

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**  
Právnická fakulta

**DISERTAČNÍ PRÁCE**

**Nařízení ES**  
z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a  
implementace

**Doc. JUDr. Richard Král LL.M.**

Knihovna UK PF



3125072356

**PRAHA**  
31. 1. 2007

**Školitel**  
prof. JUDr. Luboš Tichý CSc.

## Obsah

Úvod	3
<b>Kapitola I. Základní charakteristika nařízení ES</b>	<b>5</b>
Úvodem	5
1. Obecná působnost nařízení ES	6
2. Závaznost nařízení ES v celém rozsahu	7
3. Přímá aplikovatelnost nařízení ES	7
4. Právní základ nařízení ES	9
5. Odůvodnění nařízení ES	11
6. Publikace nařízení ES	12
7. Vstup nařízení ES v platnost	15
8. Retroaktivita nařízení ES	16
9. Neplatnost nařízení ES	17
9. 1 Řízení o žalobě na neplatnost	18
9. 2 Řízení o předběžné otázce platnosti nařízení ES	20
9. 3 Řízení o náhradu škody	21
10. Neaplikovatelnost nařízení ES z důvodu jeho protiprávnosti	22
11. Pozastavení aplikovatelnosti nařízení ES	23
12. Kategorizace nařízení ES	25
13. Nařízení ES po případném vstupu Smlouvy o Ústavě pro Evropu v platnost	27
<b>Kapitola II. Přímá aplikovatelnost nařízení ES</b>	<b>30</b>
Úvodem	30
1. Základní kritérium přímé aplikovatelnosti nařízení ES	31
2. Pozitivní a negativní přímá aplikovatelnost nařízení ES	33
3. Analogie s aplikací vnitrostátních zákonů	34
4. Důsledky přímé aplikovatelnosti nařízení ES	35
<b>Kapitola III. Přednostní vnitrostátní aplikovatelnost nařízení ES</b>	<b>38</b>
Úvodem	38
1. Vymezení principu aplikační přednosti	38
2. Výjimky z principu aplikační přednosti	39
3. Důsledky principu přednosti pro neslučitelný vnitrostátní předpis	42
4. Konflikt nařízení ES s vnitrostátními procesními pravidly	45
5. Ústavní základ pro přímou a přednostní aplikaci nařízení ES v ČR	47
<b>Kapitola IV. Vnitrostátní implementace nařízení ES</b>	<b>51</b>
Úvodem	51
1. Odlišení implementace nařízení ES od implementace směrnic ES	52
2. Výjimečná přípustnost transpozice nařízení ES	53
3. Právní základ povinnosti k vnitrostátní implementaci nařízení ES	55
4. Komunitární požadavky na obsah a formu implementačních opatření	56
5. Základní typy vnitrostátních implementačních opatření k nařízením ES	58
5. 1. Implementační opatření konkretizačního a doplňujícího charakteru	59
5. 2. Implementační opatření institucionálně kompetenčního charakteru	61
5. 3. Implementační opatření sankčně procesního a kontrolního charakteru	63

5. 4. Implementační opatření adaptačně derogačního charakteru	66
5. 5. Implementační opatření mezinárodně právního charakteru	68
6. Konsekvence pro legislativní a aplikační orgány ČR	70
<b>Kapitola V. Komunitární následky neadekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES</b>	72
Úvodem	72
1. Řízení pro porušení Smlouvy ES	74
2. Specifické následky	78
<b>Kapitola VI. Ústavně právní aspekty vnitrostátní implementace nařízení ES</b>	83
Úvodem	83
1. Přezkum ústavnosti českých implementačních předpisů k nařízením ES	84
1. 1. Přezkum po formálně procedurální stránce	84
1. 2. Přezkum po obsahové stránce	86
2. Přezkum komunitární konformity českých implementačních předpisů k nařízením ES ze strany ÚS ČR	92
<b>Kapitola VII. Výklad nařízení ES pro účely jejich vnitrostátní aplikace a implementace</b>	96
Úvodem	96
1. Metody výkladu a komunitární specifika jeho používání	96
1. 1. Hlavní metody výkladu	96
1. 2. Jazykový výklad a jeho komunitární specifika	97
1. 3. Systematický výklad a jeho komunitární specifika	102
1. 4. Teleologický výklad a jeho komunitární specifika	103
1. 5. Pořadí použití hlavních metod výkladu a používání některých dalších metod	105
1. 6. Postup za situace, kdy použití výkladových metod nevede k jasnému závěru	106
2. Postup při zjištění rozporu nařízení ES s primárním právem ES a ostatními komunitárními předpisy	109
<b>Kapitola VIII. Institucionální a metodické zajištění vnitrostátní implementace nařízení ES v ČR</b>	112
Úvodem	112
1. Základní prvky institucionálního a metodického zajištění vnitrostátní implementace nařízení ES v ČR	112
1. 1. Implementační gesce	113
1. 2. Implementační analýza	113
1. 3. Formální a obsahové požadavky na implementační předpisy	116
1. 4. Doložka slučitelnosti	119
1. 5. Postup po schválení implementačního předpisu	122
Závěrem	123
<b>Závěry</b>	124
<b>Přehled použité a doplňkové literatury</b>	129

## Úvod

Hlavním tématem disertační práce je problematika vnitrostátní aplikace a implementace nařízení ES.

Nařízení ES, na rozdíl od směrnic ES, sice ke své vnitrostátní aplikovatelnosti nevyžadují svoji vnitrostátní transpozici – tj. přenesení svého obsahu do vnitrostátních předpisů, mohou však často ke své úplné vnitrostátní aplikovatelnosti jakož i ke svému efektivnímu uplatnění v aplikační praxi ČR vyžadovat svoji vnitrostátní implementaci – tj. přijetí vnitrostátních prováděcích opatření zejména konkretizačního, institucionálního a procesně sankčního charakteru.

Hlavním účelem disertační monografie je poskytnout aplikačním a legislativním orgánům v ČR komplexní teoretické východisko a obecně metodologické vodítko k tomu, jak postupovat při aplikaci a implementaci nařízení ES v ČR.

Nezbytným východiskem disertační práce je základní charakteristika nařízení ES jako specifického komunitárního normativního aktu.

Prvním těžištěm práce je problematika přímé a přednostní aplikovatelnosti nařízení ES v ČR. V této souvislosti je zejména analyzováno a specifikováno, za jakých předpokladů jsou v ČR nařízení ES, respektive jejich pravidla, přímo aplikovatelná. Dále je v této souvislosti rozebírán princip aplikační přednosti nařízení ES před s nimi neslučitelnými předpisy ČR. Pozornost je věnována i ústavnímu základu přímé a přednostní aplikace nařízení ES v ČR.

Druhým těžištěm je problematika vnitrostátní implementace nařízení ES v ČR. Tj. problematika zajištění úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti nařízení ES v ČR prostřednictvím přijetí potřebných vnitrostátních implementačních-prováděcích opatření. Proto jsou v práci zevrubně prezentovány a analyzovány jednotlivé základní typy vnitrostátních implementačních opatření, jejichž přijetí si může adekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES vyžadovat. Nastíněny jsou i možné právní následky nepřijetí adekvátních vnitrostátních implementačních opatření k nařízením ES.

---

Stranou pozornosti nezůstávají ani ústavně právní aspekty vnitrostátní implementace nařízení ES v ČR, zejména aktuální otázka ústavního přezkumu vnitrostátních implementačních opatření k nařízením ES.

Třetím těžištěm práce je problematika výkladu nařízení ES pro účely jejich náležité vnitrostátní aplikace a implementace. Je evidentní, že základním předpokladem náležité vnitrostátní aplikace a implementace nařízení ES je jejich správný výklad ze strany příslušných vnitrostátních aplikačních a implementačních orgánů. Monografie se proto snaží poskytnout návod, jak přistupovat k výkladu nařízení ES. V této souvislosti jsou zejména rozebírána komunitární specifika, jež ovlivňují použití základních výkladových metod, tj. metody jazykového, systematického a teleologického výkladu, při výkladu nařízení ES.

Konečně se disertační monografie zabývá i institucionálním a metodologickým zajištěním náležité implementace nařízení ES v ČR.

## Kapitola I.

### Základní charakteristika nařízení ES

#### Úvodem

Nařízení ES jsou vedle směrnic ES jedním ze dvou základních komunitárních normativních aktů institucí ES. Zatímco problematika směrnic ES je v české i zahraniční odborné literatuře neustále a dlouhodobě středem pozornosti<sup>1</sup>, tak problematika nařízení ES je stále poněkud opomíjena<sup>2</sup>. I proto má své opodstatnění níže podávaná základní charakteristika nařízení ES, jakož i analýza dalších aspektů nařízení ES, obsažená v celkem 8 kapitolách této monografie.

Čl. 249 Smlouvy ES definuje nařízení ES jako komunitární akt, jenž má obecnou působnost, je závazný v celém rozsahu a přímo použitelný ve všech členských státech EU. Definičními znaky nařízení ES jsou tudíž jejich obecná působnost, závaznost v celém rozsahu a přímá aplikovatelnost v členských státech EU. Tyto tři definiční znaky nařízení ES jsou prvotním předmětem pozornosti této kapitoly.

Poté se tato kapitola zabývá dalšími tématy, jež s problematikou základní charakteristiky nařízení ES úzce souvisejí. Jde konkrétně o témata právního základu, odůvodnění, publikace, platnosti, retroaktivity, neplatnosti, neaplikovatelnosti, pozastavení aplikovatelnosti a kategorizace nařízení ES. Předmětem první kapitoly monografie je i úvodní analýza dopadů Smlouvy o Ústavě pro Evropu na nařízení ES za předpokladu úspěšného završení jejího ratifikačního procesu.

---

<sup>1</sup> Srov. Prechal S., *Directives in EC law: A Study on EC Directives and their Enforcement by National Courts*. Oxford University Press, 2004 – 2. vydání, nebo Král R., *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*, Praha: C. H. Beck, 2002. Obě publikace obsahují velké množství odkazů na další literaturu zabývající se problematikou směrnic ES.

<sup>2</sup> Dokladem toho je např. i fakt, že vcelku rozsáhlý Komentář Smlouvy ES vydavatele Schwarze J. „EU Kommentar“, Nomos 2000, Baden Baden má v seznamu literatury speciálně k nařízením ES pouze tři položky, zatímco v seznamu literatury speciálně k směrnicím ES má položek 26. (srov. str. 2077 komentáře)

## 1. Obecná působnost nařízení ES

Nařízení ES je závazným komunitárním aktem s obecnou působností. Znamená to, že závazně dopadá na objektivně určené skutkové situace a způsobuje právní následky pro obecně a abstraktně definované kategorie osob<sup>3</sup>. Jinak řečeno znamená to, že nařízení ES je aktem normativní povahy.

Obecná působnost nařízení ES je jeho hlavním odlišovacím znakem od rozhodnutí ES, které je individuálním právním aktem, tj. aktem závazným pouze pro v něm konkrétně určené subjekty<sup>4</sup>.

Někdy se nicméně stává, že nařízení ES fakticky dopadá pouze na omezený okruh konkrétně určitelných subjektů. Zde je třeba rozlišovat mezi dvěma případy.

O první případ jde tehdy, kdy omezenost dopadu nařízení ES na konkrétně určitelné subjekty je důsledkem objektivní právní či skutkové situace vymezené v nařízení v souladu s jeho účelem<sup>5</sup>. V tomto případě je tudíž možné, že dané nařízení bude v budoucnosti dopadat i na jiné subjekty, než ty, jež jsou v okamžiku přijetí nařízení konkrétně určitelné<sup>6</sup>.

O druhý případ jde tehdy, kdy nařízení ES v okamžiku svého přijetí dopadá na předem daný a do budoucna nerozšiřitelný okruh konkrétně určitelných subjektů<sup>7</sup>.

Zatímco v prvním případě je dotčené nařízení ES považováno za nařízení, které je nařízením formou i obsahem, tj. za „pravé“ nařízení ES, tak ve druhém případě je dotčené nařízení považováno za „nepravé“ nařízení ES, tj. za nařízení, které je formou nařízením a obsahem rozhodnutím ES. Původně toto rozlišování mělo praktický význam v tom, že jednotlivci mohli u Evropského soudního dvora (dále jen ESD) žalobou na neplatnost napadnout pouze „nepravá“ nařízení ES. Jelikož však ESD později připustil<sup>8</sup>, že dotčení jednotlivci mohou žalobou na neplatnost napadnout i „pravé“ nařízení ES, tak toto rozlišování poněkud ztratilo na svém praktickém významu<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Věc 6/68 Zuckerfabrik Watenstedt, SbSD 1968, str. 415; Věc T – 482/93 Weber v. Komise ES, SbSD II – 1996, str. 609, odst. 55.

<sup>4</sup> Srov. čl. 249 Smlouvy ES.

<sup>5</sup> Věc 101/76 Koninklijke Scholten Konig v. Komise, SbSD 1977, str. 808, odst. 23; Věc Roquette Frères, SbSD 1982, str. 3213, odst. 7.

<sup>6</sup> Věc C – 209/94 Buralux v. Rada, SbSD I – 1995, str. 615, odst. 24.

<sup>7</sup> Věc 41 – 44/70 International Fruit Company, SbSD 1971, str. 411, odst. 16 – 22.

<sup>8</sup> Věc C-309/89 Codorniu, SbSD I-1994, str. 1853, odst. 19.

<sup>9</sup> Blíže níže bod 9.1. této kapitoly.

## 2. Závaznost nařízení ES v celém rozsahu

Závaznost nařízení ES v celém rozsahu je jedním z hlavních rozlišovacích znaků nařízení ES od směrnic ES.

Zatímco směrnice ES jsou závazné pro členské státy, jen co do výsledku, jehož dosažení požadují, tak nařízení ES jsou závazná v celém rozsahu. Znamená to mj., že není možné, aby pravidla nařízení ES byla v členských státech aplikována neúplným či selektivním způsobem<sup>10</sup>. Rovněž tak není přípustné, aby členské státy cokoliv z režimu úpravy nařízení ES vyjímaly a podrobovaly to úpravě odchylné, ledaže to samotné nařízení výjimečně připouští<sup>11</sup>. Nařízení ES tak ve všech členských státech v zásadě zavádějí závaznou jednotnou úpravu vztahů či situací, které jsou předmětem jejich úpravy. Na nařízení ES lze tudíž pohlížet jako na účinný komunitární nástroj unifikace právních předpisů členských států EU<sup>12</sup>.

## 3. Přímá aplikovatelnost nařízení ES

Přímou aplikovatelnost nařízení ES lze chápat ve dvojitým smyslu. Za prvé ve smyslu schopnosti nařízení ES být vnitrostátně aplikovatelné bez své vnitrostátní transpozice, tj. bez přenesení či promítnutí svého obsahu do vnitrostátního předpisu<sup>13</sup>. Tuto vlastnost mají všechna nařízení ES, neboť žádné nařízení ES nevyžaduje ke své vnitrostátní aplikovatelnosti svoji vnitrostátní transpozici. Pro nařízení ES přitom jejich vnitrostátní transpozice nejenže není předpokladem jejich vnitrostátní aplikovatelnosti, nařízení ES ji téměř vůbec nepřipouštějí<sup>14</sup>.

Za druhé lze přímou aplikovatelnost nařízení ES chápat ve smyslu jejich schopnosti být vnitrostátně aplikovatelnými bez své komunitární nebo vnitrostátní implementační konkretizace či doplnění<sup>15</sup>, tj. bez přijetí implementačních opatření konkretizačního či doplňujícího charakteru. Tuto vlastnost všechna nařízení ES, respektive jejich pravidla nemají.

<sup>10</sup> Věc 18/72 Granaria, SbSD 1972, str. 1163.

<sup>11</sup> Věc 18/72 supra pozn. 10. Výjimečným příkladem nařízení ES, jež připouští odchylnou úpravu od úpravy v něm obsažené je nař. č. 3820/85 o harmonizaci některých sociálních předpisů v oblasti silniční dopravy. Blíže níže kapitola IV bod 5.1.

<sup>12</sup> Na rozdíl od směrnic ES, na které je možno pohlížet jako na komunitární nástroj harmonizace právních předpisů členských států EU.

<sup>13</sup> Věc 34/73 Variola, SbSD 1973, str. 981.

<sup>14</sup> K výjimečné přípustnosti vnitrostátní transpozice nařízení ES viz. níže kapitola IV bod 2.

<sup>15</sup> ESD někdy označuje přímou aplikovatelnost nařízení ES v tomto smyslu za okamžitý účinek (immediate effect) nařízení ES. Srov. věc 87/82 Rogers v. Darthenay, SbSD 1983, str.1579 odst. 11, nebo věc C – 403/98 Monte Arcosu, SbSD I – 2001, str. 103, odst. 26.



Některá nařízení ES, respektive jejich pravidla, jak bude detailně ukázáno níže<sup>16</sup>, totiž vyžadují ke své vnitrostátní aplikovatelnosti svoji, ať už vnitrostátní či komunitární, implementační konkretizaci nebo doplnění<sup>17</sup>. Řečeno s využitím mezinárodně právní terminologie, ne všechna nařízení ES jsou self-executing.

Je tedy možné rozlišovat mezi přímou vnitrostátní aplikovatelností nařízení ES ve smyslu jejich aplikovatelnosti v členských státech bez vnitrostátní transpozice či transformace a přímou vnitrostátní aplikovatelností nařízení ES ve smyslu jejich aplikovatelnosti v členských státech bez vnitrostátní, popř. komunitární implementační konkretizace či doplnění, tj. bez přijetí implementačních opatření konkretizačního či doplňujícího charakteru. Zatímco přímá aplikovatelnost v prvním smyslu je u nařízení ES dána vždy, tak přímá aplikovatelnost ve druhém smyslu je dána jen u těch nařízení ES, respektive jejich pravidel, která nevyžadují svoji implementační konkretizaci či doplnění<sup>18</sup>. Jinak řečeno zatímco u žádného nařízení ES není předpokladem jeho vnitrostátní aplikovatelnosti jeho vnitrostátní transpozice či transformace, tak u některých nařízení ES je předpokladem jejich úplné vnitrostátní aplikovatelnosti (tj. aplikovatelnosti všech jejich částí, respektive pravidel) jejich vnitrostátní popř. komunitární implementační konkretizace či doplnění.

S přímou aplikovatelností nařízení ES ve druhém smyslu úzce souvisí problematika přímého/bezprostředného účinku nařízení ES<sup>19</sup>. Jen takové nařízení ES, respektive jeho příslušná pravidla, která nevyžadují ke své vnitrostátní aplikovatelnosti svoji implementační konkretizaci či doplnění, jsou totiž schopna mít bezprostřední účinek<sup>20</sup>. Tj. jsou schopna toho, že se jich jednotlivci mohou přímo dovolávat před vnitrostátními aplikačními orgány, respektive jsou schopna přímo založit subjektivní práva jednotlivců uplatnitelná před vnitrostátními soudy<sup>21</sup>. Na přímý účinek nařízení ES, respektive jejich pravidel se tak lze dívat, a je tak činěno i pro účely této publikace, jako na důsledek jejich přímé aplikovatelnosti ve druhém smyslu, tedy jako na důsledek toho, že ke své vnitrostátní aplikovatelnosti nevyžadují svoji implementační konkretizaci či doplnění<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> Kapitola IV.

<sup>17</sup> Věc C – 403/98 Monte Arcosu, SbSD I – 2001, str. 103 a věc 230/78 Eridania, SbSD 1979, str. 2749, odst. 34

<sup>18</sup> Blíže k přímé aplikovatelnosti nařízení ES v tomto druhém smyslu viz. níže kapitola II.

<sup>19</sup> Věc 222/82 Apple and Pear Development Council, SbSD 1983, str. 4083, odst. 37.

<sup>20</sup> Věc 94/77 Fratelli Zerbone, SbSD 1978, str. 99, odst. 28 a 29.

<sup>21</sup> Blíže k bezprostřednímu účinku nařízení ES ale i k určité terminologické konfusi a nekonzistentnosti při používání pojmů přímá aplikovatelnost a přímý účinek v komunitárním právu *Eleftheriaidis, P.* „The Direct Effect of Community Law: Conceptual Issues“, *Yearbook of European Law*, 1996, str. 205. Srov. též *Bengoetxea J.*, *Direct Applicability or Effect*, in: M. Hoskins/W. Robinson, *A True European: Essays for Judge David Edward*, 2004, s. 77; *Kapteyn P., VerLoren van Themaat* „Introduction to the law of the EC“, Kluwer, 1998, str. 526 a 534.

<sup>22</sup> Blíže níže kapitola II bod 4.

I tehdy, kdy jsou nařízení ES v členských státech aplikovatelná bez své vnitrostátní implementační konkretizace či doplnění, tak to ještě automaticky neznamená, že by bylo zajištěno jejich efektivní fungování a dodržování v aplikační praxi členských států<sup>23</sup>. I k tomu je totiž často zapotřebí přijetí různých dalších vnitrostátních implementačních - prováděcích opatření<sup>24</sup>.

Shrnout je tudíž možno, že předpokladem vnitrostátní aplikovatelnosti nařízení ES nikdy není jejich vnitrostátní transpozice či transformace. Předpokladem jejich úplné vnitrostátní aplikovatelnosti však někdy může být jejich vnitrostátní, popř. komunitární implementační konkretizace či doplnění. K zajištění své úplné vnitrostátní aplikovatelnosti proto mohou nařízení ES někdy vyžadovat přijetí implementačních-prováděcích opatření konkretizačního či doplňujícího charakteru. K zajištění svého efektivního fungování a dodržování ve vnitrostátní aplikační praxi mohou navíc nařízení ES někdy vyžadovat přijetí dalších vnitrostátních implementačních – prováděcích opatření.

Závěrem k přímé aplikovatelnosti nařízení ES lze tedy konstatovat, že zatímco přímo aplikovatelná ve smyslu nevyžadující ke své vnitrostátní aplikovatelnosti svoji vnitrostátní transpozici či transformaci jsou nařízení ES vždy, tak přímo aplikovatelná ve smyslu nevyžadující ke své vnitrostátní aplikovatelnosti svoji implementační konkretizaci či doplnění jsou nařízení ES, respektive jejich pravidla jen někdy.

#### **4. Právní základ pro přijetí nařízení ES**

Každé nařízení ES jako sekundární komunitární akt musí mít svůj přímý či nepřímý právní základ v některém z článků primárního komunitárního práva tj. Smlouvy ES<sup>25</sup>. Orgány EU tudíž mohou nařízení ES přijmout pouze v přímé či nepřímé návaznosti na konkrétní článek Smlouvy ES, jež představuje právní základ pro přijetí dotyčného nařízení ES.

Má-li nařízení ES svůj právní základ přímo v některém z článků Smlouvy ES, tj. má-li svůj přímý právní základ ve Smlouvě ES, je často označováno za základní nařízení ES. Má-li

---

<sup>23</sup> Věc 68/88 Řecko v. Komise, SbSD 1989, str. 2965, odst. 23, a věc 72/85 Nizozemí v. Komise, SbSD 1986, str. 1219, odst. 10 a 20.

<sup>24</sup> Blíže níže kapitola IV.

<sup>25</sup> Srov. čl. 7 Smlouvy ES.

nařízení ES ve Smlouvě ES svůj nepřímý právní základ, tj. jde-li o nařízení ES, jež má svůj přímý právní základ v základním nařízení ES, jedná se o tzv. prováděcí nařízení ES<sup>26</sup>.

Právní základ, v návaznosti na nějž bylo nařízení ES vydáno, by měl být výslovně uváděn v preambuli nařízení<sup>27</sup>. Pro prováděcí nařízení ES samozřejmě stačí, že ve své preambuli uvede příslušný zmocňovací článek základního nařízení ES<sup>28</sup>.

Právní základ pro přijetí nařízení ES má svůj význam nejen jako hlavní rozlišovací kritérium pro základní a prováděcí nařízení ES. Od tohoto právního základu se odvíjí i postup při přijímání nařízení ES. Tedy předně to, jestli dotyčné nařízení má být přijímáno konzultačním, kooperačním<sup>29</sup> či spolurozhodovacím<sup>30</sup> normotvorným postupem. Je-li nařízení ES přijímáno Radou ES, je právní základ určující i pro to, zda má být Radou ES přijato jednomyslně či kvalifikovanou většinou.

Volba právního základu pro přijetí příslušného nařízení ES proto nemůže být subjektivní či svévolnou záležitostí těch orgánů EU, jež dané nařízení ES navrhuje a přijímají. Podle judikatury ESD<sup>31</sup> musí být tato volba založena na objektivních, soudně přezkoumatelných faktorech, a to především na účelu a obsahu dotčeného nařízení ES. Nařízení ES může, respektive musí mít i vícery právní základ, a to zejména tehdy, kdy sleduje více hlavních účelů tj. účelů jež nemají pouhou vedlejší či doprovodnou povahu<sup>32</sup>.

Dojde-li ze strany orgánů EU k nesprávné volbě právního základu, prohlásí ESD dané nařízení ES v příslušném řízení za neplatné, ledaže nesprávná volba by byla pouhou formální vadou jež nemohla ovlivnit obsah dotčeného nařízení<sup>33</sup>. To by bylo např. tehdy kdyby nesprávně zvolený právní základ předepisoval stejný rozhodovací postup jako správný právní základ.

---

<sup>26</sup> Blíže bod 12 této kapitoly.

<sup>27</sup> K situaci, kdy tento právní základ v preambuli nařízení ES uveden není, viz níže bod 5 této kapitoly.

<sup>28</sup> Věc 203/86 Španělsko v. Rada, SbSD 1988, str. 4563, odst. 36 – 38.

<sup>29</sup> Srov. čl. 252 Smlouvy ES.

<sup>30</sup> Srov. čl. 251 Smlouvy ES.

<sup>31</sup> Věc 45/86 Komise v. Rada, SbSD 1987, str. 1493, odst. 11; Věc C – 426/93 SRN v. Rada, SbSD I – 1995, str. 3723, odst. 29, odst. 33.

<sup>32</sup> Věc C- 300/89 Komise v. Rada, SbSD I-1991, str.2867, odst. 17.

<sup>33</sup> Věc C – 62/88 Řecko v. Rada, SbSD I – 1990, str. 1527, odst. 12.

## 5. Odůvodnění nařízení ES

Každé nařízení ES musí obligatorně, pod sankcí neplatnosti, obsahovat ve své preambuli náležité odůvodnění svého přijetí<sup>34</sup>. Toto odůvodnění musí právně i fakticky odůvodňovat přijetí úpravy obsažené v daném nařízení ES<sup>35</sup>. Důvody přijetí dotyčného nařízení musí být navíc v odůvodnění uváděny jasně a jednoznačně, aby o nich dotčení jednotlivci popř. členské státy byli náležitě informováni, a aby ESD mohl případně uskutečnit přezkum platnosti dotyčného nařízení<sup>36</sup>.

Na rozdíl od odůvodnění rozhodnutí ES nemusí být odůvodnění nařízení ES tolik podrobné a vyčerpávající<sup>37</sup>. U nařízení stačí, aby se jeho odůvodnění omezilo na popsání obecné situace, která vedla k jeho přijetí a na uvedení podstaty účelu(ů), jež je přijetím daného nařízení sledován<sup>38</sup>. Odůvodnění nařízení ES tudíž nemusí detailně specifikovat právní a faktické důvody přijetí jednotlivých aspektů úpravy obsažené v nařízení, stačí když podstata těchto důvodů je specifikována ve vztahu k úpravě jako celku<sup>39</sup>.

Samozřejmou součástí odůvodnění nařízení ES je i uvedení právního základu jeho přijetí. Pokud však nařízení ES výslovně ve svém odůvodnění neuvádí právní základ svého přijetí, není tím dán důvod pro jeho prohlášení za neplatné, je-li tento základ jasně odvoditelný z nařízení jako celku<sup>40</sup>.

Obligatorní součástí odůvodnění nařízení ES<sup>41</sup> je i odkazové uvedení veškerých návrhů, stanovisek a dalších dokumentů, které byly podkladem resp. předpokladem pro přijetí daného nařízení.

V návaznosti na čl. 253 Smlouvy ES a zejména čl. 4 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality<sup>42</sup> je často součástí odůvodnění nařízení ES i zdůvodnění toho, že dotyčné nařízení je v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality<sup>43</sup>.

---

<sup>34</sup> Čl. 253 Smlouvy ES.

<sup>35</sup> Věc 45/86 Komise v. Rada, SbSD 1987, str. 1493, odst. 5.

<sup>36</sup> Věc 45/86 supra pozn. 35, odst. 5.

<sup>37</sup> Je to evidentně dáno normativní, obecně závaznou povahou nařízení ES, na rozdíl od individuálně závazné povahy rozhodnutí ES.

<sup>38</sup> Věc 5/67 Beus v. Hauptzollamt München, SbSD 1968, str. 95; Věc 114/81 Tunnel Refinerics Ltd. V. Rada, SbSD 1982, str. 3189, odst. 22.

<sup>39</sup> Věc C – 241/95 R v. IBAP, SbSD I – 1996, str. 3189, odst. 22.

<sup>40</sup> Věc 45/86 Komise v. Rada, SbSD 1987, str. 1493, odst. 9.

<sup>41</sup> Čl. 253 Smlouvy ES.

Vzhledem k tomu, že z odůvodnění nařízení ES vyplývá účel jeho přijetí a vzhledem k významu jež ESD přisuzuje teleologické metodě výkladu, je zřejmé, že odůvodnění nařízení ES obsažené v jeho preambuli slouží jako významné vodítko při interpretaci nařízení ES<sup>44</sup>.

## 6. Publikace nařízení ES

Všechna nařízení ES musí být publikována v Úředním věstníku EU<sup>45</sup>. Za den publikace nařízení ES v Úředním věstníku EU se přitom považuje den uvedený na příslušném vydání Úředního věstníku, ledaže by bylo prokázáno něco jiného. V praxi se totiž občas stává, že Úřední věstník EU je reálně vydán později než je na něm uvedeno. V těchto případech jak ESD jednoznačně konstatoval<sup>46</sup>, je pak třeba za den publikace nařízení ES považovat až den, kdy bylo nařízení fakticky vydáno. Za rozhodující se přitom považuje den, kdy bylo dotyčné vydání Úředního věstníku EU obsahující dané nařízení ES fakticky vydáno a k dostání v Úřadu pro oficiální publikace EU v Lucemburku, nikoliv tedy až den, kdy bylo dotyčné vydání věstníku fakticky k dostání v jednotlivých členských státech EU<sup>47</sup>. To, že příslušné vydání Úředního věstníku ve skutečnosti vyjde později než je v něm uvedeno, však nemá vliv na platnost v něm publikovaných nařízení ES či jiných předpisů<sup>48</sup>.

V souvislosti s publikací nařízení ES je na místě se vypořádat se skutečností, že k okamžiku vstupu ČR do EU nebylo ze strany EU zajištěno, aby v Úředním věstníku EU byla v české jazykové verzi publikována veškerá platná nařízení ES přijatá před 1. 5. 2004.

K jejich publikaci v české mutaci Úředního věstníku EU docházelo s různě dlouhým odstupem od vstupu ČR do EU, a to podle toho, jak byly postupně vydávány jednotlivé svazky zvláštního vydání Úředního věstníku EU obsahujícího českou jazykovou verzi platných předpisů ES a EU přijatých před 1. 5. 2004. Po přechodnou dobu tak zde byla situace, kdy některá nařízení ES nebyla v Úředním věstníku EU publikována ve své české jazykové mutaci.

---

<sup>42</sup> Úřední věstník EU, C 340 z 10.11.1997.

<sup>43</sup> Srov. např. odst. 4 preambule nař. č. 44/2001 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech.

<sup>44</sup> Viz. níže kapitola VII.

<sup>45</sup> Čl. 254 Smlouvy ES.

<sup>46</sup> Věc 98/78 *Racke v. Hauptzollamt Mainz*, SbSD 1979, str. 69, odst. 15.

<sup>47</sup> Věc 98/78 *supra* pozn. 46, odst. 16.

<sup>48</sup> Věc C – 65/93 *Parlament v. Rada*, SbSD I – 1995, str. 643, odst. 29.

V této souvislosti samozřejmě vyvstává otázka vnitrostátní aplikovatelnosti takovýchto nařízení ES v ČR<sup>49</sup>. Tuto otázku jako otázku předběžnou dokonce nedávno postoupil Krajský soud v Ostravě Evropskému soudnímu dvoru, který je eviduje jako věc C- 161/06 Skoma – Lux. V této dosud nerozhodnuté věci jde skutkově o to, že Celní úřad v Olomouci uložil firmě Skoma – Lux s. r. o. pokutu ve výši 3.000,--Kč na základě aplikace celních nařízení ES (nař. č. 2913/92 a nař. č. 2454/93), a to za uvedení nesprávných údajů o sazebním zařazení dováženého zboží – červeného vína. Příslušná nařízení ES však nebyla v rozhodné době ještě publikována v české mutaci Úředního věstníku EU. Firma Skoma – Lux se proto žalobou u Krajského soudu v Ostravě začala domáhat zrušení rozhodnutí Celního úřadu protože podle ní nelze vůči ní aplikovat nařízení ES, která nebyla v rozhodné době k dispozici v oficiální české jazykové verzi a s kterými se tak nemohla seznámit. Firma Skoma – Lux tudíž v řízení před Krajským soudem v Ostravě nastolila předběžnou otázku vnitrostátní aplikovatelnosti těch nařízení ES, jež nebyla v rozhodné době publikována v české jazykové mutaci Úředního věstníku EU. Krajský soud v Ostravě tuto otázku postoupil jak již zmíněno ESD, který se jí nyní zabývá.

Podle mne je třeba při posuzování otázky vnitrostátní aplikovatelnosti takovýchto nařízení ES vycházet z komunitárního principu právní jistoty. Podle tohoto principu je nutno, aby komunitární předpisy, jež ukládají povinnosti jednotlivcům, umožňovaly dotčeným jednotlivcům přesně poznat rozsah těchto povinností<sup>50</sup>.

Podotázkou tudíž je, zda situace, kdy není v Úředním věstníku EU publikována česká mutace nařízení ES ukládajícího povinnosti, je situací, kdy dotčení jednotlivci v ČR nejsou sto poznat přesný obsah povinností vyplývajících pro ně z předmětného nařízení ES, a tedy situací, která je v rozporu s komunitárním principem právní jistoty. Domnívám se, že tak tomu vždy a automaticky není.

Předně je třeba vzít do úvahy, že ještě před publikací české mutace předmětných nařízení ES ve zvláštním vydání Úředního věstníku EU byla tato mutace, ve své oficiální verzi<sup>51</sup>, k dispozici v elektronické podobě na oficiálních webových stránkách EU, a to

---

<sup>49</sup> K této otázce již delší dobu probíhá v ČR živá diskuse odborné veřejnosti, srov. Malíř J. „Publicita typických právních aktů ES“, Právní rozhledy 9/2004, str. 343; Mlsna P. „K nepublikování předpisů práva ES/EU v českém jazyce v Úředním věstníku EU“, Právní zpravodaj 9/2004, str. 9; Petr M. „K účinkům nařízení ES v České republice“, Právní rozhledy 9/2005, str. 334; Procházková R. „K publicitě pramenů komunitárního práva“, Justičná revue 8 – 9/2004, str. 856.

<sup>50</sup> Věc C – 209/96 Velká Británie v. Komise, SbSD I – 1998, str. 5655, odst. 35.

<sup>51</sup> Tj. ve verzi odsouhlasené právními službami Rady a Komise EU, tedy ve verzi připravené k publikaci ve zvláštním vydání Úředního věstníku EU.

konkrétně v databázi EUR-Lex<sup>52</sup>. I když formálně vzato je autentické znění právních předpisů ES pouze to, které je zveřejněno v tištěné podobě Úředního věstníku EU<sup>53</sup>, mám za to, že pro účely posouzení, zda v rozhodné době existovala pro dotčené osoby možnost seznámit se s obsahem předmětného nařízení ES, není relevantní to, jestli jeho česká mutace byla již k dispozici v tištěné podobě ve zvláštním vydání Úředního věstníku EU nebo teprve v oficiální elektronické podobě.

Navíc je třeba vzít do úvahy i to, že i když by v rozhodné době nebyla ještě česká mutace předmětných nařízení ES publikována v Úředním věstníku EU, a ani by nebyla k dispozici v oficiální elektronické podobě, nelze u všech dotčených jednotlivců v ČR automaticky předpokládat, že by neměly možnost se s obsahem takovýchto nařízení ES seznámit. U řady z dotčených jednotlivců se dá předpokládat, že tuto možnost měli, a to zejména tehdy, pokud již někdy přišli do kvalifikovaného styku s jinými jazykovými mutacemi předmětných nařízení ES<sup>54</sup>. Mám zde na mysli např. české dceřiné společnosti či pobočky společností ze zemí EU, či jednotlivce, jež po určitou dobu pobývali nebo ekonomicky působili v jiných členských zemích.

Za situaci, kdy dotčení jednotlivci v ČR neměli možnost poznat obsah povinností vyplývajících pro ně z předmětných nařízení ES, tak lze podle mého názoru považovat pouze situaci, kdy nejenže nebyla předmětná nařízení publikována v české mutaci v Úředním věstníku EU, ale kdy nadto jejich česká mutace nebyla k dispozici ani v oficiální elektronické podobě, a kdy navíc u dotčených jednotlivců nelze objektivně předpokládat, že měli možnost se seznámit s jinými jazykovými mutacemi předmětných nařízení ES.

Důsledkem takovéto situace pro účinky předmětných nařízení v ČR pak je, že na jejich základě nelze dotčeným jednotlivcům ukládat povinnosti či sankce<sup>55</sup>, neboť právě toto by bylo v rozporu s komunitárním právním principem právní jistoty. Jinak řečeno, důsledkem takovéto situace je omezená aplikovatelnost předmětných nařízení v ČR vůči dotčeným jednotlivcům. Oporou pro nastíněný názor, že dotčení jednotlivci v ČR by měli být sto dovolat se za výše popsané situace neaplikace předmětných nařízení ES, je i rozsudek ESD ve věci Racke<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Původně na [www.europa.eu.int/eur-lex/cs/enlargement/enlargement.htm](http://www.europa.eu.int/eur-lex/cs/enlargement/enlargement.htm), nyní na [www.eur-lex.europa.eu/JOEdSpecRep.do?year=2004](http://www.eur-lex.europa.eu/JOEdSpecRep.do?year=2004). I v elektronické podobě se však oficiální české mutace některých nařízení ES přijatých před 1.5. 2005 objevily až s určitým odstupem po vstupu ČR do EU.

<sup>53</sup> Na webové stránce EUR – Lexu [www.eur-lex.europa.eu/cs/editorial/legal\\_notice.htm](http://www.eur-lex.europa.eu/cs/editorial/legal_notice.htm), označené jako důležité právní upozornění se výslovně uvádí, že „za autentické znění právních předpisů EU se považuje pouze znění zveřejněné v tištěné podobě Úředního věstníku EU.“

<sup>54</sup> Věc C – 469/00 Ravil SbSD I – 2003, str.5053, odst. 101-103. Srov. též věc 160/84 Oryzomyli Kavallas SbSD 1986, str 1633, odst.19.

<sup>55</sup> Věc C – 108/01 Consorzio del Prosciutto di Parma SbSD I – 2003, str.5121, odst. 88-96.

<sup>56</sup> Věc 98/78, SbSD 1979, str. 69.

V odstavci 15 tohoto rozsudku se jasně uvádí, že „základním principem komunitárního práva je, že předpis přijatý veřejnými orgány (tj. i orgány EU)<sup>57</sup> nemůže být aplikovatelný vůči dotčeným jednotlivcům před tím, než mají možnost se s ním seznámit“.

Na druhé straně ovšem podle mne nic nebrání tomu, aby dotčeným jednotlivcům za výše uvedené situace vznikala na základě předmětných nařízení ES práva vůči státu či orgánům EU<sup>58</sup>.

Uvažovat lze i o nárocích na náhradu škody vůči ES podle čl. 288 Smlouvy ES, neboť orgány ES díky tomu, že k 1. 5. 2004 nezajistily publikaci české mutace řady relevantních nařízení ES v Úředním věstníku EU, a ani alespoň nezajistily k tomuto datu zpřístupnění této mutace v oficiální elektronické podobě, tak evidentně způsobily situaci, kdy řada jednotlivců v ČR neměla po určitou dobu možnost se seznámit s obsahem mnoha nařízení ES.

V důsledku toho pak takovýmto jednotlivcům mohla vzniknout škoda proto, že se o svých případných právech (vůči státu či orgánům EU), vyplývajících pro ně z předmětných nařízení ES, neměli možnost dozvědět a nemohli je tak včas či vůbec uplatnit<sup>59</sup>. Ostatním jednotlivcům pak mohla v důsledku způsobené situace, kdy řada jednotlivců v ČR neměla po určitou dobu možnost se seznámit s obsahem mnoha nařízení ES, vzniknout škoda proto, že jim tím bylo znemožněno dovolat se svých případných práv z předmětných nařízení ES vůči těm jednotlivcům vůči nimž se předmětná nařízení stala (v důsledku takto způsobené situace) neaplikovatelná.

## 7. Vstup nařízení ES v platnost

Nařízení ES vstupují podle čl. 254 Smlouvy ES v platnost dnem, který je v nich stanoven, jinak dvacátým dnem po jejich publikaci v Úředním věstníku EU.

Pokud nařízení ES stanoví den svého vstupu v platnost, činí tak buď uvedením konkrétního data<sup>60</sup>, nebo stanovením počtu dní od své publikace<sup>61</sup>. Jsou li pro to dány speciální důvody vyplývající z účelu daného nařízení je přípustné, aby nařízení stanovilo, že vstupuje

---

<sup>57</sup> Doplněno autorem.

<sup>58</sup> Procházka op. cit. 49 je nicméně dokonce toho názoru, že ta nařízení ES, jejichž autentická slovenská verze nebyla publikována ve zvláštním vydání Úředního věstníku EU, nemohou být ve Slovenské republice vůbec vnitrostátně aplikovatelná.

<sup>59</sup> Podobně uvažuje i Petr M. op. cit. 49.

<sup>60</sup> Např. nař. č. 261/2004 o náhradách a pomoci cestujícím v případě odepření nástupu na palubu a zrušení nebo významného zpoždění letů, vstoupilo v platnost podle svého článku 19 dne 17.2. 2005.

<sup>61</sup> Např. nař. č. 3295/94 zakazující propouštění padělků a nedovolených napodobenin do volného oběhu, vstoupilo v platnost podle svého čl. 17 třetího dne od své publikace.



v platnost již dnem své publikace<sup>62</sup>. Spíše ojediněle pak nařízení stanoví, že vstupuje v platnost až s několikaletým odstupem od své publikace. Týká se to zejména nařízení jež nutně vyžadují dosti složitou vnitrostátní implementaci. Např. nařízení ES č. 2157/2001 o evropské společnosti vstoupilo v platnost až s tříletým odstupem od své publikace<sup>63</sup>.

Vstupem nařízení ES v platnost se stávají jeho pravidla použitelná (účinná), ledaže by samotné nařízení použitelnost některých svých pravidel výjimečně odložilo. Tak např. nařízení ES č. 1206/2001 o spolupráci soudů členských států při dokazování v občanských nebo obchodních věcech, odložilo použitelnost skoro všech svých pravidel téměř o tři roky<sup>64</sup>.

Významově tak komunitární termín vstup nařízení ES v platnost<sup>65</sup> v sobě ve většině případů zahrnuje jak to, co je v české vnitrostátní právní terminologii označováno „nabytí účinnosti předpisu“, tak to, co je v této terminologii označováno „nabytí platnosti předpisu“<sup>66</sup>.

## 8. Retroaktivita nařízení ES

Jako princip, a to v návaznosti na obecnou právní komunitární zásadu právní jistoty platí, že nařízení ES nemůže mít tzv. pravé retroaktivní účinky<sup>67</sup>. Až na níže uvedené výjimky se tudíž nemůže nařízení ES vztahovat na situace vzniklé před jeho publikací, respektive vstupem v platnost. Nařízení nicméně obvykle může mít tzv. kvaziretroaktivní účinky<sup>68</sup>. Může se tedy vztahovat na ty důsledky situací vzniklých před jeho publikací, resp. vstupem v platnost, jež nastaly až po jeho publikaci resp. vstupu v platnost.

Výjimečná přípustnost pravých retroaktivních účinků nařízení ES přichází do úvahy ve dvou typických případech.

---

<sup>62</sup> Věc 17/67 Max Neumann v. Hauptzollamt Hof/Saale, SbSD 1967, str. 441/456.

<sup>63</sup> Srov. čl. 70 nařízení.

<sup>64</sup> Srov. čl. 24 nařízení.

<sup>65</sup> Jde o termín použitý v oficiální české jazykové verzi čl. 254 Smlouvy ES, přičemž anglickým ekvivalentem tohoto termínu je „enter into force“ a německým „in kraft treten“

<sup>66</sup> Podle české vnitrostátní terminologie nabývá předpis platnosti, tj. stává se součástí právního řádu, okamžikem své náležité publikace. Účinnosti pak předpis nabývá 15 dní po své publikaci, ledaže by výslovně nestanovil něco jiného. Srov. Boguszak J., Čapek J., Gerloch A.: Teorie práva, Praha ASPI Publishing, 2004, str. 90.

<sup>67</sup> Věc 337/88 Societé agricola fattoria alimentare SpA v. Amministrazione delle finance dello Stato, SbSD I-1990, str. 1, odst. 13., věc C-290/00 Duchon, SbSD I-2002, s.3567, odst. 21.

<sup>68</sup> Věc 1/73 Westrucker, SbSD 1973, str. 723, odst. 5.; Věc C – 290/00 supra pozn. 67. O pravých retroaktivních i kvaziretroaktivních účincích nařízení ES detailně pojednává Petrlík D., Retroaktivita právních předpisů v komunitárním právu, Linde, Praha 2005.

O první případ jde tehdy, kdy se publikace nařízení ES zpozdí natolik, že dotyčné nařízení je publikováno až po v něm uvedeném termínu jeho vstupu v platnost. Zde přichází do úvahy zpětná účinnost dotyčného nařízení od okamžiku v něm uvedeného termínu jeho vstupu v platnost<sup>69</sup>. Tj. od okamžiku, jež díky zpoždění v publikaci nastal ještě před publikací dotyčného nařízení.

O druhý případ jde tehdy, kdy retroaktivní účinky výslovně předvídá samotné nařízení ES<sup>70</sup>, nebo kdy tyto účinky jasně vyplývají z účelu, systému, či podmínek příslušných nařízení ES<sup>71</sup>.

V obou případech je však přípustnost pravých retroaktivních účinků podmíněna splněním dvou základních podmínek. Za první, retroaktivitu nařízení si vyžaduje účel jehož má být nařízením ES dosaženo. Za druhé, retroaktivita nařízení není na úkor legitimního očekávání dotčených osob<sup>72</sup>.

Absolutně nepřipustná je pak retroaktivita případných trestních ustanovení nařízení ES<sup>73</sup>.

## 9. Neplatnost nařízení ES

Nařízení ES se považuje za platné do té doby, než je prohlášeno za neplatné, popř. než je zrušeno či nahrazeno jiným nařízením ES. Podle ESD<sup>74</sup> může nařízení ES prohlásit za neplatné pouze ESD sám. Nařízení ES tak podle ESD nemůže prohlásit za neplatné žádný vnitrostátní soud<sup>75</sup>.

ESD může nařízení ES prohlásit za neplatné pouze v rámci tří druhů řízení.

<sup>69</sup> Věc 98/78 Racke v. Hauptzollant Mainz, SbSD 1979, str. 69, odst. 18 - 21.

<sup>70</sup> Věc 108/81 Amylum v. Rada, SbSD 1982, str. 3107.

