od formulování politiky do jejího prosazení v praxi. Její průběh ovlivňuje jednání různých aktérů a jejich vzájemné dohody, které mohou původní záměry politiky mírně posunout.¹²⁸

Další teorie autory nazvaná *Strategic game* se snaží predikovat rozhodnutí Komise, zde bude v daném případě porušení aktivní a zasáhne proti porušiteli, či jestli porušení přejde a vnáší do problematiky trochu ekonomického uvažování.

4.4 *Strategic game*

Aby bylo právo dodržováno, musí existovat žalobce, který by měl být nestranný a v případě nedodržování práva by měl hnát porušitele k odpovědnosti. V podmínkách Evropské unie plní tuto úlohu Komise. Členské státy se sice shodnou na legislativě, ale stále mají tendence k prosazování vlastních zájmů a cílů. Komise jako centrální agentura pro monitoring souladu práva s praxí se v každém případě porušení musí rozhodnout, zda proti němu zakročí nebo ne. Stejně tak se musí rozhodnout členské státy, jestli přistoupí k opatřením, aby zajistily soulad s unijním právem, či jestli své závazky poruší.¹²⁹

Rozhodování Komise i členských států je určováno omezeností zdrojů obou aktérů. Vzhledem k tomuto faktu, musejí zvažovat náklady a benefity, které jim jejich jednání přinese. Vzájemná interakce a strategické jednání včetně odhadování chování soupeře a pravděpodobnosti úspěchu v řízení autoři nazvali *Strategic game*. *Strategic game* obsahuje úvahy a rozhodnutí aktérů, kteří se snaží maximalizovat svůj užitek.¹³⁰

V první fázi hry se členské státy snaží předvídat schopnost a vůli Komise přistoupit k žalobě pro porušení povinnosti, poté zváží, jestli budou směrnici implementovat řádně a včas. Zvažují tedy pravděpodobnost odhalení a případnou výši

¹²⁸ Tamtéž, s. 52-55.

¹²⁹ KÖNIG a MÄDER, 2014, s. 246-247.

¹³⁰ Tamtéž, s. 248-250

sankčních nákladů. V případě, kdy jsou jejich národní cíle více vzdáleny od těch společných, jsou státy ochotny snést při nesouladu i vyšší míru pravděpodobnosti odhalení. Je pro ně snazší v legislativním procesu podpořit kompromisní znění směrnice a svou vizi zkusit poté uplatnit doma a riskovat konflikt s Komisí, než se pouštět do otevřeného konfliktu přímo při přijímání. Naopak pro Komisi je vzdálenost zájmů porušitelského státu od zájmů ostatních výhodná, jelikož snáze získá z jejich strany podporu. Zároveň je pro prosazování lepší, když nemusí bojovat s příliš velkým odporem k úpravě a vize členského státu se od té obecně přijaté liší jen minimálně.¹³¹

Analýza 299 případů za použití QRE modelu (quantal response equilibrium) – hodnocení užítka a konfigurace preferencí ukázala, že se oba aktéři chovají strategicky a snaží se maximalizovat prospěch a minimalizovat riziko neúspěchu. Pro účely analýzy vybrali 21 měřnic, které byly problémové již při přijímání a zkoumali jejich provádění v 15 státech s tím, že 15 případů muselo být vypuštěno pro nedostatek dat a Dánsko jednou ze směrnic nechtělo být vázáno. Z těchto 299 případů provádění směrnic bylo řádně a včas provedeno jen 195, v 85 případech Komise zahájila vynucovací řízení, tedy poslala státu formální upozornění a ve 40 případech zůstal nesoulad s právem EU nepotrestán. Vyšlo najevo, že členské státy, pokud výrazněji nesouhlasí s již přijatou unijní právní úpravou, raději riskují konflikt s Komisí než, aby zajistily pro ně nevýhodný soulad. Jejich tendenci riskovat střet případně posiluje situace, kdy ani ostatní státy nejsou za jedno v názorech na problematiku a Komise má tak menší šanci vytvořit s nimi koalici. Dále výsledky odhalily, že Komise tolik nebazíruje na prosazování vlastních cílů, spíše využívá příležitosti, kdy je nízká diverzita názorů zbylých členských států a kdy je na domácí scéně pluralita zájmových skupin, které na elity nevytvářejí tlak jedním směrem, ale jejich moc ovlivnit dění ve státě se rozmělní do více proudů. Identifikovali deficit shody v právních úpravách navzdory Komisi jako strážkyni smluv.¹³²

K snazšímu pochopení chování aktérů vytvořili autoři Model strategické interakce mezi členskými státy a Komisí – *Two actors game*. Tento model má 2 úrovně. Na první úrovni se členské státy rozhodují, zda implementují dané opatření správně a včas, z čehož

¹³¹ Tamtéž, s. 248-250

¹³² Tamtéž, s. 250-255.

sice nezískají žádné benefity navíc, ale vyhnou se sankcím, nebo jestli se rozhodnou pro vadnou implementaci a hrozba sankcí vyjde naprázdno. Na druhou úroveň modelu se posuneme v případě, že stát opatření implementoval chybně. Tedy se zde rozhoduje Komise, jestli zakročí a půjde do konfliktu nebo ne. Pro výhodnost zásahu pro Komisi je sestaven vzorec:

$$p \times 0 + (1 - p) \times 1 - C(\text{Com}) = (1 - p) - C(\text{Com}),$$

kdy p je pravděpodobnost úspěchu Komise, $1 - p$ pravděpodobnost úspěchu členského státu, $C(\text{Com})$ náklady Komise a $C(\text{MS})$ náklady sankcí státu.

$$\text{A vzorec pro profit členského státu: } p \times 1 + (1 - p) \times 0 - C(\text{MS}) = p - p - C(\text{MS}).$$

Hra má 3 možné výstupy: správnou a včasnou implementaci, vynucenou implementaci a deficit souladu. Pokud Komise dojde k závěru, že je pro ni výhodnější nezasáhnout, porušitel vyvázne bez sankce a soulad právních opatření bude deficitní.¹³³

Problémem této teorie je, že členské státy jsou povinny Komisi hlásit jen legislativní činnost, kterou vyvinuly k provedení směrnice, ale již nehlásí, jestli tím dosáhly souladu s unijním právem. Celý proces obnáší značné množství dokumentů, čili není ani v moci Komise se všemi zabývat a hodnotit soulad. Lze to téměř přirovnat k *hledání jehly v kupce sena*.¹³⁴

Thoskov ve své práci hodnotí výše popsany model jako model strategické interakce mezi jednotlivými hráči a vytyká mu, že nerealisticky předpokládá plnou informovanost akérů, která není objektivně možná, Komise nemá prostředky na to, aby mohla mít ucelený přehled o případech porušení.¹³⁵ Autor představuje i další modely a pokouší zachytit strategické aspekty hry o právní soulad. Uvádí možné důvody právního nesouladu v členských státech jako například změnu domácí vládnoucí strany, to že sporná úprava byla přijata přes odpor porušujícího státu, soulad s unijním právem není prioritou pro vnitrostátní úřady a neberou ho jako bezpodmínečně nutný. Zohledňuje také

¹³³ Tamtéž, s. 259-260.