<sup>71</sup> Věc 21/81 Openbaar Ministerie v. Bout et al, SbSD 1982, str 381/390.

<sup>72</sup> Věc C - 368/89 Antonio Crispolti v. Fattoria autonoma tabacchi di Citta di Castello, SbSD I - 1991. V této věci ESD došel k závěru, že základní podmínky retroaktivity dotčeného nařízení ES nebyly splněny. Věc C - 337/88 Societe agricola fattoria alimentare SpA (SAFA) v. Amministrazione delle finanze dello Stato, SbSD I - 1990 str. 1. V této věci ESD došel k závěru, že základní podmínky retroaktivity dotčeného nařízení ES byly splněny. K témuž závěru došel ESD i ve věci 114/81 Tunnel Refineries Limited v. Rada, SbSD 1982, str. 3189.

<sup>73</sup> Věc 63/83 R.v.Kirk, SbSD 1984, str. 2689/2718.

<sup>74</sup> Věc 314/85 Foto - Frost, SbSD 1987, s. 4119, odst. 13 - 17.

<sup>75</sup> Některé ústavní soudy členských států ( např. SRN, Polska i ČR ) nicméně, i když uznávají, že nařízení ES nemohou prohlásit za neplatná, si však vyhrazují právo odepřít nařízením ES na území jejich státu aplikační přednost, a to zejména tehdy, pokud by šlo o nařízení ES přijatá ultra vires, tj. zcela mimo rámec pravomocí přenesených na ES, nebo o nařízení ohrožující samotnou podstatu státní svrchovanosti či podstatné náležitosti demokratického právního státu. Blíže níže kapitola III bod 5.

Za první v rámci řízení o žalobě na neplatnost nařízení podle čl. 230 SES. Za druhé v rámci řízení o předběžné otázce platnosti nařízení ES podle čl. 234 SES. Za třetí v rámci řízení o náhradu škody podle čl. 235 SES

## 9. 1 Řízení o žalobě na neplatnost

K žalobě na neplatnost nařízení ES jsou v rámci dvouměsíční prekluzivní lhůty neomezeně legitimováni členské státy, Rada, Komise a Evropský parlament. Tuto žalobu mohou podat i Účetní dvůr a Evropská centrální banka, nicméně pouze k ochraně svých práv<sup>76</sup>.

Zcela výjimečně pak žalobu na neplatnost nařízení ES mohou podat i jednotlivci. Ti totiž mohou touto žalobou napadnout pouze ta nařízení ES, která se jich přímo a osobně dotýkají<sup>77</sup>. Za podmínky bezprostřední a osobní dotčenosti mohou přitom jednotlivci napadat jak tzv. „nepravá“ nařízení ( tj. nařízení, jež jsou nařízeními pouze svou formou, tedy označením, ale ve skutečnosti jsou rozhodnutím či balíčkem individuálních rozhodnutí<sup>78</sup> ) tak „pravá“ nařízení ( tj. nařízení, jež jsou nařízeními svou formou i právní povahou<sup>79</sup> ).

Podmínka bezprostřední a osobní dotčenosti je však ze strany ESD vykládána velmi striktně. Konkrétně bezprostředně se dotčeného jednotlivce dotýká pouze takové nařízení ES, které má přímý tj. vnitrostátní nebo komunitární implementační či aplikačně správní činností nezprostředkovaný dopad na jeho právní postavení<sup>80</sup>. Osobně se pak dotčeného jednotlivce dotýká pouze takové nařízení ES, které na něho dopadá pro jeho určité osobní vlastnosti nebo zvláštní okolnosti, které ho odlišují od okruhu ostatních osob, a v důsledku toho je individualizován stejně jako adresát rozhodnutí ES<sup>81</sup>.

I když se nedávno Soud prvního stupně (SPS) pokusil podmínku osobní dotčenosti výrazně změkčit<sup>82</sup>, u ESD<sup>83</sup> však tvrdě narazil, neboť ten zrušením rozhodnutí SPS potvrdil svůj dosavadní striktní výklad podmínky osobní dotčenosti nařízením ES.

---

<sup>76</sup> Srov. čl. 230 SES.

<sup>77</sup> Srov. čl. 230 odst. 3 SES

<sup>78</sup> Spojené věci 41-44/70 NV International Fruit Company, SbSD 1971, s. 411.

<sup>79</sup> Věc C-451/98 Antillean Rice Mills, SbSD I- 2001, s.8949, odst. 46.

<sup>80</sup> Věc C-386/96 P Dreyfus, SbSD I – 1998, s.2309, odst. 43.

<sup>81</sup> Věc C-451/98 supra pozn. 79 odst. 49.

<sup>82</sup> Věc T-177/01 Jégo-Queré, SbSD II-2002, s.2365.

<sup>83</sup> Věc C – 263/02, Jégo-Queré, SbSD I-2004, s. 3425.. Tento rozsudek podrobně komentují Brown CH., Morijn J. v *Common Market Law Review* 41, 2004, s. 1639; srov. též Temple Lang J. *Actions for declarations that Community regulations are invalid. The duties of national courts under Article 10 ES*, *European Law Review* 2003, s. 102.

Aktivní legitimace jednotlivců k přímému napadení nařízení ES pro jeho neplatnost tudíž zůstává i nadále velmi výrazně omezena. Toto omezení je však částečně kompenzováno tím, že jednotlivci mají možnost napadnout nařízení ES nepřímou, a to prostřednictvím námítky protiprávnosti<sup>84</sup>, nebo předběžné otázky platnosti<sup>85</sup> postupované vnitrostátním soudem k ESD, popř. prostřednictvím žaloby o náhradu škody podle čl. 235 SES<sup>86</sup>.

ESD na základě žaloby na neplatnost prohlásí nařízení ES za neplatné pro některý ze čtyř následujících důvodů: a) nepřislusnost, b) porušení podstatných formálních náležitostí, c) porušení Smlouvy ES, nebo jakéhokoliv právního pravidla ES týkajícího se jejího provádění, d) zneužití pravomoci.

Zatímco důvody b) a c) jsou v praxi ESD často uplatňovanými důvody zneplatnění nařízení ES, uplatnění důvodů a) a d) je spíše ojedinělé.

- a) první důvod je typicky dán např. tehdy, kdy je nařízení ES přijato nepřislusným orgánem, tj. např. Komisí místo Radou, nebo Komisí, jež jednala nad rámec svého zmocnění obsaženého ať už ve smlouvě ES, či v základním nařízení ES<sup>87</sup>,
- b) druhý důvod je typicky dán např. tehdy, kdy přijetí nařízení ES není dostatečně odůvodněno<sup>88</sup>, nebo tehdy, kdy je nařízení ES přijato bez konzultace s těmi orgány EU, jejichž konzultace je obligatorní<sup>89</sup>,
- c) třetí důvod je typicky dán např. tehdy, kdy je prováděcí nařízení ES v rozporu se základním nařízením ES<sup>90</sup>, nebo tehdy, kdy nařízení ES porušuje obecné komunitární právní zásady<sup>91</sup>. Samozřejmě je tento důvod dán i tehdy, kdy nařízení ES porušuje přímo některý článek Smlouvy ES,
- d) čtvrtý důvod je typicky dán tehdy, kdy je nařízení ES přijato k jinému než uvedenému účelu, nebo s cílem obejít postup předvídaný Smlouvou ES<sup>92</sup>.

Pro kterýkoliv z výše uvedených důvodů může ESD prohlásit napadené nařízení ES za neplatné jako celek, ESD však může prohlásit za neplatné také pouze některé z článků

<sup>84</sup> Viz. níže bod 10 této kapitoly.

<sup>85</sup> Viz. níže bod 9.2. této kapitoly.

<sup>86</sup> Viz. níže bod 9.3. této kapitoly.

<sup>87</sup> Věc C – 267/94 Francie v. Komise, SbSD I – 1995, str. 4845.

<sup>88</sup> Věc C – 156/95 Belgie v. Komise, SbSD 1977 – I, str. 645.

<sup>89</sup> Věc 138/79 Roquette Frères v. Rada, SbSD 1980, str. 3333;

<sup>90</sup> Blíže níže kapitola VII bod 2.

<sup>91</sup> Věc 114/76 Bela – Mühle Josef Bergmann KG v. Grows – Farm GmbH, SbSD 1977, str. 1211. V této věci bylo prohlášeno nařízení ES č. 563/76 za neplatné mj. pro porušení obecných komunitárních právních zásad nediskriminace a proporcionality.

<sup>92</sup> Závěr G. A. Colomera, odst. 76 – 79, ve věci C – 267/94 Francie v. Komise, SbSD I – 1995, str. 4845.

napadeného nařízení ES<sup>93</sup>, popř. pouze některé jeho aspekty<sup>94</sup>. Prohlásí-li ESD nařízení ES za neplatné, tak, pokud ESD sám nestanoví jinak, je dotyčné nařízení ES neplatné s účinky ex tunc, tedy zpětně od okamžiku svého přijetí<sup>95</sup>. To s sebou nese i to, že neplatnými se stávají i akty popř. úkony přijaté či uskutečněné na základě zneplatněného nařízení ES, a proto pokud Společenství, členské státy, či jiné osoby přijaly či vybraly na základě později zneplatněného nařízení ES nějaké dávky či plnění, měly by je vrátit<sup>96</sup>.

Právě proto, že zneplatnění nařízení ES s účinky ex tunc může vést k neúměrným, zejména finančním dopadům a k narušení principu právní jistoty a s ním spjatého principu legitimního očekávání, má ESD možnost<sup>97</sup> zneplatnit nařízení ES i s účinky ex nunc<sup>98</sup> (tj. od okamžiku prohlášení nařízení za neplatné). Nebo dokonce s účinky až od okamžiku přijetí nového nařízení ES zhojujícího vady zneplatněného nařízení<sup>99</sup>.

Automatickým účinkem prohlášení nařízení ES resp. jeho části za neplatné je samozřejmě vznik povinnosti orgánu jež zneplatněné nařízení ES přijal, toto zneplatnění zhojit, ať už přijetím nového nařízení či novelou stávajícího nařízení, či jinak<sup>100</sup>.

## 9. 2 Řízení o předběžné otázce platnosti nařízení ES

Druhým do úvahy přicházejícím řízením, v jehož rámci může ESD prohlásit nařízení ES za neplatné je řízení o předběžné otázce platnosti nařízení ES podle článku 234 SES. V rámci tohoto řízení posuzuje ESD otázku platnosti nařízení ES, jež mu byla postoupena vnitrostátním soudem, u něhož tato otázka jako otázka předběžná vyvstala.

Povinnost postoupit ESD předběžnou otázku platnosti nařízení ES (na rozdíl od předběžné otázky výkladu nařízení ES) nemají pouze vnitrostátní soudy, u nichž tato předběžná otázka vyvstane v řízení, ve kterém rozhodují v posledním stupni, ale soudy všech

<sup>93</sup> Věc 34/86 Rada v. Parlament, SbSD 1986, str. 2155.

<sup>94</sup> Věc 120/86 Mulder, SbSD 1988, str. 2321, odst. 28.

<sup>95</sup> Spojené věci 97, 99, 193 a 215/86, Asteris a Řecko v. Komise, SbSD 1988, s. 2191.

<sup>96</sup> Věc C – 228/92 Roquette Frères, SbSD I – 1994, str. 1445, 1471, odst. 17 a 18.

<sup>97</sup> Srov. čl. 231 SES.

<sup>98</sup> Věc 34/86 Rada v. Parlament, SbSD 1981, 2155, odst. 48.

<sup>99</sup> Věc 59/81 Komise v. Rada, SbSD 1982, str. 3329; Věc C – 65/90 Parlament v. Rada, SbSD I – 1992, str. 4593, odst. 24.

<sup>100</sup> Srov. čl. 233 SES.

instancí, za předpokladu, že se přiklání k závěru, že dotyčné nařízení ES je neplatné. Vyplývá to z toho, že vnitrostátní soudy nemohou samy prohlásit nařízení ES za neplatné<sup>101</sup>.

ESD v řízení o předběžné otázce platnosti nařízení ES může prohlásit nařízení za neplatné ze stejných důvodů, jako v řízení o žalobě na neplatnost nařízení. Není však těmito důvody striktně omezen. Může tudíž prohlásit nařízení ES za neplatné i z jiných relevantních důvodů<sup>102</sup>.

Prohlášení dotyčného nařízení ES za neplatné v rámci řízení o předběžné otázce má analogické časové i jiné účinky, jako prohlášení nařízení ES za neplatné v rámci řízení o žalobě na neplatnost<sup>103</sup>. Proto tedy analogicky platí, že prohlášením nařízení ES za neplatné v rámci řízení o předběžné otázce dochází k zneplatnění nařízení ES s účinky *ex tunc*, ledaže by sám ESD v rozsudku stanovil, že k zneplatnění dochází až s účinky *ex nunc*, nebo dokonce s účinky až od okamžiku přijetí nového nařízení ES zhojujícího vady zneplatněného nařízení.

Zneplatní-li však ESD v rámci řízení o předběžné otázce nařízení ES s účinky *ex nunc*, tak zároveň jako zásada platí, že pro ty, co se ještě před vynesením zneplatňujícího rozsudku ESD začali soudně či administrativně dovolávat zneplatnění dotyčného nařízení, respektive aktu vydaného na jeho základě, tak pro ně toto zneplatnění není s účinky *ex nunc*, ale *ex tunc*<sup>104</sup>.

### 9. 3 Řízení o náhradu škody

ESD může prohlásit nařízení ES za neplatné i v rámci řízení o náhradu škody podle čl. 235 SES<sup>105</sup>. Uvádí-li žalobce, že škoda mu byla Společenstvím způsobena přijetím vadného nařízení ES, posoudí ESD již v rámci daného řízení o náhradu škody otázku platnosti dotyčného nařízení ES<sup>106</sup>.

<sup>101</sup> Věc 314/85 Foto – Frost, SbSD 1987, s. 4119, odst. 13 – 17.

<sup>102</sup> Věc C – 162/96 Racke v. Hauptzollamt Mainz, SbSD I – 1998, str. 3655, odst. 26. Z tohoto rozsudku vyplývá, že relevantním důvodem pro neplatnost nařízení ES by mohl být i rozpor s mezinárodním obyčejovým právem. V současnosti ve věci C-415/05 Yusuf je ESD postaven před otázku zda jediným relevantním důvodem pro neplatnost nařízení ES přijatého k provedení rezoluce Rady bezpečnosti OSN, může být, a to i v řízení o žalobě na neplatnost, rozpor s kogentními pravidly mezinárodního práva.

<sup>103</sup> Věc 4/79 Providence agricole de la Champagne v. ONIC, SbSD 1980, str. 28, 23, odst. 44, 45.

<sup>104</sup> Věc C – 228/92, Roquettes Frères, SbSD I – 1994, str. 1445, odst. 17.

<sup>105</sup> Blíže Schermers G., Waelbroeck D., „Judicial protection in the European Union“, Sixth edition, Kluwer Law International, 2001, str. 537.

<sup>106</sup> Věc 43/72 Merkur, SbSD 1973, str. 1069, odst. 5 – 8.

Na okraj je možno zmínit, že kromě neplatnosti nařízení ES v souvislosti se třemi výše uváděnými druhy řízení před ESD, přichází do úvahy, byť spíše teoreticky než prakticky, i nicotnost nařízení ES<sup>107</sup>. Prohlášení nařízení ES za nicotné (tj. za nikdy neexistující) by připadalo do úvahy pouze tehdy, kdyby dotyčné nařízení bylo stíženo obzvláště závažnými a zjevnými vadami<sup>108</sup>.

## 10. Neaplikovatelnost nařízení ES z důvodu jeho protiprávnosti

Jak již bylo uvedeno, je aktivní legitimace fyzických a právnických osob k napadení nařízení ES přímou žalobou na neplatnost u ESD velmi omezena. Vedle již zmiňovaného řízení o předběžné otázce, popř. řízení o náhradu škody je dalším institutem, jež toto omezení do značné míry kompenzuje, tzv. námitka protiprávnosti nařízení ES<sup>109</sup>. Tento institut lze uplatnit pouze před ESD, resp. Soudem I. stupně, nelze ho tudíž uplatnit před vnitrostátním soudem.

Podle převažujícího názoru<sup>110</sup> mohou námitku protiprávnosti nařízení ES uplatňovat pouze fyzické či právnické osoby, nikoliv tedy členské státy. Námitku protiprávnosti lze uplatnit pouze v rámci řízení před ESD, jež bylo zahájeno na základě některé z přímých žalob. Námitka protiprávnosti tudíž není samostatnou žalobou, jde o institut incidenčního charakteru<sup>111</sup>. Nejčastěji k uplatnění námitky protiprávnosti nařízení ES dochází tehdy, kdy jednotlivec žalobou na neplatnost podle čl. 230 SES napadne jemu určené rozhodnutí ES (např. v soutěžně právní oblasti), a kdy jednotlivec má za to, že napadené rozhodnutí ES není protiprávní samo o sobě, nýbrž proto, že bylo vydáno na základě protiprávního (neplatného) nařízení ES<sup>112</sup>.

Shledá-li ESD námitku protiprávnosti nařízení ES oprávněnou, a to z některého z důvodů uvedených v čl. 230 Smlouvy ES, prohlásí dotyčné nařízení ES za neaplikovatelné pro účely daného řízení. V návaznosti na to pak ESD samozřejmě prohlásí za neplatný akt

<sup>107</sup> V praxi se prozatím vyskytly pouze případy, kdy ESD respektive Soud I. stupně prohlásil za nicotné rozhodnutí ES, nikoliv tedy nařízení ES. Věc T – 79/89, BASF AG v. Komise, SbSD II – 1992, str. 315.

<sup>108</sup> Věc C – 137/92 P Komise v. BASF, SbSD I – 1994, str. 255, odst. 48 – 50.

<sup>109</sup> Čl. 241 Smlouvy ES.

<sup>110</sup> Brealey M. a Hoskins M. „Remedies in EC Law“, Sweet and Maxwell, Londýn 1998, str. 332.

<sup>111</sup> Věc 33/80 Albin v. Rada a Komise, SbSD 1981, str. 2141, odst. 17.

<sup>112</sup> Věc 92/78 Simmenthal v. Komise, SbSD 1979, str. 1777, odst. 34 – 43.

vydaný na základě takového neaplikovatelného nařízení ES, tj. prohlásí za neplatné rozhodnutí ES, jež bylo napadeno žalobou na neplatnost, která byla úspěšná právě pro úspěšné uplatnění námitky protiprávnosti dotyčného nařízení ES.

Námitkou protiprávnosti nařízení ES tak lze dosáhnout pouze jeho neaplikovatelnosti nikoliv jeho neplatnosti. Navíc, formálně vzato, touto námitkou lze dosáhnout pouze neaplikovatelnosti nařízení ES s účinky *inter partes*. Nikoliv tedy s účinky *erga omnes*<sup>113</sup>.

Účinkem prohlášení dotyčného nařízení ES za neaplikovatelné na základě námitky protiprávnosti je však i vznik povinnosti orgánu EU jež takovéto nařízení vydal učinit opatření k odstranění protiprávnosti tohoto nařízení, a to jeho úpravou či zrušením<sup>114</sup>.

## 11. Pozastavení aplikovatelnosti nařízení ES

Zatímco prohlásit nařízení ES za neplatné může pouze ESD, tak pozastavit aplikovatelnost nařízení ES, mohou vedle ESD<sup>115</sup> i vnitrostátní soudy.

Vyplývá to zejména z rozsudku ESD ve věci *Zuckerfabrik*<sup>116</sup> a *Atlanta*<sup>117</sup>.

Podle prvního ze zmiňovaných rozsudků mohou vnitrostátní soudy pozastavit aplikovatelnost nařízení ES, o němž se domnívají, že je neplatné tak, že předběžným opatřením pozastaví aplikovatelnost (vykonatelnost) vnitrostátních aktů vydaných na jeho základě (např. celního výměru, jímž je uložena podle nařízení ES určitá dávka).

Podle druhého ze zmiňovaných rozsudků mohou vnitrostátní soudy pozastavit aplikovatelnost nařízení ES i tak, že předběžným opatřením prozatímně upraví situaci účastníka řízení jinak, než stanoví nařízení ES (např. přiznají účastníku řízení vyšší výrobní kvótu, než stanoví nařízení ES).

Vnitrostátní soudy mohou pozastavit aplikovatelnost nařízení ES pouze s účinky *inter partes*. Nikoli tedy s účinky *erga omnes*<sup>118</sup>.

<sup>113</sup> Spojené věci 15-33/73 *Schots – Kortner v. Komise a Evropský Parlament*, SbSD 1974, str. 177 až 191, odst. 36.

<sup>114</sup> Spojené věci 75 a 117/82 *Razzouk a Beydoun v. Komise*, SbSD 1984, str. 1509, odst. 19.

<sup>115</sup> Čl. 243 SES.

<sup>116</sup> Spojené věci C – 143/88 a C – 92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest*, SbSD 1991, str. 415.

<sup>117</sup> Věc C – 465/93, *Atlanta Fruchthandelgesellschaft*, SbSD I – 1995, str. 3761.

<sup>118</sup> Věc C-143/88 *supra* pozn. 116 odst. 17.



Navíc, vnitrostátní soudy mohou pozastavit aplikovatelnost nařízení ES pouze za splnění určitých komunitárních podmínek, jež odpovídají podmínkám, za kterých může pozastavit aplikovatelnost nařízení ES samotný ESD.

Komunitárními podmínkami, jež vyplývají ze dvou výše uvedených rozsudků, a jež musí být splněny, aby vnitrostátní soudy mohly pozastavit aplikovatelnost nařízení ES jsou<sup>119</sup>:

- a) vnitrostátní soud musí mít vážnou pochybnost o platnosti daného nařízení ES a musí zároveň s vydáním příslušného předběžného opatření postoupit ESD předběžnou otázku platnosti daného nařízení, ledaže by tato otázka již byla předmětem posuzování ESD v jiném řízení,
- b) účastníkovi řízení by bez pozastavení aplikace nařízení ES hrozila v mezidobí do konečného rozhodnutí otázka platnosti dotyčného nařízení ES vážná a nenapravitelná škoda,
- c) vnitrostátní soud by měl vzít do úvahy i zájmy Společenství. Pokud by tedy v důsledku pozastavení aplikovatelnosti nařízení ES potenciálně hrozila Společenství finanční újma, měl by vnitrostátní soud možnosti vzniku této újmy zamezit, či snížit např. požadavkem na složení příslušné jistiny, nebo jinou garancí od účastníka řízení,
- d) vnitrostátní soud nesmí nařizovat, resp. musí zrušit předběžné opatření, v jehož důsledku dochází k pozastavení aplikovatelnosti nařízení ES, pokud ESD rozhodne, že důvody, jež podle vnitrostátního soudu zpochybňují platnost dotyčného nařízení, nemají na jeho platnost vliv.

Je evidentní, že výše uvedené komunitární podmínky značně omezují praktickou využitelnost možnosti vnitrostátních soudů pozastavit aplikovatelnost nařízení ES, o nichž se domnívají, že jsou neplatné. Na druhé straně však garantují jednotný přístup soudů všech členských států v otázce pozastavení aplikovatelnosti nařízení ES.

---

<sup>119</sup> Podrobněji k jednotlivým podmínkám Breauly, Hoskins op. cit. 110 str. 163.

## 12. Kategorizace nařízení ES

Nařízení ES lze kategorizovat podle celé řady kritérií. Např. podle toho, kdo je vydal, je lze členit na vydaná Radou, Radou ve spolupráci s Evropským parlamentem, Komisí nebo Evropskou centrální bankou. Relevance tohoto členění je mj. v tom, že pouze ty orgány, které nařízení ES vydaly, jsou pasivně legitimovány k řízení o žalobě na neplatnost dotyčného nařízení ES.

Dále je možno nařízení ES členit podle předmětu jejich úpravy. Přehled platných předpisů ES a EU, který je součástí databáze Eur-lex ([www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)) např. rozčleňuje veškerá platná nařízení ES do 20 různě obsahově zaměřených kapitol. Z názvů jednotlivých kapitol – 1. Obecné, finanční a institucionální otázky, 2. Celní unie a volný pohyb zboží, 3. Zemědělství, 4. Rybolov, 5. Volný pohyb pracovníků a sociální politika, 6. Právo usazování a volný pohyb služeb, 7. Dopravní politika, 8. Politika v oblasti hospodářské soutěže, 9. Daně, 10. Hospodářská a měnová politika a volný pohyb kapitálu, 11. Vnější vztahy, 12. Energetika, 13. Průmyslová politika a vnitřní trh, 14. Regionální politika a koordinace strukturálních nástrojů, 15. Životní prostředí, spotřebitelé a ochrana zdraví, 16. Věda, informace, vzdělávání a kultura, 17. Právo podniků, 18. Společná zahraniční a bezpečnostní politika, 19. Prostor svobody, bezpečnosti a práva, 20. Evropa občanů - je možno dovozovat jak obsahovou systematiku nařízení ES, tak jejich značnou obsahovou rozmanitost.

Z počtu nařízení ES v jednotlivých kapitolách lze pak dovozovat intenzitu regulace příslušných oblastí úpravy prostřednictvím nařízení ES. Zatímco např. kapitola 20 obsahuje všeho všudy jedno nařízení, tak kapitola 3 jich obsahuje několik stovek<sup>120</sup>.

Nařízení ES lze členit i podle právního základu jejich přijetí. Za základní je možné považovat ta nařízení ES, co mají svůj přímý právní základ v některém z článků Smlouvy ES. Za prováděcí nařízení ES je možno považovat ta nařízení ES, která mají svůj přímý právní základ v příslušném zmocňovacím článku<sup>121</sup> základního nařízení ES.

Členění nařízení ES na základní a prováděcí má značnou relevanci z hlediska jejich vnitrostátní aplikace a interpretace. Jde o to, že prováděcí nařízení ES často zajišťují vnitrostátní aplikovatelnost základních nařízení ES. Rovněž tak jde o to, že prováděcí nařízení

<sup>120</sup> Zajímavé kvantitativní údaje ve vztahu k nařízením ES lze najít v článku J. Palivce „Kvantifikační analýza procesu aproximace práva ČR s právem ES“, Právník 1/2005, str.29.

<sup>121</sup> K požadavkům na konkrétnost příslušných zmocňovacích článků srov. věc C – 240/90 SRN v. Komise, SbSD I – 1992, str. 5383, odst. 36 a 41.

ES je nutno aplikovat a vykládat ze strany vnitrostátních aplikačních orgánů v souladu se základními nařízeními ES, jež provádějí<sup>122</sup>. Konečně jde o to, že rozpor prováděcího nařízení ES s prováděným základním nařízením ES je důvodem pro prohlášení prováděcího nařízení za neplatné ze strany ESD<sup>123</sup>.

Je – li přímým či nepřímým právním základem přijetí nařízení ES Hlava IV Smlouvy ES<sup>124</sup>, vztahuje se na takovéto nařízení ES v návaznosti na čl. 68 Smlouvy ES zvláštní režim řízení o předběžné otázce. Specifičnost tohoto režimu spočívá i v tom, že až vnitrostátní soudy rozhodující danou věc v posledním stupni a pouze ony (nikoliv tedy už níže instanční soudy) mohou resp. musí postoupit ESD předběžnou otázku platnosti a výkladu nařízení ES vydaných podle Hlavy IV. Navíc v návaznosti na čl. 68 Smlouvy ES platí, že o výklad nařízení ES přijatých na základě Hlavy IV mohou ESD požádat nejen vnitrostátní soudy prostřednictvím řízení o předběžné otázce podle čl. 234 Smlouvy ES, ale i členské státy (tj. přes příslušný orgán zastupující členský stát před ESD i implementační- legislativní orgány členského státu), a to postupem podle čl. 68/3 Smlouvy ES.

Z hlediska vnitrostátní aplikace a implementace nařízení ES je zřejmě nejrelevantnější kategorizace nařízení ES jednak podle toho, zda jsou či nejsou vnitrostátně přímo aplikovatelná (ve druhém z výše uvedených smyslů), a dále podle toho, zda vyžadují či nevyžadují svoji vnitrostátní implementaci.

Jak bude podrobněji vysvětleno níže<sup>125</sup>, jsou vnitrostátně přímo aplikovatelná, taková nařízení, respektive jejich pravidla, jež jsou z hlediska svého obsahu natolik přesná a bezpodmínečná, že ke své vnitrostátní aplikovatelnosti nevyžadují svoji konkretizaci či doplnění v implementačním-prováděcím, ať už vnitrostátním či komunitárním, opatření.

Rovněž níže<sup>126</sup> bude detailně podáno, že nařízení ES, jež vyžadují svoji vnitrostátní implementaci, jsou ta nařízení, u nichž bez jejich vnitrostátní implementace není zajištěná jejich úplná a efektivní vnitrostátní aplikovatelnost, tedy jejich úplné a efektivní uplatnění v aplikační praxi.

Základní problém se členěním nařízení ES podle toho zda jsou či nejsou vnitrostátně přímo aplikovatelná, a podle toho, zda vyžadují či nevyžadují svoji vnitrostátní implementaci,

---

<sup>122</sup> Blíže níže kapitola VII.

<sup>123</sup> Viz. výše bod 9 této kapitoly.

<sup>124</sup> Jedná se např. o nařízení ES z oblasti justiční spolupráce v občanskoprávních věcech (čl. 65 Smlouvy ES).

<sup>125</sup> Viz níže kapitola II.

<sup>126</sup> Viz níže kapitola IV.

je ten, že toto členění nelze jednoznačně dovodit např. z názvu nařízení ES<sup>127</sup>, či z jeho právního základu.

Nezbytným předpokladem rozčlenění nařízení ES podle těchto dvou kritérií je důkladná obsahová analýza příslušných nařízení. Nutným předpokladem členění nařízení ES na vyžadující a nevyžadující vnitrostátní implementaci je navíc i komplexní analýza stávající vnitrostátní i mezinárodní právní základny členského státu, a to z toho hlediska, zda v něčem nebrání úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti příslušných nařízení ES<sup>128</sup>.

Nařízení ES vyžadující svoji vnitrostátní implementaci pak lze dále členit podle toho, jaký typ vnitrostátních implementačních opatření potřebují ke své vnitrostátní implementaci. Tj. podle toho, zda ke své vnitrostátní implementaci vyžadují přijetí vnitrostátních implementačních opatření konkrétně doplňujícího charakteru, institucionálně kompetenčního charakteru, procesně sankčního a kontrolního charakteru, adaptačně derogálního charakteru nebo mezinárodně právního charakteru.<sup>129</sup>

Určitou relevanci z hlediska vnitrostátní aplikace a implementace nařízení ES má i členění nařízení ES podle toho, odkdy vstupují v platnost či použitelnost<sup>130</sup>, podle toho, zda případně umožňují členským státům odchýlit se od úpravy v nich obsažené<sup>131</sup>, či podle toho zda případně výjimečně umožňují svoji vnitrostátní transpozici.<sup>132</sup>

### **13. Nařízení ES po případném vstupu Smlouvy o Ústavě pro Evropu v platnost**

I když je v současnosti vzhledem k zamítavým referendům ve Francii a v Nizozemí velmi nepravděpodobné, že Smlouva o Ústavě pro Evropu<sup>133</sup> (dále jen Ústavní smlouva nebo SÚE) vůbec někdy vstoupí v platnost, není od věci se zmínit o případných dopadech této Ústavní smlouvy na stávající podobu a charakter nařízení ES.

---

<sup>127</sup> Z názvu nařízení ES lze však často dovodit, zda se jedná o prováděcí či základní nařízení. Srov. např. nařízení Komise č. 489/2005, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady č. 1785/2003, pokud jde o určení intervenčních center a o převzetí neloupané rýže intervenčními agenturami.

<sup>128</sup> Bliže níže kapitola IV.

<sup>129</sup> Bliže k jednotlivým typům vnitrostátních implementačních opatření k nařízením ES níže kapitola IV bod 5.

<sup>130</sup> Viz výše bod 7 této kapitoly.

<sup>131</sup> Nařízením toto umožňujícím je např. nařízení č. 3820/85 o harmonizaci některých sociálních předpisů v oblasti silniční dopravy. Srov. článek 11 tohoto nařízení.

<sup>132</sup> K výjimečné přípustnosti transpozice nařízení ES níže kapitola IV bod 2.

<sup>133</sup> Úřední věstník EU C 310 z 16.12.2004.

Tyto dopady vyplývají především z totální terminologické reklasifikace sekundárních komunitárních a unijních aktů, kterou Ústavní smlouva ve svých člancích I – 33 až 37 předvídá<sup>134</sup>.

Ve vztahu k nařízením ES tato terminologická reklasifikace konkrétně znamená, že pokud Ústavní smlouva vstoupí v platnost, tak se nově přijímané akty, které jsou podle stávající terminologie článku 249 Smlouvy ES označovány za nařízení ES, budou označovat buď za evropské zákony<sup>135</sup>, nebo za evropská nařízení v přenesené pravomoci<sup>136</sup>, nebo za evropská prováděcí nařízení<sup>137</sup>. V zásadě dojde k tomu, že stávajícím základním nařízením ES budou svými účinky odpovídat evropské zákony<sup>138</sup>. Stávajícím prováděcím nařízením ES pak budou odpovídat oba typy evropských nařízení.

Určitý problém je ovšem v tom, že oba typy evropských nařízení nebudou svými vlastnostmi odpovídat pouze stávajícím prováděcím nařízením ES. Ústavní smlouva totiž stanoví<sup>139</sup>, že evropská nařízení budou mít z hlediska svých vnitrostátních účinků jakousi duální povahu. Budou moci být jak přímo použitelná a v celém rozsahu závazná, tak závazná pouze co do výsledků, jichž má být dosaženo a tudíž vyžadující vnitrostátní transpozici. Evropská nařízení v přenesené pravomoci i evropská prováděcí nařízení tak v budoucnu, pokud Ústavní smlouva vstoupí v platnost, budou díky své duální povaze odpovídat nejen stávajícím prováděcím nařízením ES, ale i stávajícím prováděcím směrnícím ES.

Na této nastíněné terminologické reklasifikaci lze podle mého názoru spatřovat, na straně jedné některá kosmetická pozitiva, na straně druhé však některá zásadní negativa.

Kosmetickým pozitivem je např. to, že už z označení příslušného aktu bude vždy jasné zda se jedná o základní – legislativní akt, nebo o akt implementační. U stávajících nařízení ES je toto někdy patrné až z té části jejich preambule, jež stanoví právní základ pro jejich přijetí. Určitým kosmetickým pozitivem je i to, že do dosud ne zcela vyřešených vztahů mezi nařízením ES<sup>140</sup> je vnášena jednoznačná hierarchie.

<sup>134</sup> Blíže k této reklasifikaci Craig P. „The Hierarchy of Norms“ ve sborníku *EU Law for the Twenty-First Century*, editor Tridimas Takis, Hart Publishing 2004, str. 76.

<sup>135</sup> Čl. I – 33 SÚE.

<sup>136</sup> Čl. I – 36 SÚE.

<sup>137</sup> Čl. I – 37 odst. 4 SÚE.

<sup>138</sup> Srov. totožnou definici nařízení ES v čl. 249 SES a evropských zákonů čl. I – 33 SÚE.

<sup>139</sup> Srov. čl. I-33/1 odst. 4 SÚE

<sup>140</sup> Viz. níže kapitola VII bod 2.

Zásadní negativa jsou minimálně dvě. První negativum vyplývá z již zmiňované duální povahy budoucích evropských nařízení. Označení evropské nařízení v přenesené pravomoci a evropské prováděcí nařízení už nebude zahrnovat pouze přímo použitelné a v plném rozsahu závazné akty (tj. stávající „prováděcí“ nařízení ES) ale bude zahrnovat i co jen do výsledku závazné a vnitrostátní transpozici vyžadující akty (tj. stávající „prováděcí“ směrnice ES).

Zjednodušeně řečeno, v budoucnu, pokud Ústavní smlouva vstoupí v platnost, budou za evropská nařízení často označovány i akty, které jsou v současnosti označovány za směrnice ES. V budoucnu by tudíž bohužel nebylo s označením aktu za evropské nařízení vždy spojeno to, že se jedná o v celém rozsahu závazný a přímo použitelný, tj. vnitrostátní transpozici nevyžadující akt.

Druhým zásadním negativem terminologické revoluce je, že nová terminologie by se vztahovala pouze na akty přijímané po případném vstupu Ústavní smlouvy v platnost. Po dlouhou přechodnou dobu by tak zde souběžně existovaly akty označované podle stávající terminologie i akty označované podle terminologie nové. Vedle přímo použitelných, tj. vnitrostátní transpozici nevyžadujících nařízení ES, by tedy existovala i evropská nařízení, jež by byla přímo použitelná jen někdy. Systém sekundárních aktů EU by tak co do celkové přehlednosti, transparentnosti a srozumitelnosti měl hodně daleko.

## Kapitola II.

### Přímá aplikovatelnost nařízení ES

#### Úvodem

Jak již bylo naznačeno v předchozí kapitole, je možné rozlišovat mezi přímou vnitrostátní aplikovatelností nařízení ES ve smyslu jejich aplikovatelnosti v členských státech bez vnitrostátní transpozice či transformace a přímou vnitrostátní aplikovatelností nařízení ES ve smyslu jejich aplikovatelnosti v členských státech bez vnitrostátní popř. komunitární implementační konkretizace či doplnění. Zatímco přímo aplikovatelná ve smyslu nevyžadující ke své vnitrostátní aplikovatelnosti svoji vnitrostátní transpozici či transformaci jsou nařízení ES vždy, tak přímo aplikovatelná ve smyslu nevyžadující ke své vnitrostátní aplikovatelnosti svoji implementační konkretizaci či doplnění jsou nařízení ES, respektive jejich pravidla jen někdy.

A právě z tohoto důvodu je předmětem zájmu této kapitoly pouze přímá vnitrostátní aplikovatelnost nařízení ES, respektive jejich pravidel ve druhém smyslu.

U přímé aplikovatelnosti nařízení ES ve druhém smyslu spolu velmi úzce a v podstatě neoddělitelně souvisí problematika přímé aplikovatelnosti nařízení ES jako předpisu a problematika přímé aplikovatelnosti jeho jednotlivých pravidel. Proto se v této kapitole, ale i v celé monografii, často hovoří o „přímé aplikovatelnosti nařízení ES, respektive jejich pravidel“. Jde totiž o to, že nařízení ES jako předpis je přímo aplikovatelné, a to ve smyslu nevyžadující svoji implementační konkretizaci či doplnění, pouze tehdy když jsou v tomto smyslu přímo aplikovatelná všechna jeho pravidla či části. Obsahuje-li tedy nařízení ES kromě pravidel nevyžadujících svoji implementační konkretizaci či doplnění i pravidla, která toto vyžadují, není sice nařízení ES jako předpis ve výše uvedeném smyslu přímo aplikovatelné, přímo vnitrostátně aplikovatelná jsou však samozřejmě ta jeho pravidla, která svoji implementační konkretizaci či doplnění nevyžadují.

## 1. Základní kritérium přímé aplikovatelnosti nařízení ES

Vnitrostátně přímo aplikovatelnými ve druhém z výše uvedených smyslů jsou nařízení ES, respektive jejich pravidla, pouze tehdy, kdy ke své vnitrostátní aplikovatelnosti nevyžadují svoji implementační konkretizaci, popř. doplnění. Přesněji řečeno přímo aplikovatelnými v tomto smyslu jsou pouze ta nařízení ES, respektive ta jejich pravidla, která jsou z hlediska svého obsahu natolik přesná a bezpodmínečná, že ke své vnitrostátní aplikovatelnosti nevyžadují svoji konkretizaci či doplnění v implementačním-prováděcím, ať už vnitrostátním či komunitárním, opatření<sup>141</sup>.

Konkrétně ve věci Monte Arcosu<sup>142</sup> ESD shledal, že články 2/5 a 5/5 nařízení ES č. 797/85 a 2328/91 o zlepšení efektivnosti zemědělských struktur nejsou dostatečně přesné a bezpodmínečné, aby byly za daných okolností přímo vnitrostátně aplikovatelné.

V této věci šlo o to, že Itálie nepřijala veškerá potřebná prováděcí opatření konkretizačního a doplňujícího charakteru ke zmiňovaným článkům nařízení ES č. 797/85 a 2328/91. Tyto články identicky stanoví, že :

„Členské státy definují pro účely tohoto nařízení pojem farmář provozující zemědělskou činnost jako svoji činnost hlavní.

Takováto definice musí ve vztahu k fyzickým osobám zahrnovat minimálně podmínku, že příjem ze zemědělské činnosti musí dosahovat alespoň 50% celkového příjmu a že čas věnovaný zemědělské činnosti musí dosahovat alespoň 50% celkového pracovního času.

Na základě kritérií uvedených v předchozím pododstavci, definují členské státy pojem farmář provozující svoji činnost jako činnost hlavní i ve vztahu k jiným osobám než osobám fyzickým.,,

Itálie však svými prováděcími předpisy pouze definovala, kdy lze za farmáře provozující zemědělskou činnost jako činnost hlavní považovat fyzické osoby a družstva. Nedefinovala tedy, kdy lze za farmáře ve výše uvedeném smyslu považovat i obchodní společnosti.

Když se pak obchodní společnost Monte Arcosu domáhala toho, aby byla zapsána do rejstříku farmářů provozujících zemědělskou činnost jako činnost hlavní a získala tak možnost

<sup>141</sup> Věc 87/82 Rogers v. Darthenay, SbSD 1983, str.1579 odst. 11. Srov. též závěr Generálního advokáta Geelhoeda ve věci C – 253/00 Muñoz odst. 37

<sup>142</sup> Věc C – 403/98 Monte Arcosu, SbSD I – 2001, str. 103.



zvýhodněného daňového zacházení, jakož i možnost přístupu k zemědělským subvencím, byla odmítnuta. A to z toho důvodu, že zde neexistoval žádný italský prováděcí-implemenční předpis, který by definoval za jakých podmínek lze obchodní společnosti považovat za farmáře ve výše uvedeném smyslu.

Italská společnost se proto obrátila na italský soud a domáhala se zapsání do příslušného rejstříku přímo na základě výše uváděných článků nařízení ES. Italský soud v této souvislosti postoupil ESD předběžnou otázku, zda za situace, kdy Itálie nepřijala příslušný prováděcí předpis, je možno bezprostředně aplikovat zmiňované články nařízení ES, a to k posouzení toho, zda je možno dotčenou obchodní společnost považovat za farmáře ve výše uvedeném smyslu, a zda tudíž existuje její nárok na zapsání do rejstříku farmářů.

ESD konstatoval, že dotyčné články nařízení ES nemohou být za daných okolností přímo aplikovatelné. Argumentoval zejména tím, že dotyčné články nařízení ponechávají členským státům značný prostor k uvážení ohledně toho, jak svým prováděcím opatřením definovat podmínky, za kterých lze obchodní společnosti považovat za farmáře ve výše uvedeném smyslu. Jinak řečeno ESD došel k závěru, že příslušné články nařízení ES nejsou natolik přesné a bezpodmínečné, aby v dané situaci ke své vnitrostátní aplikovatelnosti nevyžadovaly svoji konkretizaci ve vnitrostátním prováděcím opatření.

Shmout tudíž lze, že základním komunitárním kriteriem přímé vnitrostátní aplikovatelnosti nařízení ES respektive jejich pravidel je dostatečná přesnost a bezpodmínečnost jejich obsahu k tomu, aby i bez své implemenční konkretizace či doplnění byla vnitrostátně aplikovatelná<sup>143</sup>.

Doplnit je možno, že ESD zdůrazňuje kriterium dostatečné přesnosti jako předpoklad přímé vnitrostátní aplikovatelnosti zejména u těch pravidel nařízení ES, která zakládají povinnosti jednotlivců<sup>144</sup>, respektive u těch pravidel nařízení ES jejichž porušení s sebou pro jednotlivce nese finanční postih<sup>145</sup>.

Podle ESD je předpokladem přímé aplikovatelnosti takovýchto pravidel nařízení ES vůči dotčeným osobám to, že jsou natolik jasná a přesná, že dotčeným osobám umožňují přesně

<sup>143</sup> Jako příklad nařízení ES, jehož pravidla jsou dostatečně přesná a bezpodmínečná, aby i bez své implemenční konkretizace byla vnitrostátně aplikovatelná, je možno uvést nařízení č. 261/2004 o náhradách a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů. Příslušné články tohoto nařízení přesně stanoví jaké jsou nároky cestujících ve výše uvedených případech, a jsou proto v členských přímo aplikovatelné.

<sup>144</sup> Věc C – 108/01 Consorzio del Prosciutto di Parma and Salmificio S. Rita SpA v. Asda Stres Ltd. and Hygrade Foods Ltd., SbSD I- 2003, str. 5121, odst. 88 a 89.

<sup>145</sup> Věc 349/85 Dánsko v. Komise ES, SbSD 1988, str. 169, odst. 16.

zjistit rozsah jejich povinností<sup>146</sup>. Navíc ohledně výkladu a aplikace takovýchto pravidel nařízení ES platí podle ESD to, že je lze vykládat a aplikovat pouze v takovém jejich významu, který odpovídá obvyklému významu v nich použitých slov<sup>147</sup>.

## 2. Pozitivní a negativní přímá aplikovatelnost nařízení ES

Při posuzování, zda dotyčné nařízení ES, respektive jeho pravidlo je přímo aplikovatelné, tj. zda je z hlediska svého obsahu natolik přesné a bezpodmínečné, aby bez své implementační konkretizace či doplnění bylo vnitrostátně aplikovatelné, je třeba zohledňovat, zda dotyčné nařízení ES má být přímo aplikováno pro účely pozitivní nebo negativní aplikace.

O přímou pozitivní aplikaci nařízení ES jde přitom tehdy, kdy je dotyčné nařízení, respektive jeho pravidlo, přímo vnitrostátně aplikováno za účelem konkrétní – pozitivní úpravy určité situace.

O přímou negativní aplikaci pak jde tehdy, kdy je dotyčné nařízení, respektive jeho pravidlo, přímo vnitrostátně aplikováno pouze za účelem přezkumu právnosti (slučitelnosti s nařízením ES) vnitrostátních předpisů a aktů vydaných na jejich základě<sup>148</sup>. V případě negativní aplikace dotyčného nařízení ES, respektive jeho pravidla, tudíž jde o jeho přímou aplikaci pouze za účelem dosažení neaplikace s ním neslučitelného vnitrostátního předpisu, a tím i dosažení zrušení případných individuálních aktů vydaných na základě takového předpisu<sup>149</sup>. Negativní aplikace nařízení ES tak umožňuje pouze dosažení neaplikace s ním neslučitelného vnitrostátního předpisu na úpravu určité situace, neumožňuje však již, na rozdíl od aplikace pozitivní, dosažení konkrétní – pozitivní úpravy dané situace.

K přímé pozitivní aplikaci dotčeného nařízení ES respektive jeho pravidla tak může být zapotřebí jiná míra jeho přesnosti a bezpodmínečnosti než k jeho přímé aplikaci negativní. Mohou se proto vyskytnout případy, kdy dotyčné nařízení ES, respektive jeho pravidlo, není dostatečně přesné a bezpodmínečné, pro účely pozitivní přímé aplikace, ale je dostatečně přesné a bezpodmínečné pro účely negativní přímé aplikace.

<sup>146</sup> Věc C – 209/96 Velká Británie v. Komise ES, SbSD I – 1998, str. 5655, odst. 35.

<sup>147</sup> Věc 349/85 supra pozn. 145, odst. 16. Blíže níže kapitola VII.

<sup>148</sup> Věc 230/78 Eridania, SbSD 1979, str. 2749, odst. 34.