¹³⁴ Tamtéž, s. 260.

¹³⁵ THOSKOV, Dimiter. Compliance and enforcement of EU law: Who wins, who loses, and who settles. *Ninth Annual Conference on the Political Economy of International Organizations* [online]. Salt Lake City: University of Utah, 2016, s. 7, (7-9), 1-26 [cit. 2017-05-18]. Dostupné z: http://wp.peio.me/wp-content/uploads/PEIO9/102_80_1443441937982_Toskov28092015.pdf

nákladnost monitoringu pro Komisi a tedy nutnost selekce případů a rozvíjení nových mechanismů dohledu jako jsou databáze Pilot a SOLVIT.¹³⁶ Rozebírá i teorii, že čím více případů stát s Komisí smírně urovná, tím více sporů poté vyhraje v případném soudním řízení o zbytku porušení. Pokud se podíl případů daného státu končících rozsudkem a jeho případů urovnaných v předsoudní fázi blíží nule, mají oba aktéři 50 % pravděpodobnost, že ve sporu uspějí.¹³⁷ Poté vytváří i svou vlastní verzi strategického modelu chování Komise a členských států, která opět operuje s náklady a benefity z jejich rozhodnutí. Komise hodnotí náklady inspekce a případného vedení řízení pro porušení povinnosti a poměruje je s případnými ztrátami při nedosažení souladu s právem v členských státech. Pravděpodobnost inspekce roste s náročností dosažení právního souladu a se snižuje s výší pokut.¹³⁸ Na základě analýzy dat z jednotlivých států uvádí, že některé státy jsou v řízení o porušení povinnosti úspěšnější než jiné i při obdobném počtu procesů. A také vyvrací teorii, že by více případů vznesených k SDEU přineslo vyšší míru úspěšnosti Komise v těchto řízeních.¹³⁹

5 Případy

Nyní se pokusíme více zmíněné poznatky aplikovat v praxi. Vybrala jsem dvojice případů, které se vyznačují odlišnou reakcí Komise, i když by se dalo předpokládat, že v nich bude zasahovat stejně. Na rozdílný přístup se pak pokusíme aplikovat některou z výše uvedených teorií, či ji vysvětlit některými politickými vlivy, které by mohly ovlivnit objektivitu Komise, či posunout její nahlížení na problematiku. A především se v nich pokusíme najít zvolené nezávislé proměnné: pravděpodobnost úspěchu, náklady vymáhání, náklady implementace, hodnocení užitku, význam porušeného pravidla pro aktéry, jak moc zasahuje porušení do cílů Unie a jejích priorit, průběh přijímání opatření (postoj státu k tomuto opatření), míra rozdílnosti v názorech ostatních států, postavení a názor zájmových skupin ve státě, který porušil unijní právo a precedenční potenciál porušení.

¹³⁶ Tamtéž, s. 1-3

¹³⁷ Tamtéž, s. 4

¹³⁸ Tamtéž, s. 10-12

¹³⁹ Tamtéž, s. 12-22

5.1 Reakce Komise na neúplnou transpozici směrnice 2001/55/EC v Rakousku vs. směrnice 90/270/EEC v Itálii

První dvojice představuje rozdílnou reakci na neúplnou a nepřesnou transpozici, rozhodnutí Komise je odvíjeno hlavně od pravděpodobnosti snadnějšího úspěchu a v prvním případě zohlednilo i pozadí přijímání právní úpravy. A budeme zde aplikovat především proměnné vycházející z teorie strategic game.

5.1.1 Implementace směrnice 2001/55/EC v Rakousku

Směrnice 2001/55/EC obsahovala úpravu přechodné ochrany azylantů, která byla ve směrnici konkrétně stanovena na 2 roky plus jeden rok navíc v případě uprchlíků, kteří pocházeli z oblastí, ve kterých probíhá ozbrojený konflikt.¹⁴⁰

Rakousko sice Komisi poskytlo podklady k provedení notifikace transpozice směrnice včas. Ohlásilo transpozici právní úpravy do imigračního zákona z roku 1997 v podobě novely BGBI 126/2002. Toto provedení však nebylo v souladu s požadavky směrnice, jelikož neobsahovalo přesně definovanou dobu ochranného pobytu a nechalo její určení na národním zákonodárném sboru. Transpozice bez uvedení časového úseku pro ochranu azylantů, tak byla neúplná, přesto nedošlo k zásahu Komise.¹⁴¹

Směrnice byla kontroverzní od samého počátku, již při přijímání jejího znění byly spory o délku doby pobytu azylantů. Právě Rakousko bylo pro kratší 18-ti měsíční ochranu. Dále Dánsko odmítlo být touto směrnicí vázáno zcela a problémy s její akceptací mělo i Irsko.¹⁴²

To, že Komise proti porušení závazku členského státu implementovat směrnicí ve schválené podobě může být dáno více faktory. Z výše uvedených teorií vyplývá, že Komise i členské státy se snaží o maximalizaci užitku ze svých rozhodnutí a při svém jednání hodnotí míru pravděpodobnosti odhalení porušení a výši sankcí. V tomto případě byla pravděpodobnost odhalení nesouladu poměrně vysoká, jelikož plynula z textu novely zákona provádějícího směrnicí. Na druhou stranu, ale Komise nemohla doufat

¹⁴⁰ KÖNIG, MÄDER (2014), s. 255

¹⁴¹ Tamtéž, s. 256

¹⁴² Tamtéž

v přílišnou podporu ostatních států při vynucování souladu rakouské úpravy se zněním směrnice, jelikož ani mezi ostatními členskými státy také nepanoval konsenzus na požadované délce, proto by nejspíše nedošlo k vytvoření podpůrné koalice pro akci Komise. Dalším faktem bylo, že Rakousko nakonec podpořilo přijetí Komise, i přes svůj silný nesouhlas s jejím přesným zněním, čili Komise již předpokládala, že Rakousku na vlastním pojetí této problematiky velice záleží a že by bylo náročné přesvědčit ho, aby se podřídilo přesnému znění vycházejícímu ze znění přijaté směrnice. Toto prominutí nepřesné transpozice mohlo být i jistou kompenzací za to, že Rakousko přijetí směrnice nakonec podpořilo. Komise tak pravděpodobně nechtěla zbytečně rozpoutávat spor, který by se jistě táhl dlouho a vynutil by si využití značného množství zdrojů, které jsou, jak jsme již několikrát zmínili omezené a možný úspěch v daném řízení nebyl ani jistý. Rakouská představa byla od té ve směrnici značně vzdálená a asi i vzhledem k domácí situaci a tlaku různých skupin by nebylo ochotno bez boje přistoupit na souladné znění zákona a snažilo by se řízení protahovat a to by bylo pro obě strany značně vyčerpávající. Navíc by si Komise nahněvala rakouské elity, které by příště třeba přijetí směrnice, s jejímž zněním by měly problém, nepodpořily.