<sup>149</sup> Blíže k pozitivní a negativní aplikaci komunitárního práva S. Prechal: Does direct effect still matter? Common Market Law Review 37/2000, str. 1048;

Konkrétně v uváděném případě Monte Arcosu se článek 5/5 nařízení ES č. 2328/91 ukázal být nedostatečně přesný a bezpodmínečný pro účely přímé vnitrostátní pozitivní aplikace, tj. pro účely posouzení, kdy lze obchodní společnosti považovat za farmáře provozující zemědělskou činnost jako činnost hlavní.

Tento článek by však již mohl být dostatečně přesný a bezpodmínečný pro účely jeho přímé vnitrostátní negativní aplikace. Tj. např. pro účely dosažení neaplikace vnitrostátního prováděcího předpisu, jež by přesahoval přípustné meze volného uvážení vyplývající z článku 5/5 nařízení. Takovýmto prováděcím předpisem, jež by nepřipustně přesahoval tyto meze by např. určitě byl předpis, který by stanovil, že za farmáře provozující zemědělskou činnost jako činnost hlavní je možno považovat i subjekty jejichž příjem ze zemědělské činnosti nedosahuje 50% celkového příjmu.

### 3. Analogie s aplikací vnitrostátních zákonů

Problematika přímé aplikovatelnosti nařízení ES je někdy přirovnávána<sup>150</sup> k problematice aplikovatelnosti vnitrostátních zákonů. I některé vnitrostátní zákony, respektive jejich pravidla, mohou ke své aplikovatelnosti na předmětné situace vyžadovat svoji konkretizaci či doplnění v prováděcích zákonech, vládních nařízeních či ministerských vyhláškách.

V této souvislosti je možné zaznamenat zatím spíše ojedinělé názory<sup>151</sup> poukazující na zbytečnost a možnou kontraproduktivnost komunitárních kritérií přímé vnitrostátní aplikovatelnosti nařízení ES. Podle těchto názorů by vnitrostátní orgány aplikující právo měly přistupovat k otázce přímé vnitrostátní aplikovatelnosti nařízení ES úplně stejně jako přistupují k otázce aplikovatelnosti vnitrostátních zákonů na předmětné situace.

Jinými slovy řečeno tyto názory jsou pro to, aby analogická národní kritéria dostatečné přesnosti a bezpodmínečnosti k aplikovatelnosti zákonů byla aplikována i na otázku přímé vnitrostátní aplikovatelnosti nařízení ES. Tyto názory jsou tudíž pro to, aby příslušná komunitární kritéria, tedy kritéria vykládaná a v konečném důsledku posuzovaná ESD, byla nahrazena obdobnými, nikoliv však nutně stejnými kritérii národními, tedy kritérii vykládanými a posuzovanými národními soudy. Argumentováno je přitom např. tím, že se tak pro vnitrostátní aplikační orgány výrazně zjednoduší problematika přímé vnitrostátní

<sup>150</sup> Srov. Např. P.J.G. Kapteyn a P. VerLoren van Themaat, Introduction to the Law of the European Communities, Kluwer Law international 1998, str. 534.

<sup>151</sup> S. Prechal, Does direct effect still matter? Common Market Review 37/2000, str. 1048, nebo závěr Generálního advokáta Gelhoeda ve věci C – 253/00 Muñoz, odst. 45.

aplikovatelnosti nařízení ES, popř. i tím, že se tak může zvýšit míra této přímé aplikovatelnosti.

K těmto názorům lze mít minimálně dvě výhrady. Za prvé nelze vyloučit, že „nacionalizací“ komunitárních kritérií přímé vnitrostátní aplikovatelnosti nařízení ES, respektive jejich pravidel nedojde ke snížení míry této přímé aplikovatelnosti, a to v těch případech, kdy příslušná národní kritéria by byla restriktivnější než stávající kritéria komunitární.

Za druhé úplná nacionalizace kritérií přímé vnitrostátní aplikovatelnosti nařízení ES by nezbytně vedla ke snížení sjednocující ingerence ESD a tudíž ke zvýšení rizika nejednotné přímé aplikace nařízení ES v různých členských státech. I když zastánci „nacionalizace“ argumentují tím, že toto riziko lze značně snížit vyšší mírou harmonizace procesních předpisů členských států, otevřenou otázkou nicméně je, nakolik by byla takováto vyšší míra harmonizace realistická a nakolik účinně by dané riziko snižovala.

Osobně se domnívám, že v zájmu jednoty přímé aplikace nařízení ES v různých členských státech je prozatím předčasné nahrazovat komunitární kritéria přímé vnitrostátní aplikovatelnosti nařízení ES analogickými národními kritérii aplikovatelnosti zákonů.

#### **4. Důsledky přímé aplikovatelnosti nařízení ES**

Jsou-li nařízení ES, respektive jejich pravidla vnitrostátně přímo aplikovatelná, tj. jsou-li z hlediska svého obsahu natolik přesná a bezpodmínečná, že ke své vnitrostátní aplikovatelnosti nevyžadují svoji implementační konkretizaci či doplnění, jsou s tím spojeny některé zásadní důsledky.

Důsledkem pro jednotlivce je, že k ochraně svých práv a zájmů se mohou dovolávat přímé pozitivní i negativní aplikace takovýchto nařízení ES, respektive jejich pravidel před vnitrostátními orgány aplikujícími právo. Jednotlivci se přitom mohou dovolávat přímé aplikace takovýchto nařízení jak ve vertikální tak v horizontální rovině, tj. jak vůči státním subjektům tak vůči jiným jednotlivcům<sup>152</sup>. Vzato z jiného úhlu pohledu, je důsledkem přímé

<sup>152</sup> C-253/00 Munoz, SbSD I- 2002, s.7289, odst. 27-32. Srov. též Leanerts K., Nuffel P., Bray R. „Constitutional law of the European Union“ Thomson Sweet and Maxwell 2005, str. 765.

vnitrostátní aplikovatelnosti nařízení ES (samozřejmě pouze těch nařízení, respektive jejich pravidel, které se nějak dotýkají právního postavení jednotlivců), i jejich schopnost přímo založit práva, ale i povinnosti jednotlivců. Jinak řečeno, důsledkem přímé aplikovatelnosti nařízení ES, respektive jejich pravidel je jak jejich přímý/bezprostředný účinek ve svém širším pojetí (dovolatelnost jejich aplikace ze strany jednotlivců) tak jejich přímý/bezprostředný účinek ve svém užším pojetí (jejich schopnost založit vynutitelná subjektivní práva jednotlivců).\*

Důsledkem přímé aplikovatelnosti nařízení ES, respektive jejich pravidel pro vnitrostátní aplikační orgány je povinnost těchto orgánů aplikovat takováto nařízení ES respektive jejich pravidla, a to nejen tehdy, kdy se jejich aplikace dovolává účastník řízení, ale často i ex officio.

K problematice ex officio aplikace přímo aplikovatelných komunitárních pravidel ze strany vnitrostátních orgánů aplikujících právo se ESD vyslovil ve věci Van Schijndel<sup>153</sup>.

Podle tohoto rozsudku jsou vnitrostátní orgány aplikující právo povinny ex officio aplikovat přímo aplikovatelná komunitární pravidla zejména tehdy, kdy podle vnitrostátních procesních pravidel jsou povinny aplikovat právo ex officio<sup>154</sup>.

Vzhledem k tomu, že civilní procesní pravidla ČR vycházejí ze zásady iura novit curia, a že zakotvují poučovací povinnost soudu<sup>155</sup>, tedy vzhledem k tomu, že civilní procesní pravidla ČR zakotvují povinnost soudů aplikovat právní pravidla ex officio, je možno mít za to, že v civilním řízení je pro české soudy dána povinnost k ex officio aplikaci přímo aplikovatelných komunitárních pravidel vždy.

Podle rozsudku Van Schijndel nejsou však vnitrostátní aplikační orgány povinny ex officio aplikovat přímo aplikovatelná komunitární pravidla tehdy, kdy vnitrostátní procesní pravidla z ospravedlnitelných důvodů vylučují ex officio aplikaci právních pravidel pro určitý typ řízení<sup>156</sup>.

---

\* Detailně k širšímu a užšímu pojetí přímého/bezprostředného účinku komunitárního práva Prechal S., „Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union“ in Bamard, The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitution Debate?, Collected Courses of the Academy of European Law, Oxford University Press, 2007, str. 35 – 70.

<sup>153</sup> Spojené věci C – 430/93 a C – 431/93 Van Schijndel and Van Veen, SbSD 1995, s. 4705. Blíže k tomuto rozsudku srov. Prechal S. „Community Law in national courts: The lessons from Van Schijndel“ Common Market Law Review, 1998, č. 35, str. 691.

<sup>154</sup> Srov. odst. 13 rozsudku.

<sup>155</sup> Srov. § 118a OSŘ, srov. též Kühn Z. „Iura novit curia: aplikace starého principu v nových podmínkách“ Právní rozhledy, 2004, č.8, str.295.

<sup>156</sup> Srov. odst. 22 rozsudku.

Vzhledem k tomu, že ve správním soudnictví ČR mají účastníci řízení povinnost nejen skutkových, ale i právních tvrzení, a že jejich námitky, až na výjimky, vážou správní soud v rozsahu jeho přezkumu, lze mít za to, že v českém správním soudnictví není v zásadě dána povinnost k ex officio aplikaci přímo aplikovatelných komunitárních pravidel<sup>157</sup>.

V návaznosti na komunitární princip aplikační přednosti je s přímou aplikovatelností nařízení ES, respektive jejich pravidel spojen i důsledek v podobě povinnosti vnitrostátních aplikačních orgánů aplikovat takováto nařízení ES respektive jejich pravidla přednostně před s nimi neslučitelnými pravidly vnitrostátními. A právě problematice přednostní aplikace nařízení ES je věnována další kapitola disertační monografie.

---

<sup>157</sup> Bliže Passer J, Komunitární právo v akci“, ve sborníku z diskusního a vzdělávacího fóra „Směrnice ES v oblasti životního prostředí a české správní soudnictví, Public Interest Lawyers Association“, duben 2006.

## Kapitola III.

### Přednostní vnitrostátní aplikovatelnost nařízení ES

#### Úvodem

Jsou-li nařízení ES, respektive jejich pravidla přímo aplikovatelná, a to ve smyslu nevyžadující ke své vnitrostátní aplikovatelnosti svoji implementační konkretizaci či doplnění, potom jsou, v návaznosti na komunitární princip aplikační přednosti přímo aplikovatelných komunitárních pravidel, aplikovatelná na dané případy přednostně před případnými s nimi neslučitelnými vnitrostátními pravidly.

Komunitární princip aplikační přednosti přímo aplikovatelných komunitárních pravidel tudíž zajišťuje vnitrostátní aplikovatelnost přímo aplikovatelných pravidel nařízení ES i v těch případech, kdy vnitrostátní pravidla jsou s nimi v konfliktu.

Tento komunitární princip, jež je určující pro vztah přímo aplikovatelných komunitárních pravidel a vnitrostátních pravidel členského státu, není výslovně zakotven v primárním komunitárním právu. Jde o princip, který byl ze Smlouvy ES dovozen Evropským soudním dvorem, a to zejména v jeho rozsudcích *Costa v. Enel*<sup>158</sup> a *Simmenthal*<sup>159</sup>.

#### 1. Vymezení principu aplikační přednosti

Komunitární princip aplikační přednosti přímo aplikovatelných komunitárních pravidel je, obrazně řečeno, tvrdým jádrem širšího principu přednosti komunitárního práva před národním právem členských států<sup>160</sup>.

<sup>158</sup> Věc 6/64 *Costa v. ENEL*, SbSD 1964, s. 585.

<sup>159</sup> Věc 106/77 *Simmenthal*, SbSD 1978, s. 629.

<sup>160</sup> Širší komunitární princip přednosti komunitárního práva určuje vztah veškerého komunitárního práva (tj. nejen přímo aplikovatelného) a národního práva členských států, a to nejen v rovině aplikační, ale např. i v rovině výkladu či v rovině adaptačně derogací.

Např. Pelikánová vymezuje širší princip přednosti (primátu) komunitárního práva jako princip „určující vztah práva komunitárního a národního (členských států) takovým způsobem, že národní právo podléhá právu komunitárnímu, což znamená, že mu má obsahově odpovídat a že musí být vykládáno a aplikováno vždy

Z pohledu vnitrostátních orgánů aplikujících právo je možno tento komunitární princip aplikační přednosti vymezit jako princip, který je zavazuje přednostně aplikovat přímo aplikovatelná pravidla komunitární<sup>161</sup> před s nimi neslučitelnými vnitrostátními pravidly, a to bez ohledu na to jedná-li se o vnitrostátní pravidla přijatá před nebo po přijetí pravidel komunitárních, a bez ohledu na právní sílu dotyčných vnitrostátních pravidel<sup>162</sup>. Jinými slovy řečeno princip aplikační přednosti znamená, že vnitrostátní orgány aplikující právo jsou povinny v případě konfliktu mezi přímo aplikovatelným komunitárním pravidlem a pravidlem vnitrostátním aplikovat pravidlo komunitární a neaplikovat, respektive odstavit s ním neslučitelné pravidlo vnitrostátní.

Vnitrostátní orgány aplikující právo jsou přitom povinny ve zmiňovaném případě konfliktu odmítnout aplikaci neslučitelného vnitrostátního pravidla či předpisu o své vlastní pravomoci, tedy aniž by k tomu potřebovaly předchozí souhlas či rozhodnutí jakéhokoliv jiného soudního či státního orgánu členského státu tj. např. Ústavního soudu či Parlamentu<sup>163</sup>. V této souvislosti ESD výslovně prohlásil jakékoliv vnitrostátní pravidlo, které by bránilo vnitrostátním aplikačním orgánům odmítnout o své vlastní pravomoci aplikaci vnitrostátního pravidla pro jeho neslučitelnost s přímo aplikovatelným pravidlem komunitárním za odporující komunitárnímu právu<sup>164</sup>.

## 2. Výjimky z principu aplikační přednosti

Komunitární princip aplikační přednosti přímo aplikovatelných komunitárních pravidel je, až na výjimky, principem absolutním. Znamená to, že vnitrostátní orgány aplikující právo jsou v případě konfliktu mezi přímo aplikovatelným komunitárním pravidlem a pravidlem vnitrostátním téměř bezvýjimečně povinny aplikovat pravidlo komunitární a neaplikovat,

---

v souladu s právem komunitárním“. Srov. Pelikánová I. „Princip přednosti komunitárního práva a jeho důsledky pro národní právo“ ve sborníku XV. Karlovarské právnické dny 2005, str. 183. Srov. též Reestman, J. H. „Primacy of Union Law“, *European Constitutional Law Review*, 2005,1, str. 104 – 107.

<sup>161</sup> Přímými aplikovatelnými komunitárními pravidly jsou vedle dostatečně přesných a bezpodmínečných pravidel nařízení ES i dostatečně přesná a bezpodmínečná pravidla Smlouvy ES a dostatečně přesná pravidla nenáležitě transponovaných směrnic ES, za předpokladu, že jejich přímá aplikace nevede k uložení povinnosti jednotlivcům.

<sup>162</sup> Věc 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, SbSD 1970, s. 1125, odst. 3 – 4; Věc C – 290/94 *Komise v. Řecko*, SbSD I – 1996, s. 3285.

<sup>163</sup> Věc C-184/89 *Nirnz*, SbSD I-1991, str. 297, odst. 19.

<sup>164</sup> Věc 106/77 *Simmenthal*, SbSD 1978, s. 629, odst. 23.



respektive odstavit s ním neslučitelné pravidlo vnitrostátní, byť by se jednalo o vnitrostátní pravidlo nejvyšší právní síly<sup>165</sup>.

Tato, až na níže uvedené výjimky, absolutní povinnost je diktována zejména tím, že bez ní by nebylo možné zajistit plný účinek a jednotnou aplikaci přímo aplikovatelného komunitárního práva v členských státech EU.

První výjimka z téměř absolutního komunitárního principu aplikační přednosti je výjimkou připuštěnou samotnou Smlouvou ES<sup>166</sup>. Jde o případ, kdy je přímo aplikovatelné komunitární pravidlo v konfliktu s vnitrostátním pravidlem přijatým k provedení mezinárodní smlouvy uzavřené členským státem s nečlenským státem či státy ještě před svým přistoupením do ES, respektive EU. V tomto případě může orgán aplikující právo přednostně aplikovat takovéto vnitrostátní pravidlo a neaplikovat pravidlo komunitární<sup>167</sup>. Dotyčný členský stát je však povinen přijmout kroky k odstranění daného konfliktu, tj. buď adaptovat nebo vypovědět mezinárodní smlouvu, jež je v konfliktu s přímo aplikovatelným komunitárním pravidlem<sup>168</sup>.

Druhá výjimka z téměř absolutního komunitárního principu aplikační přednosti vyplývá z rozsudku Soudu prvního stupně ve věci Yusuf<sup>169</sup>. Podle odstavce 240 tohoto rozsudku totiž nemohou členské státy aplikovat (mj. v návaznosti na čl. 297 Smlouvy ES) jakékoliv komunitární pravidlo, které by jim bránilo v plnění závazků vyplývajících z Charty OSN. Z rozsudku lze tudíž dovozovat, že přímo aplikovatelná komunitární pravidla nejsou přednostně aplikovatelná před takovými vnitrostátními pravidly, jež byla přijata k provedení závazků vyplývajících z Charty OSN, resp. kogentních pravidel mezinárodního práva. Na rozdíl od případu první výjimky však v tomto případě dotyčný členský stát nemá a objektivně ani nemůže mít povinnost příslušné mezinárodní závazky adaptovat.

Třetí výjimku z téměř absolutního komunitárního principu aplikační přednosti lze dovozovat z ne tak dávného rozsudku ESD ve věci Diamantis<sup>170</sup>. V něm se ESD sice vyslovil k možné výjimce z přednostní přímé aplikovatelnosti nenáležitě transponované směrnice ES,

<sup>165</sup> Věc 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, SbSD 1970, str. 1125, odst. 3-4; Věc C-290/94 Komise v. Řecko, SbSD I-1996, str. 3285.

Ústavní soudy členských států nicméně často podminují uznání „absolutní“ aplikační přednosti přímo aplikovatelných komunitárních pravidel některými podmínkami. Blíže níže bod 5 této kapitoly.

<sup>166</sup> Srov. čl. 307 Smlouvy ES.

<sup>167</sup> Věc C-158/91 Levy, SbSD I-1993, str. 4287, odst. 22.

<sup>168</sup> Blíže níže kapitola IV bod 5.5.

<sup>169</sup> Věc T-306/01, rozsudek z 21.9. 2005, odst. 240.

<sup>170</sup> Věc C-373/97 Diamantis, SbSD I-2000, str. 1705.

lze ho však podle mne použít k dovození výjimky z přímé přednostní aplikovatelnosti nařízení ES.

Z tohoto rozsudku lze ve vztahu k nařízením ES konkrétně dovozovat<sup>171</sup>, že vnitrostátní orgán aplikující právo není povinen přednostně aplikovat přímo aplikovatelné nařízení ES, respektive jeho pravidlo za splnění tří předpokladů. Za prvé, že k přímé aplikaci nařízení ES, respektive jeho pravidla, dochází v důsledku jeho neadekvátní vnitrostátní implementace<sup>172</sup>. Za druhé za předpokladu že by přednostní aplikace pravidla nařízení ES vyústila v závažné, nepřiměřené poškození zájmů třetích osob jednajících v dobré víře. Za třetí za předpokladu, že jednotlivec, který se přednostní, přímé aplikace pravidla nařízení ES domáhá, má k dispozici příhodnější a zejména z hlediska dopadu na zájmy třetích osob méně závažný prostředek na ochranu svých práv založených komunitárním právem, tedy např. prostředek v podobě institutu komunitární odpovědnosti členského státu.

Konkrétně ve věci Diamantis šlo o to, že pan Diamantis se s několikaletým zpožděním domáhal zneplatnění rozhodnutí o navýšení základního jmění společnosti, které bylo řeckou státní institucí uskutečněno podle řeckého předpisu, neslučitelného se druhou směrnicí ES o obchodních společnostech<sup>173</sup>. Je evidentní, že pokud by se pan Diamantis v návaznosti na přednostní (vertikální) přímou aplikaci nenáležitě transponované směrnice ES domohl neplatnosti dotčeného rozhodnutí, došlo by tím i ke zpochybnění či zneplatnění celé řady dalších transakcí, které byly učiněny v období od přijetí rozhodnutí o navýšení do jeho zneplatnění. Zpochybněno či zneplatněno by tak mohlo být např. i rozhodnutí o fúzi s jinou společností učiněné v tomto období. To by samozřejmě mělo vážné dopady na fúzující protistranu jako třetí osobu jednající v dobré víře.

Za této situace tedy ESD připustil výjimku z principu aplikační přednosti a připustil, že místo přednostní (negativní) přímé aplikace komunitárního práva je možno dát přednost jinému dostupnému prostředku ochrany práv založených komunitárním právem, a to prostředku, jež by byl z hlediska nepříznivých dopadů na legitimní zájmy třetích osob méně závažný, a tedy příhodnější než přednostní přímá aplikace komunitárního práva. Za takovýto prostředek lze bezpochyby považovat institut komunitární odpovědnosti členského státu. Tento

<sup>171</sup> Srov. zejména odstavce 40 a 43 rozsudku

<sup>172</sup> Blíže k neadekvátní vnitrostátní implementaci nařízení ES kapitola V bod 2.

<sup>173</sup> Směrnice č. 77/91 o založení akciových společností a udržování a změně jejich kapitálu.

institut by byl v dané situaci jistě příhodnější, protože tak jako přednostní přímá aplikace zajišťuje, jak ochranu práv jednotlivce založených komunitárním právem, tak plný účinek komunitárního práva, navíc však, na rozdíl od přednostní přímé aplikace, zajišťuje i to, že nedojde k nepřiměřenému poškození zájmů třetích osob jednajících v dobré víře. Tato třetí výjimka z komunitárního principu aplikační přednosti je tak evidentně úzce spjata s obecnou komunitární právní zásadou ochrany dobré víry.

Konečně čtvrtou výjimku z téměř absolutního principu aplikační přednosti lze dovozovat z celé řady rozsudků ESD dotýkajících se problematiky zneužití komunitárního práva<sup>174</sup>. Vnitrostátní orgán aplikující právo může odmítnout přednostní aplikaci přímo aplikovatelného komunitárního pravidla, pokud by takováto aplikace představovala zneužití komunitárního práva.

Konkrétně ve věci TV 10<sup>175</sup> ESD konstatoval, že provozovatel televizního vysílání se nemůže dovolat přednostní přímé aplikace čl. 49 Smlouvy ES, tj. svobody pohybu služeb, pokud se přemístí do jiného členského státu jenom proto, aby se vyhnul dodržování předpisů členského státu na jehož území vysílá. Podobně ve věci Brennet<sup>176</sup> ESD konstatoval, že pracovník se nemůže dovolávat přímé přednostní aplikace čl. 18 nařízení ES č. 547/72<sup>177</sup> pro účely podvodného vylákání dávek v pracovní neschopnosti.

Všechny 4 výše uvedené výjimky z principu aplikační přednosti přímo aplikovatelných nařízení ES, respektive jejich pravidel lze podle mne ospravedlnit, neboť evidentně slouží k zamezení případných nežádoucích účinků přednostní aplikace nařízení ES.

### **3. Důsledky principu přednosti pro neslučitelný vnitrostátní předpis**

Pokud jde o otázku jaké důsledky má širší princip přednosti komunitárního práva na právní status vnitrostátního předpisu, či pravidla neslučitelného s přímo aplikovatelným pravidlem komunitárním, tak k tomu se ESD poprvé vyjádřil ve věci Lück<sup>178</sup>.

<sup>174</sup> Srov. např. Věc 39/86 Lair, SbSD 1988, str. 3161, odst. 43; Věc C – 8/92 General Milk Products v. Hauptzollamt Hamburg – Jonas, SbSD I – 1993, odst. 21; Věc 229/83 Leclerc, SbSD 1985, str. 1, odst. 27..

<sup>175</sup> Věc C-23/93, SbSD I-1994, str. 4795, odst. 20-21.

<sup>176</sup> Věc C-206/94 Brennet, SbSD I-1996, str. 2357, odst. 24.

<sup>177</sup> Nařízení ES provádějící nařízení ES č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství.

<sup>178</sup> Věc 34/67 Lück, SbSD 1968, str. 245.

V tomto rozsudku se ESD na dotaz národního soudu, zda je třeba neslučitelný vnitrostátní předpis považovat v důsledku principu přednosti za neplatný, nebo pouze za neaplikovatelný, vyjádřil v tom smyslu, že národní soud může v rámci možností daných mu vnitrostátním právem, považovat neslučitelný předpis i za neplatný, i za pouze neaplikovatelný, i za jakkoliv jinak vadný, za předpokladu ovšem, že to nebrání účelu zajištění ochrany práv jednotlivce vyplývajících pro něj z přímo aplikovatelného komunitárního práva.

Znovu se k otázce důsledků principu přednosti pro právní status vnitrostátního předpisu či pravidla neslučitelného s přímo aplikovatelným pravidlem komunitárním vyjádřil ESD ve svém rozsudku ve věci *Simmenthal*<sup>179</sup>.

Z tohoto rozsudku bylo možno předně dovozovat, že neslučitelné vnitrostátní předpisy či pravidla přijaté před přijetím platného přímo aplikovatelného pravidla komunitárního se v důsledku principu aplikační přednosti stávají automaticky neaplikovatelnými. Samozřejmě pouze pro ty situace, které jsou odchylně upravovány přímo aplikovatelnými pravidly<sup>180</sup> komunitárními.

Dále z tohoto rozsudku bylo možno dovozovat, že neslučitelné vnitrostátní předpisy, či pravidla přijaté po přijetí platného přímo aplikovatelného komunitárního pravidla se v důsledku širšího principu přednosti stávají od okamžiku svého přijetí neplatnými<sup>181</sup>.

Téměř 20 let se pak ESD vyhýbal tomu, aby se k těmto důsledkům principu přednosti pro právní status neslučitelného vnitrostátního předpisu blíže vyjádřil. Činil tak především s ohledem na to, že pro uplatnění principu přednosti a pro zajištění plného účinku a jednotné aplikace komunitárního práva je zásadní to, že v důsledku tohoto principu nedojde k aplikaci neslučitelného vnitrostátního pravidla respektive dojde k odstavení takového pravidla, a nikoliv to, zda v důsledku tohoto principu dojde k absolutní neplatnosti, či relativní neplatnosti,

---

<sup>179</sup> Věc 106/77 supra pozn. 159.

<sup>180</sup> Srov. odst. 17 rozsudku.

<sup>181</sup> Srov. odst. 17 rozsudku.

lze ho však podle mne použít k dovození výjimky z přímé přednostní aplikovatelnosti nařízení ES.

Z tohoto rozsudku lze ve vztahu k nařízením ES konkrétně dovozovat<sup>171</sup>, že vnitrostátní orgán aplikující právo není povinen přednostně aplikovat přímo aplikovatelné nařízení ES, respektive jeho pravidlo za splnění tří předpokladů. Za první, že k přímé aplikaci nařízení ES, respektive jeho pravidla, dochází v důsledku jeho neadekvátní vnitrostátní implementace<sup>172</sup>. Za druhé za předpokladu že by přednostní aplikace pravidla nařízení ES vyústila v závažné, nepřiměřené poškození zájmů třetích osob jednajících v dobré víře. Za třetí za předpokladu, že jednotlivec, který se přednostní, přímé aplikace pravidla nařízení ES domáhá, má k dispozici příhodnější a zejména z hlediska dopadu na zájmy třetích osob méně závažný prostředek na ochranu svých práv založených komunitárním právem, tedy např. prostředek v podobě institutu komunitární odpovědnosti členského státu.

Konkrétně ve věci Diamantis šlo o to, že pan Diamantis se s několikaletým zpožděním domáhal zneplatnění rozhodnutí o navýšení základního jmění společnosti, které bylo řeckou státní institucí uskutečněno podle řeckého předpisu, neslučitelného se druhou směrnicí ES o obchodních společnostech<sup>173</sup>. Je evidentní, že pokud by se pan Diamantis v návaznosti na přednostní (vertikální) přímou aplikaci nenáležitě transponované směrnice ES domohl neplatnosti dotčeného rozhodnutí, došlo by tím i ke zpochybnění či zneplatnění celé řady dalších transakcí, které byly učiněny v období od přijetí rozhodnutí o navýšení do jeho zneplatnění. Zpochybněno či zneplatněno by tak mohlo být např. i rozhodnutí o fúzi s jinou společností učiněné v tomto období. To by samozřejmě mělo vážné dopady na fúzující protistranu jako třetí osobu jednající v dobré víře.

Za této situace tedy ESD připustil výjimku z principu aplikační přednosti a připustil, že místo přednostní (negativní) přímé aplikace komunitárního práva je možno dát přednost jinému dostupnému prostředku ochrany práv založených komunitárním právem, a to prostředku, jež by byl z hlediska nepříznivých dopadů na legitimní zájmy třetích osob méně závažný, a tedy příhodnější než přednostní přímá aplikace komunitárního práva. Za takovýto prostředek lze bezpochyby považovat institut komunitární odpovědnosti členského státu. Tento

<sup>171</sup> Srov. zejména odstavce 40 a 43 rozsudku

<sup>172</sup> Blíže k neadekvátní vnitrostátní implementaci nařízení ES kapitola V bod 2.

<sup>173</sup> Směrnice č. 77/91 o založení akciových společností a udržování a změně jejich kapitálu.

institut by byl v dané situaci jistě příhodnější, protože tak jako přednostní přímá aplikace zajišťuje, jak ochranu práv jednotlivce založených komunitárním právem, tak plný účinek komunitárního práva, navíc však, na rozdíl od přednostní přímé aplikace, zajišťuje i to, že nedojde k nepřiměřenému poškození zájmů třetích osob jednajících v dobré víře. Tato třetí výjimka z komunitárního principu aplikační přednosti je tak evidentně úzce spjata s obecnou komunitární právní zásadou ochrany dobré víry.

Konečně čtvrtou výjimku z téměř absolutního principu aplikační přednosti lze dovozovat z celé řady rozsudků ESD dotýkajících se problematiky zneužití komunitárního práva<sup>174</sup>. Vnitrostátní orgán aplikující právo může odmítnout přednostní aplikaci přímo aplikovatelného komunitárního pravidla, pokud by takováto aplikace představovala zneužití komunitárního práva.

Konkrétně ve věci TV 10<sup>175</sup> ESD konstatoval, že provozovatel televizního vysílání se nemůže dovolat přednostní přímé aplikace čl. 49 Smlouvy ES, tj. svobody pohybu služeb, pokud se přemístí do jiného členského státu jenom proto, aby se vyhnul dodržování předpisů členského státu na jehož území vysílá. Podobně ve věci Brennet<sup>176</sup> ESD konstatoval, že pracovník se nemůže dovolávat přímé přednostní aplikace čl. 18 nařízení ES č. 547/72<sup>177</sup> pro účely podvodného vylákání dávek v pracovní neschopnosti.

Všechny 4 výše uvedené výjimky z principu aplikační přednosti přímo aplikovatelných nařízení ES, respektive jejich pravidel lze podle mne ospravedlnit, neboť evidentně slouží k zamezení případných nežádoucích účinků přednostní aplikace nařízení ES.

### **3. Důsledky principu přednosti pro neslučitelný vnitrostátní předpis**

Pokud jde o otázku jaké důsledky má širší princip přednosti komunitárního práva na právní status vnitrostátního předpisu, či pravidla neslučitelného s přímo aplikovatelným pravidlem komunitárním, tak k tomu se ESD poprvé vyjádřil ve věci Lück<sup>178</sup>.

<sup>174</sup> Srov. např. Věc 39/86 Lair, SbSD 1988, str. 3161, odst. 43; Věc C-8/92 General Milk Products v. Hauptzollamt Hamburg – Jonas, SbSD I-1993, odst. 21; Věc 229/83 Leclerc, SbSD 1985, str. 1, odst. 27..

<sup>175</sup> Věc C-23/93, SbSD I-1994, str. 4795, odst. 20-21.

<sup>176</sup> Věc C-206/94 Brennet, SbSD I-1996, str. 2357, odst. 24.

<sup>177</sup> Nařízení ES provádějící nařízení ES č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství.

<sup>178</sup> Věc 34/67 Lück, SbSD 1968, str. 245.

V tomto rozsudku se ESD na dotaz národního soudu, zda je třeba neslučitelný vnitrostátní předpis považovat v důsledku principu přednosti za neplatný, nebo pouze za neaplikovatelný, vyjádřil v tom smyslu, že národní soud může v rámci možností daných mu vnitrostátním právem, považovat neslučitelný předpis i za neplatný, i za pouze neaplikovatelný, i za jakkoliv jinak vadný, za předpokladu ovšem, že to nebrání účelu zajištění ochrany práv jednotlivce vyplývajících pro něj z přímo aplikovatelného komunitárního práva.

Znovu se k otázce důsledků principu přednosti pro právní status vnitrostátního předpisu či pravidla neslučitelného s přímo aplikovatelným pravidlem komunitárním vyjádřil ESD ve svém rozsudku ve věci *Simmenthal*<sup>179</sup>.

Z tohoto rozsudku bylo možno předně dovozovat, že neslučitelné vnitrostátní předpisy či pravidla přijaté před přijetím platného přímo aplikovatelného pravidla komunitárního se v důsledku principu aplikační přednosti stávají automaticky neaplikovatelnými. Samozřejmě pouze pro ty situace, které jsou odchýlně upravovány přímo aplikovatelnými pravidly<sup>180</sup> komunitárními.

Dále z tohoto rozsudku bylo možno dovozovat, že neslučitelné vnitrostátní předpisy, či pravidla přijaté po přijetí platného přímo aplikovatelného komunitárního pravidla se v důsledku širšího principu přednosti stávají od okamžiku svého přijetí neplatnými<sup>181</sup>.

Téměř 20 let se pak ESD vyhýbal tomu, aby se k těmto důsledkům principu přednosti pro právní status neslučitelného vnitrostátního předpisu blíže vyjádřil. Činil tak především s ohledem na to, že pro uplatnění principu přednosti a pro zajištění plného účinku a jednotné aplikace komunitárního práva je zásadní to, že v důsledku tohoto principu nedojde k aplikaci neslučitelného vnitrostátního pravidla respektive dojde k odstavení takového pravidla, a nikoliv to, zda v důsledku tohoto principu dojde k absolutní neplatnosti, či relativní neplatnosti,

---

<sup>179</sup> Věc 106/77 supra pozn. 159.

<sup>180</sup> Srov. odst. 17 rozsudku.

<sup>181</sup> Srov. odst. 17 rozsudku.

či neúčinnosti, či pouhé neaplikovatelnosti, či nicotnosti, či neoperativnosti, či jiné vadnosti neslučitelného vnitrostátního předpisu nebo pravidla<sup>182</sup>.

K otázce jaké jsou důsledky komunitárního principu přednosti pro právní status neslučitelného vnitrostátního předpisu jakož i pro právní status vnitrostátních individuálních aktů vydaných na základě takového předpisu byl ESD přinucen opětovně se vyslovit až v rozsudku ve věci IN.CO.GE.<sup>183</sup>:

Zde ESD ve vztahu k neslučitelnému italskému předpisu přijatému po přijetí přímo aplikovatelného komunitárního předpisu kategoricky konstatoval, že dotyčný vnitrostátní předpis, a tudíž ani akty přijaté na jeho základě se nestávají v důsledku principu přednosti nicotnými<sup>184</sup>.

ESD se však opět záměrně vyhnul tomu, aby specifikoval to, jakým se neslučitelný předpis v dané situaci stává, když se nestává nicotným. ESD nicméně v této souvislosti odkázal na své stanovisko ve věci Lück, což lze považovat za určitý odklon od jeho stanoviska ve věci Simmenthal. Zatímco podle stanoviska ve věci Simmenthal se neslučitelný vnitrostátní předpis přijatý po přijetí platného přímo aplikovatelného komunitárního aktu stával v důsledku principu přednosti neplatný od okamžiku svého přijetí, tak podle stanoviska ESD ve věcech IN.CO.GE. a Lück se takovýto předpis nestává nicotný, s tím, že řešení otázky jakým se takovýto předpis stává, když ne nicotným, se v zásadě nechává na národních soudech.

Lze tedy shrnout, že ESD podle svých rozsudků ve věcech Lück a IN.CO.GE. nechává v zásadě na národních soudech, jaký právní status z těch, které přicházejí podle vnitrostátního práva do úvahy, přisoudí vnitrostátnímu předpisu neslučitelnému s přímo aplikovatelným komunitárním právem. Národní soudy jsou nicméně při své volbě, zda budou považovat neslučitelný vnitrostátní předpis za neplatný, či pouze neaplikovatelný, či nějak vadný omezeny jednak tím, že takovéto předpisy a akty vydané na jejich základě nemohou považovat za nicotné a dále tím, že daná volba musí být vhodná k zajištění ochrany práv jednotlivce vyplývajících pro něj z komunitárního práva.

<sup>182</sup> Generální advokát Colomer v této souvislosti ve svém závěrečném stanovisku ke spojeným věcem C-10/97 a 22/97 IN.CO.GE., používá např. výrazy non-existence, invalidity, nullity, ineffectivness, loss of force, a illegitimacy; Srov. odst. 18 jeho stanoviska.

<sup>183</sup> Spojené věci C-10/97 a 22/97 IN.CO.GE, SbSD I-1998, str. 6307.

<sup>184</sup> Srov. odst. 21 rozsudku



Znovu zdůraznit je však možno, že pro ESD je rozhodující to, že národní soud v důsledku principu (aplikační) přednosti odmítne aplikovat, respektive odstaví neslučitelný vnitrostátní předpis, a nikoliv to, jaké jsou důsledky (širšího) principu přednosti pro právní status neslučitelného vnitrostátního předpisu.

V otázce důsledků principu přednosti pro právní status neslučitelného vnitrostátního předpisu je pro ESD důležité pouze to, že národní soud nemůže považovat takovýto neslučitelný předpis za nicotný, a že národní soud nemůže přisoudit tomuto předpisu takový status, který by nebyl vhodný k zajištění ochrany práv jednotlivců vyplývajících z přímo aplikovatelného komunitárního práva.

Poznamenat je nicméně rovněž potřeba, že ESD též zdůrazňuje<sup>185</sup>, že členský stát by měl neslučitelné vnitrostátní předpisy, které se v důsledku principu přednosti stávají v různém rozsahu ať už pouze neaplikovatelnými, či nějak vadnými, co nejdříve zrušit respektive náležitě upravit<sup>186</sup>, a to zejména v zájmu právní jistoty.

#### **4. Konflikt nařízení ES s vnitrostátními procesními pravidly**

Komunitární princip aplikační přednosti přímo aplikovatelných komunitárních pravidel je bezpochyby směrodatný pro řešení aplikačního konfliktu mezi komunitárními a vnitrostátními pravidly stejného charakteru. Tj. pro řešení konfliktu mezi hmotněprávními komunitárními a hmotněprávními vnitrostátními pravidly, nebo konfliktu mezi procesními komunitárními a procesními vnitrostátními pravidly.

Pro řešení konfliktu mezi přímo aplikovatelnými hmotně právními komunitárními pravidly a vnitrostátními procesními pravidly se pak považuje za směrodatný<sup>187</sup> komunitární

---

<sup>185</sup> Věc C-197/96 Komise v. Francie, SbSD I-1997, str. 1501.

<sup>186</sup> Blíže níže kapitola IV bod 5.4.

<sup>187</sup> Prechal S. „Community Law in national courts: The lessons from Van Schinjdell“, Common Market Law Review 35, 1998, str. 691.

procesní princip efektivity<sup>188</sup>, vyplývající z principu loajality podle čl. 10 SES. Komunitární princip efektivity dovedl ESD ve věcech Rewe a Comet<sup>189</sup>.

Tento princip zavazuje vnitrostátní orgány aplikujících právo k neaplikaci, popř. k modifikované aplikaci těch vnitrostátních procesních pravidel, která prakticky znemožňují, popř. nadměru ztěžují uplatnění přímo aplikovatelných komunitárních hmotněprávních pravidel, respektive nároků z těchto pravidel vyplývajících.

V návaznosti na rozsudek ESD ve věci Van Schijndel<sup>190</sup> však nelze chápat komunitární procesní princip efektivity jako princip absolutní. Podle tohoto rozsudku skutečnost, že konkrétní vnitrostátní procesní pravidlo v daném případě znemožňuje či nadměrně ztěžuje uplatnění komunitárního nároku nemůže ještě automaticky vždy znamenat, že toto pravidlo nesmí být národním soudem aplikováno. Neaplikaci či modifikované aplikaci takového pravidla by měla předcházet analýza účelu tohoto pravidla, a to ve světle základních zásad vnitrostátního soudně procesního systému, jako jsou např. zásada právní jistoty, zásada efektivního a náležitého vedení procesu či zásada ochrany práv strany žalované. Pokud tato analýza vyústí v závěr, že dotčené procesní pravidlo zajišťuje některou ze základních zásad vnitrostátního soudně procesního systému, je možno připustit aplikaci tohoto procesního pravidla, přestože tato aplikace vede k znemožnění uplatnění komunitárního nároku.

Konkrétně ve věci Van Schijndel ESD připustil aplikaci vnitrostátního procesního pravidla, vylučujícího pro určitý typ řízení ex officio aplikaci právních pravidel, přestože aplikace tohoto vnitrostátního procesního pravidla vedla v konkrétním případě k znemožnění uplatnění komunitárního nároku.

Dodat je ještě potřeba, že pokud vnitrostátní procesní pravidla prakticky znemožňují uplatnění přímo aplikovatelných komunitárních pravidel, pak z komunitárního principu loajality též vyplývá, že členský stát by takováto procesní pravidla měl příslušným způsobem upravit<sup>191</sup>, popř. zrušit.

<sup>188</sup>Někteří nicméně tento princip nepovažují za samostatný komunitární princip, ale za součást širšího principu přednosti komunitárního práva. Srov. Kakouris C. „Do the member states possess judicial procedural „autonomy“?“ *Common Market Law Review* 34, 1997, str. 1389, nebo De Witte „Direct effect, supremacy and the nature of legal order“ v Craig a De Burca *The evolution of EU Law*, Oxford, 1999, str. 190.

<sup>189</sup> Věc 33/76, Rewe v. Landwirtschaftskammer Saarland, SbSD 1976, str. 1989, a Věc 45/76, Comet v. Produktschap voor Siergewassen, SbSD 1995, str. 2043.

<sup>190</sup> Spojené věci C – 430/93 a C – 431/93, Van Schijndel and Van Veen, SbSD I – 1995, str. 4705.

<sup>191</sup> Bliže níže kapitola IV bod 5.3.

Řešení konfliktu mezi přímo aplikovatelnými hmotněprávními komunitárními pravidly a vnitrostátními procesními pravidly tudíž nemohou členské státy nechat pouze na svých orgánech aplikujících právo.

## 5. Ústavní základ pro přímou a přednostní aplikaci nařízení ES v ČR

V kontextu přístupu ČR do EU probíhala na stránkách odborného tisku velmi intenzivní diskuse ohledně toho, kde lze najít ústavní oporu pro přímou a přednostní aplikaci přímo aplikovatelných komunitárních pravidel, tj. i pravidel nařízení ES, v ČR.

Někteří autoři<sup>192</sup>, viděli základní ústavní oporu pro přímou a přednostní aplikaci přímo aplikovatelných komunitárních pravidel v ČR v článku 10a<sup>193</sup> Ústavy ČR.

Argumentovali tím, že na jeho základě došlo mezinárodní smlouvou o přistoupení ČR k EU<sup>194</sup> k přenesení některých pravomocí na EU, tj. i na její komunitární pilíř - ES. S tímto přenesením pravomocí pak došlo automaticky jak k zániku volnosti ČR určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva, tak k akceptaci těchto účinků ze strany ČR v podobě, jaké jsou specifikované komunitárním právem. Jinými slovy řečeno, argumentovali tím, že čl. 10a Ústavy ČR umožnil, aby okamžikem vstupu ČR do EU došlo jak k uvolnění částí ústavního prostoru, kde dosud vykonávaly svrchované pravomoci ústavní orgány ČR, tak k tomu aby v mezích takto uvolněného prostoru začaly působit orgány a právo komunitární, a to s účinky specifikovanými samotným komunitárním právem.

J. Malenovský<sup>195</sup> proti článku 10a Ústavy ČR jako základní ústavní opoře pro přímou a přednostní aplikaci přímo aplikovatelných komunitárních pravidel v ČR však namítal, že tento článek je pouze zmocněním k přenosu některých pravomocí na EU/ES, nezprostředkovává však autoritativní ústavní informaci o vnitrostátní závaznosti a účincích komunitárních pravidel. Tuto informaci podle něho zprostředkovává čl. 10 Ústavy ČR.

<sup>192</sup> Např. Arnold R., „Vztah EU a členských států – několik poznámek k jeho budoucímu rozvoji“, Právní rozhledy 2003/7, Příloha Evropské právo, s. 3; nebo Kühn Z., Kysela J., „Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu“, Právní rozhledy 1/2004, str. 23 – 27.

<sup>193</sup> Tj. v článku zmocňujícího na základě mezinárodní smlouvy k přenosu některých státních pravomocí na EU.

<sup>194</sup> Smlouva o přistoupení ČR k EU podepsaná ČR 16. 4. 2003 v Aténách. Tato smlouva vstoupila v platnost 1. 5. 2004. Úřední věstník EU L 236 z 23.9. 2003.

<sup>195</sup> Malenovský J., Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník 2003/9, s. 841.

J. Malenovský a někteří další<sup>196</sup> tak viděli základní ústavní oporu pro přímou a přednostní aplikaci přímo aplikovatelných komunitárních pravidel v ČR v článku 10 Ústavy ČR. Tedy v článku, který inkorporuje vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas, do právního řádu ČR a stanoví jejich aplikační přednost před zákony. Proti článku 10 jako základní ústavní opoře pro vnitrostátní účinky komunitárního práva v ČR se nicméně často uváděly<sup>197</sup> dvě hlavní námitky.

Za prvé, že článek 10 upravuje pouze vnitrostátní účinky mezinárodních smluv, a že komunitární právo netvoří jen mezinárodní smlouvy (Smlouvy EU/ES), ale mj. právě i přednostně a přímo aplikovatelná komunitární nařízení.

Za druhé, že článek 10 předvídá jen aplikační přednost před zákony, zatímco komunitární právo u svých přímo aplikovatelných pravidel stanoví jejich aplikační přednost i před ústavními zákony.

Na tyto námitky reagovali zastánci článku 10 Ústavy ČR tak, že tento článek je třeba v návaznosti na čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR<sup>198</sup>, popř. i na čl. 10a Ústavy, vykládat extenzivně. A to tak, že ve vztahu ke komunitárnímu právu je nutno vykládat pojmy mezinárodní smlouva a zákon obsažené v článku 10 tak, že pojem mezinárodní smlouva zahrnuje i sekundární komunitární právní akty<sup>199</sup>, a že pojem zákon zahrnuje i ústavní zákon<sup>200</sup>.

Svého času jsem se vyjádřil<sup>201</sup>, že určitou, byť zdaleka ne transparentní a jednoznačnou ústavní oporu vnitrostátním účinkům komunitárního práva v ČR (a to v jejich podobě specifikované tímto právem samotným) je možno najít jak v extenzivně vykládaném článku 10a, tak v extenzivně vykládaném článku 10 Ústavy ČR.

Vyjádřil jsem však tehdy i naději, že Ústavní soud brzy svým výkladem buď ztransparentní článek 10a Ústavy nebo zjednotí čl. 10 Ústavy tak, aby orgány aplikující

<sup>196</sup> Srov. Týč V. „Poslední novela Ústavy umožní vstup ČR do ES (EU)“ Parlamentní zpravodaj 4/2002, str. 19.

<sup>197</sup> Op. cit. 192.

<sup>198</sup> Článek stanoví, že ČR dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

<sup>199</sup> Srov. Syllová J. „K „nadřazenosti“ budoucího ústavního evropského práva“, Právní rozhledy 9/2003, příloha Evropského práva, str. 14.

<sup>200</sup> Malenovský J. op. cit. 195. Malenovský nicméně, na rozdíl od Syllové, nevykládal pojem mezinárodní smlouva obsažený v článku 10 tak, že by zahrnoval i sekundární komunitární akty. Zajištění vnitrostátních účinků sekundárních komunitárních aktů na základě článku 10 Ústavy dovozoval z toho, že tím, že tento článek vtaňuje (inkorporuje) do právního řádu ČR primární právo ES, tak tím do něj vtaňuje i komunitární akty vydané na jeho základě, a to s účinky stanovenými v samotném primárním právu ( tj. ve vztahu k nařízením ES s účinky stanovenými v čl. 249 Smlouvy ES)

<sup>201</sup> Král R. „Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR, Právní rozhledy, 3/2004, str. 111

právo v ČR měly jasnou ústavní oporu pro přímou a přednostní aplikaci přímo aplikovatelných komunitárních pravidel.

Ústavní soud tak nedávno opravdu učinil svým „cukerným komunitárním“ nálezem Pl. ÚS 50/04 z 8.3.2006.

V tomto nálezu se vcelku jasně vyslovil, že ústavním základem pro přímou a přednostní aplikaci přímo aplikovatelných komunitárních pravidel v ČR, tj. i pravidel nařízení ES, je článek 10a Ústavy.

ÚS ČR totiž uvedl, že tento článek působí obousměrně, a to jak jako normativní základ pro přenos pravomocí na EU, tak jako článek, který otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu ČR<sup>202</sup>.

ÚS ČR tudíž touto odpovědí vnesl zásadní slovo do výše naznačené diskuse odborné veřejnosti<sup>203</sup> ohledně toho, zda ústavním základem vnitrostátních účinků komunitárního práva, tedy zejména přímé a přednostní aplikace přímo aplikovatelných komunitárních pravidel, je čl. 10a Ústavy (tj. článek zmocňující na základě mezinárodní smlouvy k přenosu některých státních pravomocí na EU), nebo článek 10 Ústavy (tj. článek inkorporující mezinárodní smlouvy do právního řádu ČR).

Nepoznamenat však nelze, že ÚS ČR se bohužel při svém zdůvodňování, že tímto ústavním základem je čl. 10a, vůbec nevypořádal s argumenty a proti argumenty zastánců článku 10 Ústavy<sup>204</sup>. ÚS ČR konkrétně ve svém nálezu neuvedl žádný důvod, proč ústavním základem účinků komunitárního práva v ČR nemůže být článek 10 Ústavy.

Z nálezu ÚS ČR však nevyplývá pouze to, že ÚS ČR považuje za ústavní základ pro přednostní a přímou aplikaci přímo aplikovatelných komunitárních pravidel uvnitř právního řádu ČR článek 10a Ústavy ČR.

<sup>202</sup> Srov. část VI. bod B) odst. 10 nálezu.

<sup>203</sup> Op. cit. 192, 195, 196, 199, 201, srov. též Malenovský J., „Vítězství „dogmatiků“ nad „pragmatiky“ se odkládá“, Právní rozhledy 11/2005, str. 408.

<sup>204</sup> Tj. zejména s argumenty Malenovského v op. cit. 203. Již v reakci na nálezu ÚS ČR, Malenovský tyto argumenty precizuje ve svém článku K nové doktríně ÚS ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. Právní rozhledy, 2006, č. 21 s.774.

Z nálezu vyplývá i to, ÚS ČR, zjevně inspirován judikaturou ústavního soudu SRN<sup>205</sup>, nepovažuje aplikační přednost přímo aplikovatelných komunitárních pravidel, tj. i pravidel nařízení ES, za absolutní, respektive bezpodmínečnou.

Jde o to, že podle ÚS ČR<sup>206</sup> totiž na základě čl. 10a Ústavy ČR došlo pouze k podmínečnému (nikoliv tedy bezpodmínečnému) přenosu některých státních pravomocí na orgány EU. Tento přenos je podle ÚS ČR konkrétně podmíněn tím, že tyto přenesené pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity ČR a způsobem, jenž neohrožuje samotnou materiální podstatu právního státu.

Z této ústavní podmíněčnosti přenosu pravomocí pak nutně vyplývá, že za ústavní a tudíž za přednostně aplikovatelné v právním řádu ČR nelze považovat takové přímo aplikovatelné komunitární akty či normy, které ohrožují samotnou podstatu státní svrchovanosti ČR nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu. Z logiky nálezu navíc vyplývá, že za ústavní a tedy přednostně aplikovatelné v ČR též nelze považovat, takové komunitární akty či normy, které byly komunitárními orgány přijaty *ultra vires*, tj. zcela mimo rámec přenesených pravomocí.

Toto podmínečné chápání principu aplikační přednosti přímo aplikovatelných komunitárních pravidel ze strany ÚS ČR je nicméně v určitém rozporu s jeho bezpodmínečným chápáním ze strany ESD<sup>207</sup>. Do budoucna tak nelze úplně vyloučit potencionální názorový střet mezi ESD a ÚS ČR ohledně aplikace konkrétní komunitární normy v ČR.

---

<sup>205</sup> Věci 197/83 a 2159/92, Solange II a Maastricht.

<sup>206</sup> Srov. část VI. bod B) odst. 4 nálezu.

<sup>207</sup> Supra pozn. 162.

## Kapitola IV.

### Vnitrostátní implementace nařízení ES

#### Úvodem

Jak již bylo naznačeno výše<sup>208</sup>, a podrobněji bude ukázáno v této kapitole, řada nařízení ES vyžaduje ke své úplné a efektivní aplikovatelnosti v ČR přijetí vnitrostátních implementačních – prováděcích opatření. Jinak řečeno, řada nařízení ES ke svému úplnému a efektivnímu uplatnění v aplikační praxi ČR vyžaduje svoji vnitrostátní implementaci – provedení.

Vnitrostátní implementací nařízení ES je tak možno především rozumět jejich provedení spočívající v přijetí takových vnitrostátních implementačních – prováděcích opatření k nařízením ES, jež slouží k zajištění jejich úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti. Jinak nahlíženo vnitrostátní implementací nařízení ES je možno především rozumět jejich provedení spočívající v takové adaptaci<sup>209</sup> (přizpůsobení, změně) právního řádu členského státu, jež slouží k zajištění úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti nařízení ES.

Zajištění úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti nařízení ES je tudíž hlavním účelem vnitrostátní implementace nařízení ES a zároveň hlavním měřítkem její správnosti, respektive adekvátnosti.

O zajištění úplné vnitrostátní aplikovatelnosti nařízení ES lze přitom hovořit zejména tehdy, kdy je zajištěna vnitrostátní aplikovatelnost i těch jeho částí, respektive pravidel, které ke své vnitrostátní aplikovatelnosti vyžadují svoji vnitrostátní implementační konkretizaci či doplnění. O zajištění efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti nařízení ES lze pak hovořit především tehdy, kdy je zajištěno jeho efektivní vnitrostátní fungování a dodržování v praxi.

---

<sup>208</sup> Kapitola I bod 3.

<sup>209</sup> Srov. čl. 2/2c Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU. Tyto pokyny jsou přílohou č. 1 usnesení vlády ČR č. 1304/2005. Blíže k těmto pokynům níže kapitola VIII.

V širším slova smyslu je možno vnitrostátní implementací nařízení ES rozumět nejen jejich provedení spočívající v přijetí příslušných vnitrostátních implementačních předpisů či opatření, ale i vlastní vnitrostátní aplikaci a dodržování nařízení ES a předpisů přijatých k jejich vnitrostátní implementaci. Vnitrostátní implementaci nařízení ES spočívající v přijetí příslušných vnitrostátních implementačních předpisů či opatření lze přitom označit za vnitrostátní normativní implementaci nařízení ES. Vlastní vnitrostátní aplikaci a dodržování nařízení ES a předpisů přijatých k jejich vnitrostátní (normativní) implementaci lze pak označit za vnitrostátní aplikační implementaci nařízení ES<sup>210</sup>.

V této kapitole, ale i v celé monografii, je však vnitrostátní implementace nařízení ES chápána především ve svém základním slova smyslu, tj. jako provedení nařízení ES spočívající v přijetí příslušných vnitrostátních implementačních – prováděcích předpisů či opatření k nařízením ES, tedy jako vnitrostátní normativní implementace nařízení ES.

## 1. Odlišení implementace nařízení ES od implementace směrnic ES

Základní odlišností vnitrostátní implementace nařízení ES od vnitrostátní implementace směrnic ES je, že u implementace směrnic je její důležitou a obligatorní složkou promítnutí, tj. transpozice obsahu směrnic do vnitrostátních transpozičních opatření<sup>211</sup>. U nařízení ES je však transpozice jejich obsahu do vnitrostátních předpisů, až na níže uvedenou výjimku<sup>212</sup>, nepřipustná.

Vnitrostátní implementace směrnic ES tak obligatorně zahrnuje transpozici jejich obsahu do vnitrostátních transpozičních opatření či předpisů, a k tomu ještě i přijetí veškerých potřebných implementačních opatření k zajištění náležité aplikace a dodržování příslušných transpozičních opatření a předpisů.

Naproti tomu vnitrostátní implementace nařízení ES nemůže, až na níže uvedenou výjimku, zahrnovat transpozici jejich obsahu do vnitrostátních předpisů. Vyplyvá to

---

<sup>210</sup> V německé literatuře se v této souvislosti někdy rozlišuje mezi pojmy *Durchführung* či *Ausführung des Gemeinschaftsrechts* (normativní implementace) a *Vollzug des Gemeinschaftsrechts* (aplikační implementace). Srov. Mollers Ch. „*Durchführung des Gemeinschaftsrechts*“, *Europarecht* 4/2002, str. 483.

V anglické literatuře se v této souvislosti někdy rozlišuje mezi pojmy *implementation* (normativní implementace) a *execution* (aplikační implementace). Srov. Pescatore P. „*The law of integration*“, 1974, str. 74.

V české literatuře v této souvislosti rozlišuje Svoboda P. mezi normativní aplikací komunitárního práva členskými státy a operativně kontrolní aplikací komunitárního práva členskými státy. Svoboda P. „Úvod do evropského práva“, C. H. Beck 2004, str. 82.

<sup>211</sup> Blíže k implementaci a právní povaze směrnic ES Král R. „*Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*“, Praha, C. H. Beck, 2002.

<sup>212</sup> Viz. Níže část II. této kapitoly.



z definičního znaku nařízení ES, totiž z jejich přímé vnitrostátní aplikovatelnosti ve smyslu jejich aplikovatelnosti v členských státech bez vnitrostátní transpozice<sup>213</sup>.

Vnitrostátní implementace nařízení ES je tedy v zásadě omezena pouze na přijímání vnitrostátních implementačních – prováděcích (nikoliv transpozičních) opatření potřebných k zajištění úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti příslušných nařízení ES.

Odlišností implementace nařízení od směrnic ES je i to, že zatímco vnitrostátní implementace směrnic ES je vždy nutná, tak vnitrostátní implementace nařízení ES je nutná pouze tehdy, kdy si to vyžaduje potřeba zajištění úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti příslušných nařízení ES.

## 2. Výjimečná přípustnost transpozice nařízení ES

K výjimečné přípustnosti přenesení obsahu nařízení ES, či jeho části do vnitrostátního předpisu se ESD vyjádřil ve věci Komise v. Itálie<sup>214</sup>.

V této věci šlo konkrétně o to, že italské regionální předpisy reprodukovaly některé části nařízení č. 1360/78 o sdruženích zemědělských výrobců. Komise to považovala za nepřipustné, tedy za porušení Smlouvy ES. ESD však konstatoval, že fungování systému podporujícího vznik sdružení zemědělských výrobců nezávisí jen na dotčeném nařízení ES, ale též na celé kombinaci dalších předpisů přijatých jak na úrovni komunitární, tak národní či regionální. Za těchto okolností pak podle ESD nelze považovat skutečnost, že regionální předpisy v zájmu své jednodušnosti a srozumitelnosti pro dotčené subjekty reprodukují některé části nařízení ES, za porušení komunitárního práva<sup>215</sup>.

Přenesení obsahu nařízení ES, či jeho části do vnitrostátního předpisu členského státu lze tedy podle ESD výjimečně připustit. A to v tom případě, kdy určitou materii, či její různé aspekty, vzájemně propojeným, ovšem nepřehledným způsobem upravují jak jedno či více nařízení ES, tak vnitrostátní předpisy. Za této situace pak ESD v zájmu přehlednosti, jednodušnosti, srozumitelnosti a efektivní aplikovatelnosti úpravy dané materie připouští přenesení obsahu nařízení ES, či jeho části do vnitrostátního předpisu. ESD však tak činí pouze za podmínky, že tímto nedojde k zastření komunitárního původu, povahy a právních účinků příslušného nařízení ES.

---

<sup>213</sup> Viz výše kapitola I.

<sup>214</sup> Věc 272/83 Komise v. Itálie, SbSD 1985, str. 1074.

<sup>215</sup> Srov. odst. 27 rozsudku.

Aktuálním příkladem nařízení ES, jehož případnou vnitrostátní transpozicí by ve světle výše uvedeného bylo možno výjimečně považovat za přípustnou, je příklad nařízení č. 2157/2001 o statutu evropské společnosti<sup>216</sup>.

Toto nařízení totiž neupravuje problematiku evropské společnosti v celé její šíři. Nařízení v mnoha případech odkazuje na vnitrostátní úpravu akciových společností v členských státech<sup>217</sup>, odkazuje rovněž na několik jiných komunitárních aktů<sup>218</sup>. Dále toto nařízení přikazuje členským státům přijmout celou řadu prováděcích opatření k mnoha jeho částem<sup>219</sup> a v neposlední řadě umožňuje členským státům přijetí množství doplňujících či odchylných úprav k němu<sup>220</sup>. V zájmu zajištění srozumitelnosti, systematickosti a efektivní aplikace úpravy evropské společnosti se tudíž jeví jako přípustné případné přenesení obsahu nařízení č. 2157/2001 do jednoho vnitrostátního předpisu, který by byl zároveň implementační i transpoziční, a který by tudíž problematiku evropské společnosti upravoval komplexním a přehledným způsobem.

Český implementační předpis<sup>221</sup> k tomuto nařízení ES je nicméně předpisem čistě implementačním a úprava problematiky evropské společnosti je tak roztržštěna, poněkud nepřehledně, do více předpisů.

Dalším příkladem nařízení ES, u něhož by jeho případnou vnitrostátní transpozicí bylo možno výjimečně považovat za přípustnou, je příklad nařízení č. 2137/85 o evropském hospodářském zájmovém sdružení (EHZS). Jde o nařízení, které je strukturou a komplexností své úpravy obdobné nařízení o evropské společnosti. I v případě nařízení o EHZS je však přijatý český implementační předpis<sup>222</sup> k tomuto nařízení předpisem čistě implementačním a úprava problematiky EHZS je tak, podobně jako úprava evropské společnosti, roztroušena poněkud nepřehledně do více předpisů.

<sup>216</sup> Blíže k tomuto nařízení např. Pelikánová I. „Evropská akciová společnost a její význam pro české právo“, ve sborníku XIII Karlovarské právnické dny, Praha, Linde 2003, s. 180., nebo Dvořák T. „Akciová společnost a Evropská společnost“, Praha, ASPI, 2005.

<sup>217</sup> Srov. čl. 5 nebo 39 nařízení.

<sup>218</sup> Např. na směrnici č. 2001/86 o účasti zaměstnanců na řízení evropské společnosti, a na celou řadu dalších směrnic týkajících se úpravy obchodních společností jako např. směrnice č. 89/667, č. 68/151, č. 78/855, č. 2000/12, č. 91/674, č. 90/604, č. 83/349, č. 77/91.

<sup>219</sup> Srov. např. čl. 68 nařízení.

<sup>220</sup> Srov. např. čl. 7 nařízení.

<sup>221</sup> Zákon č. 627/2004 Sb. o evropské společnosti. Implementačním předpisem je i zákon č. 628/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o evropské společnosti.

<sup>222</sup> Zákon č. 360/2004 Sb. o Evropském hospodářském zájmovém sdružení (EHZS) a o změně zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

### 3. Právní základ povinnosti k vnitrostátní implementaci nařízení ES

Právní základ povinnosti k vnitrostátní implementaci nařízení ES, tedy k přijetí potřebných vnitrostátních implementačních opatření, může být jak konkrétní tak obecný. Konkrétním právním základem jsou ty články jednotlivých nařízení ES, jež povinnost k vnitrostátní implementaci stanoví. Obecným právním základem povinnosti k vnitrostátní implementaci nařízení ES je pak čl. 10 Smlouvy ES.

Řada nařízení ES, nikoliv samozřejmě všechna, obsahuje přímo v sobě konkrétní právní základ pro svou vnitrostátní implementaci. Řada nařízení ES tedy obsahuje články jež členským státům ukládají povinnost přijmout příslušná vnitrostátní implementační opatření.

Např. čl. 17 nařízení ES č. 793/93 o hodnocení a kontrole rizik v existujících látkách konkrétně stanoví, že členské státy jsou povinny přijmout nezbytná právní či správní opatření k zajištění dodržování nařízení do jednoho roku od jeho přijetí. Podobně čl. 68/1 nařízení č. 2157/2001 o statutu evropské společnosti stanoví, že členské státy učiní vhodná opatření k zajištění efektivní aplikace nařízení. V neposlední řadě čl. 14 nařízení č. 2707/2000 kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1255/1999, pokud jde o podporu Společenství pro poskytování mléka a některých mléčných výrobků žákům ve školách, přikazuje členským státům přijmout nezbytná opatření s cílem zajistit, aby se částka podpory projevila v ceně, kterou platí příjemce podpory<sup>223</sup>.

Vyskytovat se mohou i případy kdy konkrétní právní základ pro vnitrostátní implementaci určitého nařízení ES není obsažen přímo v daném nařízení, ale v některém jiném nařízení ES. Tak např. konkrétní právní základ pro vnitrostátní implementaci nařízení č. 850/98 o ochraně rybolovných zdrojů je obsažen v nařízení č. 2847/93 o zavedení kontrolního režimu pro společnou rybářskou politiku<sup>224</sup>.

Pokud však nařízení ES, a je to velmi časté, neobsahují konkrétní právní základ ke své vnitrostátní implementaci ani přímo v sobě ani v některém jiném nařízení ES, neznamená to automaticky, že by povinnost k jejich vnitrostátní implementaci neexistovala. Je zde totiž čl. 10 Smlouvy ES, tj. článek zakotvující obecnou zásadu komunitární loajality. Základním obsahem

<sup>223</sup> Příslušným českým implementačním opatřením k tomuto nařízení ES je nařízení vlády ČR č. 205/2004 Sb., kterým se v rámci společné organizace trhu s mlékem a mléčnými výrobky stanoví bližší podmínky poskytování podpory a národní podpory spotřeby mléka a mléčných výrobků žáky, kteří plní povinnou školní docházku ve školách zařazených do sítě škol.

<sup>224</sup> Srov. čl. 1, 2/1 a 31/1/2 nařízení.

této zásady přitom je obecná povinnost členských států činit všechna potřebná opatření k zajištění aplikace a efektivity veškerého komunitárního práva tedy i nařízení ES<sup>225</sup>.

Tento článek proto slouží jako obecný právní základ pro vnitrostátní implementaci těch nařízení ES, která sice pro svoji vnitrostátní implementaci nemají konkrétní právní základ, ale která svoji vnitrostátní implementaci přesto potřebují k zajištění své úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti.

#### 4. Komunitární požadavky na obsah a formu implementačních opatření

Obecné komunitární požadavky na obsah a formu vnitrostátních implementačních opatření k nařízením ES, a to zejména těch opatření, která jsou konkrétně doplňujícího charakteru<sup>226</sup>, velmi výstižně shrnul ESD ve věci Mulligan<sup>227</sup>.

Tato věc se týkala vnitrostátní implementace nařízení ES č. 3950/1992, kterým se stanoví dodatečné dávky v odvětví mléka a mléčných výrobků. Čl. 7/1 tohoto nařízení požaduje na členských státech, aby stanovily podrobná pravidla upravující převod přidělených mléčných kvót v případě převodu či pronájmu mléčné farmy. Irsko tyto podrobnosti stanovilo právním předpisem, jež byl dále konkretizován ministerskými výnosy k jejichž vydání byl ministr výslovně zmocněn v předmětném předpise. Irská implementační opatření mj. stanovila, že při převodu mléčné farmy nepřechází na nové nabyvatele celá mléčná kvóta přidělená farmě, ale pouze 80% této kvóty.

Irský farmář pan Mulligan spolu se třemi dalšími farmáři napadl z tohoto důvodu u irského soudu platnost irských implementačních opatření. Irský soud pak postoupil ESD předběžnou otázku výkladu čl. 7 dotyčného nařízení ES, a to otázku, zda tento článek lze vykládat tak, že umožňuje členským státům přijmout implementační opatření s takovým obsahem a v takové formě, jaké vykazovala irská implementační opatření.

Verdikt ESD byl, že za předpokladu, že ministerský výnos byl náležitě zveřejněn, tak ano. Předtím však, než ESD dospěl k tomuto verdiktu, tak shrnul obecné komunitární požadavky na obsah i formu vnitrostátních implementačních opatření k nařízením ES<sup>228</sup>.

Předně, pokud jde o obsah vnitrostátních implementačních opatření, tak ta samozřejmě musejí být v souladu s nařízením ES, jež implementují<sup>229</sup>. Ve vztahu k vnitrostátním

<sup>225</sup> Věc 68/88 Řecko v. Komise, SbSD 1989, str. 2965, odst. 23; Věc 72/85 Nizozemí v. Komise, SbSD 1986, str. 1219, odst. 10 a 20.

<sup>226</sup> K jednotlivým základním typům vnitrostátních implementačních opatření k nařízením ES viz. níže bod 5 této kapitoly.

<sup>227</sup> Věc C-313/99 Mulligan, SbSD I-2002, str. 5719

<sup>228</sup> Srov. zejména odst. 35 a 36 rozsudku Mulligan.

implementačním opatřením, ohledně jejichž obsahu nechává nařízení ES členským státům určitou volnost uvážení, je pak zdůrazňována i nutnost jejich souladu s obecnými komunitárními právními zásadami<sup>230</sup>. ESD v této souvislosti konkrétně zmiňuje<sup>231</sup> zásadu právní jistoty a legitimního očekávání<sup>232</sup>, zásadu proporcionality<sup>233</sup>, zásadu nediskriminace<sup>234</sup>, a zásadu respektování základních lidských práv<sup>235</sup>.

Pokud jde o formu vnitrostátních implementačních opatření k nařízením ES, tak určujícím komunitárním požadavkem je, že tato forma musí být v souladu s komunitárním principem právní jistoty. To konkrétně znamená, že vnitrostátní implementační opatření musí mít formu legislativního opatření, tj. právního předpisu, vždy tehdy, kdy jsou určena jednotlivcům, či se nějak dotýkají jejich právního postavení. Jde o to, že podle ESD pouze vnitrostátní právní předpisy, nikoliv tedy administrativní praxe či interní správní pokyny nebo opatření, dávají dotčeným jednotlivcům dostatečnou právní jistotu ohledně jejich právního postavení vyplývajícího pro ně z komunitárního práva<sup>236</sup>.

S právě nastíněným komunitárním požadavkem na formu vnitrostátních implementačních předpisů k nařízením ES jde ruku v ruce i komunitární požadavek na způsob formulace jejich obsahu. Opět v návaznosti na komunitární princip právní jistoty je požadováno<sup>237</sup>, aby ty implementační předpisy, které jsou určeny jednotlivcům či se nějak dotýkají jejich právního postavení, byly formulovány natolik přesně jasně a transparentně, aby dotčeným jednotlivcům umožňovaly zjistit plný rozsah jejich práv či povinností, jež mají svůj původ v komunitárním právu.

---

<sup>229</sup> Věc 230/78 Eridania, SbSD 1979, str. 2749 odst. 34.

<sup>230</sup> Odst. 35 rozsudku Mulligan.

<sup>231</sup> Odst. 36 rozsudku Mulligan.

<sup>232</sup> Věc C-63/93 Duff SbSD I-1996, str. 569, odst. 34. Srov. též věc C-459/02 Willy Gerekens SbSD I-2004, str. 7315, odst. 24. V této věci ESD konstatoval, že případná pravá retroaktivita vnitrostátního implementačního opatření k nařízením ES je v rozporu s komunitární zásadou právní jistoty, ledaže si retroaktivitu daného implementačního opatření vyžaduje účel, jehož má být tímto opatřením dosaženo, a tato retroaktivita není na úkor legitimního očekávání dotčených osob.

<sup>233</sup> Věc C-22/94 Irish Farmers Association, SbSD I-1997, str. 1809, odst. 30-31.

<sup>234</sup> Spojené věci 201-202/85 Klensch, SbSD 1986, str. 3477, odst. 8-10.

<sup>235</sup> Věc C-2/92 Bostock, SbSD I-1994, str. 955, odst. 16. ( ochrana vlastnictví ), spojené věci C-90-91/90 Neu a ostatní, SbSD I-1991, str. 3617, odst. 13. (svobodný výkon řemesla a profese ). Ne náhodou čl. 51/1 dosud nezávazné Charty základních práv EU stanoví, že Chartou se řídí i členské státy pokud implementují (uplatňují) právo Unie.

<sup>236</sup> Odst. 47 rozsudku Mulligan.

<sup>237</sup> Odst. 47 rozsudku Mulligan.

Doplnit je nicméně potřeba, že kromě komunitárních požadavků musí vnitrostátní implementační předpisy k nařízením ES splňovat i vnitrostátní ústavní či zákonné požadavky na jejich formu, případně i obsah<sup>238</sup>.

## 5. Základní typy vnitrostátních implementačních opatření k nařízením ES

Analýzou (samozřejmě nikoliv vyčerpávající) jednotlivých nařízení ES a relevantní judikatury ESD lze dospět k závěru, že mezi základní typy vnitrostátních implementačních - prováděcích opatření k nařízením ES je možno řadit následující typy opatření.

- a) opatření konkretizačního a doplňujícího charakteru,
- b) opatření institucionálně kompetenčního charakteru,
- c) opatření procesně sankčního a kontrolního charakteru,
- d) opatření adaptačně derogačního charakteru,
- e) opatření mezinárodně právního charakteru.

Obecně k základním typům vnitrostátních implementačních opatření k nařízením ES je možno uvést, že hranice mezi uvedenými typy opatření není nijak ostrá, a že v konkrétních případech implementace nařízení ES se jednotlivé typy opatření mohou do značné míry vzájemně překrývat. Konkrétní implementační opatření tak např. může být zároveň charakteru konkretizačního i charakteru institucionálně kompetenčního.

Na obsahu jednotlivých nařízení ES a na stávajícím vnitrostátním právním kontextu pak samozřejmě závisí, zda zajištění jejich úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti vyžaduje v konkrétních případech přijetí jednoho, několika, všech (popř. žádného) z uvedených typů implementačních opatření.

Samozřejmě neplatí, že by jednotlivé typy základních implementačních opatření musely být obsaženy v různých implementačních předpisech. V konkrétních případech vnitrostátní implementace nařízení ES mohou být jednotlivé potřebné typy implementačních opatření jak seskupené do jednoho komplexního implementačního vnitrostátního předpisu, tak roztroušené do většího množství implementačních předpisů, respektive do implementačních ustanovení více vnitrostátních předpisů.

---

<sup>238</sup> K tomu blíže níže kapitola VI.

Jsou tedy možné jak případy, kdy jeden vnitrostátní implementační předpis v sobě zahrnuje veškerá potřebná implementační opatření, tak případy, kdy různé typy implementačních opatření k předmětnému nařízení ES jsou obsaženy v různých vnitrostátních implementačních předpisech, tak i případy, kdy i jeden typ implementačního opatření k předmětnému nařízení ES je obsažen ve více implementačních předpisech, či implementačních ustanovení různých vnitrostátních předpisů.

## **5. 1. Implementační opatření konkretizačního a doplňujícího charakteru**

Prvním typem vnitrostátních implementačních opatření jejichž přijetí může být potřebné k zajištění úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti některých nařízení ES, jsou implementační opatření konkretizačního a doplňujícího charakteru.

Přijetí těchto opatření vyžaduje na členských státech řada nařízení ES. Např. čl. 1/3 nařízení č. 2137/85 o evropském hospodářském zájmovém sdružení požaduje na členských státech, aby konkretizovaly, zda v nich registrovaná sdružení jsou či nejsou právníckými osobami. Článek 47 nařízení č. 1260/2001 o společné organizaci trhů v odvětví cukru zase požaduje, aby členské státy toto nařízení doplnily tím, že v rámci zemědělské činnosti upravené tímto nařízením přijmou opatření na ochranu životního prostředí. Čl. 5 nařízení č. 2328/91 o zlepšení efektivnosti zemědělských struktur pak požaduje na členských státech, aby pro účely daného nařízení definovaly pojem farmář provozující zemědělskou činnost jako svoji činnost hlavní.

Pokud nařízení ES vyžadují na členských státech přijetí implementačních opatření konkretizačního či doplňujícího charakteru, tak často stanoví i přípustné meze popř. základní rámec takovýchto opatření.

Konkrétně výše uvedený čl. 5 nařízení č. 2328/91 stanoví, že zmiňovaná definice farmáře musí ve vztahu k fyzickým osobám zahrnovat minimálně podmínku, že příjem ze zemědělské činnosti musí dosahovat alespoň 50% celkového příjmu, a že čas věnovaný zemědělské činnosti musí dosahovat alespoň 50% celkového pracovního času. Výše uvedený článek 47 nařízení 1260/2001 pak ve vztahu k přijímaným opatřením na ochranu životního prostředí konkrétně požaduje, aby byla přijímána na základě potřeb životního prostředí a s

ohledem na topografické, půdní a klimatické podmínky daných oblastí, řízení zavlažovacích systémů, střídání plodin i způsoby obdělávání půdy, které by mohly zlepšit životní prostředí.

Pokud členský stát překročí přípustné meze vnitrostátních implementačních opatření, jde samozřejmě o případ neadekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES s příslušnými, s tímto spojenými, komunitárními následky<sup>239</sup>.

Zmínit si zaslouží, že vedle nařízení ES obligatorně vyžadujících přijetí vnitrostátních implementačních opatření konkretizačního či doplňujícího charakteru existují i nařízení ES, která přijetí takovýchto opatření fakultativně umožňují.

Např. čl. 39/4 nařízení č. 2157/2001 o statutu evropské společnosti umožňuje členským státům stanovit minimální a/nebo maximální počet členů představenstva evropské společnosti. Čl. 4/3 nařízení č. 2137/85 o evropském hospodářském zájmovém sdružení umožňuje členským státům omezit počet členů sdružení na 20. Čl. 14 nařízení č. 1348/2000 o doručování soudních a mimosoudních písemností ve věcech občanských a obchodních umožňuje pak členským státům blíže určit podmínky, za kterých budou přijímat doručení soudních písemností poštou.

Specifickým případem fakultativních implementačních opatření konkretizačního a doplňujícího charakteru jsou opatření přijatá v návaznosti na ty články některých nařízení ES, které umožňují členským státům vyjmout z rozsahu působnosti nařízení ES určité okruhy subjektů či situací, nebo které umožňují členským státům odchýlit se v určitých bodech od úpravy obsažené v nařízení ES.

Konkrétně např. podle čl. 2/3 nařízení č. 718/1999 o politice podpory vnitrozemské vodní dopravy mohou členské státy za určitých podmínek vyjmout z rozsahu působnosti tohoto nařízení plavidla s tonáží nižší než 450t. Čl. 11 nařízení 3820/85 o harmonizaci některých sociálních předpisů v oblasti silniční dopravy, pak umožňuje členským státům stanovit vyšší popř. nižší limity než stanoví nařízení (jde např. o limity jízd bez přestávek, nebo týdenní limity doby odpočinku v silniční osobní a nákladní přepravě).

Zajímavé na tomto článku přitom je, že omezuje aplikovatelnost případných, od nařízení ES se odchylojících, vnitrostátních limitů pouze na řidiče vozidel registrovaných ve státě využívším možnosti odchylné úpravy. Tento článek tak potencionálně otevírá prostor pro

---

<sup>239</sup> Blíže níže kapitola V.



obrácenou diskriminací domácích řidičů, resp. provozovatelů silniční přepravy oproti řidičům či provozovatelům z jiných členských států<sup>240</sup>.

U nařízení ES, jež umožňuje členským státům přijmout úpravu v něčem odchylnou od úpravy v něm obsažené, je tak třeba před praktickým využitím této možnosti zkoumat, zda aplikovatelnost případné přísnější odchylné úpravy není omezena pouze na domácí subjekty, a zda tak využitím této možnosti nedojde k obrácené diskriminaci domácích subjektů oproti subjektům z jiných členských států.

Za specifický případ fakultativních implementačních opatření konkretizačního a doplňujícího charakteru je možno považovat i opatření přijatá v návaznosti na ty články některých nařízení ES, jež umožňují členským státům rozšířit působnost úpravy obsažené v nařízení ES i na některé další subjekty či situace<sup>241</sup>.

Konkrétně čl. 6/1 již zmiňovaného nařízení č. 3820/85 umožňuje členským státům rozšířit působnost úpravy v tomto článku obsažené, a to tak, že by se vztahovala nejen na mezinárodní silniční přepravu osob, ale i na vnitrostátní silniční přepravu osob.

Shrnout tudíž lze, že je možno rozlišovat mezi obligatorními a fakultativními vnitrostátními implementačními opatřeními konkretizačního a doplňujícího charakteru k nařízením ES. Zatímco však přijetí těch obligatorních je podmínkou zajištění úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti příslušných nařízení ES, tak přijetí opatření fakultativních touto podmínkou není a je tudíž na úvaze členských států, zda možnost přijetí takovéhoto opatření využijí či ne. Striktně vzato, tak vlastně nelze fakultativní opatření považovat za implementační v pravém smyslu, neboť neslouží (nejsou nutně potřeba) k zajištění úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti příslušných nařízení ES.

## **5. 2. Implementační opatření institucionálně kompetenčního charakteru**

Dalším typem vnitrostátních implementačních opatření, jejichž přijetí může být nutné k zajištění úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti nařízení ES, jsou implementační opatření institucionálně kompetenčního charakteru.

<sup>240</sup> Blíže ke komunitární obrácené diskriminaci Král R. „Obrácená diskriminace v komunitárním kontextu „ Právník 5/2003, str.447.

<sup>241</sup> Jde o případ analogický případu přesahující vnitrostátní transpozice komunitární směrnice. Blíže Král R. supra pozn. 211.

Tato implementační opatření spočívají zejména v rozšíření či úpravě kompetencí stávajících institucí členského státu, ve vytvoření zcela nové instituce, popř. v provedení potřebných organizačních opatření.

Přijetí těchto opatření vyžaduje na členských státech celá řada nařízení ES. Např. čl. 39/1 nařízení č. 2137/85 o evropském hospodářském zájmovém sdružení požaduje, aby členské státy určily instituci, u které budou sdružení registrována<sup>242</sup>.

Podobně čl. 4 nařízení č. 2006/2004 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele požaduje na členských státech, aby určily příslušné orgány a ústřední styčný úřad příslušný pro uplatňování tohoto nařízení, a zajistily to, aby příslušné orgány měly k dispozici dostatečné prostředky k uplatňování tohoto nařízení<sup>243</sup>.

Dále čl. 16 nařízení č. 261/2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení, nebo významného zpoždění letu, požaduje na členských státech, aby určily a Komisi oznámily subjekt odpovědný za prosazování tohoto nařízení ve vztahu k letům z letišť na jejich území a letů ze třetích zemí na tato letiště<sup>244</sup>.

Rovněž čl. 6 nařízení č. 1836/93 o dobrovolné účasti průmyslových podniků na komunitárním systému ekologického řízení a auditu, pak požaduje na členských státech, aby zavedly akreditační systém pro nezávislé ekologické ověřovatele. V neposlední řadě čl. 3 nařízení č. 718/1999 o politice podpory vnitrozemské vodní dopravy přikazuje zřídit fond vnitrozemské vodní dopravy všem členským státům, jejichž vodní cesty jsou propojeny s vodními cestami jiných členských států a nosnost jejich loďstva přesahuje 100 000 tun.

---

<sup>242</sup> Příslušným českým implementačním opatřením k tomuto článku nařízení je článek 3 Zákona č. 360/2004 Sb. o Evropském hospodářském zájmovém sdružení (EHZS) a o změně zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Podle čl. 3 je touto institucí obchodní rejstřík.

K specifickým českým požadavkům na formu českých implementačních opatření institucionálně kompetenčního charakteru viz. níže kapitola VIII.

<sup>243</sup> Příslušným českým implementačním opatřením k tomuto nařízení je připravovaný návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s nařízením 2006/2004 o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele a zákon o obecné bezpečnosti výrobků.

Zajímavé ve vztahu k tomuto nařízení ES je i to, že jako jedno z mála nařízení vyžaduje na členských státech, aby Komisi notifikovaly text přijatých implementačních opatření (srov. čl. 21 nařízení).

<sup>244</sup> Příslušným českým implementačním opatřením k tomuto článku nařízení ES je odst. 7 článku 3 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, o který byl tento zákon doplněn zákonem č. 225/2006 Sb., a který uvádí, že „úřad (pro civilní letectví) dohlíží na plnění povinností leteckého dopravce týkajících se náhrad a pomoci cestujícím v případě odepření nástupu na palubu, zrušení, nebo významného zpoždění letu podle přímo použitelného předpisu ES (tj. nařízení 261/2004) a vyřizuje stížnosti na porušování těchto povinností.“

### 5. 3. Implementační opatření sankčně procesního a kontrolního charakteru.

Dalším typem vnitrostátních implementačních opatření, jejichž přijetí může být nutné k zajištění úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti nařízení ES, jsou implementační opatření sankčně procesního a kontrolního charakteru, tedy opatření, jež slouží v první řadě k zajištění dodržování a efektivní vnitrostátní vymahatelnosti nařízení ES.

Přijetí těchto opatření výslovně požaduje na členských státech celá řada nařízení ES. Jako příklad nařízení ES, která s větší či menší mírou konkrétnosti výslovně požadují na členských státech přijetí implementačních opatření sankčně procesního a kontrolního charakteru, lze uvést následující.

Např. již zmiňované nařízení č. 1836/93 o dobrovolné účasti průmyslových podniků na komunitárním systému ekologického řízení a auditu ve svém čl. 16 konkrétně přikazuje členským státům přijmout vhodná právní či správní opatření pro případ porušování pravidel obsažených v nařízení. Stejně znění je i čl. 18 nařízení 1980/2000 o komunitárním systému označování ekologicky šetrných výrobků.

Nařízení 2157/2001 o evropské společnosti ve svém čl. 64/3 členským státům přikazuje poskytnout evropské společnosti prostředek právní ochrany, který by ji umožňoval napadnout se suspenzivními účinky rozhodnutí v řízení, v němž je zjišťováno, zda společnost porušila svoji povinnost podle čl. 7 nařízení, totiž povinnost mít registrované i skutečné sídlo v jednom členském státě.

Nařízení 3821/85 o záznamovém zařízení (tachografech) v silniční dopravě ve svém čl. 19/1 požaduje, aby členské státy po konzultaci s Komisí přijaly právní a správní předpisy nezbytné pro provedení tohoto nařízení, s tím, že tyto předpisy musí mj. zahrnovat organizaci, postupy a prostředky pro kontrolu dodržování tohoto nařízení, jakož i sankce v případě jeho porušení. V podstatě totožného znění je i čl. 17/1 nařízení 3820/85 o harmonizaci určitých sociálních právních předpisů v silniční dopravě.

Nařízení č. 3295/94, kterým se stanoví opatření s cílem zakázat propouštění padělků a nedovolených napodobenin do volného oběhu, režimu vývozu, zpětného vývozu nebo do některého režimu s podmíněným osvobozením od cla ve svém čl. 12 uvádí, že každý členský stát stanoví sankce pro případ porušení čl. 2 nařízení, a že tyto sankce musí být dostatečně přísné, aby vedly k dodržování příslušného ustanovení.

Nařízení 2847/93 o zavedení kontrolního režimu pro společnou rybářskou politiku ve svém čl. 1/2 stanoví, že každý členský stát přijme v souladu s předpisy ES patřičná opatření k zajištění účinnosti kontrolního režimu předvídaného tímto nařízením, a že příslušným orgánům poskytne dostatečné prostředky, aby mohly plnit inspekční a kontrolní úkoly vymezené v tomto nařízení.

Nařízení č. 261/2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů, ve svém článku 16/3 požaduje, aby členské státy stanovily sankce za porušení tohoto nařízení, a to sankce jež musí být účinné, přiměřené a odrazující.

V neposlední řadě nařízení č. 3911/92 o vývozu kulturních statků ve svém článku 9 požaduje aby členské státy stanovily sankce za porušení ustanovení tohoto nařízení, a to sankce jež musí být dostatečné, aby podpořily dodržování těchto ustanovení<sup>245</sup>.

I tehdy však, kdy nařízení ES výslovně nepožadují na členských státech, aby k nim přijaly implementační opatření sankčního a kontrolního charakteru, může tento požadavek vyplývat z již zmiňovaného principu loajality podle čl. 10 Smlouvy ES<sup>246</sup>.

Pro přijímání a obsah implementačních opatření sankčního charakteru na straně jedné, a pro přijímání a obsah implementačních opatření procesního charakteru na straně druhé platí různé obecné komunitární požadavky.

Obecně pro přijímání implementačních opatření sankčního charakteru k nařízením ES platí, že členské státy jsou povinny přijmout tato implementační opatření (tedy zejména přijmout nové či upravit stávající sankční předpisy) tehdy, pokud stávající vnitrostátní sankční systém nezabezpečuje splnění dvou základních, Evropským soudním dvorem, formulovaných požadavků ohledně sankcí.

Prvním požadavkem je, že porušení povinností vyplývajících z nařízení ES, musí být sankcionováno za analogických procesních a hmotněprávních podmínek, jaké se vztahují na porušení podobných povinností vyplývajících z vnitrostátních předpisů<sup>247</sup>.

---

<sup>245</sup> Příslušným českým implementačním opatřením k tomuto článku nařízení je čl. 7 zákona 214/2002 Sb. o vývozu některých kulturních statků z celního území Evropských společenství.

K specifickým českým legislativním požadavkům na česká implementační opatření sankčního charakteru viz. níže kapitola VIII.

<sup>246</sup> Viz výše část 5.3. této kapitoly.

<sup>247</sup> Věc 68/88 Řecko v. Komise, SbSD 1989, str. 2965.

Druhým požadavkem je, že sankce musí být v každém případě efektivní, přiměřené a preventivně odrazující<sup>248</sup>. Sankce tudíž musí být takové, aby účinně bránily v porušování povinností vyplývajících z příslušných nařízení ES. Zároveň však sankce musí být přiměřené, tedy v patřičném poměru k závažnosti porušení. Sankce tak z hlediska své dolní a horní hranice nesmí být ani nedostatečné ani přehnané<sup>249</sup>.

Pro přijímání implementačních opatření procesního charakteru k nařízením ES pak obecně platí, že členské státy jsou povinny přijmout tato implementační opatření (tedy zejména přijmout nové či upravit stávající procesní předpisy) tehdy, pokud dosavadní vnitrostátní procesní předpisy nesplňují dva základní komunitární procesní požadavky, které byly formulovány ESD ve věcech Rewe a Comet<sup>250</sup>.

Prvním komunitárním procesním požadavkem je požadavek ekvivalence neboli nediskriminace. Tento požadavek především znamená, že vnitrostátní procesní podmínky a pravidla k vymození práv vyplývajících z nařízení ES, nesmí být méně příznivé než, ty, které se uplatňují při vymáhání podobných práv, vyplývajících z vnitrostátních předpisů.

Druhým základním komunitárním procesním požadavkem je pak požadavek efektivnosti, tedy požadavek efektivnosti ochrany práv vyplývajících z nařízení ES. Tento požadavek především znamená, že vnitrostátní procesní podmínky a pravidla k vymození práv vyplývajících z nařízení ES nesmí být takové, že by prakticky znemožňovaly domožení se těchto práv<sup>251</sup>.

Ve světle rozsudku ESD ve věci Van Schijndel<sup>252</sup> je však třeba k požadavku efektivnosti uvést, že skutečnost, že konkrétní vnitrostátní procesní pravidla prakticky znemožňují uplatnění určitého nároku vyplývajících z nařízení ES, ještě automaticky neznamena, že dotyčný členský stát musí tato pravidla zrušit, nebo upravit.

Pokud totiž dotčená vnitrostátní procesní pravidla zajišťují některou ze základních zásad vnitrostátního soudně procesního systému, jako je např. zásada právní jistoty, zásada efektivního a náležitého vedení procesu, či zásada ochrany práv strany žalované, nemusí členský stát takováto pravidla rušit či upravit, a to přestože prakticky znemožňují uplatnění nároku vyplývajících z nařízení. Rozsudek ve věci Van Schijndel tak ve své podstatě činí

<sup>248</sup> Blíže k tomuto požadavku: závěr Generálního advokáta Gervena ve věci C-326/88 Hansen, SbSD I-1990, str. 2911, odst. 8.

<sup>249</sup> Věc 118/75 Watson and Belmann, SbSD 1976, str. 1185.

<sup>250</sup> Věc 33/76 Rewe, SbSD 1976, str. 1989; věc 45/76 Comet, SbSD 1976, str. 2043.

<sup>251</sup> Blíže k oboum procesním požadavkům Král R. „Ke komunitárním požadavkům na vnitrostátní procesní předpisy“, Soudní rozhledy 5/2000, str. 139.

<sup>252</sup> Spojené věci C – 430/93 a C 431/93 Van Schijndel a Van Veen, SbSD 1995, str. 4705.

z požadavku efektivnosti požadavek, z něhož jsou možné výjimky, tedy požadavek který není absolutní<sup>253</sup>.

#### 5. 4. Implementační opatření adaptačně derogačního charakteru.

Dalším základním typem vnitrostátních implementačních opatření jejichž přijetí může být nutné k zajištění úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti některých nařízení ES jsou opatření adaptačně derogačního charakteru.

Jde přitom zejména o taková opatření, kterými se upravují popř. ruší ty vnitrostátní předpisy, respektive jejich části, které jsou v rozporu s nařízením ES a/nebo brání jejich efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti.

Na první pohled se může zdát, že rušit či upravovat vnitrostátní předpisy, které jsou v rozporu s nařízením ES, není vzhledem ke komunitárnímu principu aplikační přednosti nutné.

Podle tohoto principu, jak již uvedeno<sup>254</sup>, jsou aplikační orgány členských států povinny v případě konfliktu mezi přímo aplikovatelným pravidlem nařízení ES a pravidlem vnitrostátním vždy přednostně aplikovat pravidlo komunitární a neaplikovat, respektive odstavit s ním neslučitelné pravidlo vnitrostátní.

V důsledku principu aplikační přednosti se tudíž vnitrostátní předpisy respektive jejich pravidla stávají automaticky neaplikovatelnými pokud jsou v rozporu s přímo aplikovatelnými pravidly nařízení ES. Otázkou tudíž je, zda je nutné takovéto neaplikovatelné vnitrostátní předpisy a pravidla rušit respektive upravovat prostřednictvím adaptačně derogačních implementačních opatření.