Na nečinnost Komise v předchozím případě se můžeme podívat v kontrastu s následujícím případem, kdy Komise žalovala nepřesnost a nejasnost textu národní právní úpravy, ve kterém měla být transponována směrnice. Věc se dostala až k Soudnímu dvoru, který dal Komisi v otázce přesnosti za pravdu a vyjádřil nutnost *„formulačně náležitého promítnutí obsahu směrnice do transpozičního opatření“*¹⁴³

5.1.2 Komise v. Itálie C-455/00

Itálie v tomto případě nekompletně transponovala směrnici 90/270/EEC.¹⁴⁴ Tato směrnice zajišťovala určité standardy zdravotní ochrany zaměstnanců u některých druhů zaměstnání, konkrétně se zaměřovala na zrak pracovníků a zahrnovala povinné zdravotní prohlídky i případné pořízení ochranných prostředků zaměstnavatelem.¹⁴⁵

¹⁴³ KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. 1. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-282-3.

¹⁴⁴ tamtéž

¹⁴⁵ *EUR Lex: Access to European Union Law* [online]. Brusel: EU [cit. 2017-05-01]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62000CJ0455&from=EN>

Itálie sice většinu obsahu směrnice transponovala, nicméně opomněl zdůraznit, že pokud zdravotní prohlídka odhalí možné ohrožení zaměstnance a doporučí použití některých ochranných prostředků při práci, má zaměstnanec nárok je ze strany zaměstnavatele obdržet. Italská právní úprava pouze zmínila povinnost zaměstnavatele prostředky uhradit ne přímo výslovný nárok zaměstnance je získat. Komise tedy posoudila transpozici jako neúplnou a nejasnou, což pak i potvrdil ESD.¹⁴⁶

V tomto případě měla Komise na dodržování pravděpodobně větší zájem, jelikož se problém dotýkal i oblasti volného pohybu pracovníků, což je jedna ze 4 základních svobod a základních kamenů jednotného trhu, jehož fungování je prioritou celé EU. Zajistit pracovníkům stejné podmínky pro zaměstnance ve všech členských státech je základem neomezeného fungování volného pohybu. V tomto případě se ještě navíc jedná o opatření k ochraně zdraví, který jsou i sama o sobě prioritní.

Komise měla v tomto případě i větší vyhlídky na úspěch, jelikož Itálie nebyla proti implementaci směrnice v daném znění, jen považovala své provedení do vnitrostátního práva za dostatečné. A ani v ostatních státech nepanovaly ohledně této směrnice výrazné spory, což posílilo vyjednávací pozici Komise, jelikož se nemusela obávat, že by se proti jejímu zásahu postavily na podporu Itálie další státy. Itálie nepotřebovala k nápravě a řádnému provedení směrnici žádné výrazné množství zdrojů, čili se z její strany nepředpokládal přemrštěný odpor a ani její pohled na význam směrnice se tolik nelišil od pojetí obecného interpretovaného Komisí a ESD, jen bylo potřeba transpoziční předpis doladit, aby zajistil plné uplatnění směrnice.

5.2 Reakce na porušení směrnice C-278/01 ve Španělsku vs. v Řecku nebo Itálii

Další dvojice představuje stejný typ porušení povinnosti a ukazuje důsledky nedostatku zdrojů Komise, kdy se často Komise musí rozhodnout k zásahu jen ve vážnějších případech.

¹⁴⁶ *EUR Lex: Access to European Union Law* [online]. Brusel: EU [cit. 2017-05-01]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62000CJ0455&from=EN>

5.2.1 Rozsudek SD Španělsko v. Komise C278/01, ze dne 25. 11. 2003

V rozsudku Soudního dvora C-278/01 ze dne 25. 11. 2003 šlo o neimplementování směrnice 76/160/EHS ze dne 8. prosince 1975, která upravovala jakost vod, které jsou určeny ke koupání a nesplnění povinnosti vyplývající z rozsudku vydaného SD dne 12. února 1998. Rozsudek deklaroval, že Španělsko nepřijalo opatření nezbytná pro zajištění souladu s ustanovením 3 směrnice 76/160/EHS tedy toho, aby jakost vnitrozemských vod určených ke koupání na jeho území odpovídala standardům směrnice. Španělsku byla za nedodržování směrnice a porušení povinnosti splnit rozsudek udělena pokuta.¹⁴⁷

Španělsko se bránilo tím, že směrnice je porušována i v jiných státech a že tam Komise nezasahuje.

5.2.2 Porušení ustanovení směrnice 76/160/EHS Řeckem a Itálií

Jiné členské státy, jako je Řecko nebo Itálie sice také porušily komunitární právo, ale ne v takové míře jako Španělsko. V Itálii se nacházelo 46 oblastí, ve kterých byly ustanovení směrnice porušovány a v Řecku dokonce jen 5 oblastí. Ohrožení životního prostředí zde zdaleka nedosahovalo takové míry jako ve Španělsku, kde byl nesoulad s textem směrnice zjištěn ve 215 oblastech.¹⁴⁸

Okolnosti především nedostatek zdrojů často nutí Komisi, aby si ze zjištěných porušení vybrala jen některé, ve kterých se pokusí soulad s unijním právem vynutit. V rámci selektivního výběru si pak volí případy, kde může efektivně zasáhnout. Jsou to obvykle případy, které porušují právo Unie více než jiné. Jako v tomto případě, kdy se Komise rozhodla zasáhnout nejdříve ve Španělsku, kde bylo nejvíce oblastí, které nevyhovovaly standardům směrnice, a tedy jeho nečinnost měla největší dopad na životní prostředí a morálku ostatních států. Komise musí se svými zdroji nakládat racionálně,

¹⁴⁷Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 25. 11. 2003 věc C 278/01. In: *CURIA.europa.eu* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2. 5. 2017]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48422&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=234137>

¹⁴⁸ Opinion of Mr. Advocate General Mischo Delivered on 12 June 2003, Case C-278/01, Commission v. Spain, 2001 O.J. (C 245)

k čemuž jí napomáhá její diskreční pravomoc, která jí umožňuje zvolit si případy, ve kterých bude zasahovat proti porušování práva.

5.3 Posouzení kartelových dohod z hlediska možnosti udělit jim výjimku ze zákazu

Tato dvojice nám ukazuje především posun v zohledňování pozitivních dopadů kartelů, který souvisí s prosazením jiné ekonomické teorie a také s personální změnou v osobě komisaře. Zároveň zde můžeme najít i možný rozdíl v nákladech na prosazení zákazu v závislosti na rozsahu dohod.