ESD se mnohokrát, nověji např. ve věci C – 160/99<sup>255</sup> vyslovil, že ano, pokud situace, kdy není členským státem zrušen či upraven vnitrostátní předpis, který je v rozporu s nařízením ES, vytváří pro dotčené osoby nejednoznačnou právní situaci a udržuje je v nejistotě ohledně jejich možnosti dovolat se komunitárního práva.

<sup>253</sup> Blíže k implikacím tohoto rozsudku Prechal S., *Community Law in National Courts: The lessons from Van Schijndel*, *Common Market Law Review*, 1998, č.35, str 691.

<sup>254</sup> Viz výše kapitola III.

<sup>255</sup> *Komise v. Francie SbSD I – 2000*, str. 6137.

Takováto nejednoznačná a nejistá situace je totiž podle ESD neslučitelná s čl. 10 i 249 Smlouvy ES<sup>256</sup>, jakož i s komunitárním principem právní jistoty, a je proto nutné, aby členské státy zrušily popř. upravily ty vnitrostátní předpisy, jejichž rozpor s nařízeními ES takovouto situaci vytváří.

Konkrétně ve věci C- 160/99 ESD konstatoval, že Francie musí pozměnit článek 257/1 Celního zákona (článek vyhrazující námořní kabotážní služby ve Francii pouze pro lodí plující pod francouzskou vlajkou), aby byl odstraněn jeho rozpor s čl. 1 nařízení ES č. 3577/92 o námořní kabotáži (článek zakotvuje právo volného přístupu k námořním kabotážním službám v EU pro lodí registrované a plující pod vlajkou kteréhokoliv členského státu EU).

Ilustrativní je i rozsudek ESD ve věci Komise proti Řecku<sup>257</sup>. V této věci šlo o to, že podle řeckých sociálních předpisů měly nárok na statut velké rodiny a s tím související nárok na zvláštní sociální výhody pouze rodiny řecké. Podle Komise však tyto sociální předpisy byly v rozporu mj. s nařízeními č. 1612/68<sup>258</sup>, 1407/71<sup>259</sup> a 1251/70<sup>260</sup>, z nichž vyplývá zákaz diskriminace pracovníků z jiných členských států oproti domácím pracovníkům i v otázce sociálních výhod<sup>261</sup>.

Řecko rozpornost svých sociálních předpisů příliš nepopíralo, argumentovalo však mj. tím, že předmětné výhody jsou poskytovány i neřeckým velkým rodinám, a to na základě přímé aplikace dotčených nařízení ES.

ESD nicméně opět konstatoval, že udržování vnitrostátního předpisu, který bez své adaptace je v rozporu s komunitárním právem, zakládá pro dotčené osoby nejednoznačnou situaci, neboť je udržuje, v protikladu s komunitárním principem právní jistoty, v nejistotě ohledně jejich možností dovolávat se komunitárního práva. Podle ESD na této skutečnosti nic nemění ani to, že aplikační orgány členského státu neadaptovaný vnitrostátní předpis neaplikují, a přednostně aplikují příslušné nařízení ES<sup>262</sup>.

Shrnout je tudíž možno, že adaptovat či derogovat vnitrostátní předpisy jež jsou v rozporu s nařízeními ES je třeba vždy tehdy, kdy daný rozpor, neslučitelně s principem

<sup>256</sup> Srov. též věc 74/86 Komise v. Německo, SbSD 1988, str. 2159.

<sup>257</sup> Věc C-185/1996 Komise v. Řecko, SbSD I-1998, str. 6601.

<sup>258</sup> O volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství.

<sup>259</sup> O uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství.

<sup>260</sup> O právu pracovníků zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání v tomto státě.

<sup>261</sup> Srov. zejména čl. 7/2 nařízení 1612/68.

<sup>262</sup> Srov. odst. 30 – 32 rozsudku. K adaptaci českých sociálních předpisů na čl. 7/2 nařízení 1612/68 srov. Whelanová M. „Sociální výhody vyplývající z práva ES“, Právní rozhledy 9/2004, str. 328.

právní jistoty, stěžuje dotčeným jednotlivcům zjistit přesný rozsah jejich práv popř. povinností, jež pro ně vyplývají z příslušných nařízení ES.

V konkrétním případě příslušné adaptační či derogační opatření samozřejmě nemusí vždy spočívat v úpravě či rušení jednotlivých rozporných a/nebo efektivní aplikaci bránících ustanovení dotčeného vnitrostátního právního předpisu. V řadě případů jistě postačí včlenit do úvodních ustanovení dotčeného vnitrostátního předpisu obecnou adaptační klauzuli, že tento předpis se nepoužije na právní vztahy upravené v předmětném nařízení ES<sup>263</sup>.

## 5. 5. Implementační opatření mezinárodně právního charakteru

Posledním v této kapitole rozebíraným základním typem vnitrostátních implementačních opatření, jejichž přijetí může být nutné k zajištění úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti některých nařízení ES, jsou opatření mezinárodně právního charakteru.

Tato opatření přicházejí do úvahy zejména v případech, kdy existující mezinárodní závazky členského státu jsou v konfliktu s některým z nařízení ES. Nejčastěji pak tato opatření spočívají buď v renegociaci nebo ve výpovědi takovýchto mezinárodněprávních závazků členského státu.

Rozlišovat je přitom třeba mezi případem, kdy s nařízením ES jsou v konfliktu mezinárodní závazky členského státu k nečlenskému státu, které vznikly již před vstupem do EU, a případem, kdy s nařízením ES jsou v konfliktu mezinárodní závazky členského státu k jinému členskému státu (popř. i k nečlenskému státu, pokud závazky vznikly po vstupu do EU).

V prvním případě konfliktu platí podle čl. 307 Smlouvy ES, že mezinárodně právní závazky členského státu, jež jsou neslučitelné s nařízeními ES, zůstávají nařízeními ES nedotčeny. Členský stát je však povinen podle odst.2 čl. 307 Smlouvy ES tuto neslučitelnost odstranit buď dohodnutím změny, nebo výpovědí příslušné mezinárodní smlouvy, tedy implementačními opatřeními mezinárodně právního charakteru<sup>264</sup>.

Ve druhém případě konfliktu pak v návaznosti na judikáty ESD ve věci Komise v. Itálie a ve věci Magill<sup>265</sup> jako princip platí, že mezinárodně právní závazky respektive smlouvy

<sup>263</sup> Srov. čl. 48 odst. 7 legislativních pravidel vlády.

<sup>264</sup> Věc C-84/98 Komise v. Portugalsko, SbSD I-2000, s. 5215.

<sup>265</sup> Věc 10/61, Komise v. Itálie, SbSD 1962, s. 1, a spojené věci 241 a 242/91 P, SbSD I – 1995, s. 743, odst. 73.



neslučitelné s nařízenímí ES se v členském státě stávají v rozsahu své neslučitelnosti neaplikovatelnými popř. modifikovaně aplikovatelnými.

Implementační opatření mezinárodně právního charakteru (tj. renegociace či výpověď mezinárodní smlouvy) pak v tomto případě přicházejí do úvahy za analogických podmínek, jako u výše uvedených implementačních opatření adaptačně derogačního charakteru. Tedy pokud by pokračující existence dotčené, byť modifikovaně aplikované či vůbec neaplikované, mezinárodní smlouvy zakládala pro dotčené osoby nejednoznačnou situaci neslučitelnou s komunitárním principem právní jistoty.

O takovouto situaci však podle mne nejde, pokud dotčené nařízení ES samo výslovně řeší svůj případný konflikt s mezinárodními smlouvami uzavřenými mezi členskými státy, či za účasti členských států<sup>266</sup>.

Druhý případ konfliktu si lze ilustrovat na věci *Matteuci*<sup>267</sup>. Zde šlo o případ neslučitelnosti dvoustranné kulturní dohody mezi Německem a Belgií s nařízením ES č. 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství.

Neslučitelnost spočívala v tom, že dohoda v rozporu s čl. 7 nařízení, zakotvujícím princip rovného (národního) přístupu komunitárních pracovníků k sociálním výhodám, vyhrazovala umělecká a vědecká stipendia pouze belgickým a německým občanům.

ESD konstatoval, že Německo i Belgie musí přiznat stipendia podle zmiňované dohody všem komunitárním pracovníkům využívajícím v Belgii či Německu svobody pohybu pracovníků. ESD tudíž konstatoval že příslušná dohoda musí být v otázce své osobní působnosti aplikována modifikovaně. Na úvaze Německa a Belgie pak samozřejmě zůstalo zda dotčenou dohodu příslušným způsobem adaptují, nebo ji zruší vzhledem k možným neúnosným finančním konsekvencím.

Za specifický příklad konfliktu mezinárodních závazků členských států s nařízením ES je možno považovat případ, kdy by se nařízení ES dostalo do konfliktu s kogentním mezinárodním pravidlem či se závazky vyplývajícími z Charty OSN. (Věc T-306/01 Yusuf, rozsudek z 21.9. 2005) V tomto případě by evidentně neměly členské státy povinnost adaptovat

<sup>266</sup> Jako příklad je možno uvést nařízení č. 44/2001 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, které ve svých článcích 67-70 řeší buď na principu své přednosti nebo na principu *lex specialis derogat generalis* svůj vztah k mezinárodním dvoustranným i mnohostranným smlouvám uzavřeným mezi členskými státy či za účasti členských států a týkajících se okruhu jeho věcné působnosti. Blíže k tomuto nařízení ES a jeho článkům 67 -70, Rozehnalová N., Týč V., *Evropský justiční prostor (v civilních otázkách)* Spisy PFMU v Brně, svazek 286, Bmo, 2005.

<sup>267</sup> Věc 235/87, SbSD 1988, s. 5589.

příslušné mezinárodní závazky, naopak povinnost adaptovat příslušné, v rozsahu své neslučitelnosti neaplikovatelné, nařízení ES by vznikla orgánům ES.

## 6. Konsekvence pro legislativní a aplikační orgány ČR

Z výše doložené skutečnosti, že řada nařízení ES může ke své úplné a efektivní aplikovatelnosti v ČR vyžadovat přijetí vnitrostátních implementačních – prováděcích opatření, vyplývají jak pro legislativní tak pro aplikační orgány v ČR některé základní konsekvence.

Logickou konsekvencí této skutečnosti pro legislativní orgány ČR je to, že veškerá nařízení ES musí podrobit (někdy i opakovaně v návaznosti na možnou novou výkladovou judikaturu ESD) implementační analýze. Tj. zkoumání z toho hlediska, zda zajištění jejich úplné a efektivní aplikace v ČR nevyžaduje přijetí vnitrostátních implementačních - prováděcích opatření. Pokud se ukáže, že ano, je nutné takováto implementační opatření přijmout<sup>268</sup>, a to při respektování v bodu 4 této kapitoly zmiňovaných komunitárních požadavků na jejich obsah, formu a způsob formulace.

Logické konsekvence výše uvedené skutečnosti pro vnitrostátní aplikační orgány jsou minimálně dvě.

Za prvé, to, že při aplikaci nařízení ES někdy nestačí vycházet pouze ze samotného nařízení ES, ale je třeba vycházet i z příslušných vnitrostátních implementačních opatření (zejména těch, co jsou konkretizačního a doplňujícího charakteru). Aplikační orgány by tudíž měly brát v potaz, že řadu nařízení ES je třeba aplikovat ve spojitosti s aplikací příslušných vnitrostátních implementačních opatření.

Za druhé to, že při aplikaci vnitrostátních implementačních opatření k nařízením ES je třeba zohlednit komunitární původ těchto opatření. Tato opatření, pokud jsou v souladu s komunitárním nařízením, jež implementují, je proto možno vykládat a aplikovat výlučně eurokonformně (tj. v souladu s dotčeným nařízením ES). Pokud jsou však tato opatření v nesouladu s nařízením ES jež implementují, potom je vnitrostátní aplikační orgány musí

---

<sup>268</sup> Bliže k institucionálnímu a metodickému zajištění procesu vnitrostátní implementace nařízení ES v ČR níže kapitola VIII.

podle okolností buď vykládat a aplikovat v maximální možné míře eurokonformně , nebo neaplikovat vůbec<sup>269</sup>.

---

<sup>269</sup> Blíže níže kapitola 5.

## Kapitola V.

# Komunitární následky neadekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES

### Úvodem

O neadekvátní vnitrostátní implementaci nařízení ES jde především tehdy, kdy členský stát EU k nim nepřijme potřebná normativní implementační opatření, jež by splňovala komunitární požadavky na jejich formu, obsah i způsob formulace, a v důsledku toho tak nezajistí úplnou a efektivní vnitrostátní aplikovatelnost předmětných nařízení ES. O neadekvátní vnitrostátní implementaci nařízení ES, však může jít i tehdy, kdy členský stát EU k nim přijme taková normativní implementační opatření, která nejsou potřebná k jejich úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti, a kterými tak dojde k zastření či zpochybnění vnitrostátních účinků nařízení ES. Neadekvátní vnitrostátní implementací nařízení ES je tak možné především rozumět jejich neadekvátní vnitrostátní normativní implementaci.

V širším slova smyslu jde nicméně o neadekvátní vnitrostátní implementaci nařízení ES i tehdy, kdy sice členský stát k nim přijme potřebná implementační opatření, ta ale nejsou v aplikační praxi náležitě aplikována a dodržována.

V širším slova smyslu může jít o neadekvátní vnitrostátní implementaci nařízení ES i tehdy, kdy ve vnitrostátní aplikační praxi není náležitě aplikováno a dodržováno samotné nařízení ES, jež ke své úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti nevyžaduje přijetí vnitrostátních (normativních) implementačních opatření.

V širším slova smyslu je tak možno neadekvátní vnitrostátní implementací nařízení ES rozumět i neadekvátní vnitrostátní aplikační implementaci nařízení ES. V praxi členských států jsou přitom časté i takové případy neadekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES, které jsou zároveň případem neadekvátní vnitrostátní normativní implementace i případem neadekvátní vnitrostátní aplikační implementace<sup>270</sup>.

<sup>270</sup> Věc C - 304/02 Komise v. Francie SbSD I-2005, s.6263; Srov. též věc C - 317/02 Komise v. Irsko rozsudek z 18.11.2004. V této věci šlo mj. konkrétně o to, že Irsko nepřijalo podrobná pravidla pro využívání přidělených rybolovných kvót, která byla vyžadována článkem 9/2 nařízení ES č. 3760/92 (případ neadekvátní vnitrostátní normativní implementace nařízení ES), a zároveň v této věci šlo o to, že Irsko v praxi vůbec nepostihovalo,

Tato kapitola pojednává především o komunitárních následcích neadekvátní vnitrostátní normativní implementace nařízení ES. Některé z níže uváděných následků, a to zejména následek v podobě řízení pro porušení Smlouvy ES a následek v podobě odpovědnosti členského státu za porušení komunitárního práva, však připadají do úvahy i v případě neadekvátní vnitrostátní aplikační implementace nařízení ES.

Komunitární právo spojuje se situací neadekvátní vnitrostátní normativní implementace nařízení ES, tj. se situací, kdy členský stát tuto implementaci nezajistí vůbec, nebo ji zajistí nenáležitě<sup>271</sup>, vznik celé řady komunitárních následků.

Jednotlivé možné následky lze členit podle toho, zda jsou následky obecnými či specifickými.

Obecnými následky jsou ty, které připadají do úvahy v případě nepřijetí kteréhokoliv ze základních typů implementačních opatření, jež byly uvedeny v předchozí kapitole. Specifickými následky jsou pak ty, které připadají do úvahy v případě nepřijetí pouze některých či některého z jednotlivých základních typů implementačních opatření. Společný všem následkům je nicméně jejich účel, totiž přimět členský stát k zajištění adekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES.

Obecným komunitárním následkem neadekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES je bezesporu řízení pro porušení Smlouvy ES, respektive přesněji řečeno v tomto řízení vynesení rozsudek ESD deklarující porušení Smlouvy ES.

---

v rozporu s požadavkem článku 31 nařízení ES č. 284/93, rybáře pro porušování některých pravidel společné rybolovné politiky (případ neadekvátní vnitrostátní aplikační implementace nařízení ES).

<sup>271</sup> Při posuzování otázky zda se v daném případě opravdu jedná o situaci neadekvátní vnitrostátní normativní implementace nařízení ES, tj. otázky jež často může jako předběžná vyvstat v řízení před vnitrostátními soudy, má konečné slovo ESD, a to zejména v rámci řízení podle čl. 234 a 226 Smlouvy ES.

K otázce, zda by i Ústavní soud ČR měl posuzovat adekvátnost vnitrostátní normativní implementace nařízení ES, tj. jinak řečeno zda by měl přezkoumávat komunitární konformitu českých implementačních předpisů, viz níže bod 2 kapitoly VI.

## 1. Řízení pro porušení Smlouvy ES

Nezajištění adekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES představuje jak porušení těch článků nařízení ES, jež členskými státy ukládají povinnost k vnitrostátní implementaci, tak porušení čl. 10 Smlouvy ES. Zjistí-li proto Komise ES, v rámci plnění své úlohy strážkyně legality v ES, že členský stát nezajistil adekvátní vnitrostátní implementaci nařízení ES, měla by proti němu zahájit řízení pro porušení Smlouvy ES podle čl. 226 Smlouvy ES.

Toto řízení má několik fází. První předběžnou fází je, že Komise zašle členskému státu formální upomínací dopis<sup>272</sup> v němž ho upozorní na nezajištění adekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES.

Pokud první předběžná fáze řízení nevede k zajištění adekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES, přechází řízení do další fáze. Ta spočívá v tom, že Komise vydá, poté, co umožní členskému státu podat k celé záležitosti připomínky, odůvodněné stanovisko. V tomto odůvodněném stanovisku musí Komise přesně specifikovat a právně podložit, v čem spočívá neadekvátnost vnitrostátní implementace nařízení ES. Zároveň v tomto svém stanovisku určí Komise lhůtu, do kdy by měl členský stát zajistit vnitrostátní implementaci nařízení ES v souladu s odůvodněným stanoviskem. Tato lhůta činí zpravidla několik měsíců.

Pokud členský stát nezajistí v této lhůtě adekvátní vnitrostátní implementaci nařízení ES, podává Komise žalobu k ESD na členský stát pro porušení Smlouvy ES. Tuto žalobu může Komise založit pouze na skutečnostech a námitkách uváděných ve svém odůvodněném stanovisku<sup>273</sup>. Podáním žaloby pak dochází k zahájení další – soudní fáze řízení pro porušení Smlouvy ES.

Soudní fáze řízení pro porušení Smlouvy ES pak zpravidla vyústí v rozsudek ESD. ESD svým rozsudkem buď zamítne žalobu nebo deklaruje nesplnění implementačních povinností vyplývajících z konkrétních článků dotčeného nařízení ES či přímo ze Smlouvy ES.

ESD deklaruje nesplnění implementačních povinností, respektive porušení těch článků dotčených nařízením ES či Smlouvou ES, z nichž tyto povinnosti vyplývají, vždy, když dojde k závěru, že toto porušení je objektivní skutečností. ESD proto důsledně odmítá všemožné důvody, jimiž se členské státy snaží ospravedlnit nezajištění adekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES.

<sup>272</sup> V praxi dochází k tomu, že zaslání formálního upomínacího dopisu ještě zpravidla předchází upomenutí neformální.

<sup>273</sup> Věc C - 206/96 Komise v. Lucembursko, SbSD I - 1998, s. 3401, odst. 13.

ESD např. konkrétně jako ospravedlňující důvod odmítl praktické obtíže při zajišťování vnitrostátní implementace nařízení ES<sup>274</sup>, pochybnost o platnosti nařízení ES<sup>275</sup> nebo vnitrostátní legislativní či právní překážky<sup>276</sup>. ESD nicméně hypoteticky připustil, že nezajištění adekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES by bylo možné výjimečně ospravedlnit důvodem vyšší moci<sup>277</sup> nebo absolutní nemožnosti vnitrostátní implementace nařízení ES<sup>278</sup>.

Ke druhému hypotetickému ospravedlňujícímu důvodu však ESD jasně uvedl, že tohoto důvodu by bylo možno se případně dovolat až po splnění dvou předpokladů. Za prvé, že členský stát upozorní na absolutní nemožnost vnitrostátní implementace nařízení ES příslušný komunitární orgán, jež nařízení vydal. Za druhé, že dotyčný členský stát a dotyčný orgán ES se bezvýsledně pokusí najít vhodná řešení odstraňující nemožnost vnitrostátní implementace daného nařízení ES.

Pokud ESD svým rozsudkem deklaruje nesplnění implementačních povinností, respektive porušení těch článků dotčených nařízením ES či Smlouvy ES, z nichž tyto povinnosti vyplývají, tak členskému státu přímo na základě smlouvy ES<sup>279</sup>, nikoliv tedy přímo ze samotného rozsudku, vzniká povinnost tento rozsudek splnit. Vzniká mu tudíž povinnost učinit veškerá potřebná opatření k dodatečnému zajištění adekvátní vnitrostátní implementace předmětného nařízení ES.

Právní význam rozsudku ESD deklarujícím neadekvátnost vnitrostátní implementace nařízení ES je i v tom, že do té doby než členský stát přijme náležitá implementační opatření, tak výrazně usnadňuje praktické uplatnění níže v bodě 2 této kapitoly uvedených specifických následků neadekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES, jako např. odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci neadekvátní vnitrostátní implementací nařízení ES. Deklaruje-li totiž rozsudek ESD neadekvátnost vnitrostátní implementace nařízení ES, tak odpadá pro vnitrostátní aplikační orgány potřeba více či méně složitě a zdlouhavě zjišťovat (ať už samostatně či přes řízení o předběžné otázce před ESD), zda je dán základní předpoklad vzniku specifických komunitárních následků neadekvátní vnitrostátní

<sup>274</sup> Věc C – 333/99 Komise v. Francie, SbSD I-2001, s.1025, odst. 44; Věc 39/72 Komise v. Itálie, SbSD 1973, s. 101, odst. 23.

<sup>275</sup> Věc C – 217/88, Komise v. Německo, SbSD I – 1990, s. 2879, odst. 27/28.

<sup>276</sup> Tamtéž odst. 26.

<sup>277</sup> Závěr Generálního advokáta Fennellyho ve věci C – 52/1995 Komise v. Francie, SbSD I – 1995, s. 4443, odst. 31, 32; Věc 101/84, Komise v. Itálie, SbSD 1985, s. 2629, odst. 15, 16.

<sup>278</sup> Věc C-217/88 supra pozn. 275, odst. 32, 33.

<sup>279</sup> Srov. čl. 228 Smlouvy ES.

implementace nařízení ES, totiž zda je opravdu dána situace neadekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES.

Pro případ, že členský stát nezajistí adekvátní vnitrostátní implementaci nařízení ES ani v návaznosti na rozsudek ESD, jež tuto neadekvátnost deklaruje, uplatní se postup podle čl. 228 Smlouvy ES.

V rámci tohoto postupu obdobně jako při postupu podle čl. 226 Komise nejprve zašle dotyčnému členskému státu formální dopis, v němž ho upozorní na nesplnění rozsudku. Pokud se toto mine účinkem, tak Komise vydá, poté, co umožní členskému státu podat k celé záležitosti připomínky, odůvodněné stanovisko. V tomto odůvodněném stanovisku musí Komise přesně specifikovat v čem spočívá nesplnění rozsudku. Zároveň v něm určí lhůtu k jeho dodatečnému splnění.

Jestliže členský stát nezajistí splnění rozsudku ESD ani v návaznosti na odůvodněné stanovisko, a to ve lhůtě v něm uvedené, může Komise podat na tento stát novou žalobu. Jedná se v tomto případě o žalobu pro nesplnění rozsudku, v níž Komise navrhuje ESD, aby členskému státu uložil za nesplnění rozsudku buď paušální pokutu, nebo opakované penále, nebo obojí.<sup>280</sup>

Zatím jediným případem, kdy ESD uložil členskému státu finanční sankci pro nesplnění rozsudku deklarujícího neadekvátnost vnitrostátní implementace nařízení ES je nedávný případ Komise v. Francie.<sup>281</sup> V této věci uložil ESD Francii finanční sankci za nesplnění svého rozsudku C – 64/88<sup>282</sup>. V tomto rozsudku ESD deklaroval, že Francie nezajistila v návaznosti na kontrolní nařízení ES<sup>283</sup> adekvátní vnitrostátní implementaci dvou nařízení ES na ochranu rybolovných zdrojů<sup>284</sup>. Francie konkrétně nezajistila přijetí takových opatření kontrolního a sankčního charakteru k předmětným dvěma nařízením, jimiž by zabezpečila jejich efektivní fungování a dodržování. Předmětná nařízení zakazovala mj. používání rybářských sítí s příliš velkými oky, používání určitých zařízení k lovu ryb a prodej podměrečných ryb. Francie však

<sup>280</sup> Věc C- 304/02 Komise v. Francie

<sup>281</sup> Věc C- 304/02 Komise v. Francie. Rozsudek byl předmětem řady komentářů i v ČR, srov. např. Pelikánová I.: Porušení komunitárního práva členskými státy postihuje ESD sankcemi, Právní zpravodaj 9/2005, str. 1. Komárek J.: Francie zaplatí 20 mil. EUR za nesplnění rozsudku Soudního dvora, Právní rozhledy 18/2005, str.688.

<sup>282</sup> Věc C- 64/88 Komise v. Francie SbSD I – 1991, str. 2727.

<sup>283</sup> Nařízení č. 2057/82 a nařízení č. 2241/87.

<sup>284</sup> Nařízení č. 171/83 a nařízení č. 3094/86.



dodržování těchto zákazů, a to i v důsledku neadekvátních implementačních opatření kontrolního a sankčního charakteru, téměř vůbec nekontrolovala a tudíž ani nepostihovala<sup>285</sup>.

Vzhledem k tomu, že ve Francii přetrvávala situace neadekvátní vnitrostátní implementace dotyčných nařízení ES i po vynesení rozsudku C – 64/88, uložil nakonec ESD Francii finanční sankci pro nesplnění tohoto rozsudku. Konkrétně ESD svým rozsudkem C – 304/02 uložil Francii paušální pokutu ve výši 20 milionů Euro a opakované penále ve výši 57 761 250 Euro za každých dalších 6 měsíců trvání situace nenáležitého splnění rozsudku C – 64/88.

Význam rozsudku ESD ve věci C – 304/02 nespočívá pouze v tom, že jím poprvé v historii EU byla uložena finanční sankce členskému státu pro nesplnění rozsudku deklarujícího neadekvátní vnitrostátní implementaci nařízení ES<sup>286</sup>, jeho význam spočívá i v tom, že jím poprvé byla členskému státu uložena za nesplnění rozsudku ESD i paušální pokuta, a to vedle opakovaného penále<sup>287</sup>.

Riziko uložení i paušální pokuty totiž členské státy účinně motivuje k tomu, aby rozsudek ESD, jež deklaruje, ať už neadekvátnost implementace nařízení ES nebo směrnice ES či jiné porušení Smlouvy ES, splnily nejpozději ve lhůtě uložené v odůvodněném stanovisku Komise. Na rozdíl od rizika paušální pokuty totiž pouhé riziko uložení opakovaného penále nemotivuje členské státy, aby splnily rozsudek ESD již před vynesáním rozsudku, jímž je toto penále uloženo.

Tím, že ESD svým rozsudkem ve věci C-304/02 vedle opakovaného penále uložil i paušální pokutu, tak vyslal členským státům jasný signál, že pokud chtějí mít jistotu vyvarování se finančního postihu pro nesplnění jeho rozsudku, nezbyvá jim nic jiného, než plnit rozsudky ESD nejpozději ve lhůtě uvedené Komisí v jejím odůvodněném stanovisku.

<sup>285</sup> Ze strany Francie jak vidno se v tomto případě jednalo jak o případ neadekvátní vnitrostátní „normativní“ implementace dotyčných nařízení ES, tak o případ jejich neadekvátní vnitrostátní „aplikační“ implementace.

<sup>286</sup> Před tímto rozsudkem, ESD již dvakrát uložil členskému státu finanční sankci pro nesplnění rozsudků deklarujících neadekvátní implementaci směrnic ES. Srov. věc C- 387/97 Komise v. Řecko a věc C- 278/01 Komise v. Španělsko.

<sup>287</sup> Rozsudky uvedenými v předchozí poznámce uložil ESD pouze opakované penále.

## 2. Specifické následky

Specifickými následky neadekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES, a to konkrétně následky, které připadají do úvahy zejména v případě nepřijetí implementačních opatření konkrétně doplňujícího a sankčně procesního charakteru, se ESD zabýval ve věci Monte Arcosu<sup>288</sup>, která již byla zmiňovaná v kapitole II.

Pro připomenutí, v této věci šlo o to, že Itálie nepřijala veškerá implementační opatření konkrétně doplňujícího a doplňujícího charakteru k článkům 2/5 a 5/5 nařízení ES č. 797/85 a 2328/91 o zlepšení efektivnosti zemědělských struktur. Tyto články identicky stanoví, že:

„Členské státy definují pro účely tohoto nařízení pojem farmář provozující zemědělskou činnost jako svoji činnost hlavní.

Takováto definice musí ve vztahu k fyzickým osobám zahrnovat minimálně podmínku, že příjem ze zemědělské činnosti musí dosahovat alespoň 50% celkového příjmu a že čas věnovaný zemědělské činnosti musí dosahovat alespoň 50% celkového pracovního času.

Na základě kritérií uvedených v předchozím pododstavci, definují členské státy pojem farmář provozující svoji činnost jako činnost hlavní i ve vztahu k jiným osobám než osobám fyzickým.,,

Itálie však svými implementačními předpisy pouze definovala, kdy lze za farmáře provozující zemědělskou činnost jako činnost hlavní považovat fyzické osoby a družstva. Nedefinovala tedy, kdy lze za farmáře ve výše uvedeném smyslu považovat i obchodní společnosti.

Když se pak obchodní společnost Monte Arcosu domáhala toho, aby byla zapsána do rejstříku farmářů provozujících zemědělskou činnost jako činnost hlavní a získala tak možnost zvýhodněného daňového zacházení, jakož i možnost přístupu k zemědělským subvencím, byla odmítnuta. A to z toho důvodu, že zde neexistoval žádný implementační předpis, který by definoval, za jakých podmínek lze obchodní společnosti považovat za farmáře ve výše uvedeném smyslu.

Italská společnost se proto obrátila na italský soud a domáhala se zapsání do příslušného rejstříku přímo na základě výše uváděných článků nařízení ES. Italský soud v této souvislosti postoupil ESD předběžnou otázku, zda za situace, kdy Itálie nepřijala příslušný prováděcí

---

<sup>288</sup> Věc C – 403/98, Azienda Agricola Monte Arcosu Srl., SbSD I-2001, str. 103. Srov. též závěr Generálního advokáta Mischa v této věci.

předpis, je možno přímo aplikovat zmiňované články nařízení ES, a to k posouzení toho, zda je možno dotčenou obchodní společnost považovat za farmáře ve výše uvedeném smyslu a zda tudíž existuje její nárok na zapsání do rejstříku farmářů.

Italský soud se tak vlastně ptal, zda následkem nepřijetí vnitrostátního implementačního opatření ke zmiňovaným článkům nařízení ES může být přímá aplikovatelnost těchto článků, tedy jejich aplikovatelnost i bez jejich vnitrostátní implementační konkretizace.

Jak generální advokát Mischo (dále jen GA) tak ESD došli k závěru, že dotyčné články nařízení ES nemohou být za daných okolností přímo aplikovatelné. Argumentovali zejména tím, že dané články nařízení ponechávají členským státům značný prostor k uvážení ohledně toho, jak svým prováděcím opatřením definovat podmínky, za kterých lze obchodní společnosti považovat za farmáře ve výše uvedeném smyslu.

Generální advokát i ESD tak vlastně odmítli přímou aplikovatelnost těchto článků nařízení ES pro nedostatek jejich přesnosti a bezpodmínečnosti. Dali tím tedy najevo, že přímá aplikovatelnost těch článků nařízení ES, které vyžadují svoje doplnění či konkretizaci ze strany členských států, přichází v případě nepřijetí příslušných prováděcích opatření do úvahy pouze tehdy, pokud tyto články dávají členským státům jen minimální prostor k úvaze ohledně toho, jak je konkrétně konkretizovat či doplnit.

Dovodit lze tudíž, že přímá pozitivní aplikace (tj. aplikace za účelem konkrétní úpravy předmětné situace) těch článků nařízení ES, které nebyly náležitě vnitrostátně doplněny či konkretizovány, přichází do úvahy jako následek jejich neadekvátní vnitrostátní implementace zcela výjimečně. Mnohem častěji však může přicházet do úvahy přímá negativní aplikace takovýchto článků. Tj. jejich aplikace pouze pro účely dosažení neaplikace nesprávného vnitrostátního prováděcího předpisu, tedy zejména předpisu přesahujícího respektive porušujícího meze volného uvážení, které příslušné články nařízení ES dávají členským státům ohledně toho, jak je konkretizovat či doplnit. K přímé negativní aplikaci příslušných článků nařízení ES lze dodat, že tato negativní aplikace přichází do úvahy nejen ve vertikální rovině, tj. v řízeních mezi jednotlivci a státem (jak je tomu v případech nenáležité transpozice komunitární směrnice<sup>289</sup>), ale i v horizontální rovině, tj. v řízeních mezi jednotlivci. Oporu pro tento názor lze najít zejména v již zmiňovaném (supra pozn. 148) rozsudku ESD ve věci Eridania, a to konkrétně v jeho odstavci 34.

<sup>289</sup> Věc C-397/01 Pfeiffer, SbSD I-2004, str. 2315, odst. 109; Věc C – 201/02 Wells, SI

Zatímco ESD ve věci Monte Arcosu zůstal pouze u závěru, že následkem nepřijetí vnitrostátních implementačních předpisů k dotyčným článkům nařízení ES nemůže být v daném případě (pozitivní) přímá aplikovatelnost těchto článků, tak GA šel ve svých úvahách dále. GA analyzoval, zda nepřijetí příslušných vnitrostátních implementačních opatření může v daném případě vyvolávat i jiné následky.

V této souvislosti dospěl k závěru, že podle analogie s následky nenáležitě transponovaných směrnic<sup>290</sup> mohou těmito dalšími následky být jak nepřímý účinek<sup>291</sup>, tj. vznik povinnosti k eurokonformnímu výkladu relevantních vnitrostátních předpisů, tak odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci<sup>292</sup>.

Pokud jde o nepřímý účinek tj. povinnost národních soudů vykládat příslušné vnitrostátní předpisy v nejvyšší možné míře eurokonformně<sup>293</sup>, tedy v daném případě v souladu s dotyčnými články nařízení, jež nebyly vnitrostátně náležitě konkretizovány, zvažoval GA dvě možnosti.

První možností bylo vykládat eurokonformně italské prováděcí předpisy platné v době podání žádosti o zápis do rejstříku farmářů, tedy předpisy, které definovaly pojem farmáře ve výše uvedeném smyslu pouze ve vztahu k fyzickým osobám a družstvům, nikoliv ve vztahu k obchodním společnostem. Nabízela se zde tudíž možnost rozšířit v důsledku nepřímého účinku použití těchto definic i na obchodní společnosti.

Druhá možnost vyplynula ze skutečnosti, že Itálie v roce 1998 konečně přijala prováděcí předpis definující za jakých podmínek je možné považovat obchodní společnosti za farmáře provozující zemědělskou činnost jako svoji činnost hlavní. GA proto zvažoval možnost, zda v důsledku nepřímého účinku je možno tento italský předpis vykládat tak, že je aplikovatelný retroaktivně, tj. i na případ Monte Arcosu. Vzhledem k tomu, že by takováto retroaktivní aplikace byla v daném případě ku prospěchu, nikoliv k tíži jednotlivce, a že by nevyústila v porušení komunitárních principů právní jistoty a ochrany dobré víry, GA tuto retroaktivní aplikaci připustil<sup>294</sup>.

<sup>290</sup> Srov. odst. 71 závěru generálního advokáta.

<sup>291</sup> Srov. odst. 69 až 86 závěru generálního advokáta.

<sup>292</sup> Srov. odst. 87 až 97 závěru generálního advokáta.

<sup>293</sup> Blíže k povinnosti eurokonformního výkladu Král R., *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*, C. H. Beck 2003, kap. IV.

<sup>294</sup> Srov. odst. 80-84 závěru generálního advokáta.

Ze dvou výše naznačených možností nepřímého účinku se přitom GA jednoznačně přiklonil k možnosti druhé<sup>295</sup>.

Pokud jde o odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci nepřijetím či neadekvátním přijetím vnitrostátního implementačního opatření k nařízení ES, GA opět dovozuje, že tato odpovědnost je analogická odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci nenáležitou vnitrostátní transpozicí směrnic ES.

Její vznik tudíž připadá do úvahy za analogických předpokladů, jaké platí pro vznik komunitární odpovědnosti za nenáležitou vnitrostátní transpozici směrnic ES<sup>296</sup>. Tj. za předpokladu, že nepřijetím adekvátních implementačních opatření k nařízení ES došlo k porušení komunitárního pravidla směřujícího k založení práv jednotlivců, a za předpokladu, že toto porušení bylo dostatečně závažné a příčinou vzniklé škody.

Skutečnost, že ESD se na rozdíl od GA vůbec nevyslovil k tomu, zda nepřijetí vnitrostátních implementačních opatření k dotyčným článkům nařízení ES může mít kromě přímé aplikovatelnosti i jiné následky, vedla některé komentátory jako např. Vincenta Kronenbergera<sup>297</sup> ke značné kritice tohoto rozsudku ESD.

Kroneberger z této skutečnosti dokonce dovozoval, že ESD vlastně odmítl připustit nepřímý účinek jako možný následek nepřijetí vnitrostátního implementačního opatření k nařízením ES. Oproti vývodům Kronenbergra se dalo nicméně namítat, že postoupená předběžná otázka se ESD pouze ptala, zda mohou být dotyčné články nařízení ES přímo aplikovatelné či nikoliv. Předběžná otázka se tedy ESD neptala, zda nepřijetí příslušných vnitrostátních prováděcích opatření k dotyčným nařízením ES může mít i jiné následky. Nešlo proto ze skutečnosti, že ESD se k možnosti těchto jiných následků vůbec nevyslovil, dovozovat, že by ESD tyto další následky vůbec připouštěl.

Celou situaci nakonec jednoznačně vyjasnil sám ESD, když ve věci C – 60/02<sup>298</sup> jasně uvedl vznik povinnosti k eurokonformnímu výkladu mezi možnými následky nepřijetí adekvátních implementačních opatření k nařízení ES.

<sup>295</sup> Srov. odst. 85, 62 a 65 závěru generálního advokáta.

<sup>296</sup> Podrobněji k těmto předpokladům Prechal S., *Directives in EC law: A Study on EC Directives and their Enforcement by National Courts*, Oxford University Press, 2004-2. vydání.

<sup>297</sup> *Common Market Law Review* 38/2001, str. 1545-1556.

<sup>298</sup> Věc C- 60/02 Trestní řízení proti X, SbSD I-2004, str. 651.

V této věci šlo o případ neadekvátní vnitrostátní implementace nařízení č. 3295/94<sup>299</sup>. Toto nařízení svým čl. 2 zakazuje mimo jiné tranzit padělků a svým čl. 11 ukládá členským státům přijmout dostatečně účinná, přiměřená a preventivně odstrašující sankční opatření pro případ porušení zákazů uvedených v čl. 2. Příslušné rakouské sankční předpisy však tranzit padělků nepostihovaly<sup>300</sup>.

Šlo tak o situaci neadekvátní vnitrostátní implementace nařízení č. 3295/94 ze strany Rakouska. Rakouský soud se proto v rámci řízení o předběžné otázce ptal ESD jak v této situaci postupovat. Ptal se tak vlastně, jaké jsou právní následky nepřijetí implementačních opatření sankčního charakteru k nařízení 3295/94.

ESD výslovně konstatoval, že tímto následkem je především vznik povinnosti k eurokonformnímu výkladu stávajících rakouských předpisů, zdůraznil však, že pokud jde o eurokonformní výklad předpisů trestní povahy, není možné, aby tento výklad vyústil v trestní odpovědnost a postih jednotlivců za něco, co je sice v rozporu s komunitárním nařízením, ale není trestné podle eurokonformního vnitrostátního předpisu<sup>301</sup>.

Shrnout lze tudíž, že možnými specifickými komunitárními následky nepřijetí či neadekvátního přijetí vnitrostátních implementačních opatření konkrétně doplňujícího popř. sankčně procesního charakteru k nařízením ES jsou podle analogie s následky nenáležitě vnitrostátní transpozice a implementace směrnic ES:

- a) přímá ( zejména negativní ) aplikace příslušných článků neadekvátně vnitrostátně implementovaného nařízení ES ,
- b) vznik povinnosti k eurokonformnímu výkladu příslušných vnitrostátních předpisů,
- c) odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci neadekvátní vnitrostátní implementací nařízení ES.

<sup>299</sup> Nařízením, kterým se stanoví opatření s cílem zakázat propouštění padělků a nedovolených napodobenin do volného oběhu, režimu vývozu, zpětného vývozu, nebo do některého režimu s podmíněným osvobozením od cla.

<sup>300</sup> Rakouský sankční předpis postihoval pouze dovoz padělků do Rakouska a jejich vývoz z Rakouska, nikoliv však jejich pouhý tranzit přes území Rakouska.

<sup>301</sup> Srov. odst. 61-64 rozsudku.

## Kapitola VI.

# Ústavně právní aspekty vnitrostátní implementace nařízení ES

### Úvodem

Uvedeno již bylo, že vnitrostátní implementační předpisy k nařízením ES musí splňovat (právě proto, že se jedná o předpisy k implementaci nařízení ES) určité komunitární požadavky na svoji formu, obsah a formulaci svého obsahu<sup>302</sup>. Zjednodušeně řečeno, vnitrostátní implementační předpisy k nařízením ES musí být euro(komunitárně) konformní, jinak nastupují, v předchozí kapitole již specifikované, komunitární následky neadekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES.

Vnitrostátní implementační předpisy k nařízením ES jsou však přijímány vnitrostátními ústavními orgány. Nasnadě je proto zásadní ústavně právní otázka, zda tyto implementační předpisy, v případě, kdy jsou přijímány českými ústavními orgány, musí být plně konformní i s českou Ústavou, a zda tudíž tyto předpisy v plném rozsahu podléhají přezkumu ústavnosti ze strany Ústavního soudu ČR.

S touto ústavně právní otázkou pak souvisí i otázka, zda by Ústavní soud ČR měl při případném přezkoumávání ústavnosti českých implementačních předpisů k nařízením ES přezkoumávat i to, zda dotčené české předpisy náležitě implementují předmětné nařízení ES. Jinak řečeno, otázkou je, zda součástí přezkumu ústavnosti českých implementačních předpisů k nařízením ES ze strany Ústavního soudu ČR by měl být i přezkum jejich komunitární konformity.

---

<sup>302</sup> Viz. výše kapitola IV bod 4.

## 1. Přezkum ústavnosti českých implementačních předpisů k nařízením ES

Otázka přezkumu ústavnosti českých implementačních předpisů k nařízením ES, se stala již nedlouho po vstupu ČR do EU předmětem zájmu české odborné literatury<sup>303</sup>. Samotný Ústavní soud ČR se pak k dotčené otázce vyslovil, i když ne zcela konzistentně a úplně<sup>304</sup>, ve svých dvou nedávných nálezech, a to v nálezu „cukerném“<sup>305</sup> a v nálezu „eurozatykačovém“<sup>306</sup>.

### 1. 1. Přezkum po formálně procedurální stránce

Ve vztahu k otázce přezkumu ústavnosti českých implementačních předpisů k nařízením ES je nepochybné, že přezkoumávat lze jejich formálně procedurální stránku. Tj. v první řadě to, zda jejich právní forma, nebo procedura jejich přijetí není protiústavní. Zde lze např. uvažovat o případě, kdy by byl v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR při přijímání implementačního zákona k nařízení ES porušen postup předvídaný Ústavou (čl. 47) pro situace, kdy Senát vrátí či zamítne návrh zákona postoupený mu Poslaneckou sněmovnou. Uvažovat zde lze i o asi praktičtějších případech, kdy vláda či ministerstva přijmou implementační nařízení či vyhlášku k nařízení ES, aniž by k tomu měly zákonný základ resp. zmocnění (čl. 78, 79 Ústavy).

V této souvislosti je nicméně otevřenou otázkou, zda vlastně musí vláda či ministerstvo vlády ČR mít zákonný základ k vydání implementačního nařízení či vyhlášky k nařízení ES v českém zákoně, a zda tudíž tímto základem nemůže být samotné nařízení ES tj. „evropský zákon“. Např. Kuhn tuto možnost připouští, i když se k ní nepřiklání<sup>307</sup>. Poukazuje přitom i na rozdílné přístupy k této otázce ze strany některých ústavních soudů členských států. Uvádí, že zatímco maďarský či rakouský ústavní soud odmítají názor, že nařízení ES poskytuje

<sup>303</sup> Srov. Kühn Z. „K přezkumu ústavnosti českých aktů implementujících evropské právo nejen ve vztahu k tzv. eurozatykači“, *Trestně právní revue* 3/2005, str. 56; Zemánek J. „Evropskoprávní meze přezkumu ústavnosti transpozice rámcového rozhodnutí o eurozatykači“, *Právní rozhledy* 3/2006, str. 90; Dvořáček D. „K abstraktní kontrole ústavnosti vnitrostátních právních předpisů implementujících komunitární právo“, *Právní rozhledy* 19/2004, str. 723; Král R. „K přezkumu ústavnosti českých předpisů transponujících, popř. implementujících komunitární či unijní akty“, *Právní rozhledy* 6/2005, str. 218. Zde uváděná literatura se samozřejmě nezabývá pouze otázkou přezkumu ústavnosti českých implementačních předpisů k nařízením ES, ale i otázkou přezkumu ústavnosti českých implementačních/transpozičních předpisů k směrnicím ES, popř. k rámcovým rozhodnutím EU v oblasti třetího pilíře EU. Mezi problematikou přezkumu ústavnosti implementačních opatření k nařízením ES, směrnicím ES, rámcových rozhodnutí EU, popř. některým článkům primárního práva ES/EU, není nicméně zásadnějších rozdílů, naopak jde o analogickou problematiku.

<sup>304</sup> Blíže níže bod 1.2. této kapitoly.

<sup>305</sup> Pl. ÚS 50/04, publikovaný pod č. 154/2006 Sb.

<sup>306</sup> Pl. ÚS 66/04

<sup>307</sup> Kühn op.cit. 303.



dostatečný základ pro vnitrostátní exekutivní (implementační) předpisy, tak portugalský ústavní soud je názoru opačného.

Osobně jsem, za stávajícího znění Ústavy ČR, toho názoru, že Ústavní soud ČR by se měl přiklonit k maďarskému či rakouskému ústavnímu soudu. Je sice nesporné, že by umožnění vydávání vládních nařízení či ministerských vyhlášek přímo na základě nařízení ES mnohdy zjednodušilo, či urychlilo vnitrostátní implementaci nařízení ES v ČR, na druhé straně, a to je závažnější, by to ovšem otevřelo Pandořinu skříňku mnoha problémů legislativního, hierarchického i aplikačního charakteru.

Mj. by vyvstal problém, zda možnost přijmout exekutivní implementační předpisy k nařízením ES přímo na základě předmětného nařízení by měla být analogická (např. pokud jde o její meze a rozsah přípustnosti) možnosti přijímat exekutivní předpisy na základě zákona. Dále by např. ve zvýšené míře vyvstal problém aplikační i derogační hierarchie českých předpisů. Jde o to, že by bylo potřeba (v návaznosti mj. na aplikační přednost nařízení ES před vnitrostátními zákony) vypořádat se s otázkou, zda z hlediska aplikačně derogační hierarchie by nebylo potřeba zacházet s českými exekutivními předpisy vydávanými přímo na základě nařízení ES jinak než s exekutivními předpisy vydanými na základě vnitrostátního zákona.

I když se ÚS ČR doposud nevyslovil k tomu, zda „zákonným“ základem pro přijetí implementačního vládního nařízení či implementační ministerské vyhlášky může být přímo samotné nařízení ES, vyslovil se však již k jiné otázce zákonného základu pro přijímání exekutivních implementačních aktů k nařízením ES. Z cukerného nálezu ES totiž vyplývá<sup>308</sup>, že zákonným základem pro přijetí exekutivního vnitrostátního implementačního aktu k nařízení ES nemůže být zákonné zmocnění v těch případech, kdy předmětné nařízení ES svoji vnitrostátní implementaci nepředpokládá, respektive zakazuje. Jinak řečeno, i když je v zákoně obsaženo zmocnění k přijetí exekutivních implementačních předpisů k nařízení ES, toto zmocnění nemůže být (ústavně konformním) zákonným základem pro jejich přijetí pokud dotyčné nařízení ES svoji vnitrostátní implementaci nepředpokládá, resp. zakazuje.

---

<sup>308</sup> Srov. část VI. bod B nálezu.

## 1. 2. Přezkum po obsahové stránce

Ve vztahu k otázce přezkumu ústavnosti českých implementačních předpisů k nařízením ES je nepochybné, že i po obsahové stránce je lze přezkoumávat tehdy, kdy jejich obsahová náplň není plně vynucená (předurčená) implementovaným nařízením ES. Jde tedy o situace, kdy český předpis implementuje nařízení ES, které dává členským státům určitou volnost uvážení ohledně obsahu jeho vnitrostátní implementace. V těchto situacích je pak zcela na místě, aby Ústavní soud ČR přezkoumával ústavnost takovýchto implementačních předpisů, a tyto předpisy, resp. jejich části rušil v těch případech, kdy dotčený předpis nedostatečně využívá onu volnost uvážení, a kdy v důsledku nevyužití této možnosti se dostal do rozporu s ústavním pořádkem ČR.

Výše<sup>309</sup> již byly uvedeny příklady některých nařízení ES, které stanoví velmi široké obsahové mantinely pro vnitrostátní implementační opatření doplňujícího či konkretizačního charakteru. Tj. mantinely v jejichž mezích se členské státy mohou volně podle své úvahy pohybovat při přijímání dotčených implementačních opatření<sup>310</sup>.

Ve vztahu k otázce přezkumu ústavnosti českých implementačních předpisů k nařízením ES není nicméně úplně vyjasněné, zda tyto implementační předpisy lze přezkoumávat po obsahové stránce i tehdy, kdy jejich obsahová náplň je plně vynucena (předurčena) implementovaným nařízením ES. Jde tedy o situace, kdy české předpisy implementují nařízení ES, která umožňují a vyžadují pouze jedinou obsahovou variantu své adekvátní vnitrostátní implementace.

K otázce přípustnosti přezkumu ústavnosti českých vynucených implementačních předpisů k nařízením ES lze ve výše uváděné literatuře a dokonce i ve dvou výše zmiňovaných nálezech ÚS ČR najít rozdílné přístupy, které do značné míry odrážejí i odlišné přístupy ústavních soudů členských států k této otázce. Tyto odlišné přístupy ústavních soudů členských států si proto zaslouží alespoň stručnou prezentaci.

---

<sup>309</sup> Kapitola IV

<sup>310</sup> Srov. v této souvislosti dosti široké mantinely pro vnitrostátní definici farmáře v čl. 5 nařízení ES č. 2328/91 o zlepšení efektivnosti zemědělských struktur.

## Možné modely přezkumu

Irský model přezkumu ústavnosti vynucených implementačních předpisů je založen na jejich nepřezkoumatelnosti. Jinak řečeno, irská Ústava<sup>311</sup> vyjímá z přezkumu ústavnosti vynucené vnitrostátní implementační předpisy, tedy poskytuje těmto předpisům imunitu před přezkumem ústavnosti. Přezkumu může podléhat pouze to, zda přijetí příslušné (obsahové) varianty vnitrostátního implementačního předpisu bylo opravdu vynuceno předmětným nařízením ES<sup>312</sup>.

Irský model tak do důsledku dovádí koncepci přenesených pravomocí. Vychází z toho, že irskou Ústavu nelze uplatňovat ani ve vztahu ke komunitárním či unijním aktům, jež byly přijaty v mezích ústavně přenesených pravomocí, ani ve vztahu k těm vnitrostátním transpozičním popř. implementačním aktům, jejichž přijetí a obsah jsou vynuceny takovýmito komunitárnými či unijními akty<sup>313</sup>.

Velmi blízko irskému modelu je i přístup německého ústavního soudu<sup>314</sup>. Jeho přístup spočívá v tom, že vynucené německé implementační předpisy k nařízením ES se stejně jako samotná nařízení ES mohou stát předmětem přezkumu ze strany ústavního soudu, a to z toho hlediska, zda naplňují německý ústavní standard ochrany základních lidských práv, pouze za předpokladu, že komunitární standard ochrany základních lidských práv přestane být zásadně rovnocenný německému ústavnímu standardu. Jinak řečeno, měřítkem ústavnosti vynuceného obsahu německých implementačních předpisů k nařízením ES nemůže být německý ústavní standard ochrany základních lidských práv, dokud existuje v zásadě ekvivalentní komunitární standard ochrany (jemuž samozřejmě jak implementované nařízení ES, tak vynucený německý implementační předpis podléhají).

K irsko-německému modelu vycházejícímu ze zásadní nepřezkoumatelnosti ústavnosti vynucených vnitrostátních implementačních předpisů k nařízením ES, se jako k modelu, který by měl vzít za směrodatný i Ústavní soud ČR, zjevně přikláněl Zemánek<sup>315</sup> a do určité míry i Kühn<sup>316</sup>.

<sup>311</sup> Srov. čl. 29. 4. 10 irské Ústavy; tento článek mj. stanoví „žádné ustanovení této Ústavy nečiní neplatnými zákony, jiné právní akty, či opatření přijaté státem, které jsou nutné pro splnění závazků vyplývajících z členství v Evropské unii, nebo Společenství“.

<sup>312</sup> Věc *Greene v. Minister for Agriculture*, [1990] 2 IR 17; (1989) 3 CMLR 830.

<sup>313</sup> Blíže k irskému modelu a k relevantní irské judikatuře Camrda J. „Ústavní systémy členských států a evropské právo. Příklad Irsko, Německo a ČR“, disertační práce, Praha 2004.

<sup>314</sup> Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z 9. 1. 2001 – Teiizeit, publikováno např. v *EuZW*, 2001, str. 255.

<sup>315</sup> Zemánek op. cit. 303.

<sup>316</sup> Kühn se původně (srov. Kühn Z. „Rozšíření EU a vztahy 26 ústavních systémů“, *Právník* 8/2004, str. 745, část III) klonil v podstatě k absolutní obsahové nepřezkoumatelnosti českých vynucených implementačních předpisů ke komunitárním či unijním aktům, později (Kühn Z. op. cit. 303) však svůj názor zásadně modifikoval uvede-

Jako protipól k irsko-německému modelu lze postavit model rakouský. Rakouský model přezkumu ústavnosti vynucených implementačních předpisů je založen na jejich přezkoumatelnosti z hlediska jejich ústavnosti<sup>317</sup>.

Rakouský model vychází z toho, že veškeré rakouské transpoziční či implementační předpisy, tj. i ty vynucené, musí být jak komunitárně, resp. unijně konformní, tak ústavně konformní. Hovoří se v této souvislosti o dvojí podmínečnosti vnitrostátních transpozičních či implementačních předpisů.

Rakouský Ústavní soud tak přezkouvává i vynucené implementační předpisy k nařízením ES z hlediska jejich ústavnosti. Pokud ústavní konformnost takovýchto předpisů nelze zajistit ani eurokonformním výkladem rakouské Ústavy, a jsou-li tudíž tyto předpisy shledány rakouským Ústavním soudem za protiústavní, je jejich ústavnost podmíněna příslušnou změnou rakouské Ústavy.

V podstatě stejný jako přístup rakouského Ústavního soudu je i přístup Ústavního tribunálu Polska. Tribunál ve svém hojně komentovaném nálezu ze 27. 4. 2005<sup>318</sup> o evropském zatýkacím rozkazu formuloval tezi, že od povinnosti přezkouvat slučitelnost polských předpisů s ústavou není tribunál osvobozen ani tehdy, kdy by se námitka protiústavnosti vztahovala na takové ustanovení polského zákona, které bylo vydáno k transpozici (implementaci) práva EU.

K rakousko-polskému modelu, se jako k modelu, který by měl vzít za svůj i ústavní soud ČR, jednoznačně přiklání Dvořáček<sup>319</sup>.

Poněkud specifický je pak přístup francouzské Ústavní rady. Z jejího opět velmi komentovaného rozhodnutí z 10. 6. 2004<sup>320</sup> lze dovozovat, že přezkumu ústavnosti po

---

četných případů, kdy obsahový přezkum ústavnosti vynucených implementačních předpisů ke komunitárním či unijním aktům musí, resp. může být ze strany ústavního soudu připuštěn.

<sup>317</sup> Podrobně k rakouskému modelu a k relevantní rakouské judikatuře Korinek K. „Die doppelte Bedingtheit von gemeinschaftsrechts – ausführenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ ve sborníku Hamer S., Somek A., Stelzer M., Weichselbaum B., *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa*, Festschrift für Theo Öhlinger, Vídeň 2004, str. 131.

<sup>318</sup> Nález polského Ústavního tribunálu sp.zn. P 1/05. z četných komentářů k tomuto nálezu srov. např. Banaszkiwicz B. „Ústavní judikatura nového členského státu EU vůči vyzváním evropské integrace: zkušenosti Ústavního tribunálu Polské republiky“, *Jurisprudence* 7/2005, str. 3; Filip J. „Evropský zatýkací rozkaz a rozhodování ústavních soudů“, *Právní zpravodaj* 8/2005, str. 3.

<sup>319</sup> Dvořáček op. cit. 303.

<sup>320</sup> Rozhodnutí 2004-496 DC. Z četných komentářů k tomuto rozhodnutí srov. např. Walter Ch. „Der französische Verfassungsrat und das Recht der Europäischen Union“, *EuGRZ* 2005, str. 77; Mayer F. „Europarecht als französisches Verfassungsrecht“, *Europarecht* 6/2004, str. 925.

obsahové stránce podléhají jen ty vynucené francouzské implementační předpisy k nařízením ES<sup>321</sup>, jež jsou ve výslovném rozporu s ustanoveními francouzské Ústavy.

Francouzský model přístupu k přezkumu ústavnosti vynucených vnitrostátních implementačních předpisů k nařízením ES, ale i k dalším komunitárním či unijním aktům, tak stojí někde mezi irsko-německým přístupem na straně jedné a rakousko-polským přístupem na straně druhé.

### Výhody a nevýhody jednotlivých modelů

Výhodou irsko-německého modelu je mj. to, že tím, že v zásadě vylučuje z přezkumu ústavnosti obsah vynucených vnitrostátních implementačních předpisů k nařízením ES, tak tím odstraňuje riziko vzniku situace neadekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES<sup>322</sup> vyvolané případným zrušením protiústavního vynuceného vnitrostátního implementačního předpisu. Jinak řečeno, výhodou irského modelu je, že ve výše uvedeném smyslu snižuje riziko narušení eurokonformity vnitrostátního právního prostředí.

Nevýhodou irsko-německého modelu je mj. to, že vytváří specifickou kategorii vnitrostátních předpisů, respektive jejich relevantních implementačních částí, které v zásadě nepodléhají přezkoumatelnosti z hlediska své ústavnosti, a které tudíž nejsou plně podřízeny Ústavě. Irsko-německý model tak z vynucených vnitrostátních implementačních předpisů vytváří specifickou kategorii vnitrostátních předpisů, která do značné míry stojí mimo Ústavu. Tyto vynucené vnitrostátní předpisy sice mohou být obsahově v nesouladu s Ústavou, nicméně vzhledem k jejich imunitě před přezkumem ústavnosti je nelze prohlásit ani považovat za protiústavní. Irsko-německý model tak vnáší jisté derogační popř. aplikační anomálie do hierarchického řádu vztahů vnitrostátního právního systému<sup>323</sup> a svým způsobem podkopává absolutní důvěru k Ústavě jako k vrcholnému pramenu vnitrostátního právního systému. Tyto anomálie nepochybně mohou u řady účastníků právních vztahů snižovat úroveň jejich právní jistoty. A to i z toho důvodu, že přes existenci případného legislativního požadavku ohledně komunitární referenční klauzule<sup>324</sup> nelze vždy u vnitrostátního předpisu jednoduše určit to, která jeho část je implementační, natož to, která část jeho implementační

<sup>321</sup> Rozhodnutí francouzské ústavní rady se sice týkalo přezkumu ústavnosti francouzského implementačního/transpozičního k směrnici ES, znovu je však možno uvést, že přezkum ústavnosti vnitrostátního implementačního předpisu k směrnici i nařízením ES je analogický.

<sup>322</sup> Tj. situace s níž spojuje komunitární právo celou řadu, výše v kapitole V uváděných, možných následků.

<sup>323</sup> Blíže k některým těmto anomáliím Dvořáček op. cit. 303.

<sup>324</sup> Tj. klauzule ve vnitrostátním implementačním předpise, jež signalizuje, že daný vnitrostátní předpis respektive jeho část byly přijaty k vnitrostátní implementaci komunitárních nařízením či směrnic. Blíže k této klauzuli níže kapitola VIII.

části je z komunitárně vynuceným obsahem a tudíž stojící aplikačně a derogačně mimo Ústavu<sup>325</sup>.

Hlavní výhodou rakousko-polského modelu je, že podřizuje Ústavě veškeré vnitrostátní implementační předpisy, tj. i ty vynucené, a že tak dochází k zajištění jejich plné ústavní konformity. Nedochozí tak k výše uvedeným aplikačně derogačním hierarchickým anomáliím a k s nimi spojenému možnému snížení úrovně právní jistoty.

Hlavní nevýhodou rakousko-polského modelu pak je, že tím, že připouští přezkoumatelnost i vynucených vnitrostátních implementačních předpisů, tak zvyšuje riziko narušení eurokonformity vnitrostátního právního prostředí a tudíž i riziko, s tímto narušením spojených, komunitárních právních následků.

Dojde-li totiž ke zrušení vynuceného eurokonformního vnitrostátního implementačního předpisu k nařízení ES pro jeho rozpor s Ústavou, nastává stav neadekvátní vnitrostátní implementace, a tudíž neeurokonformní stav vyvolávající vznik celé řady pro členský stát nepříznivých komunitárních následků. Tento neeurokonformní vztah lze přitom plně zeurokonformovat až přijetím příslušné změny Ústavy<sup>326</sup> případně prosazením příslušné změny předmětného nařízení ES, což obojí může být dlouhodobá záležitost.

Osobně bych se spíše přikláněl k modelu rakousko-polskému, a to zejména vzhledem k výše uvedené hlavní výhodě tohoto modelu. Pro přiklonění se k rakousko-polskému modelu mluví i to, že jeho výše uvedenou hlavní nevýhodu lze do značné míry zredukovat dostatečně dlouhým odkladem vykonatelnosti případných ústavních nálezů rušících vynucené implementační předpisy pro jejich rozpor s ústavními předpisy<sup>327</sup>.

### **Návrh řešení pro Ústavní soud ČR**

Ústavní soud ČR (dále též ÚS ČR) by se tudíž podle mne neměl bránit přezkoumávání ústavnosti obsahu i vynucených českých implementačních předpisů k nařízením ES. Měl by však při tomto přezkumu velmi důsledně zohledňovat svoji povinnost k eurokonformnímu výkladu ústavy, tj. povinnost jejíž ústavní základ lze najít v čl. 1 odst. 2 Ústavy a jejíž komunitární základ je nepochybně v čl. 10 smlouvy ES.

<sup>325</sup> S ohledem na legislativní požadavek komunitární referenční klauzule je však třeba odmítnout Dvořáčkovu tezi, že u vnitrostátního předpisu nelze vůbec rozlišit jeho implementační a čistě vnitrostátní část.

<sup>326</sup> Takovouto změnu Ústavy lze považovat za specifický případ vnitrostátního implementačního opatření adaptačně derogačního charakteru viz výše kapitola IV bod 5.4.

<sup>327</sup> Tak jak to ostatně učinil polský Ústavní tribunál ve zmiňované věci eurozatykače, kdy odložil vykonatelnost svého nálezu o 18 měsíců.

V návaznosti na tuto povinnost by tak Ústavní soud ČR měl při tomto přezkumu vykládat např. základní práva a svobody zakotvené v Listině základních práv a svobod<sup>328</sup> v maximální možné míře v souladu s analogickými základními právy EU. Důsledné zohlednění povinnosti k eurokonformnímu výkladu Ústavy ČR by přitom bylo to, co by omezilo případné rušení vynucených implementačních předpisů při jejich obsahovém přezkumu pouze na takové případy, kdy se dostávají do rozporu s takovými ustanoveními Ústavy či Listiny, která nejsou schopna eurokonformního výkladu. Tj. šlo by např. o výjimečné případy, kdy by se dotčený vynucený implementační předpis dostal do rozporu s takovým základním právem v Listině, jemuž neodpovídá žádný analogický ekvivalent na komunitární úrovni, nebo kdyby se dostal do rozporu se základním právem v Listině, jež by bylo v něčem ve výslovném (tj. eurokonformním výkladem nezhojitelném) rozporu s korespondujícím nebo jiným základním právem EU<sup>329</sup>.

I když ve světle cukerného ústavního nálezu bylo možno mít za to, že ÚS ČR se přiklání k rakousko – polskému modelu<sup>330</sup>, tak ve světle pozdějšího eurozatykačového nálezu lze mít za to, že ÚS ČR se nakonec připojil k irsko-německému modelu. Z eurozatykačového nálezu totiž vyplývá<sup>331</sup>, že plnému obsahovému přezkumu ústavnosti podléhají, díky přenosu pravomocí na EU podle čl. 10a Ústavy, pouze obsahově nevynucené implementační předpisy, resp. jejich příslušné části. Obsahově vynucené české implementační předpisy ke komunitárním aktům pak podle eurozatykačového nálezu podléhají pouze velmi omezenému ústavnímu přezkumu, totiž přezkumu jen z toho hlediska, zda neohrožují samotnou podstatu státní svrchovanosti ČR, nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu.

Pokud tedy ÚS ČR ještě nezmění svůj „eurozatykačový“ přístup k přezkumu ústavnosti obsahu vynucených českých implementačních předpisů ke komunitárním aktům, nelze do budoucna v rámci právního systému ČR bohužel vyloučit výskyt výše naznačených, úroveň právní jistoty snižujících, aplikačně derogačních anomálií.

Výskyt těchto anomálií lze nicméně výrazně omezit zodpovědnou preventivní ústavně právní analýzou navrhovaných nařízení ES. Pokud totiž příslušné vládní i zákonodárné orgány ČR, jež participují na komunitárním legislativním procesu, na základě takovéto preventivní

<sup>328</sup> Zákon č. 2/1993 Sb.

<sup>329</sup> Důsledné uplatnění povinnosti k eurokonformnímu výkladu Ústavy je právě to, co prakticky eliminuje zásadní výhrady Kühna (op. cit. 303) k rakousko-polskému přístupu.

<sup>330</sup> V tomto nálezu totiž ÚS ČR, aniž by rozlišoval vynucené a nevynucené implementační předpisy k nařízením ES, uvádí, že české implementační předpisy ke komunitárním aktům musí být konformní s českým ústavním pořádkem. Srov. část VI. bod A odst. 9 nálezu.

<sup>331</sup> Srov. odst. 51 nálezu.

(byť neautoritativní) analýzy dospějí k závěru, že navržená nařízení ES si budou vynucovat přijetím Ústavě ČR protirečících vnitrostátních implementačních předpisů, tak mohou podle okolností buď zablokovat v EU přijetí takovýchto nařízení ES, nebo prosadit v jejich návrhu změny, popř. mohou v předstihu začít pracovat na příslušné adaptaci Ústavy ČR<sup>332</sup>.

## **2. Přezkum komunitární konformity českých implementačních předpisů k nařízením ES ze strany ÚS ČR**

Pokud jde o otázku, zda součástí přezkumu ústavnosti českých implementačních předpisů k nařízením ES ze strany Ústavního soudu ČR by měl být i přezkum jejich komunitární konformity, tj. to jestli náležitě implementují předmětná nařízení ES, tak i tato otázka se již stala nedlouho po vstupu ČR do EU předmětem zájmu, názorově se dosti rozcházející, odborné literatury<sup>333</sup>.

K této otázce se nepřímou výslovností i ÚS ČR ve svém již zmiňovaném cukerném nálezu. Tímto svým nálezem ÚS ČR derogoval § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb<sup>334</sup>. Toto vládní nařízení bylo přitom přijato vládou ČR k implementaci nařízení ES č. 1609/2005<sup>335</sup>.

Jedním z argumentů<sup>336</sup> ÚS ČR pro derogaci § 3 dotyčného vládního nařízení bylo, že tento paragraf implementuje komunitární nařízení, které podle názoru ÚS ČR svoji vnitrostátní normativní implementaci díky své přímé aplikovatelnosti nepředpokládá respektive zakazuje<sup>337</sup>. Vláda tak podle ÚS ČR realizovala normotvornou pravomoc, kterou nedisponovala, protože ta byla podle ÚS ČR v tomto případě plně přenesena na základě čl. 10a Ústavy a Smlouvy o přistoupení ČR k EU na komunitární orgány, a tyto orgány přitom v tomto případě na vnitrostátní normativní orgány zpětně nedelegovaly žádnou normotvornou (

<sup>332</sup> V této souvislosti lze uvést, že Metodické pokyny vlády ČR pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU (usnesení č. 1304 z 12. 10. 2005) ve svém článku 5 sice zdůrazňují nutnost analýzy dopadů předpisů EU na právní řád ČR v průběhu procesu jejich přijímání, výslovně však neakcentují ústavně právní dimenzi této analýzy.

<sup>333</sup> Tyto názory s příslušnými odkazy shrnuje Kühn Z. (op. cit. 303), jednoznačný zastávce této přezkoumatelnosti. Srov. též Banaszkiwicz B. op. cit. 318.

<sup>334</sup> Nařízení vlády o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhu v odvětví cukru.

<sup>335</sup> Nařízení Komise ES z 30. 9. 2005, kterým se pro hospodářský rok 2005/06 snižuje v odvětví cukru zaručené množství v rámci produkčních kvót a předpokládané maximální požadavky na zásobování rafinerií v rámci preferenčních dovozů.

<sup>336</sup> Srov. část VI. bod B odst. 13-16.

<sup>337</sup> K určitým pochybnostem, jestli předmětné nařízení ES č. 1609/2005 je opravdu nařízením, které svoji vnitrostátní normativní implementaci nepředpokládá, respektive zakazuje srov. Král R. „Uznání i rozpaky nad komunitárním nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót“, Právní rozhledy 11/2006 str. 410.



implementační ) pravomoc. Vláda ČR proto, jak se uvádí v nálezu<sup>338</sup>, přijetím §3 dotčeného vládního nařízení jednala ultra vires a porušila čl. 78 ve spojení s čl. 10a a čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR.

Nález ÚS ČR tak u mne vyvolává dojem, že ÚS ČR považuje za protiústavní a tudíž za derogovatelné vnitrostátní implementační předpisy<sup>339</sup>, jejichž samotné přijetí komunitární právo nepředpokládá respektive zakazuje a k jejichž přijetí tudíž orgány ČR nemají ústavní pravomoci, a to v důsledku přenesení pravomocí na orgány ES podle čl. 10a Ústavy a neexistence jejich zpětné delegace ze strany ES na ČR.

Nemají-li ovšem podle ÚS ČR orgány ČR v důsledku článku 10a Ústavy ústavní pravomoc k přijetí implementačních předpisů v případě neexistence (implementační) redelegace pravomocí z ES na členské státy, nemohou pak mít ani ústavní pravomoc k přijetí takových implementačních předpisů, jež by byly přijaty v rozporu (mimo meze), případně existující redelegace pravomocí z ES na členské státy. Jinak řečeno, orgány ČR mohou mít v důsledku přenosu pravomocí na orgány ES podle čl. 10a Ústavy ústavní pravomoc pouze k přijetí implementačních předpisů, jež jsou v mezích redelegované komunitární pravomoci, tj. jsou komunitárně konformní, tedy takové, které správně implementují komunitární nařízení případně směrnice.

Z logiky nálezu ÚS ČR tudíž podle mne vyplývá protiústavnost a tedy derogovatelnost veškerých nesprávných českých implementačních předpisů, tj. předpisů jež nebyly přijaty na základě a v mezích komunitární (implementační) redelegace pravomocí z ES na členské státy<sup>340</sup>.

Takovýto přístup ÚS ČR, tedy přístup považující přes čl. 10a za protiústavní vnitrostátní implementační předpisy které nejsou komunitárně konformní (ať už proto, že byly přijaty přes neexistenci komunitární redelegace pravomocí, nebo v rozporu s touto komunitární redelegací pravomocí) by ovšem s sebou nevyhnutelně nesl nepřímé vtažení všech nařízení i směrnic ES do ústavního pořádku ČR.

Osobně jsem proti tomuto přístupu tj. proti tomu, aby ÚS ČR přes extenzivní výklad čl. 10a Ústavy přezkoumával i komunitární konformitu českých implementačních předpisů

<sup>338</sup> Srov. část VI. bod B) odst. 16.

<sup>339</sup> ÚS ČR označuje ve svém cukerném nálezu implementační předpisy ke komunitárním aktům za předpisy „bezprostředně navazující na komunitární akty“ respektive za předpisy „přijaté v návaznosti na zpětnou delegaci pravomocí z ES na členské státy“ Srov. část VI. bod A odst. 9 a odst.4 nálezu.

<sup>340</sup> Na tuto potenciální interpretaci cukerného nálezu upozorňuje i Maršálková Z „Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU“, Právní rozhledy 15/2006, s.553 na s.559. Tuto potencionální interpretaci cukerného nálezu nicméně nesdílí Zemánek J „Otevření ústavního pořádku komunitárnímu právu potvrzeno, nikoli však nekontrolovatelné“, Jurisprudence 5/2006, str. 47.

k nařízením i směrnicím ES a učinil tak nepřímým derogačním měřítkem v podstatě celé komunitární právo.

Jde hlavně o to, že zde existuje vcelku efektivní komunitární mechanismus kontroly komunitární konformity vnitrostátních implementačních předpisů k nařízením i směrnicím ES. Tento komunitární mechanismus, založený především na řízení pro porušení smlouvy ES podle čl. 226-228 Smlouvy ES a na řízení o předběžné otázce podle čl. 234 Smlouvy ES, navíc, na rozdíl od ústavních soudů členských států, disponuje podle čl. 234 Smlouvy ES monopolem na konečný a závazný výklad všech směrnic i nařízení ES.

ÚS ČR by tedy neměl, i vzhledem k výše uvedenému, přistupovat k přezkoumání komunitární konformity českých implementačních předpisů k nařízením i směrnicím ES a měl by to nechat na ESD. Opačný přístup totiž v sobě nese především riziko, a s ním spojené komplikace, odlišného posouzení komunitární konformity českých implementačních předpisů k směrnicím i nařízením ES ze strany ÚS ČR a ESD. Toto riziko by přitom bylo odstranitelné pouze tehdy, kdyby ÚS ČR jakoukoliv spornou otázku komunitární konformity<sup>341</sup> postupoval jako předběžnou ESD. Jako další riziko nepřímého přezkoumávání komunitární konformity českých implementačních předpisů ze strany ÚS ČR lze např. uvést riziko jeho zahlcení a riziko, že se bude muset zabývat i čistě právně technickými otázkami komunitární kompatibility, nikoliv tedy pouze otázkami opravdu ústavními<sup>342</sup>.

Lze tedy mít určité výhrady proti nepřímému vtažení komunitárních nařízení i směrnic do ústavního pořádku ČR přes extenzivně vykládaný článek 10a Ústavy. Jinak řečeno lze mít určité výhrady k tomu, aby byl čl. 10a vykládán nejen jako ústavní opora pro aplikační přednost komunitárního práva, ale i jako ústavní opora pro derogační přednost komunitárního práva.

Jsem tak pro to, aby ÚS ČR do budoucna jasně omezil přezkum ústavnosti vnitrostátních implementačních předpisů k nařízením i směrnicím ES na přezkum jejich ústavní konformity, v pravém (užším) slova smyslu, tj. na přezkum jejich souladu s normami ústavního pořádku, jež je ovšem třeba vykládat (a tudíž jejich dosavadní výklad případně korigovat) ve světle obecných komunitárních principů, tj. eurokonformně. Přezkum komunitární konformity vnitrostátních implementačních předpisů, tj. přezkum jejich souladu s implementovanými komunitárním předpisy (tedy jejich přezkum z toho hlediska, zda byly

<sup>341</sup> Tedy bezpochyby např. i otázku, zda nařízení ES 1609/2005 opravdu zakazuje svoji vnitrostátní normativní implementaci, kterou ovšem ÚS ČR nepostoupil, takže zmiňované riziko odlišného posouzení neodstraní.

<sup>342</sup> Na některá další rizika poukazuje Banaszkiwicz B. „Ústavní judikatura nového členského státu EU vůči vyzváním evropské integrace: zkušenosti Ústavního tribunálu Polské republiky“, *Jurisprudence* 7/2005, str. 13.

přijaty na základě a v mezích komunitární redelegace pravomocí) by však měl ÚS ČR nechat na ESD.

Jinak řečeno, ÚS ČR by měl ve vztahu k českým implementačním předpisům k nařízením ES důsledně fungovat jako strážce jejich ústavní konformity „v pravém (užším) slova smyslu“, nikoliv tedy jako nepřímý strážce jejich komunitární konformity. Neměl by tedy fungovat jako, jak trefně označuje Malenovský<sup>343</sup>, „čistitel“ českého právního řádu od předpisů, jež jsou neslučitelné s komunitárním právem<sup>344</sup>.

Dodat zde přitom lze, že pokud by ÚS ČR i při svém fungování pouze jako strážce ústavní konformity v pravém (užším) slova smyslu, nikoliv tedy při svém fungování jako nepřímý strážce komunitární konformity, narazil při svém přezkumu na zjevný rozpor implementačního předpisu s implementovaným komunitárním aktem, nic mu nebrání zdůraznit v této souvislosti neaplikovatelnost dotyčného implementačního předpisu, popř. nutnost jeho eurokonformního výkladu, nebo nutnost jeho novely ze strany příslušného legislativního orgánu.

---

<sup>343</sup> Malenovský J., „Znovu ke kompetencím Ústavního soudu ČR ve vztahu k Evropskému soudnímu dvoru a komunitárnímu právu“, Právník 1/2005, str. 109.

<sup>344</sup> Zajímavé při pohledu na strukturu cukerného nálezu ÚS ČR přitom je, že v jeho části VI. bod A) ÚS ČR názorně funguje jako strážce ústavní konformity v pravém (užším) slova smyslu, zatímco v jeho části VI. bod B) ÚS ČR názorně funguje jako nepřímý strážce komunitární konformity. Tyto dvě části nálezu tudíž z hlediska referenčního rámce přezkumu působí, alespoň pro mne, poněkud nekonzistentně.

## Kapitola VII

# Výklad nařízení ES pro účely jejich vnitrostátní aplikace a implementace

### Úvodem

Náležitý a správný výklad nařízení ES ze strany vnitrostátních aplikačních a implementačních (legislativních) orgánů je nepochybně základním předpokladem jejich správné aplikace a implementace ze strany těchto orgánů.

### 1. Metody výkladu a komunitární specifika jejich používání

#### 1. 1. Hlavní metody výkladu

Vnitrostátní aplikační a implementační orgány by měly při výkladu nařízení ES, tedy při zjišťování jejich pravého smyslu a obsahu, používat ty metody výkladu, které používá ESD. Měly by přitom tyto metody používat tak, jak je používá ESD.

Je to logické, neboť je to ESD, a právě jen ESD, který v konečném důsledku autoritativně určuje, jaký je správný výklad veškerých komunitárních pravidel<sup>345</sup>, tj. i pravidel nařízení ES.

Použijí-li tudíž vnitrostátní aplikační a implementační orgány ty metody výkladu, jež používá ESD, a to tak jak je ESD používá, je dána vysoká pravděpodobnost, že jejich výklad nařízení ES bude správný.

Z relevantní judikatury ESD<sup>346</sup> jakož i z relevantní odborné literatury<sup>347</sup> lze dovozovat, že hlavními metodami výkladu, jež ESD používá při výkladu nařízení ES, jsou metody jazykového, systematického a teleologického výkladu.

<sup>345</sup> Srov. čl. 234 Smlouvy ES.

<sup>346</sup> Srov. věci níže v poznámkách této kapitoly.

<sup>347</sup> Srov. např. Schulze R. „Auslegung europäischen Privatrechts und angeleglichen Rechts“, Nomos, Baden-Baden, 1999; Anweiler J. „Die Auslegungsmethoden des Gerichtshof der EG“, Frankfurt am Main, 1999; Bengoetxea J. „The legal reasoning of the European Court of Justice. Towards a European jurisprudence“ Oxford Clarendon Press, 1993, Bredimas A., Methods of Interpretation and Community Law, North Holland 1978; Mertens de Wilmars J., „Réflexions sur les méthodes d'interprétation de la Cour de Justice“, 22 Cah. Dr. Eur.

Používání těchto metod výkladu ze strany ESD je však ovlivněno některými komunitárními specifiky.

## 1. 2. Jazykový výklad a jeho komunitární specifika

Jazykový výklad, tedy výklad vycházející ze znění dotčeného předpisu, ovlivňují následující dvě komunitární specifika.

První komunitární specifikum jazykového výkladu je dáno tím, že komunitární právo je autonomním právním systémem odlišným od vnitrostátního práva členských států EU<sup>348</sup>.

Znamená to, že právním pojmům komunitárního práva a tedy i pojmům obsaženým v nařízeních ES je třeba přisuzovat význam, který mají v komunitárním právu, a nikoliv význam, který mají ve vnitrostátním právu jednotlivých členských států. Přisuzovat pojmům obsaženým v nařízení ES nezávislý význam, tj. význam, který není odvislý od jejich významu ve vnitrostátním právu, je třeba i proto, že jinak by nemohla být účinně zajištěna jednotná aplikace a účinek nařízení ES ve všech členských státech<sup>349</sup>.

Jako příklad komunitárních pojmů se specifickým komunitárním významem je možno uvést pojem pracovník<sup>350</sup>, či pojem podnik v soutěžněprávním smyslu<sup>351</sup>.

Výjimečně však může nařízení ES výslovně či implicitně požadovat popř. připouštět, aby se pojmům v něm obsažených přisuzoval význam, jež mají ve vnitrostátním právu jednotlivých členských států EU. Konkrétně ve věci EKRO<sup>352</sup> ESD připustil, aby se pojmu „thin flank“ (úzký bok) obsaženém v nařízení č. 2787/1981 o refundaci vývozu hovězího a telecího, přisuzoval význam, který tento pojem má v jednotlivých členských státech.

Druhé komunitární specifikum jazykového výkladu je dáno tím, že nařízení ES jsou přijímána v různých jazykových verzích (v současnosti ve 20), přičemž každá z těchto verzí je

---

1986, str. 5 – 20; Miller T. „Rules of Interpretation of EEC legislation“, Statute Law Review 1989, str. 163; Kutscher H. „Thesen zu den Methoden der Auslegung des Gemeinschaftsrechts, Lucemburk 1976.

<sup>348</sup> Věc 26/62 van Gend en Loos, SbSD 1963, str. 1.

<sup>349</sup> Věc 64/81 Corman, SbSD 1982, str. 24 odst. 12.

<sup>350</sup> Věc 75/63 Unger, SbSD 1964, str. 177, věc 53/81 Levin, SbSD 1982 str. 1035 odst. 16.

<sup>351</sup> Věc C-41/93 Höfner, SbSD I-1991, str. 1979.

<sup>352</sup> Věc 327/82 EKRO, SbSD 1984, str. 119 odst. 14-16

stejně autentická<sup>353</sup>. Možné jsou tudíž případy, kdy se jednotlivé stejně autentické jazykové verze nařízení ES od sebe liší<sup>354</sup>.

ESD při řešení těchto případů opakovaně zdůrazňuje<sup>355</sup>, že všechny, tj. i od sebe se lišící, jazykové verze nařízení ES musí být jednotně vykládány.

Pro řešení případů jazykových divergencí nařízení ES nicméně nepovažuje ESD za relevantní to, kolik obyvatel mluví jazykem(y) předmětných jazykových verzí dotčeného nařízení ES, ani to, kolik jeho jazykových verzí se odlišuje od ostatních jeho jazykových verzí. Podle ESD totiž mají jednotlivé jazykové verze nařízení ES v zásadě stejnou váhu<sup>356</sup>.

ESD proto v případech jazykových divergencí nařízení ES vychází z toho, že při jejich řešení je třeba použít metody teleologického a systematického výkladu, a dotčenému pravidlu, jež je v různých jazykových verzích nařízení ES divergentní, je tudíž třeba přisoudit takový význam, který nejvíce odpovídá účelu a kontextu předmětného nařízení<sup>357</sup>. Jinými slovy řečeno, je třeba se přiklonit k té z jazykových verzí dotčeného divergentního pravidla, která nejvíce odpovídá celkovému účelu a kontextu předmětného nařízení ES.

Konkrétním případem, kdy se jednotlivé jazykové verze nařízení ES od sebe významově liší, je např. případ nařízení č. 802/68 o společné definici pojmu „původ zboží“.

Toto nařízení ve svém článku 4 určuje i to, jaká je země původu mořských ryb. Zatímco z anglické jazykové verze vyplývá, že je to země, jejíž vlajku nese rybářská loď, která ryby vytáhla z moře na svoji palubu<sup>358</sup>, tak z německé jazykové verze vyplývá, že to je země, jejíž vlajku nese rybářská loď, jež ryby chytla do sítě<sup>359</sup>. Francouzská jazyková verze pak připouští oba předchozí výklady<sup>360</sup>.

ESD se ve věci Komise v. Británie<sup>361</sup> přiklonil s využitím teleologického a systematického výkladu<sup>362</sup> k německé jazykové verzi.

V této věci skutkově šlo o to, že britské rybářské lodě lovily ryby společně s polskými. Britské lodě dodaly polským sítě. Polské lodě ryby lokalizovaly a chytly do sítí. Poté nevytažené sítě předaly britským lodím. Ty je nakonec vytáhly z moře na svoji palubu. Tím, že

<sup>353</sup> Věc 283/81 CILFIT, SbSD – 1983, str. 3415.

<sup>354</sup> Věc 9/79 Koschninske v. Raad van Arbeid, SbSD – 1979, str. 2717; Věc C – 372/88 Cricket St. Thomas v. Milk Marketing Board of England and Wales, SbSD 1990, str. I – 1345.

<sup>355</sup> Nověji např. věc C- 257/00 Givane, SbSD I-2003, str. 345, odst. 37.

<sup>356</sup> Věc C- 257/00 Givane, SbSD I-2003, str. 345, odst. 36.

<sup>357</sup> Věc 29/69 Stauder v. Ulm, SbSD 1969 str. 419 odst. 3. Srov. též věc v předchozí poznámce odst. 37.

<sup>358</sup> V anglické verzi „taken from the sea“.

<sup>359</sup> V německé verzi „gefangen“.

<sup>360</sup> Ve francouzské verzi „extraits de la mer“.

<sup>361</sup> Věc 100/84, SbSD 1985, str. 1169.

<sup>362</sup> Odst. 17 a další rozsudku.

se ESD přiklonil k německé jazykové verzi čl. 4 dotyčného nařízení ES, tím se zemí původu vylovených mořských ryb stalo Polsko, a jejich dovoz do Společenství byl tudíž podroben clům.

Dalším konkrétním případem jazykové divergence nařízení ES je případ (dnes již nařízením 635/2006 zrušeného) nařízení č. 1251/70 o právu pracovníků zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání v tomto státě.

Toto nařízení ve svém článku 3/2 určovalo, za jakých podmínek mohou rodinní příslušníci zemřelého pracovníka zůstat v přijímající zemi, pokud vní pracovník zemře. Zatímco z francouzské, německé či italské jazykové verze<sup>363</sup> dotčeného článku vyplývalo, že toto právo rodinným příslušníkům zemřelého pracovníka vzniká tehdy, pokud zemřelý pracovník souvisle žil v přijímající zemi alespoň po dobu dvou let, jež bezprostředně předcházely jeho smrti. Tak např. ze španělské, anglické, dánské či holandské jazykové verze<sup>364</sup> dotčeného článku vyplývalo, že toto právo rodinným příslušníkům zemřelého pracovníka vzniká tehdy, pokud zemřelý pracovník souvisle žil v přijímající zemi alespoň po dobu dvou let, a to kdykoliv (tedy i ve vzdálenější minulosti, tj. nikoli v nutně bezprostředně) před svojí smrtí.

ESD se ve věci Givane<sup>365</sup> přiklonil s využitím teleologické a systematické metody výkladu k těm jazykovým verzím dotčeného nařízení ES, podle nichž souvislý dvouletý pobyt zemřelého pracovníka v přijímající zemi musí bezprostředně předcházet jeho smrti.

Pro vnitrostátní aplikační a implementační orgány vyplývá z existence 20 různých, ale stejně autentických, nicméně potencionálně se od sebe lišících jazykových verzí nařízení ES jedna základní konsekvence, pokud jde o jejich přístup k jazykovému výkladu nařízení ES.

Vnitrostátní aplikační a implementační orgány by při jazykovém výkladu nařízení ES neměly vycházet pouze z národní jazykové verze nařízení ES. Do minimálně jedné jiné<sup>366</sup> jazykové verze by přitom vnitrostátní aplikační a implementační orgány měly nahlížet jak v případech, kdy domácí jazyková verze je nejednoznačná či vzbuzující výkladové pochybnosti, tak v případech, kdy domácí jazyková verze je zcela jednoznačná.

<sup>363</sup> Francouzská verze - depuis au moins 2 années, německá verze - seit mindestens 2 Jahren, italská verze - da almeno due anni.

<sup>364</sup> Španělská verze - un mínimo de dos años, anglická verze - for at least two years, dánská verze - i mindst 2 aar, holandská verze - gedurende ten minste 2 jaren.

<sup>365</sup> Věc C-257/00 Givane, SbSD I-2003, str. 345, odst. 38. Výklad ESD v této věci zohledňovala i oficiální česká jazyková verze předmětného nařízení, pořízovaná až v souvislosti se vstupem ČR do EU v roce 2004.

<sup>366</sup> Na vnitrostátních aplikačních a implementačních orgánech nelze objektivně požadovat, aby porovnávaly všechny autentické jazykové verze. Závěr generálního advokáta Jacobse ve věci C-338/95 Wiener v. Hauptzollamt Emmerich, SbSD I-1997, s. 6495, odst. 65.

V prvním případě může porovnání s jinými jazykovými verzemi odstranit nejednoznačnosti a výkladové pochybnosti domácí jazykové verze.

Ve druhém případě pak porovnání s jinými jazykovými verzemi umožňuje ujistit se, že domácí jazyková verze se neliší od verzí jiných. I když je národní jazyková verze jasná a jednoznačná, nelze totiž, ve světle znění ostatních jazykových verzí, vyloučit její jiný význam či výklad než ten, jež vyplývá z jejího jasného a jednoznačného znění<sup>367</sup>.

Ukáže li se však, že národní jazyková verze se liší od ostatních jazykových verzí, kterým je třeba dát v návaznosti na systematický či teleologický výklad přednost, potom do hry vstupuje i princip právní jistoty.

Podle ESD<sup>368</sup> je totiž v rozporu s principem právní jistoty, pokud jednotlivci nemohou zjistit přesný rozsah povinností, jež pro ně z dotčeného komunitárního předpisu vyplývají. Nabízí se tudíž otázka, zda situace, kdy přesný rozsah povinností nelze zjistit již z národní jazykové verze nařízení ES, ale až z jeho jiných jazykových verzí, není v rozporu s principem právní jistoty. S tím souvisí i otázka, zda je dotčeným jednotlivcům možno na základě nařízení ES ukládat ty povinnosti, jejichž přesný rozsah je zjistitelný nikoliv už ze samotné národní jazykové verze předmětného nařízení, ale až z jejího porovnání s ostatními jazykovými verzemi.

Odpověď lze dovodit zejména z rozsudku ESD ve věci Lubella<sup>369</sup>. Ve věci Lubella šlo mj. o to, že z německé jazykové verze nařízení ES č. 1932/93<sup>370</sup> nebylo jasné, zda dovoz víšní lze ukládat na dovoz višňů (německy sauerkirschen) nebo třešní (německy süßkirschen). Německá jazyková verze tohoto nařízení totiž použitým celním kódem zpoplatňovala dovoz višňů, zatímco použitým slovním výrazem ve svém názvu i textu zpoplatňovala dovoz třešní. Tuto nejasnost německé jazykové verze odstranila její jazyková oprava – korigendum 4 dni po přijetí daného nařízení ES. Korigendum opravilo výraz třešně na višně.

---

<sup>367</sup> Věc C-219/95 Ferriere Nord, SbSD I-1997, str. 4411, odst. 13-15. V této věci šlo konkrétně o to, že italská verze čl. 81 SES jasně a jednoznačně stanovila, že zakázány jsou ty dohody jejichž cílem a výsledkem je narušení soutěže na společném trhu. Všechny ostatní jazykové verze článku 81 SES však stanovily, že zakázány jsou ty dohody, jejichž cílem nebo výsledkem je narušení soutěže na společném trhu. ESD konstatoval, že vzhledem k nutnosti vykládat a aplikovat komunitární právo jednotně, je potřeba vykládat italskou verzi v souladu se všemi ostatními jazykovými verzemi.

<sup>368</sup> Věc C-245/97 Německo v. Komise SbSD I-2000, str. 11261, odst. 72.

<sup>369</sup> Věc C-64/95 Konservenfabrik Lubella Friedrich Büber GmbH & Co. KG v. Hauptzollamt Cottbus, SbSD I-1996, str. 5105., srov. též věc 238/84 Roser SbSD-1986 str. 807, odst. 14-22.

<sup>370</sup> Nařízení zavádějící ochranná opatření ve vztahu k dovozu višňů.



Po přijetí nařízení ES, ale ještě před přijetím korigenda však Lubella dovezla z Polska višně a celní úřad na jejich dovoz uvalil dovozní přírážku. Lubella se proti celnímu výměru odvolala k německému finančnímu soudu. Argumentovala mj. nejasností německé jazykové verze před přijetím korigenda.

ESD v řízení o předběžné otázce nicméně uvedl<sup>371</sup>, že již před přijetím korigenda bylo možno nejasnost německé jazykové verze jednoduše odstranit porovnáním ostatních, v dotyčném bodě zcela jednoznačných, jazykových verzí daného nařízení ES. Podle ESD bylo tudíž předmětné nařízení ES v dotyčném bodě dostatečně jasné již před přijetím korigenda a nebyl tedy důvod, aby bylo aplikovatelné (pokud jde o ukládání povinností německým dovozcům) až po přijetí korigenda.

Ve vztahu k výše navozené otázce lze tedy podle mne dovozovat.

Za prvé, pokud je národní jazyková verze nařízení ES nejednoznačná, avšak tuto nejednoznačnost lze jednoduše odstranit porovnáním ostatních jazykových verzí předmětného nařízení ES, tak z pohledu, nejednoznačností dotčených jednotlivců nejde o situaci, kdy nemohou přesně zjistit rozsah povinností vyplývajících pro ně z dotčeného nařízení ES. Tato situace tak není v rozporu s komunitárním principem právní jistoty a na základě takto nejednoznačné jazykové verze nařízení ES lze ukládat povinnosti dotčeným jednotlivcům.