5.3.1 Rozhodnutí Komise 2000/475 CECED z roku 1999

Conseil Européen de la Construction d'Appareils Domestiques (CECED) je sdružení výrobců domácích spotřebičů a národních obchodních sdružení založené roku 1959 se sídlem v Bruselu. Výrobci, kteří podepsali dohodu, drží přibližně 90% trhu EHP.¹⁴⁹ Komise toto sdružení vyňala ze zákazu kartelových dohod, a to z důvodu, že jednotné ukončení produkce a prodeje na spotřebu elektřiny nejnáročnějších zároveň ale také nejlevnějších praček, zajistí snížení škodlivých emisí z produkce elektřiny.¹⁵⁰

Komise tedy vzala v úvahu i benefity pro životní prostředí, které z dohody vzešly, když byla omezena produkce méně efektivních praček.¹⁵¹ Tento případ byl často diskutován, jelikož se zde ve větší míře dostaly do úvahy Komise i zájmy nesouvisející s hospodářskou soutěží. Dohodou téměř všech evropských výrobců i dovozců praček o zastavení výroby méně efektivních modelů. Čímž došlo k mezení svobody výroby a prodeje určitého druhu zboží. Dohoda měla mít pozitivní vliv na snížení spotřeby energie,

¹⁴⁹ Commission Decision of 24 January 1999 Rozhodnutí Komise ze dne 24. 1. 1999 věc 2000/475/EC In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2. 5. 2017]. Dostupné z: <file:///C:/Users/%C5%A0%C3%A1rka/Desktop/p%C3%ADsni%C4%8Dky%20-%20p%C3%A1rty/35551b3d-1c24-4130-87fe-f4aeb657a7db.en.html.html>

¹⁵⁰ ŠMEJKAL, Václav. Doktrinální souboj o evropský antitrust: odkud kam směřuje soutěžní politika a právo EU. *Právník : teoretický časopis pro otázky státu a práva*. 2014, **153**(2), 89-111.

¹⁵¹ ROGER, Barry a Angus MACCULLOCH. *Competition Law and Policy in the EC and UK* [online]. 4. London: Routledge, 2008, s. 287. [cit. 2017-05-09]. ISBN 1134047789. Dostupné z: https://books.google.cz/books?hl=cs&lr=&id=kf58AgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=2000/475/EC&ots=etf3GwjBDD&sig=F6LDhOVYD-HTjp6sSpL5Xd1mnHE&redir_esc=y#v=onepage&q=2009%2F07&f=false

tedy i snížení produkce emisí z výroby energie. Dle Komise tak dohoda spadala pod výjimku v odstavci 3 článku 101 SFEU (tehdy 81 SES). Byl zde zohledněn i vliv na rozvoj environmentálních cílů EU.¹⁵² Dohoda nestanoví stranám omezení, která nesouvisejí nebo nejsou nezbytná pro splnění jejich objektivních výhod. Zákaz některých energetických kategorií praček nepředepisuje žádný konkrétní technický prostředek pro dosažení tohoto minimálního standardu a nezasahuje do další oblasti chování stran. Dohoda sice omezuje volbu spotřebitele o některé typy výrobků a může i vést k mírnému zvýšení cen, jelikož výrobci budou muset omezení přizpůsobit výrobu, ale to dle Komise vyváží ekologický prospěch z dohody¹⁵³

Dohoda omezuje výrobce a dovozce v možnosti výběru produkce některých energetických kategorií praček a tím pádem omezuje i možnost volby zákazníka. Tohoto cíle šlo nejspíše dosáhnout i méně drastickým řešením, které by méně omezilo soutěž a možnost volby zákazníka jako je například oštitkování praček s hodnocením jejího vlivu na životní prostředí. Nevidí zde naprostá nutnost zavedení tohoto opatření, i když bude v tomto ohledu asi nejefektivnější.¹⁵⁴

5.3.2 BEEF INDUSTRY: Rozhodnutí SD ve věci C- 209/07 ze dne 20. 11. 2008

SD řešil předběžnou otázku položenou Nejvyšším soudem irské republiky, jestli se má dohoda uzavřenou mezi podniky považovat za protisoutěžní již z hlediska cíle či až účinků. SD ve shodě s Komisí došel k závěru, že dohoda je účelově protisoutěžní, přestože prvotní záměr dohody protisoutěžní nebyl.

V Irsku studie z roku 1998 ukázala, že v odvětví zabývajícím se zpracováním hovězího masa je velmi mnoho nevyužitých kapacit, proto se převážná většina (93 %)

¹⁵² KOMNINOS, Assimakis P. Non-competition Concerns: Resolution of Conflicts in the Integrated Article 81 EC. *The University of Oxford Centre for Competition Law and Policy* [online]. 2005, (8) [cit. 2017-05-09]. Dostupné z: https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/cclp_1_08-05.pdf

¹⁵³ Commission Decision of 24 January 1999 Rozhodnutí Komise ze dne 24. 1. 1999 věc 2000/475/EC In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2. 5. 2017]. Dostupné z: <file:///C:/Users/%C5%A0%C3%A1rka/Desktop/p%C3%ADsni%C4%8Dky%20-%20p%C3%A1rty/35551b3d-1c24-4130-87fe-f4aeb657a7db.en.html.html>

¹⁵⁴ DE SADELEER, Nicolas. *EU Environmental Law and the Internal Market* [online]. 1. Oxford: OUP Oxford, 2014, s. 416-417, [cit. 2017-05-06]. ISBN 0199675430. Dostupné z: https://books.google.cz/books?id=CLZGAgAAQBAJ&pg=PR4&dq=2000/475+CECED&hl=cs&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q=2000%2F475%20CECED&f=false

zpracovatelů masa rozhodla vytvořit Beef Industry Development Society. Sdružení se pak rozhodlo do jednoho roku snížit kapacity na zpracování hovězího masa o 25 %, jejich dohoda obsahovala i smluvené náhrady na dobu 2 let pro ty, co se svých kapacit vzdají. Spor o to, zda dohoda spadá pod úpravu evropského soutěžního práva, byl na vnitrostátní úrovni vyřešen tak, že bylo rozhodnuto, že dohoda má dopad na obchod mezi státy Unie, takže ji podle unijního práva posuzovat musíme. SD tak řešil otázku, zda je dohodu možné posoudit jako účelově protisoutěžní. Komise vnímala dohodu jako cíleně protisoutěžní a to i přes její protikrizový záměr a nemusí se u ní tedy prokazovat její protisoutěžní účinky.¹⁵⁵

Pro dosažení výjimky dle 101 odst. 3 SFEU je nutné prokázat, že dohoda má pozitivní dopad i na spotřebitele nebo odběratele a že tedy nepřináší užitek pouze společnostem, které ji uzavřely. V tomto případě však dohoda mezi společnostmi dle SD podmínky pro udělení výjimky nenaplnila.¹⁵⁶

Společnosti se bránily tím, že jejich dohoda plní legitimní účely jako je racionalizace odvětví, zvýšení efektivity výrobních kapacit a odvrácení krize a že jejím cílem není ohrožovat hospodářskou soutěž. SD však tyto argumenty nepřijal, domnívá se, že dohoda je protisoutěžní již z podstaty a uvážení dalších okolností již není relevantní. Článek 101 odstavec 1 SFEU má zabránit jakékoliv formě koordinace obchodních politik společností, které by omezovala jinak přirozené riziko plynoucí pro společnosti z volné soutěže a konkurence. Posuzovaný případ volnou soutěž narušil, a ani jeho protikrizový charakter nezabránil jeho vyhodnocení ze strany SD jako protiprávního.¹⁵⁷

Přístupy k právu hospodářské soutěže se měnily a záleželo na tom, jaká politika byla zrovna Komisí a SDEU prosazována. Zda se snažily zaměřit se více na regulérní a efektivní fungování hospodářské soutěže či se více orientovaly na sociální aspekty.

¹⁵⁵ ŠMEJKAL, Václav a Barbara DUFKOVÁ. *Průvodce aktuální judikaturou Soudního dvora EU k ochraně hospodářské soutěže: 77 rozsudků z let 2006-2015*. 1. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Eva Rozková, 2015. ISBN 978-80-87975-26-8.

¹⁵⁶ ŠMEJKAL, Václav a Barbara DUFKOVÁ. *Průvodce aktuální judikaturou Soudního dvora EU k ochraně hospodářské soutěže: 77 rozsudků z let 2006-2015*. 1. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Eva Rozková, 2015. ISBN 978-80-87975-26-8.

¹⁵⁷ ŠMEJKAL, Václav a Barbara DUFKOVÁ. *Průvodce aktuální judikaturou Soudního dvora EU k ochraně hospodářské soutěže: 77 rozsudků z let 2006-2015*. 1. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Eva Rozková, 2015. ISBN 978-80-87975-26-8.

Komise po roce 2000 prodělala změnu pojetí soutěžního práva a to pod vlivem neoliberalismu. Nadále odmítala brát v potaz jiné pozitivní vlivy dohod, než je dosažení vyšší efektivity.¹⁵⁸

To se odrazilo i na posuzování kartelů. Výrobci a dovozci praček stihli dohodu uzavřít ještě v období před vlnou neoliberalismu, zpracovatelé masa již ne a jejich dohoda, tak byla nahlížena v jiném světle.¹⁵⁹

Vliv na posouzení má kromě politického pozadí a převládajícího ekonomického směru je i osobnost komisaře. V době 1993-1999 byl komisařem pro hospodářskou soutěž vlámský socialista K. van Miert, který prosazoval tehdy populární liberalizaci, ale i propojení soutěžní a průmyslové politiky EU. Nebyl tedy striktním zastáncem čistě soutěžního prostředí, ale byl ochoten hodnotit i další okolnosti. Patřil ke stoupencům Bruselské školy, která mimo jiné obhajovala zaměření na hospodářskou, nikoli jen soutěžní efektivitu a také uznávala sociální a jiné přínosy jako je rozvoj a ochrana spotřebitele. Komise tak zastávala i prosazování dalších cílů než jen soutěžní politiky.¹⁶⁰ Poté ho ve funkci nahradil Mario Monti, který již zastával užší pohled na prospěch z dodržování pravidel hospodářské soutěže a nechal širší průchod neoliberalismu.

Rozhodnutí Komise v prvním případě kartelovou dohodu povolit a v druhém ne mohlo kromě personální změně Komisaře a posunutí záběru politiky ovlivnit i to, že dohoda CECED měla zastoupení v podstatě po celé unii a byl zde větší prostor pro ovlivnění státních představitelů, druhá jmenovaná dohoda se vztahovala jen na území

¹⁵⁸ ŠMEJKAL, Václav. Social or Highly Competitive Europe? EU Law Solution to Conflict of Social Security and Competition Law. *Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper* [online]. Praha, 2014, 2(2), 1-14 [cit. 2017-05-06]. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2673665

¹⁵⁹ ŠMEJKAL, Václav. Social or Highly Competitive Europe? EU Law Solution to Conflict of Social Security and Competition Law. *Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper* [online]. Praha, 2014, 2(2), 1-14 [cit. 2017-05-06]. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2673665

¹⁶⁰ ŠMEJKAL, Václav. Doktrinální souboj o evropský antitrust: odkud kam směřuje soutěžní politika a právo EU. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. 2014, 153(2), 89-111.

ŠMEJKAL, Václav. Social or Highly Competitive Europe? EU Law Solution to Conflict of Social Security and Competition Law. *Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper* [online]. Praha, 2014, 2(2), 1-14 [cit. 2017-05-06]. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2673665

Španělska a okruh podnikatelů byl menší, čili i jejich vyjednávací pozice byla slabší a Komise nemusela vynaložit tolik energie k jejímu potlačení.

5.4 Rozdílný přístup ke státům při přijímání unijní legislativy, Řecko x Lucembursko

Tato dvojice představuje rozdílný přístup Komise, kdy ta vzala ohled na možnosti daného státu a reálnost rychlého přijetí unijní úpravy.

5.4.1 Řecko

Komise má co do zahájení řízení pro porušení povinnosti diskreční pravomoc a tuto celkem extensivně využila v případě Řecka. Komise ukázala velkou dávku shovívavosti a pochopení pro problémy, které mělo Řecko s jednorázovou inkorporací veškeré unijní legislativy do 1. ledna 1981.¹⁶¹ Jako nový stát unie se nepodílelo na procesu přijímání legislativy a mělo také omezenější prostředky právní úpravu Evropské unie najednou přijmout. Nové směrnice 78/338 EEC, 79/115 EEC a 79/116 EEC tak pro něj byly mnohem náročněji proveditelné než pro níže zmíněné Lucembursko. Evropská komise si uvědomovala, že není schopné se v relativně krátkém intervalu adaptovat natolik, aby bylo reálné inkorporovat směrnice v termínu. Komise tak ani neuvažovala o zahájení procesu pro porušení povinnosti, jelikož by jen plýtvala zdroji, v Řecku by nebylo možné tak rychle směrnice provést. Šance na úspěch vynucení práva byla mizivá a pro Komisi bylo výhodnější ukázat mírnější a chápavější tvář a nad souladem řecké právní úpravy s tou ve směrnících prozatím přivřít oči.

1.1.1. Lucembursko

V případě Lucemburska by ale Komise o poznání přísnější a provedení směrnic 78/338 EEC, 79/115 EEC, 79/116 EEC ohledně lodní dopravy a navigace vyžadovala. I

¹⁶¹ SIEDENTOPF, Heinrich a Christoph HAUSCHILD. The implementation of community legislation by the member states: A comparative analysis. In: SIEDENTOPF, Heinrich a Jacques ZILLER. *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States* [online]. London: European Institute of Public Administration, 1988, s. 1-83 [cit. 2017-04-30]. ISBN 0-8039-8137-6., s. 44.

když bylo také zřejmé, že Lucembursko bude mít nejspíš s inkorporací zmíněných směrnic problémy, Komise v jeho případě ústupky dělat nehodlala. 162 Komise zde měla šanci inkorporaci směrnic vynutit, Lucembursko jako zakládající stát Společenství se podílelo na přijetí této legislativy a mělo již zavedené mechanismy k provádění směrnic.

5.5 Přijetí eura ve Švédsku

Poslední případ nemá dvojici, ale chci na něm ukázat další možné důvody pro rozhodnutí Komise při porušení práva EU nezasáhnout.