Za druhé, pokud jde o případ, kdy nejen národní jazyková verze nařízení ES, ale i ostatní jeho jazykové verze nejsou v něčem zcela jednoznačné, a kdy tedy nejednoznačnost národní jazykové verze nelze jednoduše odstranit porovnáním ostatních jazykových verzí, tak v návaznosti na věc Lubella a s ohledem na věc Británie v. Komise<sup>372</sup> lze učinit následující závěr. Zde o situaci, kdy jednotlivci mohou přesně zjistit rozsah povinností vyplývajících pro ně z předmětného nařízení ES, a tedy o situaci, kdy jim na jeho základě lze uložit povinnost, půjde tehdy, kdy tomuto nařízení je možno v návaznosti na systematický či teleologický výklad přisoudit v otázce rozsahu povinností jednoznačný význam, a kdy takto přisouzený význam není v rozporu s normálním významem slov použitých v předmětném nařízení ES<sup>373</sup>.

Za třetí, pokud je národní jazyková verze nařízení ES zcela jednoznačná, nicméně odlišná od jiných jazykových verzí, jež je však třeba v důsledku použití systematického či teleologického výkladu upřednostnit, tak v návaznosti na věc Lubella a s ohledem na věc

<sup>371</sup> Srov. odst. 17 a 18 rozsudku.

<sup>372</sup> Věc C – 209/96 Velká Británie v. Komise, SbSD I – 1998, str. 5655.

<sup>373</sup> Tamtéž odst. 35 rozsudku.

Ravil<sup>374</sup> je ve vztahu k jednotlivcům v zemi s odlišnou, neodpovídající jazykovou verzí, na místě rozlišovat dvě situace.

Předně je zde situace jednotlivců, u nichž lze vzhledem k okolnostem předpokládat, že měli možnost zjistit přesný rozsah povinností vyplývajících pro ně z předmětného nařízení ES<sup>375</sup>, a to především proto, že evidentně přišli do kvalifikovaného styku s jeho jinými jazykovými mutacemi. Může jít např. o pobočky společností z jiných zemí EU, nebo jednotlivce jež po určitou dobu pobývali, nebo ekonomicky působili v jiných členských zemích a tam s předmětným nařízením ES přišli kvalifikovaným způsobem do styku. Dále pak je zde situace všech ostatních jednotlivců, tj. jednotlivců, u nichž lze vzhledem k okolnostem předpokládat, že neměli možnost zjistit přesný rozsah povinností vyplývajících pro ně z předmětného nařízení ES, protože evidentně nepřišli do kvalifikovaného styku s jeho jinými jazykovými mutacemi. Zatímco první situace není v rozporu s komunitárním právním principem právní jistoty, druhá ano.

Jednotlivcům v zemi s odlišnou jazykovou verzí, jež se nacházejí ve druhé ze zmiňovaných situací, tak nelze na základě předmětného nařízení ES, v jeho významu upřednostňujícím ostatní jazykové verze, ukládat povinnosti, jež jdou nad rámec povinností vyplývajících pro ně z jednoznačné, nicméně neodpovídající národní jazykové verze.

Analogický právě nastíněnému případu je i případ, jež může nastat ve vztahu k zemím přistoupivším do EU, a to případ, kdy příslušná národní jazyková mutace předmětného nařízení ES přechodně neexistuje ani v autentické tištěné podobě ani v oficiální elektronické podobě<sup>376</sup>.

### 1. 3. Systematický výklad a jeho komunitární specifiky

Pokud jde o systematický výklad, tj. výklad, který vychází ze zohlednění místa dotčeného pojmu či pravidla v kontextu celého předpisu respektive ze zohlednění místa dotčeného předpisu v kontextu celého právního systému, tak specificky ve vztahu k nařízením ES je možné uvést následující.

Předně platí, že v návaznosti na místo nařízení ES v systému pramenů komunitárního práva je třeba vykládat nařízení ES a pojmy v něm obsažené v souladu s primárním právem<sup>377</sup>.

<sup>374</sup> Věc C – 469/00 Ravil, SbSD I-2003, str. 5121.

<sup>375</sup> Tamtéž odst. 101-103 rozsudku. Slov. též věc 160/84 Oryzomyli Kavallas, SbSD 1986, s. 1633, odst. 19.

<sup>376</sup> K tomuto případu blíže výše kapitola I bod 6.

<sup>377</sup> Věc C-105/94 Celestini, SbSD I-1997, str. 2971, odst. 32.

Konkrétně ve věci Španělsko proti Komisi<sup>378</sup> ESD jasně prohlásil, že „tam kde je znění sekundárního komunitárního práva otevřené více možným výkladům, je třeba dát přednost takovému výkladu, který činí dotčené pravidlo slučitelné se Smlouvou ES“.

V návaznosti na místo nařízení ES v kontextu všech pramenů komunitárního práva rovněž platí, že nařízení ES a pojmy v něm obsažené je nutno vykládat v souladu s obecnými právními zásadami<sup>379</sup> a samozřejmě ve světle relevantní judikatury ESD.

Vzhledem k vzájemnému postavení základních nařízení ES a implementačních nařízení ES též platí, že implementační nařízení provádějící nařízení základní je třeba vykládat v souladu s tímto základním nařízením<sup>380</sup>.

Systematický výklad ze strany vnitrostátních aplikačních či implementačních orgánů může někdy vést ke zjištění závažného, tj. dostupnými výkladovými metodami neodstranitelného, rozporu mezi vykládaným nařízením ES a primárním právem ES, obecnými komunitárními právními zásadami či ostatními komunitárními předpisy. Postup vnitrostátních aplikačních či implementačních orgánů v takovýchto případech je nastíněn v bodě 2 této kapitoly.

#### 1. 4. Teleologický výklad a jeho komunitární specifika

Pokud jde o metodu teleologického výkladu, tj. o metodu, jež vychází ze zohlednění účelu daného nařízení ES či jeho pravidla<sup>381</sup> a z upřednostnění takového výkladu, který je nejvíce v souladu s tímto účelem, tak ta se uplatní v zásadě subsidiárně k metodám jazykového a systematického výkladu.

Teleologický výklad se tudíž uplatní zejména tehdy, kdy jazykový výklad společně s výkladem systematickým nevedou k jednoznačnému výkladu příslušného nařízení ES. Ve věci Gencor<sup>382</sup> SPS konkrétně uvedl, že „jelikož výklad nařízení ( 4064/89 o kontrole spojování podniků ) ,a zejména jeho článku 2, založený na jejich znění, historii a na systému nařízení neumožňují přesně určit rozsah jeho působnosti, dotčené nařízení musí být vykládáno s ohledem na jeho účel“.

<sup>378</sup> Věc C- 135/93 Španělsko v. Komise ES, SbSD I- 1995, str. 1651, odst. 37.

<sup>379</sup> Věc C-314/89 Rauh, SbSD I-1991, str. 1647, odst. 17-24. Srov. též věc C – 1/02 Borgmann, SbSD I- 2004, str. 3219, odst. 30. V této věci ESD upřednostnil takový výklad dotčeného pravidla nařízení ES, který činil toto pravidlo slučitelné s obecnou komunitární právní zásadou právní jistoty.

<sup>380</sup> Věc C-90/92 Tretter, SbSD I-3569, odst. 11.

<sup>381</sup> Účel nařízení ES i jeho pravidel často vyplývá z jeho preambule a ta tudíž hraje obzvláště důležitou úlohu při teleologickém výkladu nařízení ES.

<sup>382</sup> Věc T-102/96 Gencor v. Komise, SbSD II-1999, str.753, odst 148.

Teleologický výklad hraje tedy rozhodující úlohu tehdy, kdy jazykový výklad, přes jeho doplnění o výklad systematický, vede k více možným výkladům<sup>383</sup> a tehdy, kdy vzhledem k neúplnosti textu dotčeného nařízení ES není jeho jazykový výklad<sup>384</sup> možný.

Teleologický výklad nemůže však jít v zásadě až tak daleko, že by šel proti jasnému<sup>385</sup> popř. normálnímu<sup>386</sup> významu slov použitých v nařízení ES.

To platí zejména tehdy, kdy nařízení ES ukládá povinnosti jednotlivcům. Podle již v souvislosti s jazykovým výkladem zmiňovaném rozsudku ESD ve věci Velká Británie v. Komise<sup>387</sup> by to bylo v rozporu se zásadou právní jistoty. V této věci, kde šlo mj. o výklad nařízení ES č. 859/89<sup>388</sup>, ESD konkrétně uvedl<sup>389</sup>, že „vzhledem k principu právní jistoty, který znamená, že pravidla ukládající povinnosti musí dotčeným osobám umožnit zjistit přesný rozsah těchto povinností, nemůže Komise zvolit takový výklad..., který se odchyluje od normálního významu (v dotčeném nařízení ES) použitých slov a není tudíž tímto významem diktován“.

Za komunitární specifikum teleologického výkladu lze považovat jeho ovlivnění doktrínou „effet utile“ tj. plné efektivity.<sup>390</sup> Podle této doktríny je třeba upřednostnit takový výklad, který kromě toho, že je v souladu s účelem daného předpisu či pravidla, navíc i co nejúplněji a nejefektivněji zajišťuje dosažení tohoto účelu. Jde tedy o upřednostnění výkladu, jež nejlépe slouží praktickému naplnění účelu daného předpisu.<sup>391</sup>

<sup>383</sup> Věc C – 223/98 Adidas, SbSD I – 1999 str. 7081 odst. 24.

<sup>384</sup> Věc 159/73 Hannoversche Zucker, SbSD 1974 str. 129 odst. 4.

<sup>385</sup> Věc C – 245/97 Hauptzollamt Neubrandenburg, SbSD I – 2000 str. 11278. V odstavci 72 této věci ESD uvedl, že pokud je text ustanovení ( dotčeného nařízení ES ) jasný a jednoznačný, tak ho nemůže vykládat způsobem, který by šel proti jeho výslovnému znění, neboť není úlohou ESD nahrazovat komunitární legislativní orgány.

<sup>386</sup> Věc 349/85 Dánsko v. Komise, SbSD 1988 str. 169 odst. 15 a 16.

<sup>387</sup> Věc C – 209/96 SbSD I – 1998 str. 5655.

<sup>388</sup> Nařízení stanovící podrobnosti použití intervenčních opatření v hovězím a telecím sektoru.

<sup>389</sup> Věc C-209/96 supra pozn.387 odst. 35.

<sup>390</sup> Blíže např. Bleckmann A. „Teleologie und dynamische Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrecht“, Europarecht 1979 str.239-260

<sup>391</sup> Věc 827/79 Acampora, SbSD 1980 str. 3743 odst. 4.

## 1. 5. Pořadí použití hlavních metod výkladu a používání některých dalších metod

Pokud jde o vztahy mezi jednotlivými hlavními metodami výkladu a postup při jejich používání, tak z již uvedeného lze dovozovat následující.

Jazykový výklad zohledňující již zmiňovaná specifika a zahrnující tudíž podle okolností i porovnání jednotlivých autentických jazykových verzí se vždy používá jako východisko k výkladu nařízení ES, či jeho pravidla<sup>392</sup>.

Jazykový výklad je však třeba vždy doplnit o výklad systematický. I když je jazykový výklad jednoznačný, nemusí totiž v daném kontextu dávat smyslu<sup>393</sup>, nebo se může ukázat v rozporu s primárním komunitárním právem či jinými komunitárními předpisy.<sup>394</sup>

Použití teleologického výkladu pak přichází do úvahy zejména tehdy, kdy jazykový výklad přes jeho doplnění o systematický výklad nevede k jednoznačnému popř. úplnému výkladu příslušného nařízení ES.

Kromě tří výše uvedených hlavních metod výkladu používá ESD při výkladu nařízení ES i některé další metody výkladu jako metodu logického<sup>395</sup>, historického<sup>396</sup> či srovnávacího<sup>397</sup> výkladu. Tyto metody však při výkladu nařízení ES nehrají takovou roli jako zmiňované metody hlavní. Navíc jejich používání není ovlivněno komunitárními specifiky v takové míře, jako je tomu u metod hlavních. Za zmínku nicméně ještě stojí, že ze strany ESD dochází k častému používání interpretačního pravidla, podle něhož zásady je třeba vykládat široce a výjimky úzce. Např. ve věci Volkswagen Leasing<sup>398</sup> ESD uvedl, že nařízení ES o blokových výjimkách je třeba vykládat úzce, protože představuje výjimku z obecného principu zákazu soutěží narušujících dohod podle čl. 81/1 Smlouvy ES.

<sup>392</sup> Věc C-257/00 Givane, SbSD I-2003, str. 345, odst. 38.

<sup>393</sup> Věc C-406/92 The Tatry, SbSD I-1994, str. 5439, odst. 54-57, srov. též závěr G.A. Mayrase ve věci 67/79 Fallinger, SbSD 1980, str. 535, 550.

<sup>394</sup> K tomu blíže níže bod 2 této kapitoly.

<sup>395</sup> Věc 9/56 Meroni Milan, SbSD 1957-58, str. 140.

<sup>396</sup> Věc 29/69 Stauder, SbSD 1969, str. 425 odst. 5. Při používání metody historického výkladu se především vychází z tzv. travaux préparatoires (přípravné práce, dokumenty). Blíže Schonberg, Frick, „Finishing, refining, polishing: On the use of travaux préparatoires as an aid to the interpretation of Community legislation“ European Law Review, 2003, str. 170.

<sup>397</sup> Srov. Lenaerts K., „Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law“ I.C.L.Q. 2003 str. 873. Je zřejmé, že spíše než při výkladu nařízení ES, používá ESD tuto metodu výkladu při dovozování obecných komunitárních právních zásad z ústavních tradic a právních zásad společných členským státům EU.

<sup>398</sup> Věc C-266/93 Bundeskartellamt v. Volkswagen AG a VAG Leasing GmbH, SbSD I-1995, str. 3477 odst. 33.

Při pojednávání o metodách výkladu používaných ESD nelze nezmínit, že shrnující a velmi výstižný návod k postupu při výkladu nařízení ES dává vnitrostátním aplikačním a implementačním orgánům rozsudek ESD ve věci CILFIT<sup>399</sup>.

V tomto rozsudku se konkrétně uvádí, že při výkladu komunitárních pravidel „je třeba mít na paměti, že komunitární předpisy jsou přijímány v několika jazycích, a že jednotlivé jazykové verze jsou stejně autentické. Výklad pravidla komunitárního práva tudíž zahrnuje také porovnání jednotlivých jazykových verzí. I když jednotlivé jazykové verze jsou v naprostém vzájemném souladu, je třeba mít na paměti, že komunitární právo používá svoji specifickou terminologii. Dále je třeba zdůraznit, že právní pojmy používané v komunitárním právu nemusí mít nutně stejný význam jako stejné právní pojmy používané v právu členských států. Konečně každé pravidlo komunitárního práva musí být umístěno do svého kontextu a vykládáno ve světle komunitárního práva jako celku, s ohledem na jeho cíle a na jeho stav vývoje v době, kdy má být dané pravidlo aplikováno.“

#### **1. 6. Postup za situace, kdy použití výkladových metod nevede k jasném u závěru**

Jestliže vnitrostátní aplikační a implementační orgány nejsou s to dospět k jednoznačnému a smysluplnému výkladu nařízení ES ani s použitím výše nastíněných výkladových metod a postupů ESD, pak se v jisté privilegované pozici nachází vnitrostátní soudy. Ty za této situace mají možnost, a za určitých okolností i povinnost postoupit ESD předběžnou otázku výkladu příslušného obtížně vyložitelného nařízení ES<sup>400</sup>.

Tuto možnost ostatní vnitrostátní aplikační a implementační orgány nemají<sup>401</sup>. Těm pak zpravidla nezbyvá nic jiného<sup>402</sup>, než přistoupit k aplikaci popř. implementaci příslušného

<sup>399</sup> Věc 283/81 CILFIT, SbSD – 1983, str. 3415, odst. 18-20.

<sup>400</sup> Blíže Bobek M., Komárek J., Gillis M., Passer J. M., „Předběžná otázka v komunitárním právu“, Linde, Praha 2005. Vnitrostátní soudy, kromě možnosti postoupit ESD předběžnou otázku výkladu kteréhokoliv nařízení ES, navíc mají v návaznosti na čl. 15/1 nařízení ES 1/2003 (o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy ES) i možnost požádat Komisi ES o stanovisko ve věci výkladu a aplikace soutěžně právních nařízení ES.

<sup>401</sup> Ve vztahu k výkladu nařízení ES, jejichž právní základ se nachází v Hlavě IV. Smlouvy ES (jde např. o nařízení z oblasti justiční spolupráce v občanskoprávních věcech) nicméně specificky platí, že o jejich výklad mohou požádat nejen vnitrostátní soudy prostřednictvím řízení o předběžné otázce podle čl. 234 Smlouvy ES, ale i členské státy postupem podle čl. 68 odst. 3 Smlouvy ES. O výklad nařízení ES, jejichž právní základ se nachází v Hlavě IV, tak mají možnost požádat i vnitrostátní implementační (legislativní orgány) prostřednictvím příslušného orgánu členského státu zastupující ho před ESD.

<sup>402</sup> Odhlédneme-li od možnosti postupu zmiňovaného v předchozí poznámce, nebo od více méně neformální možnosti vnitrostátních implementačních (legislativních orgánů) požádat v návaznosti na čl. 10 Smlouvy ES Komisi o právně nezávazný výklad příslušného nařízení ES a od formální možnosti vnitrostátních orgánů na

nařízení ES, i když o jeho správném výkladu, díky jeho nejednoznačnosti, mají pochybnosti. Pokud se však nakonec ukáže, že výklad, ke kterému v takovémto případě vnitrostátní aplikační či implementační orgány dospěly, nebyl správný, a pokud v důsledku vnitrostátní aplikace či implementace takto nesprávně vyloženého nařízení ES vznikla jednotlivci škoda, tak podle analogie s rozsudkem ve věci *British Telecommunication*<sup>403</sup> lze mít za to, že členský stát za ni výjimečně neodpovídá<sup>404</sup>.

Skutečnost, že případy, kdy nařízení ES obsahuje nejednoznačná, nepřesně formulovaná, správně jen obtížně vyložitelná pravidla, nejsou bohužel až tak ojedinělé, se odráží i na snaze normotvorných institucí ES těmto případům pokud možno zamezit.

V této souvislosti je možno zmínit např. inter-institucionální dohodu o společných opatřeních ke zlepšení komunitární legislativní činnosti z prosince 1998<sup>405</sup>. Touto dohodou se Komise, Rada a Evropský parlament dohodly na společných legislativních pravidlech ke zlepšení kvality legislativních prací.

Tato pravidla mj. zdůrazňují, že komunitární akty, tedy i nařízení ES, musí být jasně, jednoduše a přesně formulované, že musí zohledňovat to, komu jsou určeny, že musí být stručné a svým obsahem homogenní. Dále tato pravidla zdůrazňují, že komunitární akty musí být terminologicky jednotné a konsistentní s ostatními komunitárními akty, že zrušovací ustanovení musí být jasně označená, že název aktu by měl vystihovat jeho obsah, atd.

Podobnému účelu jako inter-institucionální dohoda z prosince 1998 slouží i inter-institucionální dohoda o zlepšení komunitární normotvorby z prosince 2003<sup>406</sup>.

V této dohodě se Evropský parlament, Rada a Komise zavazují mj. k tomu, že zajistí jasnost, jednoduše a efektivnost přijímaných nařízení či směrnic<sup>407</sup>. Dále se zavazují k tomu, že při jejich přijímání budou brát v potaz to, aby jejich vnitrostátní aplikace a implementace byla náležitá a efektivní<sup>408</sup>. V neposlední řadě se pak v ní zavazují k tomu, že

---

ochranu hospodářské soutěže konzultovat s Komisí podle čl. 11/5 nařízení 1/2003 otázky výkladu a aplikace soutěžně právních nařízení ES.

<sup>403</sup> Věc C – 392/93, SbSD I – 1996, s. 1631. V této věci ESD konstatoval, že členskému státu, který dospěl k nesprávnému výkladu nepřesně formulovaného, správně jen obtížně vyložitelného článku směrnice ES a který v návaznosti na tento nesprávný výklad nenáležitě transponoval směrnici, nemůže vzniknout odpovědnost za škodu vůči jednotlivci, která tomuto jednotlivci vznikla v důsledku takovéto nenáležitě transpozice.

<sup>404</sup> Do úvahy však může za určitých okolností připadat odpovědnost Společenství podle čl. 288 Smlouvy ES.

<sup>405</sup> Interinstitutional agreement on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation.

Úřední věstník EU 1999 C 73 str. 1.

<sup>406</sup> Interinstitutional agreement on Better law-making. Úřední věstník EU 2003 C 32/1

<sup>407</sup> Srov. bod 25 dohody.

<sup>408</sup> Srov. bod 27 dohody.

zestruční a zjednoduší stávající nařízení i směrnice ES, a to v zájmu jejich snazší pochopitelnosti a aplikovatelnosti<sup>409</sup>.

Přes existenci výše zmiňovaných inter-institucionálních dohod, ale i některých dalších dohod či opatření normotvorných institucí ES ke zlepšení kvality přijímaných normativních komunitárních aktů<sup>410</sup>, však stále občas bohužel dochází k přijímání nekvalitně, složitě, nejednoznačně či nepřesně formulovaných a tudíž jen obtížně vyložitelných nařízení ES<sup>411</sup>.

Skutečnost, že orgány ES, přes svoje zvýšené úsilí, nejsou vždy schopny zajistit potřebnou kvalitu svých normativních aktů se odráží i v množství námětů odborné veřejnosti, jak této kvality dosáhnout<sup>412</sup>.

V této souvislosti je možno zdůraznit námět na vytvoření Evropské legislativní rady jako jakési obdoby Legislativních rad vlád členských států EU<sup>413</sup>.

Zajímavý a velmi ilustrativní je i konkrétní námět britských expertů, jak jednoduše a srozumitelně přeformulovat složitě a kostrbatě formulované nařízení ES č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise<sup>414</sup>.

Pozornost si podle mne zaslouží i námět na zvýšené zapojení národních legislativních i aplikačních struktur do komunitárního legislativního procesu, a to zejména za tím účelem, aby již ex ante byly vycíleny případné vnitrostátní implementační či interpretačně aplikační problémy u přijímaných komunitárních normativních aktů<sup>415</sup>.

V souvislosti s posledním námětem je možno poznamenat, že české legislativní předpisy<sup>416</sup> ošetřují zapojení českých legislativních orgánů do procesu přijímání komunitárních normativních aktů, a též na nich požadují provést již v procesu přijímání těchto aktů analýzu jejich dopadů na právní řád ČR.<sup>417</sup>

<sup>409</sup> Srov. bod 35 dohody.

<sup>410</sup> Srov. např. další inter-institucionální dohodu o strukturovanějším používání re-formulační/přepřecovávající techniky u normativních právních aktů. (Interinstitutional agreement on a more structured use of the recasting technique for legal acts.) Úřední věstník 2002 C 77/1.

<sup>411</sup> Srov. Xanthaki H. The problem of quality in EU legislation: What on earth is really wrong?, *Common Market Law Review*, 2001, s. 651.

<sup>412</sup> Kellerman et al. „Improving the Quality of Legislation in Europe“, *Kluwer Law International* 1998.

<sup>413</sup> Sandstrom „Knocking EU Law into Shape“, *Common Market Law Review*, 2003/6, str. 1307.

<sup>414</sup> Cutts M., Wagner E., *Clarifying EC Regulations*, Plain Language Commission, UK 2002.

<sup>415</sup> Hirsch Ballin a Senden L. „Co-Actorship in the Development of European Law-making“, *T.M.C. Asser Press*, Hague, 2005.

<sup>416</sup> Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU, jež jsou přílohou č. 1 k usnesení vlády č. 1304/2005 a Směrnice vlády o postupu při zasílání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu ČR, jež je přílohou k usnesení vlády č. 660/2006. Blíže níže kapitola VIII.

<sup>417</sup> Srov. čl. 5 Metodických pokynů.



Tato analýza by se však podle mne neměla omezovat pouze na „co nejkonkrétnější uvedení toho, které právní předpisy ČR bude nutné v případě přijetí návrhu komunitárního aktu doplnit, změnit, zrušit nebo nahradit novými“<sup>418</sup>. Tato analýza by se měla zaměřit i na to, zda navržený komunitární předpis nebude v případě svého přijetí vyvolávat v ČR těžko řešitelné implementační a interpretačně aplikační problémy (např. díky nejasnosti v něm obsažené definice). Tato analýza by tudíž měla vyústit i ve formulování konkrétních českých požadavků na upřesnění či reformulování některých pojmů nebo pravidel v navrženém komunitárním předpise, a to v zájmu budoucí bezproblémové implementace a aplikace dotyčného komunitárního aktu v ČR.

## **2. Postup při zjištění rozporu nařízení ES s primárním právem ES a ostatními komunitárními předpisy**

S problematikou výkladu nařízení ES úzce souvisí problematika řešení případných rozporů nařízení ES s primárním právem ES, s obecnými komunitárními právními zásadami a ostatními komunitárními předpisy, zejména s jinými nařízeními popř. směnicemi ES.

Má-li vnitrostátní aplikační či implementační orgán v návaznosti zejména na systematický výklad příslušného nařízení ES za to, že dotyčné nařízení je v rozporu s některým z výše uvedených pramenů komunitárního práva, měl by při svém dalším postupu zohledňovat především následující skutečnosti.

Jednoznačná hierarchie platí pro vztah nařízení ES a primárního práva ES, včetně obecných komunitárních právních zásad. Všechna nařízení ES musí být v souladu s primárním právem ES a obecnými komunitárními právními zásadami<sup>419</sup>.

Není-li proto možné řešit případný rozpor nařízení ES s primárním právem ES a obecnými komunitárními právními zásadami cestou primárně konformního výkladu<sup>420</sup> měly by vnitrostátní aplikační a implementační orgány při řešení daného rozporu vycházet z principu *lex superior derogat inferior*, tj. upřednostnit primární právo ES. Postup vnitrostátních soudů je

<sup>418</sup> Srov. čl. 5/1 první pododstavec Metodických pokynů.

<sup>419</sup> Srov. čl. 230 Smlouvy ES.

<sup>420</sup> Jde o analogii vnitrostátního ústavně konformního výkladu; Srov. též závěr generálního advokáta Jacobse ve věci C 85/90, *Dowling SbSD I – 1992*, s. 5320.

nicméně v tomto případě determinován jak jejich povinností postupovat ESD předběžnou otázkou platnosti dotyčného nařízení<sup>421</sup>, tak jejich možností pozastavit jeho aplikovatelnost<sup>422</sup>.

Dojdou-li proto vnitrostátní soudy k závěru, že dotyčné nařízení je v rozporu s primárním právem ES, který nelze řešit dostupnými výkladovými metodami, mají jednak za podmínek stanovených judikaturou ESD<sup>423</sup> možnost pozastavit jeho aplikovatelnost a dále povinnost postoupit předběžnou otázku jeho platnosti ESD.

Ostatní vnitrostátní a implementační orgány tuto povinnost postoupení předběžné otázky platnosti dotyčného nařízení ES ESD ani možnost pozastavit jeho aplikovatelnost sice nemají, mají však mj. možnost<sup>424</sup> dát podnět příslušnému vnitrostátnímu orgánu<sup>425</sup> k podání žaloby na neplatnost dotyčného nařízení k ESD podle článku 230 SES.

Jednoznačná hierarchie též platí pro vztah základního nařízení ES a nařízení ES toto základní nařízení provádějící. Provádějící nařízení musí být v souladu s nařízením, které provádí, nesmí se od něho odchylovat<sup>426</sup>, ledaže to samo základní nařízení výslovně připouští<sup>427</sup>. Není-li proto možné řešit případný rozpor základního nařízení a nařízení toto základní nařízení provádějící cestou výkladu konformního se základním nařízením, měly by vnitrostátní aplikační a implementační orgány postupovat stejně jako při výše uváděném rozporu nařízení ES s primárním právem ES.

Nejednoznačná je nicméně hierarchie mezi prováděcím nařízením ES a základními nařízeními ES jinými než je to, jež je prováděcím nařízením prováděno. Podle názoru např. Lenaertse<sup>428</sup> musí být prováděcí nařízení ES v souladu se všemi základními nařízeními ES. Jinak řečeno, prováděcí nařízení ES nemohou měnit žádná základní nařízení ES. Podřízenost prováděcího nařízení se tudíž uplatňuje vůči všem základním nařízením.

Podle názoru J. Basta<sup>429</sup> však musí být prováděcí nařízení ES v souladu pouze se základními nařízeními ES, jež provádějí. Podřízenost prováděcího nařízení se tudíž uplatňuje

<sup>421</sup> Věc 314/85 Foto – Frost, SbSD 1987, s. 4119, odst. 13 – 17.

<sup>422</sup> Blíže výše kapitola I bod 10.

<sup>423</sup> Viz. výše kapitola I bod 10.

<sup>424</sup> Samozřejmě pouze v rámci příslušné prekluzivní lhůty.

<sup>425</sup> Tj. v ČR Ministerstvu zahraničních věcí, respektive v rámci jeho struktury působícímu vládnímu zmocněnci pro zastupování ČR před ESD a SPS.

<sup>426</sup> Věc 38/70, Tradax, SbSD 1971, str. 145, odst. 10.

<sup>427</sup> Věc 230/78, Eridania, SbSD 1979, str. 2749, odst. 8.

<sup>428</sup> Lenaerts K., Nuffel Van P., Bray R. „Constitutional law of the European Union“, Sweet and Maxwell. 1999, str. 531.

<sup>429</sup> Bast J. „On the Grammar of EU Law: Legal Instruments“, Jean Monnet Working Paper 9/03, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg 2003.

pouze vůči základnímu nařízení, jež je prováděcím nařízením prováděno. Jinak řečeno prováděcí nařízení ES, pokud jsou v souladu se základním nařízením ES, jež provádějí, mohou měnit veškerá předchozí základní nařízení ES. Otázka hierarchie mezi prováděcím nařízením a základními nařízeními jinými než je to, jež je prováděcím nařízením prováděno, tudíž stále ještě čeká na své jednoznačné vyjasnění ze strany ESD.

Pokud jde o řešení případného rozporu mezi základními nařízeními ES, mezi prováděcími nařízeními ES, popř. mezi základním nařízením a základní směnicí, je třeba vzít v potaz, že se jedná o rozpor mezi předpisy stejného ranku. Při řešení takovýchto rozporů by tudíž vnitrostátní aplikační a implementační orgány měly vycházet z principu *lex posterior derogat prior* a *lex specialis derogat generalis*<sup>430</sup>.

Konkrétně ve věci *Scotch Whisky*<sup>431</sup> vyřešil ESD konflikt mezi směnicí ES č. 79/112 o označování potravin a nařízením ES č. 1576/88 o definici, popisu a prezentaci lihovin, tak, že je třeba upřednostnit nařízení ES, neboť je k dotyčné směnici předpisem speciálním<sup>432</sup>. Ve věci *Heininger*<sup>433</sup>, ve které šlo o konflikt dvou základních směnic ES, nicméně podmínil ESD uplatnění zmiňovaných principů tím, že speciální či pozdější předpis explicitně či implicitně zamýšlí omezit popř. nahradit obecný respektive dřívější předpis nebo jeho pravidlo.

---

<sup>430</sup> Věc C – 64/1998 P *Odette Nicos Petrides Co. Inc. v. Kornise ES*, SbSD I – 1999, str. 5187, odst. 41, Závěr generálního advokáta Colomera v téže věci odst. 40; Spojené věci C – 246 – 249/94 *Cooperativa Agricola Zootechnica S. Antonio a ostatní v. Amministrazione delle finanze dello Stato*, SbSD I – 1996, str. 4373, odst. 31; Věc C – 174/89 *Hoche GmbH Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung*, SbSD I – 1990, str. 2681, odst. 23 – 28. Srov. též Beutler, Bieber, Pipkorn a Steil, „Die Europäische Union - Rechtsordnung und Politik“, Baden – Baden, Nomos 1993, str. 203 – 206.

<sup>431</sup> Věc C – 136/96, SbSD I – 1998, str. 4571.

<sup>432</sup> Srov. odst. 47 rozsudku.

<sup>433</sup> Věc C – 481/99 *Heininger a Heininger*, SbSD I – 2001, str. 9945 odst. 36-39. Srov. též věc C – 444/00 *Mayer Parry Recycling*, SbSD I – 2003, str. 6163 odst. 49-57

## Kapitola VIII.

# Institucionální a metodické zajištění vnitrostátní implementace nařízení ES v ČR

## Úvodem

Základními právními dokumenty upravujícími problematiku institucionálního a metodického zajištění vnitrostátní implementace nařízení ES v ČR jsou nedávno přijaté Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU<sup>434</sup> ( dále jen Metodické pokyny ) a Legislativní pravidla vlády<sup>435</sup>.

Oba dokumenty ve vztahu k nařízením ES<sup>436</sup> správně reflektují skutečnost, že některá nařízení ES ke své úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti vyžadují přijetí vnitrostátních implementačních opatření.

Obsahují proto celou řadu metodických, organizačních a legislativně technických pravidel a požadavků, jejichž společným účelem je zajistit to, aby ta nařízení ES, jež to vyžadují byla v ČR adekvátně implementována příslušnými orgány státní správy.

## 1. Základní prvky institucionálního a metodického zajištění vnitrostátní implementace nařízení ES v ČR

Z relevantních ustanovení Metodických pokynů i Legislativních pravidel vlády vyplývají následující základní prvky institucionálního a metodického mechanismu k zajištění vnitrostátní implementace nařízení ES v ČR<sup>437</sup>.

<sup>434</sup> Metodické pokyny byly schváleny usnesením vlády ČR č. 1304 ze dne 12. 10. 2005.

<sup>435</sup> Legislativní pravidla vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 a změněná usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, usnesením vlády ze dne 28. června 1999 č. 660, usnesením vlády ze dne 14. června 2000 č. 596, usnesením vlády ze dne 18. prosince 2000 č. 1298, usnesením vlády ze dne 19. června 2002 č. 640, usnesením vlády ze dne 26. května 2004 č. 506, usnesením vlády ze dne 3. listopadu 2004 č. 1072 a usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304.

<sup>436</sup> Jak Metodické pokyny tak Legislativní pravidla vlády samozřejmě neupravují pouze problematiku institucionálního a metodického zajištění vnitrostátní implementace nařízení ES, ale i problematiku institucionálního a metodického zajištění vnitrostátní implementace ostatních pramenů práva ES/EU, a to zejména směrnice ES.

## 1. 1. Implementační gesce

Do tří dnů poté co dojde k publikování nařízení ES v Úředním věstníku EU, přidělí mu odbor kompatibility úřadu vlády ČR gestora jeho implementace. Dotyčný gestor, tj. určený ústřední orgán státní správy, může v 10ti denní lhůtě gesci s odůvodněním odmítnout a navrhnout jiného gestora. Veškeré případné spory v souvislosti s přidělováním popř. odebíráním implementačních gescí řeší v konečném důsledku vláda ČR<sup>438</sup>.

## 1. 2. Implementační analýza

Gestor je v prvé řadě povinen provést důkladnou analýzu přiděleného nařízení ES, a to z toho hlediska, zda nevyžaduje vnitrostátní implementaci. Gestor by měl tudíž přidělené nařízení ES analyzovat z toho hlediska, zda zajištění jeho úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti nevyžaduje přijetí implementačních opatření konkrétně doplňujícího, institucionálně kompetenčního, sankčně procesního, adaptačně derogačního, či mezinárodně právního charakteru<sup>439</sup>. Analyzovat by měl gestor i to, zda nařízení ES výjimečně nevyžaduje svoji vnitrostátní transpozici<sup>440</sup>.

Při těchto analýzách by přitom gestor měl navazovat na analýzy provedené již v průběhu procesu přijímání dotčeného nařízení ES<sup>441</sup>. Tj. na analýzy provedené v návaznosti na Směrnici vlády o postupu při zasilání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky<sup>442</sup>.

Při provádění implementační analýzy by gestor neměl vycházet pouze z předmětného nařízení ES<sup>443</sup>, měl by zohledňovat relevantní články primárního práva ES, judikaturu ESD, popř. i ostatní relevantní prameny práva ES/EU. Rovněž tak by gestor neměl při této analýze vycházet pouze z české jazykové verze nařízení ES.

---

<sup>437</sup> Metodické pokyny kromě toho, že metodicky a organizačně technicky upravují postup orgánů státní správy při zajišťování vnitrostátní implementace již přijatých nařízení ES, částečně upravují i postup orgánů státní správy během procesu jejich přijímání ze strany orgánů ES.

<sup>438</sup> Blíže k otázce přidělování a odebírání gescí srov. čl. 3 Metodických pokynů.

<sup>439</sup> Metodické pokyny souhrnně označují implementační předpisy k nařízením ES za předpisy adaptační. U implementačních předpisů k nařízením ES tak, na rozdíl od této monografie, explicitně nerozlišují, zda se jedná o implementační opatření konkrétně doplňujícího, institucionálně kompetenčního, sankčně procesního, adaptačně derogačního, či mezinárodně právního charakteru. I z Metodických pokynů však toto rozlišování implicitně vyplývá. Srov. čl. 13/3, 21/1, 21/3, 21/4, 21/5, 6/3b Metodických pokynů.

<sup>440</sup> Srov. čl. 21/2 Metodických pokynů.

<sup>441</sup> Srov. čl. 5 Metodických pokynů.

<sup>442</sup> Tato vnitrostátní, nikoliv tedy komunitární směrnice je přílohou usnesení vlády ČR č.660 z 7.6.2006.

<sup>443</sup> Srov. čl. 13 Metodických pokynů.

Podle metodických pokynů by gestor měl pracovat i s jinými jazykovými verzemi předmětného nařízení ES, pokud vzniknou pochybnosti o významu některého zpojmů či pravidel v něm obsažených<sup>444</sup>. Zde lze však dodat, že správnější by bylo, pokud by metodické pokyny vyžadovaly, aby gestoři pracovali s alespoň jednou cizí jazykovou verzí předmětného nařízení ES, nejen tehdy, kdy jeho česká verze je v něčem nejednoznačná, ale i tehdy, kdy jednoznačná je. Jak bylo podrobněji ukázáno výše<sup>445</sup>, nelze totiž vzhledem k existenci dvaceti různých stejně autentických jazykových verzí nařízení ES vyloučit, že se česká, byť jednoznačná, jazyková verze liší od verzí ostatních, kterým je však třeba dát v návaznosti zejména na teleologický výklad přednost.

Implementační analýza, zahrnující v případě potřeby i konzultaci s Evropskou komisí, by měla vyústit ve vyjasnění rozsahu a způsobu vnitrostátní implementace předmětného nařízení ES, tj. zejména ve vyjasnění toho, které implementační předpisy, s jakým obsahem a do kdy bude potřeba přijmout a ve vyjasnění toho, zda nebude potřeba přijmout implementační opatření mezinárodně právního charakteru<sup>446</sup>.

Podle Metodických pokynů<sup>447</sup> by výsledky implementační analýzy předmětného nařízení ES měly být zachyceny ve srovnávací tabulce<sup>448</sup>, jejíž úvodní verze by měla být gestorem vypracována do 20 dní od přidělení gesce a její podoba by měla být průběžně aktualizována.

Metodické pokyny přitom stanoví<sup>449</sup>, že na levé straně srovnávací tabulky by měla být uváděna ustanovení analyzovaného předpisu EU a na pravé straně název návrhu implementačního předpisu, ve kterém budou ustanovení předpisu EU zohledněna, popř. název implementačního předpisu a znění jeho příslušných ustanovení, která již zohledňují ustanovení předpisu EU. U návrhu implementačního předpisu je přitom třeba do tabulky uvést i předpokládaný termín jeho předložení vládě a nabytí jeho účinnosti.

V souvislosti se srovnávací tabulkou a její průběžnou aktualizací je možno se pozastavit nad tím, že Metodické pokyny nerozlišují mezi srovnávací tabulkou pro účely vnitrostátní

<sup>444</sup> Srov. čl. 15/2 Metodických pokynů.

<sup>445</sup> Kapitola VII bod 1.2.

<sup>446</sup> Srov. čl. 6/3a,b Metodických pokynů.

<sup>447</sup> Srov. čl. 6/5 Metodických pokynů.

<sup>448</sup> Samozřejmě pouze v těch případech, kdy implementační analýza vyústí v závěr, že předmětné nařízení ES vnitrostátní implementaci vyžaduje.

<sup>449</sup> Srov. čl. 6/5 Metodických pokynů.

transpozice a implementace směrnic ES a srovnávací tabulkou pro účely vnitrostátní implementace nařízení ES.

Toto rozlišování by přitom bylo zcela na místě vzhledem k zásadně odlišné povaze vnitrostátní transpozice a implementace směrnic ES na straně jedné a vnitrostátní implementace nařízení ES na straně druhé. Jak již bylo několikrát zdůrazněno výše<sup>450</sup>, na rozdíl od vnitrostátní transpozice a implementace směrnic, není podstatou vnitrostátní implementace nařízení ES přenášení obsahu jednotlivých ustanovení nařízení do vnitrostátního předpisu, ale přijímání implementačních opatření doplňujícího a prosazovacího charakteru, jež slouží k zajištění úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti nařízení ES.

Zatímco tedy u srovnávacích tabulek pro účely vnitrostátní transpozice a implementace směrnic ES by mělo být v Metodických pokynech výslovně uvedeno, že je třeba zahrnout do srovnávací tabulky, až na výjimky, veškerá ustanovení směrnic, tak u srovnávací tabulky pro účely vnitrostátní implementace nařízení ES by mělo být v pokynech výslovně uvedeno, že stačí, aby levá strana tabulky zachycovala pouze ta ustanovení jež vyžadují vnitrostátní implementaci.

Navíc by Metodické pokyny ve vztahu k této srovnávací tabulce měly nějak zohledňovat to, že nutnost vnitrostátní implementace nařízení ES nemusí vždy vyplývat pouze z jednotlivých jeho ustanovení, ale i z jeho obsahu a struktury jako celku<sup>451</sup>.

Lze tak doporučit, aby Metodické pokyny požadovaly, aby srovnávací tabulka pro účely vnitrostátní implementace nařízení ES obsahovala i přehled implementačních opatření, nutnost jejichž přijetí nevyplývá z jednotlivých ustanovení nařízení, ale v návaznosti na čl. 10 Smlouvy ES z obsahu a struktury nařízení ES jako celku.

Gestor v návaznosti na provedenou implementační analýzu předmětného nařízení ES vypracovává a předkládá návrhy implementačních předpisů, jejichž přijetí se podle provedené analýzy jeví jako potřebné. Z hlediska časového je přitom povinen postupovat tak, aby implementační předpisy nabyly účinnosti v termínu vyplývajícím z předmětného nařízení ES<sup>452</sup>. Zjistí-li gestor, že sám ve své působnosti nemůže připravit a předkládat návrhy všech potřebných implementačních předpisů, dochází k ustanovení dalších ústředních orgánů státní správy jako spolugestorů<sup>453</sup>.

<sup>450</sup> Kapitola IV bod 1.

<sup>451</sup> Viz níže kapitola IV zejména body 3 a 5.

<sup>452</sup> Srov. čl. 14/2 Metodických pokynů.

<sup>453</sup> Srov. čl. 6/4 Metodických pokynů.

### 1. 3. Formální a obsahové požadavky na implementační předpisy

Gestor popř. spolugestor jako předkladatel implementačních předpisů musí při vypracovávání jejich návrhů zohledňovat celou řadu požadavků formulovaných jak v Metodických pokynech, tak i v Legislativních pravidlech vlády.

Hlavním smyslem těchto požadavků je zajistit jednak to, aby implementační předpisy splňovaly komunitární požadavky na jejich formu a obsah, a dále to, aby tyto předpisy mezi ostatními předpisy ČR nepůsobily naprosto cizí a nesourodě.

Z těchto požadavků na implementační předpisy k nařízením ES lze zejména vyzdvihnout následující.

- a) Pokud implementační předpis upravuje práva a povinnosti fyzických či právnických osob, nebo pokud upravuje kompetence správních úřadů nebo orgánů samosprávy, musí mít formu právního předpisu<sup>454</sup>. Je zřejmé, že vzhledem k čl. 4/1 a 2/2 Listiny základních práv a svobod<sup>455</sup> bude v těchto případech, až na výjimky, jako jediná možná forma právního předpisu přicházet do úvahy zákon.
- b) Implementační předpis musí vycházet z přesného poznání obsahu nařízení ES<sup>456</sup>. Předpokladem tohoto je bezesporu náležitý výklad přednětného nařízení ES, tj. výklad zohledňující komunitární specifika jazykového, systematického a teleologického výkladu.  
Zde je nicméně možno se pozastavit nad tím, že Metodické pokyny upozorňují pouze na komunitární specifika jazykového a systematického výkladu<sup>457</sup>. Neupozorňují tak na komunitární specifika teleologického výkladu, tedy zejména na to, že pokud jazykový ani systematický výklad nevedou k jednoznačnému výkladu implementovaného nařízení ES, je třeba se přiklonit k takovému jeho výkladu, jež nejlépe odpovídá jeho účelu<sup>458</sup>.
- c) Implementační předpisy musí zajistit úplnou a efektivní vnitrostátní aplikovatelnost předmětného nařízení ES<sup>459</sup>.

<sup>454</sup> Srov. čl. 14/1 Metodických pokynů.

<sup>455</sup> Zákon č. 2/1993 Sb. Podle čl. 4/1 Listiny mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a podle čl. 2/2 Listiny lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

<sup>456</sup> Srov. čl. 15 Metodických pokynů.

<sup>457</sup> Srov. čl. 15/2 Metodických pokynů.

<sup>458</sup> Viz výše kapitola VII bod 1.4.

<sup>459</sup> Srov. čl. 13/3 Metodických pokynů.



- d) V případě, že implementační předpis upravuje právní postavení fyzických a právnických osob musí být jeho obsah jasný, srozumitelný, přehledný a jednoznačný, a to tak aby nevznikaly pochybnosti o rozsahu a obsahu práv a povinností dotčených osob<sup>460</sup>.
- e) Implementační předpis musí respektovat systematiku právního řádu ČR, používat pokud možno pojmy zavedené v právu ČR, a být ústavně konformní<sup>461</sup>. Pokyny však bohužel blíže neřeší jak postupovat v případě, že se ukáže, že ústavní konformitu implementačního předpisu lze zajistit jen na úkor adekvátnosti implementace předmětného nařízení ES<sup>462</sup>.
- f) Pokud předmětné nařízení ES předpokládá výkon určité působnosti vnitrostátním orgánem a v právu ČR nemá věcně příslušný vnitrostátní orgán působnost v potřebném rozsahu stanovenou, popř. není takový orgán zřízen, musí mít příslušný implementační předpis podobu přímé novely zákona, nebo samostatného zákona. Tento postup se uplatní i tehdy, kdy v právním řádu ČR není stanovena dostatečná procesní úprava<sup>463</sup>.

V této souvislosti lze poukázat na odbornou diskusi<sup>464</sup> ohledně toho, zda příslušný kompetenční implementační zákon by měl příslušné kompetence a pravidla jejich výkonu podrobně vymezovat i tehdy, kdy jsou již podrobně vymezeny v samotném nařízení ES. Jde tedy o to, zda by kompetenční ustanovení nařízení ES měla být přepisována do kompetenčních implementačních zákonů, nebo zda stačí na ně v příslušném implementačním zákoně víceméně odkázat.