Švédsko navzdory tomu, že splňuje podmínky pro přijetí společné měny a neuplatňuje výjimku z povinnosti euro přijmout, přesto společnou měnu doposud nepřijalo. Povinnost přijmout společnou měnu plyne přímo ze Smluv, konkrétně z druhého odstavce článku 119 SFEU.¹⁶³ V září 2003 proběhlo ve Švédsku konzultativní referendum, které mělo zjistit, jaké je mínění veřejnosti ohledně přijetí eura. Referendum ukázalo, že 56 procent voličů je proti jeho přijetí. Voliči se domnívají, že zemi nečlenství v eurozóně ekonomicky prospívá.¹⁶⁴ Podle průzkumu Eurobaromeru z května 2015 si 62 % Švédů zavedení eura stále nepřeje a obává se možných negativních dopadů, opak si myslí pouhých 31 %. Proti euru pak vystupuje 66 % obyvatel a jeho přijetí by podpořilo 32 %.¹⁶⁵

Povinnost členského státu přijmout euro plyne přímo ze Zakládajících smluv, přesto Švédsko dosud nepřijalo euro, přestože splňuje kritéria pro jeho přijetí. Vytvoření měnové unie je jedním z cílů Unie. Jak je tedy možné, že se Komise za tento vyšší zájem Unie nepostaví a nevynucuje jeho naplnění? Možnou odpovědí je aplikace výše zmíněných

¹⁶² Tamtéž., s. 45.

¹⁶³ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, č. 2012/C 326/01 ze dne 26. Října 2012. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2. 5. 2017]. Dostupné z: <http://EUR-lex.europa.eu/>

¹⁶⁴ KOPEČEK, Lubomír. Švédské ne euru a švédský euroskepticismus. *Revue Politika* [online]. 2003, I. (XIV.)(8-9) [cit. 2017-05-07]. Dostupné z: <https://old.cdk.cz/rp/clanky/149/svedske-ne-euru-a-svedsky/>

¹⁶⁵ SVOBODOVÁ, Michaela. Členské země EU a euro. *Euractiv.cz* [online]. 2015 [cit. 2017-05-08]. Dostupné z: <http://euractiv.cz/factsheet/ekonomika-a-euro/clenske-zeme-eu-a-euro-000131/>

teorií hlavně Strategic game. Komise předpokládá, že Švédsko má na používání vlastní měny silný zájem a nerado by se jí vzdávalo, proto by vynucovací řízení jistě trvalo dlouho a bylo by náročné na množství zdrojů, které by Komise musela na vynucování vynakládat. Jedná se o národní měnu, což je pro každý stát citlivá a důležitá otázka, která souvisí i s jeho suverenitou. Navíc je to věc, která silně rezonuje ve veřejném mínění. Švédská veřejnost si přijetí eura nepřála a politické špičky by pravděpodobně nechtěly riskovat ztrátu voličské podpory tím, že by se podvolily rozhodnutí Komise a přijaly euro. Pravděpodobnost úspěchu Komise v řízení by tak byla téměř mizivá a náklady na jeho vedení obrovské včetně nahněvání si švédské veřejnosti a tím pádem pak i politiků. Komise si nemůže dovolit takovýto střet. Navíc ve Smlouvách není jasně vymezena lhůta pro přijetí eura. Navíc i postoj ostatních členských států je nejednotný, Velká Británie a Dánsko uplatnily výjimku z povinnosti euro přijmout a některé další státy se k přijetí eura staví také spíše skepticky, i když zatím nesplňují podmínky pro jeho přijetí.

Závěr

Cílem této bakalářské práce bylo poskytnout co nejvíce ucelený pohled na postavení a jednání Komise v souvislosti s její funkcí strážkyně Smluv. A pomocí analýzy odborné literatury ověřit hypotézu, že se Komise snaží objektivně zasáhnout ve všech případech porušení práva členskými státy. Tuto hypotézu se potvrdit nepodařilo. Komise má sice prostřednictvím Základních smluv Unie delegované pravomoci k ochraně práva, ovšem nedisponuje dostatečnými kapacitami, aby mohla ve všech případech efektivně zasáhnout, ani u ní není patrná politická vůle k aktivismu při každém porušení práva. Komise tak účelně využívá své diskreční pravomoci a řízení pro porušení povinnosti nezahajuje vždy. Komise jako racionálně jednající aktér zvažuje své možnosti a snaží se dosáhnout co největšího užitku, tento můžeme brát jako co nejvyšší soulad praxe v členských státech s právem nebo politický vliv

Komise je hlavním výkonným orgánem EU a plní řadu důležitých funkcí. Například iniciuje tvorbu nové legislativy, zastupuje Unii ve vnějších vztazích, plní rozpočet a řídí programy. V oblasti vynucování práva je pak její činnost nejpatrnější v případě soutěžní politiky, kde má také nejširší pravomoci, nebo při monitorování, zda

jsou členskými státy správně implementovány směrnice. Komise má explicitně ve Smlouvách stanoveno, že podporuje obecný zájem Unie a činí k jeho podpoře různé podněty. Mimo jiné tak činí i při řízení pro porušení povinnosti.

Při zjištění nesouladu může Komise zahájit proti členským státům předběžné řízení, které předchází řízení před soudem. Toto předběžné řízení se skládá z neformální a formální fáze. V neformální fázi je členskému státu Komisí zaslán dopis, ve kterém Komise upozorňuje na porušení povinnosti a žádá nápravu či vysvětlení, pokud členský stát nereaguje nebo není Komise s jeho reakcí spokojena. Kromě postupu plynoucího ze Smluv rozvinula Komise i další strategie a mechanismy, kterými se snaží dosáhnout vyššího právního souladu. Mezi tyto mechanismy patří například databáze Pilot a SOLVIT, dále pak s členskými státy diskutuje a projednává implementaci.

Komise by měla být nezávislá a nestranná, nicméně od vnitřních a vnějších politických vlivů se nemůže zcela oprostít. Její pravomoci jsou odvozené od pravomocí členských států a navíc každý z komisařů má vazby na svůj domovský stát. Komise také využívá kontaktů s různými nevládními organizacemi a zájmovými skupinami za účelem získu informací, čehož se tyto skupiny samozřejmě snaží využít ve svůj prospěch.

O míře vlivu Komise na politiku Unie se vedou v akademickém prostředí četné diskuse. Na jedné straně intergovernmentalisté považují Komisi pouze za nástroj v rukou členských států, který jim má usnadnit vzájemné jednání. Naopak institucionalisté berou Komisi jako hybatele evropské politiky, přičemž to odůvodňují jejími četnými a samostatnými pravomocemi v čele s možností zákonodárné iniciativy a prosazováním práva i vůči nim samotným.

Pro pochopení jednání Komise a jejích vztahů s členskými státy jsme si představili několik teorií. Teorii selektivního prosazování práva, Několika úroňový model vynucování práva a Ekonomickou teorii efektivity sankcí. Nejvýznamnější byla teorie strategic game. Tato se snažila nastínit pozadí rozhodování Komise a členských států, zda se budou snažit dosáhnout souladu s právem, či nikoliv. Důležitým faktorem, který zvažují při svém jednání státy je pravděpodobnost odhalení toho, že se dopustily porušení závazku. Snaží se tedy předvídat schopnost a vůli Komise zasáhnout. Zároveň také poměřují náklady, které budou muset vynaložit k dosažení souladu a náklady případné

sankce. Komise naopak zvažuje pravděpodobnost úspěchu v řízení a náklady, které bude nucena na řízení vynaložit. Vliv na její reakci má také důležitost porušeného závazku vzhledem k jejím prioritám.

Úskalím této práce je nedostatek relevantních informací o reálné situaci souladu praxe s unijními předpisy. Kontrolovat aplikaci ustanovení při tom, jaké jich je množství a jaký je počet aktérů, není vzhledem k omezeným zdrojům Komise možné a vzniká zde informační deficit. Také většinu dostupných informací o souladu s unijními povinnostmi v jednotlivých státech poskytuje sama Komise, takže jejich vyznění může být mírně zkreslené. Byl tedy problém s nedostatkem informací nutných k plnohodnotnému zhodnocení vlivu proměnných na jednání Komise u jednotlivých případů. U případů bylo tak nutné přikročit i k alternativním vysvětlením, než jaká byla definována v proměnných. V případě kartelových dohod to třeba byla změna politicko-ekonomické doktríny.

Teze bakalářské práce předpokládaly věnování větší části práce případům z praxe, ale vzhledem k nedostatku potřebných přesnějších informací o okolnostech jednotlivých případů a faktorech, které mohly Komisi ovlivnit a jejich nesnadné hledání v literatuře, se bakalářská práce věnuje více obecnějším teoriím o chování Komise při prosazování práva EU. Studie a jiné vědecké práce se většinou podrobně nevěnují konkrétním případům porušení povinnosti a následnému zásahu či pasivitě Komise, ale své teorie a modely spíše rozebírají teoreticky nebo je aplikují na kvantitativní data. Ale najít podrobné vysvětlení rozdílných reakcí komise je náročné. Také nebyla také využita všechna literatura deklarovaná v tezích, jelikož se v průběhu práce ukázalo užití jiných zdrojů jako vhodnější a pro práci relevantnější.

Komise je nesporně důležitým hráčem na evropském poli a pomocí svých pravomocí může mít velice pozitivní vliv na upevňování a základů Unie a na její rozvoj.

Summary

The purpose of this bachelor thesis was to explain the behavior of the European Commission in the infringement of proceedings based on article Article 258 et seq. TFEU. Commission have the duty to promote the general interest of the EU, monitor

and enforce the European law. But there is no obligation to start the infringement proceeding for the Commission. EC can use its discretion power and not to follow the non-compliance with law. EC have not enough resources to initiate the infringement proceeding in every case, when member state or different actor violate the law. This paper is focused on the political influences, which can affect the Commission's decision on how to act, as well as the theories, which try to explain and predict its reaction on non-compliance with law.

Position of EC in the system of the EU is really significant. EC is the supranational actor, so it means, that it can act as a mediator between states and encourage the integration process. But it is not absolutely independent and impartial, there are some external as well as internal political pressures. The Commission has 28 members, one from each Member State. It has a executive power, the power to initiate legislation, to setting the agenda, to monitor of implementation and to enforce the law. This paper concentrate on its function as a guardian of Treaties, so this is its role in infringement proceeding. The infringement procedure consists of a pre-trial and a judicial phase. At the pre-trial stage, the Commission sent a formal letter and possibly a reasoned opinion. If the legal non-compliance was not resolved, the Commission will referred the case to the CJEU. The whole process is demanding for the Commission, so it does not always interfere. Commission's strategy, we can also say policy, how to enforce the law can cause that it is not equal to all of the actors.

There are a lot of theories, which try to explain a behavior of Commission. Layered enforcement model were presented by Melanie Smith and introduced us the mechanism of law enforcement in the EU. The second theorie the Selective Enforcement of EU Law deals with the option of EC to choose whether to inspect and pursue an infringement and against whom, or to refrain and do nothing. And last theory the Strategic game is extensive form of the explanatory point of view and presents more complex factors, which can have an impact on Commission's decision, if it starts the infringement proceeding. These factors are the probability of enforcement success, sanctioning costs, utility of non-compliance, the significance of the violation rule for the actors, influence on objectives of the Union and its priorities, how sates accepted the rule in legislation proceeding (the attitude of the State to that measure), the degree of divergence in the opinions of other states, position of interest groups in a noncomplying

state. These independent variabilities are verified in practical cases.

Použitá literatura

Monografie

BACHE, Ian a Stephen GEORGE. *Politics in the European Union*. New Your: Oxford University Press, 2006. ISBN 978-0-19-9276-58-5.

DEFARGES, Philippe Moreau. *Evropské instituce*. Praha: Karolinum, 2002. ISBN 80-246-0086-2.

DE SADELEER, Nicolas. *EU Environmental Law and the Internal Market* [online]. 1. Oxford: OUP Oxford, 2014 [cit. 2017-05-06]. ISBN 0199675430. Dostupné z: https://books.google.cz/books?id=CLZGAgAAQBAJ&pg=PR4&dq=2000/475+CECED&hl=cs&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q=2000%2F475%20CECED&f=false str. 416

FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*. 1. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003. ISBN 80-7325-015-2.

FOSTER, Nigel. *EU law*. 2. Oxford: Oxford University Press, 2010. ISBN 978-0-19-95-8159-7.

JANKŮ, Martin a Linda JANKŮ. *Právo EU po Lisabonské smlouvě*. Ostrava: Key Publishing, 2012. ISBN 978-80-7418-152-8.

KLÍMA, Josef. *Evropské právo*. 1. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. ISBN 987-80-7380-335-3.

KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. 1. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-282-3.

NUGENT, Neill. *The European Commission*. 1. Houndmills, Hampshire: PALGRAVE, 2001. ISBN 0-333-58742-1.

POMAHÁČ, Richard. *Evropské právo*. 1. Praha: Karolinum, 2003. ISBN 80-246-0576-7.

ROGER, Barry a Angus MACCULLOCH. *Competition Law and Policy in the EC and UK* [online]. 4. London: Routledge, 2008 [cit. 2017-05-09]. ISBN 1134047789. Dostupné z: https://books.google.cz/books?hl=cs&lr=&id=kf58AgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=2000/475/EC&ots=etf3GwjBDD&sig=F6LDhOVYD-HTjp6sSpL5Xd1mnHE&redir_esc=y#v=onepage&q=2009%2F07&f=false

ROŽŇÁK, Petr. *Mechanismy fungování Evropské unie: In quorum gratiam?*. 1. Ostrava: KEY

Publishing, 2015. ISBN 978-80-7418-237-2.

TICHÝ, Luboš, Rainer ARNOLD, Jiří ZEMÁNEK, Richard KRÁL a Tomáš DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 5. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-546-6.

TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ a kolektiv. *Právo Evropské unie*. 1. Praha: Leges, 2013. ISBN 978-80-87576-53-3.

VAN SCHENDELEN, Rinus. *Jak lobbovat v Evropské unii: aneb Machiavelli v Bruselu*. Brno: Centrum strategických studií: Barrister & Principal, 2004. ISBN 80-86598-75-6.

Sborníky

CINI, Michelle a Nieves Pérez-Solórzano BORRAGÁN, ed. *European Union Politics*. 5. Oxford: Oxford University Press, 2016. ISBN 0198708939.

EGEBERG, Morten. In: CINI, Michelle a Nieves Pérez-Solórzano BORRAGÁN. *European Union Politics*. 5. Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 126-128. ISBN 0198708939.