Jsem toho názoru<sup>465</sup>, že v případě, že nařízení ES předpokládá výkon určité působnosti vnitrostátním orgánem a podrobně tuto působnost a pravidla jejího výkonu vymezuje, tak český kompetenční implementační zákon by se měl omezit na určení toho, který konkrétní vnitrostátní orgán tuto působnost bude vykonávat s tím, že pokud jde o konkrétní vymezení této působnosti a jejího výkonu, tak by odkázal na implementované nařízení ES<sup>466</sup>. Takovýto přístup totiž zajišťuje jak potřebnou vnitrostátní kompetenční implementaci předmětných nařízení ES, tak to, že nedochází

<sup>460</sup> Srov. čl. 20/2 a 21/1 Metodických pokynů.

<sup>461</sup> Srov. čl. 20/2 a 21/1 Metodických pokynů.

<sup>462</sup> Blíže kapitola VI.

<sup>463</sup> Srov. čl. 21/4 Metodických pokynů.

<sup>464</sup> Petr M., Implementace kompetenčních ustanovení komunitárních nařízení, Právní rozhledy 14/2006, str. 522; Mlsna P., Novela zákona č. 309/1999 Sb. z pohledu práva ES/EU, Právní zpravodaj 10/2005, str. 10.

<sup>465</sup> Podobně jako M. Petr op. cit. 464.

<sup>466</sup> Konkrétním příkladem takového přístupu je § 3 odst. 7 zákona č. 49/1997 Sb. o civilním letectví novelizovaný zákonem 225/2006 Sb.

ke zastření či zkrácení komunitárního původu, povahy, obsahu či právních účinků příslušných kompetenčních ustanovení implementovaných nařízením ES<sup>467</sup>.

- g) Z implementačních předpisů k nařízením ES by mělo být patrné, že se jedná o předpisy implementační, tj. o předpisy, jež byly přijaty za účelem zajištění úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti předmětných nařízení ES.

Proto je Legislativními pravidly vlády požadováno, aby implementační předpisy k nařízením ES ve svém úvodním ustanovení standardně uváděly, že upravují určitou materii v návaznosti na přímo použitelný předpis ES, tj. v návaznosti na příslušné nařízení ES, jehož úplná identifikace se uvede v poznámce pod čarou k úvodnímu ustanovení<sup>468</sup>.

Požadavek, aby z českých implementačních předpisů k nařízením ES bylo jasné patrné, že se jedná o předpis implementační, tj. takzvaný referenční požadavek, je velmi důležitý. České aplikační orgány i dotčení účastníci právních vztahů jsou tím jasné upozorňováni na skutečnost, že dané české předpisy nejsou předpisy čistě vnitrostátními, ale předpisy s komunitárním aspektem, tj. předpisy, jež vyžadují, pokud jde o jejich výklad a aplikaci, speciální - eurokonformní nakládání<sup>469</sup>.

V souvislosti s referenčním požadavkem lze doplnit, že jeho účel plní nejen výše zmiňovaná referenční formulace v úvodním ustanovení implementačního předpisu, ale i veškeré odkazy na implementované(á) nařízení ES či jeho konkrétní pravidlo v kterémkoliv z ustanovení implementačního předpisu. Odkazuje-li jednotlivé ustanovení implementačního předpisu na implementované nařízení ES či jeho pravidlo, mělo by tak činit prostřednictvím poznámky pod čarou, v níž se přesně identifikuje dotyčné nařízení ES či jeho pravidlo<sup>470</sup>.

Pozastavit se lze nad tím, že Legislativní pravidla vlády, pokud jde o úpravu referenčního požadavku u implementačních předpisů k nařízením ES, bohužel nerozlišují (na rozdíl od úpravy referenčního požadavku u transpozičních předpisů k směrnici ES<sup>471</sup>) mezi těmi implementačními předpisy, které implementují podstatnou část nařízení ES a těmi implementačními předpisy, které implementují pouze nepodstatnou část nařízení ES.

<sup>467</sup> Věc 272/83 Komise v. Itálie SbSD 1985 s. 1057 odst. 26.

<sup>468</sup> Srov. čl. 48/2 a 48/4 Legislativních pravidel vlády.

<sup>469</sup> Viz. výše kapitola IV bod 6.

<sup>470</sup> Srov. čl. 45-47 Legislativních pravidel vlády.

<sup>471</sup> Srov. čl. 48/3 a 48/5 Legislativních pravidel vlády.

Zatímco u implementačních předpisů, které implementují podstatnou část nařízení ES je plně na místě požadovat, aby příslušnou referenční formulaci měly ve svém úvodním ustanovení, tak u implementačních předpisů, které implementují pouze nepodstatnou část nařízení ES, by jistě stačil (stejně jako je tomu podle Legislativních pravidel u transpozičních předpisů transponujících pouze nepodstatnou část směrnic ES) pouhý referenční odkaz v poznámce pod čarou pod příslušným implementačním ustanovením.

- h) Ve vztahu k implementačním předpisům sankčního charakteru metodické pokyny výslovně požadují, aby sankce stanovené v nich za porušení povinností vyplývajících z nařízení ES byly dostatečně účinné, odrazující a přiměřené, a nebyly méně přísné než sankce za porušení podobných povinností vyplývajících z českých předpisů čistě vnitrostátního původu<sup>472</sup>.

Pro účely sankcionování porušení povinností vyplývajících z nařízení ES by však v návaznosti na českou koncepci správního trestání měly být odpovídající skutkové podstaty přestupku nebo správního deliktu formulovány v českém sankčním předpise zpravidla druhově, a tedy, bez konkrétního zmiňování předmětného nařízení ES respektive jeho příslušného článku přímo ve formulaci skutkové podstaty.<sup>473</sup> Na předmětné nařízení ES respektive na jeho příslušný článek je však možno odkázat v poznámce pod čarou k druhově vymezené skutkové podstatě přestupku či správního deliktu.<sup>474</sup>

#### 1. 4. Doložka slučitelnosti

Gestor, popř. spolugestor, jako předkladatelé návrhů implementačních předpisů, by měli, až na výjimky, předkládat vládě pouze takové návrhy, které předmětné nařízení ES implementují plně a náležitě<sup>475</sup>.

Úplnost a náležitost vnitrostátní implementace předmětného nařízení ES jsou přitom předkladatelé implementačních předpisů povinni stvrdit doložkou slučitelnosti. V případě implementačních zákonů jsou pak navíc povinni tuto skutečnost doložit tzv. rozdílovou

<sup>472</sup> Srov. čl. 13/4 Metodických pokynů.

<sup>473</sup> Srov. čl. 21/5 Metodických pokynů.

<sup>474</sup> Srov. odůvodnění k čl. 21/5 Metodických pokynů.

<sup>475</sup> Srov. čl. 17 Metodických pokynů.

tabulkou a podtržením implementačních ustanovení v příslušném návrhu implementačního zákona.

Doložka slučitelnosti je vyjádření předkladatele věcného záměru či návrhu implementačního předpisu, v němž je třeba v první řadě uvést, které či která nařízení ES, popř. jiné komunitární předpisy, judikaturu ESD, či obecné komunitární právní zásady daný věcný záměr či návrh implementačního předpisu implementuje, resp. zohledňuje<sup>476</sup>.

U věcného záměru a návrhu implementačního zákona je součástí doložky slučitelnosti i údaj, do kdy musí být předmětné nařízení ES implementováno. Pokud předkládaný věcný záměr, či návrh implementačního zákona k nařízení ES nezajišťuje úplnou implementaci předmětného nařízení ES, protože to částečně zajišťují nebo budou zajišťovat jiné implementační předpisy, je třeba v doložce specifikovat co přesně, tj. která pravidla či aspekty předmětného nařízení ES jsou dotyčným věcným záměrem, či návrhem implementačního zákona implementovány.

Doložka slučitelnosti je obligatorní součástí věcného záměru implementačního zákona i obligatorní součástí důvodové zprávy, či odůvodnění k návrhu implementačního předpisu<sup>477</sup>. Doložka slučitelnosti uvedená ve věcném záměru implementačního zákona, stejně tak jako doložka slučitelnosti v důvodové zprávě či v odůvodnění k návrhu implementačního předpisu podléhá supervizi ze strany odboru kompatibility Úřadu vlády ČR<sup>478</sup>.

Tvrzení obsažená v doložce slučitelnosti musí v případě návrhu implementačního zákona předkladatel dokládat v zásadě dvojím způsobem. Oba způsoby upravuje příloha č. 5 Legislativních pravidel vlády<sup>479</sup>. První způsob spočívá v tom, že v textu návrhu zákona se podtrhnou veškerá implementační ustanovení s tím, že se pod nimi na levé straně uvede celoxové číslo nařízení ES jež implementují<sup>480</sup>. Druhý způsob spočívá ve vypracování rozdílové tabulky ve všech případech, kdy je to možné<sup>481</sup>.

<sup>476</sup> Srov. čl. 4/3, 9/2 a 14b Legislativních pravidel vlády.

<sup>477</sup> Srov. čl. 4/3, 9/2 a 14b Legislativních pravidel vlády. Pro úplnost respektive pro upřesnění je však třeba dodat, že doložka slučitelnosti je obligatorní součástí věcného záměru respektive důvodové zprávy či odůvodnění k návrhu nejen implementačního předpisu, ale i předpisu akty ES/EU neimplementujícího. U takového „neimplementačního“ předpisu má však doložka slučitelnosti podobu vyjádření, že na danou oblast úpravy předmětného věcného záměru či návrhu neimplementačního předpisu se nevztahují žádné akty práva EU/ES.

<sup>478</sup> Srov. čl. 8/2, 5/2 a 13/1 Legislativních pravidel vlády.

<sup>479</sup> Příloha č. 5 má název – Způsob prokazování slučitelnosti navrhovaných zákonů s právem ES a postup při předběžných konzultacích o návrzích zákonů s výborem pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

<sup>480</sup> Srov. čl. II/1 přílohy č. 5.

<sup>481</sup> Srov. čl. II/2 přílohy č. 5.

Rozdílová tabulka je určitou obdobou tabulky srovnávací s tím rozdílem, že znění ustanovení implementačního zákona se neuvádí na její pravé straně, ale na straně levé, a tudíž že znění ustanovení implementovaného nařízení ES se neuvádí na straně levé, ale pravé. K rozdílové tabulce lze mít obdobné připomínky jako k tabulce srovnávací<sup>482</sup>.

Hlavní význam rozdílové tabulky vyplývá především z toho, že tato tabulka doprovází vládní návrh implementačního zákona, když je vládou ČR předkládáný Parlamentu ČR ke schválení. Tato tabulka konkrétně slouží poslancům i senátorům ČR zejména ke dvěma účelům.

Za prvé k ujištění se v tom, že příslušná implementační ustanovení implementačního zákona jsou opravdu implementační, tedy opravdu potřebná k implementaci implementovaného nařízení ES. Poslanci i senátoři si totiž díky rozdílové tabulce mohou jednoduše zkontrolovat, že vláda do implementačního zákona nepropašovala něco o čem tvrdí, že je to nutné k implementaci předmětného nařízení ES, ale ve skutečnosti to k tomuto účelu neslouží.

Za druhé rozdílová tabulka slouží k tomu, že jim umožňuje, aby se, v případě, že zamýšlejí navrhnout pozměňovací návrhy k vládnímu návrhu implementačního zákona, ujistili, že jejich pozměňovací návrh nevyústí v nesprávnou či neúplnou vnitrostátní implementaci předmětného nařízení ES.

Rozdílová tabulka tak slouží i jako určitá zábrana proti tomu, aby v Parlamentu ČR docházelo v důsledku pozměňovacích návrhů poslanců či senátorů k takovým změnám ve vládním návrhu implementačního zákona, jež by měly za následek neadekvátnost vnitrostátní implementace předmětného nařízení ES<sup>483</sup>.

Pouze vedlejší význam rozdílové tabulky lze spatřovat v její poněkud omezené schopnosti doložit úplnost a náležitost vnitrostátní implementace předmětného nařízení ES. Jde o to, že tato tabulka je s to doložit úplnost a náležitost vnitrostátní implementace jen těch ustanovení předmětného nařízení ES, jež jsou uvedena na její pravé straně. Nelze totiž vyloučit, že pravá strana tabulky nezachycuje veškerá ustanovení implementovaného nařízení ES, jež vyžadují vnitrostátní implementaci. K dokládání úplnosti a náležitosti vnitrostátní implementace nařízení ES je tak vhodnější výše zmiňovaná tabulka srovnávací.

<sup>482</sup> Viz. výše bod 1.2. této kapitoly.

<sup>483</sup> K podobnému účelu slouží i předběžné konzultace předkladatele vládního návrhu implementačního zákona s výborem pro evropskou integraci Poslanecké sněmovny upravené v čl. III Přílohy č. 5 Legislativních pravidel vlády.

## 1. 5. Postup po schválení implementačního předpisu

Poté, co je implementační předpis k nařízení ES přijat, provádí gestor závěrečnou aktualizaci srovnávací tabulky, tj. té tabulky jež na levé straně uvádí znění implementovaného předpisu a na pravé straně znění implementačního předpisu(ů)<sup>484</sup>. Bylo by záhodno, aby tato srovnávací tabulka také sloužila jako podklad pro odbor kompatibility úřadu vlády ČR pro provedení notifikace implementačního předpisu Komisi v případech, kdy tato notifikační povinnost z implementovaného nařízení ES vyplývá<sup>485</sup>. Podle Metodických pokynů<sup>486</sup> však odbor kompatibility úřadu vlády ČR zajišťuje pouze notifikaci transpozičních předpisů ke směrnici ES. Zajištění případné notifikace implementačních předpisů k nařízením ES tak bohužel zůstává Metodickými pokyny institucionálně neošetřeno, a lze mít tudíž za to, že toto zajištění je ponecháno na samotných gestorech implementace.

Pokud gestor v souvislosti se závěrečnou aktualizací srovnávací tabulky zjistí, že předmětné nařízení ES nebylo přijatými implementačními předpisy implementováno plně a náležitě<sup>487</sup>, tak neprodleně zahajuje práce na odpovídající změně dotčených implementačních předpisů<sup>488</sup>.

Z Metodických pokynů též vyplývá, že zahajovat práce na odpovídající změně implementačních předpisů, či na přijetí nových implementačních předpisů by gestor měl i tehdy, kdy neadekvátnost vnitrostátní implementace vyvstane v návaznosti na řízení pro porušení smlouvy podle čl. 226 Smlouvy ES<sup>489</sup>. V této souvislosti lze nicméně Metodické pokyny doplnit v tom smyslu, že neadekvátnost vnitrostátní implementace nařízení ES může vyvstat i v návaznosti na řízení o předběžné otázce výkladu nařízení ES před ESD a i v těchto případech by tudíž gestor měl zahajovat odpovídající implementační práce.

<sup>484</sup> Srov. čl. 6/8 Metodických pokynů.

<sup>485</sup> Zatímco notifikaci transpozičních předpisů k směrnici ES standardně vyžadují všechny směrnice ES, tak notifikaci implementačních předpisů k nařízením ES vyžadují pouze některá nařízení ES. Srov. např. čl. 21 nařízení ES č. 2006/2004 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele.

<sup>486</sup> Srov. čl. 7 Metodických pokynů.

<sup>487</sup> Např. proto, že v důsledku pozměňovacích návrhů poslanců či senátorů došlo k takovým změnám ve vládním návrhu implementačního zákona, jež měly negativní vliv na úplnost a náležitost vnitrostátní implementace předmětného nařízení ES.

<sup>488</sup> Srov. čl. 7/2 Metodických pokynů.

<sup>489</sup> Srov. čl. 9 Metodických pokynů.

## Závěrem

Jak Metodické pokyny tak Legislativní pravidla vlády lze celkově hodnotit jako dokumenty, které až na výše zmíněné drobné výhrady poskytují solidní metodickou a organizačně technickou bázi pro zajištění adekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES v ČR.

Je to dáno především tím, že stávající Metodické pokyny na rozdíl od těch předešlých<sup>490</sup> mnohem důsledněji a precizněji zohledňují komunitární požadavky na vnitrostátní implementaci nařízení ES, a to zejména požadavky týkající se formy, obsahu a formulace obsahu vnitrostátních implementačních předpisů.

---

<sup>490</sup> Metodické pokyny pro zajišťování prací na sblížení právních předpisů ČR s právem ES, schválené usnesením vlády ČR č. 1212 z 15.11. 1999.

## Závěry

Hlavní závěry, které vyplývají z předchozích kapitol, lze shrnout do následujících bodů.

- a) Je možné rozlišovat mezi přímou vnitrostátní aplikovatelností nařízení ES ve smyslu jejich aplikovatelnosti v členských státech bez vnitrostátní transpozice či transformace a přímou vnitrostátní aplikovatelností nařízení ES ve smyslu jejich aplikovatelnosti v členských státech bez vnitrostátní popř. komunitární implementační konkretizace či doplnění. Zatímco přímo aplikovatelná ve smyslu nevyžadující ke své vnitrostátní aplikovatelnosti svoji vnitrostátní transpozici či transformaci jsou nařízení ES vždy, tak přímo aplikovatelná ve smyslu nevyžadující ke své vnitrostátní aplikovatelnosti svoji implementační konkretizaci či doplnění jsou nařízení ES, respektive jejich pravidla jen někdy.

Jinak řečeno zatímco u žádného nařízení ES není předpokladem jeho vnitrostátní aplikovatelnosti jeho vnitrostátní transpozice či transformace, tak u některých nařízení ES je předpokladem jejich úplné vnitrostátní aplikovatelnosti jejich vnitrostátní popř. komunitární implementační konkretizace či doplnění, tj. přijetí implementačních opatření konkretizačního či doplňujícího charakteru.

Vnitrostátně přímo aplikovatelnými ve smyslu nevyžadující ke své vnitrostátní aplikovatelnosti svoji implementační konkretizaci či doplnění jsou pouze ta nařízení ES, resp. ta jejich pravidla, která jsou z hlediska svého obsahu natolik přesná a bezpodmínečná, že ke své vnitrostátní aplikovatelnosti nevyžadují svoji konkretizaci, či doplnění v implementačním-prováděcím, ať už vnitrostátním nebo komunitárním, opatření.

- b) Jsou-li nařízení ES, respektive jejich pravidla vnitrostátně přímo aplikovatelná, a to ve smyslu nevyžadující ke své vnitrostátní aplikovatelnosti svoji implementační konkretizaci či doplnění, potom se jednotlivci mohou dovolávat jejich přímé aplikace jak ve vertikální, tak v horizontální rovině, tj. jak vůči státním subjektům tak vůči jednotlivcům.

Aplikační orgány jsou přitom povinny přímo aplikovat takováto nařízení ES, resp. jejich pravidla v zásadě ex officio, tj. nejen tehdy, kdy se jeho přímé aplikace dovolává účastník řízení.



- c) Jsou-li nařízení ES, respektive jejich pravidla vnitrostátně přímo aplikovatelná, a to ve smyslu nevyžadující ke své vnitrostátní aplikovatelnosti svoji implementační konkretizaci či doplnění, potom jsou v návaznosti na komunitární princip aplikační přednosti přímo aplikovatelných komunitárních pravidel, téměř bezvýjimečně aplikovatelná na dané případy přednostně před případnými s nimi neslučitelnými vnitrostátními pravidly. Komunitární princip aplikační přednosti přímo aplikovatelných komunitárních pravidel tudíž zajišťuje vnitrostátní aplikovatelnost nařízení ES i v těch případech, kdy vnitrostátní pravidla, a to i pravidla přijatá po přijetí nařízení ES a pravidla nejvyšší právní síly, jsou s nařízením ES v konfliktu.
- d) Ústavním základem pro přímou a přednostní vnitrostátní aplikaci nařízení ES je v ČR podle ÚS ČR čl. 10a Ústavy, tj. článek zmocňující na základě mezinárodní smlouvy k přenosu některých státních pravomocí na EU. ÚS ČR nicméně přiznává aplikační přednost pouze těm nařízením ES, která neohrožují samotnou podstatu státní svrchovanosti ČR nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu.
- e) Řada nařízení ES ke svému úplnému a efektivnímu uplatnění v aplikační praxi ČR vyžaduje svoji vnitrostátní implementaci – provedení. Vnitrostátní implementaci nařízení ES se především rozumí jejich provedení spočívající v přijetí takových vnitrostátních implementačních – prováděcích (normativních) opatření k nařízením ES, jež slouží k zajištění jejich úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti. O zajištění úplné vnitrostátní aplikovatelnosti nařízení ES lze přitom hovořit zejména tehdy, kdy je zajištěna vnitrostátní aplikovatelnost i těch jeho částí respektive pravidel, které ke své vnitrostátní aplikovatelnosti vyžadují svoji vnitrostátní implementační konkretizaci či doplnění. O zajištění efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti nařízení ES lze pak hovořit především tehdy, kdy je zajištěno jeho efektivní vnitrostátní fungování a dodržování v praxi. Vnitrostátní implementace nařízení ES, na rozdíl, od vnitrostátní implementace směrnic ES nemůže, až na výjimky, zahrnovat transpozici tj. přenesení jeho obsahu do vnitrostátního předpisu.
- f) Základními typy vnitrostátních implementačních – prováděcích opatření k nařízením ES jsou opatření konkretizačního a doplňujícího charakteru, opatření institucionálně

kompetenčního charakteru, opatření procesně sankčního a kontrolního charakteru, opatření adaptačně derogačního charakteru a opatření mezinárodně právního charakteru.

- g) Veškerá nařízení ES vyžadují ze strany legislativních orgánů ČR implementační analýzu. Tj. jejich analýzu z toho hlediska, zda zajištění jejich úplné a efektivní aplikovatelnosti v ČR nevyžaduje přijetí vnitrostátních implementačních - prováděcích opatření. Pokud se ukáže, že ano, je nutné takováto implementační opatření přijmout. Přijatá vnitrostátní implementační opatření k nařízením ES musí splňovat komunitární požadavky na jejich formu, obsah i způsob formulace.
- h) Aplikační orgány ČR by při aplikaci nařízení ES měly brát v potaz, že je často třeba aplikovat je ve spojitosti s aplikací příslušných vnitrostátních implementačních opatření. Při aplikaci vnitrostátních implementačních opatření k nařízením ES je pak třeba zohledňovat komunitární původ těchto opatření. Znamená to především, že tato opatření, pokud jsou v souladu s komunitárním nařízením, jež implementují, je možno vykládat a aplikovat výlučně eurokonformně (tj. v souladu s dotčeným nařízením ES). Pokud jsou však tato opatření v nesouladu s nařízením ES, jež implementují, potom je vnitrostátní aplikační orgány musí podle okolností buď vykládat a aplikovat v maximální možné míře eurokonformně, nebo neaplikovat vůbec.
- i) Možnými komunitárními následky neadekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES jsou řízení pro porušení Smlouvy ES, přímá (zejména negativní) aplikace příslušných článků neadekvátně vnitrostátně implementovaného nařízení ES, vznik povinnosti k eurokonformnímu výkladu příslušných vnitrostátních předpisů a odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci neadekvátní vnitrostátní implementací nařízení ES.
- j) Ve světle zejména eurozatykačového nálezu ÚS ČR lze mít za to, že plnému obsahovému přezkumu ústavnosti podléhají pouze české implementační předpisy s nevynuceným obsahem, tj. ty, které implementují komunitární nařízení, jež členskými státy ohledně své vnitrostátní implementace dávají určitý prostor k obsahovému uvážení. České implementační předpisy s vynuceným obsahem, tj. ty, jež implementují nařízení ES, která ohledně své vnitrostátní implementace nedávají žádný prostor k obsahovému uvážení podléhají pouze velmi omezenému ústavnímu přezkumu, totiž přezkumu jen

z toho hlediska, zda neohrožují samotnou podstatu státní svrchovanosti ČR nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu.

Osobně se však přikláním k názoru, že ÚS ČR by se neměl bránit plnému obsahovému přezkumu i českých implementačních předpisů s vynuceným obsahem, a to v zájmu uchování, s právní jistotou spojené, důvěry k Ústavě jako vrcholnému pramenu vnitrostátního právního systému.

- k) ÚS ČR by se při přezkumu ústavnosti vnitrostátních implementačních předpisů k nařízením ES měl omezit pouze na přezkum jejich ústavní konformity v pravém (užším) slova smyslu, tj. na přezkum jejich souladu s normami ústavního pořádku, jež je ovšem třeba vykládat eurokonformně.

Přezkum komunitární konformity vnitrostátních implementačních předpisů k nařízením ES, tj. přezkum jejich souladu s implementovanými nařízeními, by však ÚS ČR nechat na ESD.

- l) Náležitý a správný výklad nařízení ES ze strany vnitrostátních aplikačních a implementačních (legislativních) orgánů je nepochybně základním předpokladem jejich správné aplikace a implementace ze strany těchto orgánů.

Vnitrostátní aplikační a implementační orgány by při výkladu nařízení ES pro účely jejich vnitrostátní aplikace a implementace měly vycházet z těch metod výkladu, které používá ESD a tyto metody používat tak jako ESD.

Znamená to, že jazykový výklad zohledňující skutečnost, že komunitární právo používá svoji specifickou právní terminologii a že nařízení ES jsou přijímána ve 20 různých, nicméně stejně autentických, jazykových verzích, je třeba použít jako východisko k výkladu nařízení ES, či jeho pravidla.

Jazykový výklad je vždy třeba doplnit o výklad systematický.

Použití teleologického výkladu přichází do úvahy zejména tehdy, kdy jazykový výklad přes jeho doplnění o systematický výklad nevede k jednoznačnému popř. úplnému výkladu příslušného nařízení ES.

- m) Nedávno přijaté Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU a Legislativní pravidla vlády poskytují solidní metodickou a organizačně technickou bázi pro zajištění adekvátní vnitrostátní implementace nařízení ES v ČR. Je to dáno především tím, že tyto Metodické pokyny na

rozdíle od těch předešlých mnohem důsledněji a precizněji zohledňují komunitární požadavky na vnitrostátní implementaci nařízení ES, a to zejména požadavky týkající se formy, obsahu a formulace obsahu vnitrostátních implementačních předpisů.

## PŘEHLED POUŽITÉ A DOPLŇKOVÉ LITERATURY

### A. Literatura českojazyčná

*Arnold R.*, Vztah EU a členských států – několik poznámek k jeho budoucímu rozvoji, *Právní rozhledy* 7/2003, Příloha Evropské právo, str. 3;

*Banaszkiewicz B.*, Ústavní judikatura nového členského státu EU vůči vyzváním evropské integrace: zkušenosti Ústavního tribunálu Polské republiky, *Jurisprudence* 7/2005, str. 3;

*Bobek M., Komárek J., Gillis M., Passer J. M.*, Předběžná otázka v komunitárním právu, Linde, Praha 2005;

*Bobek M.*, Několik poznámek k práci s judikaturou komunitárních soudů, *Soudní rozhledy* 2/2006;

*Bobek M.*, Ústavní soud ČR: Obecné soudy mají povinnost aplikovat komunitární právo samostatně, *Soudní rozhledy* 6/2006, str.171;

*Boguszak J., Čapek J., Gerloch A.*, Teorie práva, Praha, ASPI Publishing, 2004;

*Camrda J.*, Ústavní systémy členských států a evropské právo. Příklad Irsko, Německo a ČR, disertační práce, Praha 2004;

*Coester Waltjen.*, Transpozice nařízení Brusel I a II do národního procesního práva, *Právní fórum* 3/2006, str. 38;

*Dausers M. A.*, Poměr práva Evropského společenství k vnitrostátnímu právu ve světle německého ústavního pořádku, *Právník*, 6/1997, str. 476 – 492;

*Dvořáček D.*, K abstraktní kontrole ústavnosti vnitrostátních právních předpisů implementujících komunitární právo, *Právní rozhledy* 19/2004, str. 723;

*Dvořák T.*, Akciová společnost a Evropská společnost, Praha, ASPI Publishing, 2005;

*Filip J.*, Evropský zatýkácí rozkaz a rozhodování ústavních soudů, *Právní zpravodaj* 8/2005, str. 3;

*Helešic F.*, K promítnutí nařízení o stanovách evropského družstva do našeho právního řádu (obecná východiska), *Právník* 7/2006, str. 804;

*Kohout A.*, Některé poznatky z uplatňování legislativních metod a technik k harmonizaci práva ČR s právem ES/EU, *Právník* 11/2002, str. 1161;

*Komárek J.*, Česká republika před Soudním dvorem ES, *Jurisprudence* 2/2006, str. 27;

*Komárek J.*, Francie zaplatí 20 mil. EUR za nesplnění rozsudku Soudního dvora, *Právní rozhledy* 18/2005, str.688;

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

*Král R.*, Nařízení ES, *Právník* 7/2002, str. 785 – 795;

*Král R.*, Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR, *Právní rozhledy*, 3/2004, str. 111;

*Král R.*, Obrácená diskriminace v komunitárním kontextu, *Právník* 5/2003, str.447;

*Král R.*, Ke komunitárním požadavkům na vnitrostátní procesní předpisy, *Soudní rozhledy* 5/2000, str. 139;

*Král R.*, Uznání i rozpaky nad komunitárním nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót, *Právní rozhledy* 11/2006, str. 410;

*Král R.*, Výklad nařízení ES pro účely jejich vnitrostátní aplikace, *Právní rozhledy* 8/2006, str. 285;

*Král R.*, K přezkumu ústavnosti českých předpisů transponujících, popř. implementujících komunitární či unijní akty, *Právní rozhledy* 6/2005, str. 218;

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

*Král R.*, K následkům nepřijetí prováděcích opatření k nařízením ES, *Evropské a mezinárodní právo*, 1/2002, str. 35 – 39;

*Král R.*, K potřebě vnitrostátní implementace některých nařízení ES, *Právní rozhledy*, 18/2004, str. 675;

*Křepelka F.*, Nesamozřejmá hierarchie práva a vstup ČR do EU, *Soudní rozhledy* 6/2003, str.181;

*Kühn Z.*, Iura novit curia: aplikace starého principu v nových podmínkách, *Právní rozhledy*, 8/2004, str.295;

*Kühn Z.*, *Kysela J.*, Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu, *Právní rozhledy* 1/2004, str. 23 – 27.;

*Kühn Z.*, K přezkumu ústavnosti českých aktů implementujících evropské právo nejen ve vztahu k tzv. eurozatykači, *Trestně právní revue* 3/2005, str. 56;

*Kühn Z.*, Rozšíření EU a vztahy 26 ústavních systémů, *Právník* 8/2004, str. 745;

*Kühn Z.*, Jak se změnilo ústavní soudnictví po 1.5.2004?, *Právní rozhledy* 13/2004, str. 489;

*Kühn Z.*, Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu, *Právní rozhledy* 10/2004, str. 395;

*Kühn Z.*, K publikaci evropského práva v ČR, *Právní rozhledy* 18/2005, str. 679;

*Kühn Z.*, Teoretické problémy aplikace komunitárního práva v nových členských státech, *Právní fórum* 9/2005, 335;

*Kysela J.*, K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, *Právní rozhledy* 11/2002, str. 525;

*Kysela J.*, Rok 2004 ve vývoji vybraných institutů ústavního práva (část I.), *Právní rozhledy* 12/2005, str. 423;

*Kysela J.*, Rok 2004 ve vývoji vybraných institutů ústavního práva (část II), *Právní rozhledy* 13/2005, str. 468 ;

*Malenovský J.*, Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo, *Právní rozhledy* 6/2004, str. 227;

*Malenovský J.*, Vítězství „dogmatiků“ nad „pragmatiky“ se odkládá, *Právní rozhledy* 11/2005, str. 408;

*Malenovský J.*, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, *Právník* 9/2003, s. 841;

*Malenovský J.*, Znovu ke kompetencím Ústavního soudu ČR ve vztahu k Evropskému soudnímu dvoru a komunitárnímu právu, *Právník* 1/2005, str. 109;

*Malenovský J.*, K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy* 21/2006, str. 774.

*Malíř J.*, Publicita typických právních aktů ES, *Právní rozhledy* 9/2004 , str. 343;

*Muršálková Z.*, Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezu Ústavního soudu ve věci cukerných kvót?, *Právní rozhledy* 15/2006, str. 553;

*Mlsna P.*, K nepublikování předpisů práva ES/EU v českém jazyce v Úředním věstníku EU, *Právní zpravodaj* 9/2004, str. 9;

*Mlsna P.*, Novela zákona č. 309/1999 Sb. z pohledu práva ES/EU, *Právní zpravodaj* 10/2005, str. 10;

*Palivec J.*, Kvantifikační analýza procesu aproximace práva České republiky s právem Evropských společenství, *Právník* 1/2005, str. 29;

*Palivec J.*, Koordinace legislativních procesů na unijní a národní úrovni a harmonizace práva v podmínkách členství České republiky v Evropské unii; *Právník* 2/2006, str. 148;

*Passer J.*, Komunitární právo v akci, ve sborníku z diskusního a vzdělávacího fóra Směrnice ES v oblasti životního prostředí a české správní soudnictví, Public Interest Lawyers Association, duben 2006;

*Passer J.*, Evropské právo v judikatuře správních soudů, *Jurisprudence* 6/2006, str. 3;

*Pavlíček V.*, Suverenita a evropská integrace, Sborník k ústavně právním souvislostem vstupu ČR do EU, Vodňák 1999;

*Pelikánová I.*, Princip přednosti komunitárního práva a jeho důsledky pro národní právo, ve sborníku XV. Karlovarské právnícké dny, Praha, Linde 2005, str. 183;

*Pelikánová I.*, Evropská akciová společnost a její význam pro české právo, ve sborníku XIII Karlovarské právnícké dny, Praha, Linde 2003, s. 180;

- Pelikánová I.*, Porušení komunitárního práva členskými státy postihuje Evropský soudní dvůr sankcemi, *Právní zpravodaj* 9/2005, str. 1;
- Petr M.*, přezkum platnosti pramenů komunitárního práva z hlediska jednotlivce, *Právní rozhledy* 7/2006, str. 237;
- Petr M.*, Implementace kompetenčních ustanovení komunitárních nařízení, *Právní rozhledy* 14/2006, str. 522;
- Petr M.*, K účinkům nařízení ES v České republice, *Právní rozhledy* 9/2005, str. 334;
- Petr M.*, přednostní aplikace komunitárního práva českými správními úřady, *Jurisprudence* 6/2006, str. 14;
- Petrlik D.*, Přístup Soudního dvora Evropských společenství k vlastní judikatuře, *Jurisprudence* 2/2006, str. 11;
- Petrlik D.*, Retroaktivita právních předpisů v komunitárním právu, Linde Praha 2005;
- Procházka R.*, K publicitě prameňov komunitárního práva, *Justičná revue* 8 – 9/2004, str. 856;
- Rozehnalová N., Týč V.*, Evropský justiční prostor (v civilních otázkách), *Spisy PFMU v Brně*, svazek 286, Brno, 2005;
- Simon D.*, Komunitární právní řád, Praha ASPI, a. s., 2005;
- Svoboda P.*, Ke vztahu mezinárodních závazků EU a jejích členských států, *Evropské právo* 11/2002 – příloha *Právních rozhledů*, str. 6;
- Svoboda P.*, Úvod do evropského práva, C. H. Beck 2004,
- Syllová J.*, K „nadřazenosti“ budoucího ústavního evropského práva, *Právní rozhledy* 9/2003, příloha *Evropského práva*, str. 14;
- Šišková N.*, K otázce pramenů evropského práva, *Právní fórum* 4/2006, str. 109;
- Tichý L.*, Vracení veřejné (státní) podpory podle právního režimu platného od 1. 5. 2004, *Právní rozhledy* 21/2004, str. 788;
- Tichý L., Arnold R., Svoboda P., Zemánek J., Král R.*, *Evropské právo*, 3. vydání, Praha, C. H. Beck 2006;
- Tomášek M.*, Překlad v právní praxi, 2 doplněné vydání, Linde Praha, 2003;
- Týč V.*, Poslední novela Ústavy umožní vstup ČR do ES (EU), *Parlamentní zpravodaj* 4/2002, str. 19;
- Whelanová M.*, Problémy harmonizace českého práva s právem ES, *Evropské právo* 2/2003 – příloha *Právních rozhledů*, str. 6;
- Whelanová M.*, Sociální výhody vyplývající z práva ES, *Právní rozhledy* 9/2004, str. 328;
- Zemánek J.*, Evropskoprávní meze přezkumu ústavnosti transpozice rámcového rozhodnutí o eurozatykači, *Právní rozhledy* 3/2006, str. 90;



*Zemánek J.*, Otevření ústavního pořádku komunitárnímu právu potvrzeno, nikoli však nekontrolovatelné. *Jurisprudence* 5/2006, str. 47.

## **B. Literatura cizojazyčná**

- Anweiler J.*, Die Auslegungsmethoden des Gerichtshof der EG, Frankfurt am Main, 1999;
- Arnold A.*, Private Applicants and the Action for Annulment since Codorniu, 38 *Common Market Law Review*, 2001, str. 7;
- Arnold A.*, National Courts and the Validity of Community Acts, *European Law Review* 2 1998, str. 125;
- Arzo V.*, Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit von Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 2001, s. 299;
- Bast J.*, On the Grammar of EU Law: Legal Instruments, Jean Monnet Working Paper 9/03, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg 2003;
- Bekkers F., Bonnes J., De Moor - van Vugt A., Voermans W.*, Implementatieproblemen: gekissebis in het vooronder?, *Nederlands Juristenblad* 1992, aft. 19, s. 601 – 607;
- Bengoetxea J.*, The legal reasoning of the European Court of Justice. Towards a European jurisprudence, Oxford Clarendon Press, 1993;
- Bengoetxea J.*, Direct Applicability or Effect, in: M. Hoskins/W. Robinson, *A True European: Essays for Judge David Edward*, 2004, s. 77;
- Bieber R./Salomé I.*, Hierarchy of Norms in European Law, *Common Market Law Review* 33-1996, s. 907;
- Bonaldi A.*, The European Court of Justice and Certain National Procedural Limitations: Not Such a Tough Relationship, *Common Market Law Review*. 36/1999, str. 1271
- Bleckmann A.*, Teleologie und dynamische Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrecht, *Europarecht* 1979 str.239-260;
- Bleckmann A.*, Die Rechtsquellen des Europäischen Gemeinschaftsrechts, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1993, s. 824;
- Bogdandy A., Arndt F., Bast J.*, Legal Instruments in European Union Law and their Reform: A Systematic Approach on an Empirical Basis, *Yearbook of European Law* 23/2004;
- Bonnes J.*, Uitvoering van EG-verordeningen in Nederland, Schoordijk Instituut, 1994;
- Borowski M.*, Die Nichtigkeitsklage gem. Art. 230 Abs. 4 EGV, *Europarecht* 6/2004, str. 879;
- Brealey M. a Hoskins M.*, Remedies in EC Law, Sweet and Maxwell, Londýn 1998, str. 332;

*Bredimas A.*, Methods of Interpretation and Community Law, North Holland 1978;

*Buck C.*, Über die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt am Main, 1998;

*Calliess C./Ruffert M.*, Kommentar zu EU – Vertrag und EG - Vertrag, 2. vydání, 2002;

*Constantinesco L.*, Das Recht der EG, Bund I, 1997;

*Craig P.*, The Hierarchy of Norms, ve sborníku EU Law for the Twenty-First Century, editor Tridimas Takis, Hart Publishing 2004, str. 76;

*Curtin , Mortelmans*, Application and Enforcement of Community Law by Member States: Actors in Search of a third Generation Skript. Ve sborníku Curtin and Heukels (eds.), The Institutional Dynamics of European Integration, Liber Amicorum Henry G. Schermers, Nijhoff, Dordrecht, 1994;

*Cutts M., Wagner E.*, Clarifying EC Regulations, Plain Language Commission, UK 2002;

*Daintith T.*, Implementing EC Law in the United Kingdom: Structures for Indirect Rule, John Wiley & Sons, 1995;

*De Witte*, Direct effect, supremacy and the nature of legal order, v Craig a De Burca The evolution of EU Law, Oxford, 1999, str. 190;

*Eilmansberger T.*, The relationship between rights and remedies in EC law: In search of the missing link, Common Market Law Review, 41/2005;

*Eleftheriaidis, P.*, The Direct Effect of Community Law: Conceptual Issues, Yearbook of European Law, 1996, str. 205;

*Groh Th.*, Die Auslegung des Gemeinschaftsrechts und Vorlagepflicht. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2002, str. 460;

*Grundmann S.*, Die Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den Europäischen Gerichtshofs, Zugleich eine rechtsvergleichende Studie zur Auslegung im Völkerrecht und im Gemeinschaftsrecht, Konstanz 1997;

*Herr G.*, Durchbruch für eine „Gute Gesetzgebungspraxis“, in der EU?, EuZW 11/2005, str. 321;

*Hilson C., Downes T.*, Making sense of Rights in EC Law, European Law Review, 1999, č. 24, str. 121;

*Hirsch Ballin a Senden L.*, Co-Actorship in the Development of European Law-making, T.M.C. Asser Press, Hague, 2005;

*Hoskins M.*, Tilting the Balance: Supremacy and National Procedural Rules, European Law Review. 21/1996, str. 365;

*Kakouris C.*, Do the member states possess judicial procedural „autonomy“?, *Common Market Law Review* 34, 1997, str. 1389;

*Kapteyn P.G.G. VerLoren van Themaat, P.*, *Introduction to the Law of the European Communities*, 3 vydání, Haag, Kluwer 1998;

*Kellerman*, *Improving the Quality of Legislation in Europe*, Kluwer Law International 1998;

*Kennedy T.*, *Learning European Law*, Sweet & Maxwell 1998;

*Keville C.*, The principle of effectiveness and the development of remedies at European Community law, in *Lucey/Seville, Irish Perspectives on EC Law 2003*, str. 1;

*Korinek K.* „Die doppelte Bedingtheit von gemeinschaftsrechts – ausführenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ ve sborníku *Hamer S. , Somek A., Stelzer M., Weichselbaum B., Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa, Festschrift für Theo Öhlinger*, Vídeň 2004, str. 131;

*Kutscher H. ,* *Thesen zu den Methoden der Auslegung des Gemeinschaftsrechts*, Lucemburk 1976;

*Lauwaars R. H.*, Implementation of regulations by national measures, *Legal Issues of European Integration* 1983, s. 41 – 52;

*Lenaerts K., Van Nuffel P.*, *Constitutional Law of the European Union*, 2. vydání, Londýn, Sweet and Maxwell 2005;

*Lenaerts K.*, Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law, *I.C.L.Q.* 2003 str. 873;

*Lenaerts K., Arts D., Maselis I., Bray R.*, *Procedural Law of the European Union*, London Sweet & Maxwell, 2006;

*Louis*, *Les reglements de la Communauté Economique Européenne*, Bruxelles 1969;

*Mayer F.*, *Europarecht als französisches Verfassungsrecht* , *Europarecht* 6/2004, str. 925;

*Mertens de Wilmars J.*, *Réflexions sur les méthodes d'interprétation de la Cour de Justice*, 22 *Cah. Dr. Eur.* 1986, str. 5 – 20;

*Miller T.*, *Rules of Interpretation of EEC legislation*, *Statute Law Review* 1989, str. 163;

*Möller W.*, *Die Verordnung der Europäischen Gemeinschaften*, *JöR* 1969, 1;

*Möllers Ch.*, *Durchführung des Gemeinschaftsrechts – Vertragliche Dogmatik und theoretische Implikationen*, *Europarecht* 4/2002, str. 483;

*Ophüls*, *Les Reglemente et les Directives dans les Trakte de Rome*, *CahDrEur* 1966, 1;

*Oppermann T.*, *Europarecht*, Verlag C. H. Beck München 2005;

*Prechal S.*, *Directives in EC law: A Study on EC Directives and their Enforcement by National Courts*. Oxford University Press, 2004 – 2. vydání;

*Prechal S.*, Does direct effect still matter? , *Common Market Law Review* 37/2000, str. 1048;

*Prechal S.*, Community Law in national courts: The lessons from Van Schijndel“ *Common Market Law Review*, 35/1998, str. 691;

*Prechal S.*, Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union in Bamard, *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitution Debate?*, *Collected Courses of the Academy of European Law*, Oxford University Press, 2007, str. 35 – 70.

*Rabe H.*, *Das Verordnungsrecht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Hamburg 1963;

*Reestman, J. H.* , Primacy of Union Law, *European Constitutional Law Review*, 2005,1, str. 104 – 107;

*Sandstrom*, Knocking EU Law into Shape. *Common Market Law Review*, 6/2003, str.1307;

*Schermers H. G./Waelbroeck D.F.*, *Judicial Protection in the European Union*, 6.vydání, Haag, Kluwer 2001;

*Schönberg, Frick*, Finishing, refining, polishing: On the use of travaux préparatoires as an aid to the interpretation of Community legislation, *European Law Review*, 2003, str. 170;

*Schulze R.* , *Auslegung europäischen Privatrechts und angeglichenen Rechts*, Nomos, Baden-Baden, 1999;

*Schübel-Pfister I.*, *Sprache und Gemeinschaftsrecht – Die Auslegung der mehrsprachig verbindlichen Rechtstexte durch den Europäischen Gerichtshof Berlin*, Duncker & Humblot 2004.

*Schwartz J.*, Wege zur EG – Rechtsvereinheitlichung: Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften oder Übereinkommen unter den Mitgliedstaaten? FS für Caemmerer, Tübingen 1978, 1067;

*Schwarz J.*, *EU Kommentar*, Nomos 2000, Baden Baden;

*Slaughter A., Stone M., Sweet A., Weiler J. H. H.*, *The European Court of Justice and National Courts: Doctrine and Jurisprudence*. Hart Publishing, 1998;

*Streinz R.*, *Europarecht*, 6.vydání, Heidelberg, C.F.Müller 2003;

*Temple Lang J.*, The Duties of National Courts under Community Constitutional Law, *European Law Review* 22/1997;

*Temple Lang J.*, Actions for declarations that Community regulations are invalid: the duties of national courts under Article 10 EC, *European Law Review* 28/2003;

*Tizzano A.*, The Instruments of Community Law and the Hierarchy of Norms, in: J. A. Winter/D. Kurtin/A. E. Kellermann/B. de Witte (Hrsg.), *reforming the Treaty on European Union: The Legal Debate*, 1996, s. 207;

*Tosato*, *I regolamenti delle Comunità europee*, Milano 1965;

*Türk A.*, The concept of legislation in European community law, Kluwer law international 2006;

*Van Gerven W.*, Of Rights, Remedies and Procedures, Common Market Law Review. 37/2000, str. 501;

*Van Gerven W.*, Bridging the Gap between Community and National Laws: Towards a Principle of Homogeneity in the Field of Legal Remedies?, Common Market Law Review. 32/1995, str. 679;

*Verhoeven A.*, The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Theory, Kluwer Law International 2002;

*Voermans W.*, Toedeling van bevoegdheid, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2004;

*Xanthaki H.*, The problem of quality in EU legislation: What on earth is really wrong?, Common Market Law Review, 2001, s. 651;

*Walter Ch.*, Der französische Verfassungsrat und das Recht der Europäischen Union, EuGRZ 2005, str. 77;

*Weatherill S.*, Addressing Problems of Imbalanced Implementation in EC Law: Remedies in an Institutional Perspective, Kilpatrick, The Future of Remedies in Europe 2000, str. 87;

*Winter G.*, Direct Applicability and Direct Effect. Two Distinct and Different Concepts in Community Law, Common Market Law Review., 1972, str. 425;

*Winter G., Adam T.*, Framework elements in regulations, ve sborníku Sources and Categories of EU law, str. 509, Nomos, Baden – Baden 1996;

*Wyatt*, The nature of regulations and directives: direct applicability and direct effect, European Law Review 1977, 215.

*Zuleeg M.*, Der Rechtliche Zusammenhalt der Europäischen Union, Nomos Verlag, Baden – Baden, 2004;