GLACHANT, Matthieu. *Implementing of European Environmental Policy: The Impacts of Directives in the Member States*. Cheltenham - UK: Edward Elgar, 2001. ISBN 1 84064 659 4.

KOŘAN, Michal: Jednopřípadová studie. In: DRULÁK, Petr a kol.: *Jak zkoumat politiku. Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál, 2008. ISBN 978-80-7367-385-7

SCHUCHT, Simone. What can we learn from economics and political science analysis on the efficiency and effectiveness of policy implementation? In: GLACHANT, Matthieu. *Implementing European Environmental Policy: The Impacts of Directives in the Member States*. Cheltenham, UK: Edward Eldgar Publishing, 2001, s. 30-58. ISBN 1 84064 659 4.

SIEDENTOPF, Heinrich a Christoph HAUSCHILD. The implementation of community legislation by the member states: A comparative analysis. In: SIEDENTOPF, Heinrich a Jacques ZILLER. *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member Staes* [online]. London: European Institute of Public Administration, 1988, s. 1-83 [cit. 2017-04-30]. ISBN 0-8039-8137-6.

SMITH, Melanie. The visible, the invisible and the impenetrable innovations or rebranding in centralized enforcement of EU law? In: DRAKE, Sara a Melanie SMITH. *New Directions in the Effective Enforcement of EU Law and Policy* [online]. Edward Elgar Publishing, 2016, s. 45-77

[cit. 2017-04-16]. ISBN 1784718696. Dostupné z:

https://books.google.cz/books?id=Yg_xCwAAQBAJ&pg=PA46&lpg=PA46&dq=smith+inter-institutional&source=bl&ots=BfNn4Pv7vW&sig=FhGGp6tgyEXryblvd49qnQj5ie8&hl=cs&sa=X&ved=0ahUKEwiKy4zyzKbTAhVBnBoKHcRVDHQQ6AEIYjAH#v=onepage&q&f=false

ŠMEJKAL, Václav a Barbara DUFKOVÁ. *Průvodce aktuální judikaturou Soudního dvora EU k ochraně hospodářské soutěže: 77 rozsudků z let 2006-2015*. 1. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Eva Rozková, 2015. ISBN 978-80-87975-26-8.

Komentáře

GRABITZ, Eberhard, Meinhard HILF a Martin NETTESHEIM. *Das Recht der Europäischen Union: Kommentar I*. München: C. H. Beck, 2002. ISBN 978 3 406 68652 8.

GRABITZ, Eberhard, Meinhard HILF a Martin NETTESHEIM. *Das Recht der Europäischen Union: Kommentar III*. München: C. H. Beck, 2016. ISBN 978 3 406 68652 8.

SYLLOVÁ, Jindřiška, Lenka PÍTROVÁ, Helena PALDUSOVÁ a a kolektiv. *Lisabonská smlouva: Komentář*. 1. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-339-4.

Odborné články a studie

BONNIE, Anne. The Evolving Role of the European Commission in the Enforcement of Community Law: From Negotiating Compliance to Prosecuting Member States? *JCER* [online]. UACES, 2006, 1(2) [cit. 2017-04-29]. Dostupné z: <http://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/15>

BÖRZE, Tanja A. *Guarding the treaty: the compliance strategies of the European Commission. The State of the European Union: Law, Politics, and Society* [online]. 2003, (6) [cit. 2017-05-16]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/profile/Tanja_Boerzel/publication/287820642_Guarding_the_Treaty_The_Compliance_Strategies_of_the_European_Commission/links/56d6a25708aee1aa5f74218f.pdf

KOMNINOS, Assimakis P. Non-competition Concerns: Resolution of Conflicts in the Integrated Article 81 EC. *The University of Oxford Centre for Competition Law and Policy* [online]. 2005, (8) [cit. 2017-05-09]. Dostupné z: https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/cclp_1_08-05.pdf

KÖNIG, Thomas a Lars MÄDER. The Strategic Nature of Compliance: An Empirical Evaluation of Law Implementation in the Central Monitoring System of the European Union. *American Journal of Political Science* [online]. Midwest Political Science Association, 2014, **58**(1), 246-263 [cit. 2017-04-29]. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/24363481>

KOPEČEK, Lubomír. Švédské ne-euro a švédský euroskepticismus. *Revue Politika* [online]. 2003, **I. (XIV.)** (8-9) [cit. 2017-05-07]. Dostupné z: <https://old.cdk.cz/rp/clanky/149/svedske-ne-euro-a-svedsky/>

ŠMEJKAL, Václav. Social or Highly Competitive Europe? EU Law Solution to Conflict of Social Security and Competition Law. *Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper* [online]. Praha, 2014, **2**(2), 1-14 [cit. 2017-05-06]. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2673665

ŠMEJKAL, Václav. Doktrinální souboj o evropský antitrust: odkud kam směřuje soutěžní politika a právo EU. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. 2014, **153**(2), 89-111.

THOSKOV, Dimiter. Compliance and enforcement of EU law: Who wins, who loses, and who settles. *Ninth Annual Conference on the Political Economy of International Organizations* [online]. Salt Lake City: University of Utah, 2016, (7-9), 1-26 [cit. 2017-05-18]. Dostupné z: http://wp.peio.me/wp-content/uploads/PEIO9/102_80_1443441937982_Toshkov28092015.pdf

Internetové zdroje

SVOBODOVÁ, Michaela. Členské země EU a euro. *Euractiv.cz* [online]. 2015 [cit. 2017-05-8]. Dostupné z: <http://euractiv.cz/factsheet/ekonomika-a-euro/clenske-zeme-eu-a-euro-000131/>

Diplomové práce

BOIRET, Karolina. *Selective Enforcement of EU Law: Explaining Institutional Choice* [online]. Florence, 2016 [cit. 2017-05-18]. Dostupné z: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/44326/Boiret_2016.pdf?sequence=1. Rigorous thesis. European University Institute.

Rozsudky soudního dvora

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 25. 11. 2003 věc C 278/01. In: CURIA.*europa.eu* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2. 5. 2017]. Dostupné z:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48422&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=234137>

Další dokumenty

Commission Decision of 24 January 1999 Rozhodnutí Komise ze dne 24. 1. 1999 věc 2000/475/EC In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2. 5. 2017]. Dostupné z:

file:///C:/Users/%C5%A0%C3%A1rka/Desktop/p%C3%ADsni%C4%8Dky%20-%20p%C3%A1rty/35551b3d-1c24-4130-87fe-f4aeb657a7db.en.html.html

EUR Lex: Access to European Union Law [online]. Brusel: EU [cit. 2017-05-01]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62000CJ0455&from=EN>

EUR Lex: právní informační systém [online]. Úřad pro publikace Evropské unie, 1997 [cit. 2017-05-06]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-387/97>

Evropské právo: základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy. Ostrava. Sagit, 2014. ISBN 978-80-7488-051-3.

Evropská komise [online]. Brusel: Evropská komise [cit. 2017-04-04]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/index_cs

Evropská komise [online]. EU [cit. 2016-05-19]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/index_cs.htm

Opinion of Mr. Advocate General Mischo Delivered on 12 June 2003, Case C-278/01, Commission v. Spain, 2001 O.J. (C 245)