

Evropské právo

Luboš Tichý
Rainer Arnold
Pavel Svoboda
Jiří Zemánek
Richard Král

2. vydání
2004



řádu použitelného na území každého členského státu“ (106/77 *Simmenthal II*, bod 17).

Můžeme pocítovat jako nedostatek zakládacích smluv, že otázku platnosti celého sekundárního práva pro členské státy nevyjádřily explicitně, ale přenechaly ji k vyřešení Soudu. Každopádně nelze přehlédnout, že zakládací smlouvy s pojmem platnosti počítají, neboť její kontrolu svěřují Soudu

- a) čl. 234 SES o předběžných otázkách platnosti aktů orgánů Společenství a Evropské ústřední banky,
- b) čl. 230 SES a čl. 146 SESAE o tzv. přímé žalobě o neplatnost, též o žalobě na zrušení (toto ustanovení hovoří o právnosti/zákonnosti/legalitě aktu a o jeho zrušení, neplatnosti – různé jazykové verze připouštějí různé překlady); důvody této neplatnosti jsou nepřislušnost, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení smlouvy či jejího prováděcího předpisu, zneužití pravomoci, negativně vymezují podmínky platnosti komunitárního právního aktu,
- c) čl. 241 SES o tzv. námitce neplatnosti/nezákonnosti, jež může být uplatněna ze stejných důvodů jako žaloba o neplatnost.

Z terminologického hlediska nelze pominout, že komunitární právo nerozlišuje mezi platností a účinností. Účinnost právní normy označuje, od které doby je nutno podle právní normy postupovat, respektive ji používat a dodržovat, nebo kdy má její používání skončit. Platnost právní normy a její účinnost často nepadají vjedno. Právní norma platí, jakmile byla vyhlášena, působí však až od doby, která je v ní přesně uvedena. S tímto rozlišením počítá mlčky i čl. 254 SES týkající se platnosti a účinnosti sekundárního práva ES, ačkoliv výslovně pojem platnosti nepoužívá. Stručně řečeno, účinnost právní normy znamená, že z ní jejím adresátům vznikají práva a povinnosti. Jak primární, tak sekundární právo hovoří o vstupu v platnost, jež váže na časovou lhůtu, která v českém právu typicky označuje účinnost. Nejčastěji se užívá formule „toto nařízení/rozhodnutí vstoupí v platnost den po svém zveřejnění v Úředním listu“. K této formulaci je nutno učinit dvě poznámky:

- a) je-li podmínkou platnosti řádné uveřejnění aktu, pak další vlastností, která přistupuje s časovým odstupem – byť 24 hodin/1 den – je účinnost; z toho lze dovodit, že výše citovaná formulace normativních aktů s účinností implicitně počítá,
- b) není žádným komunitárním předpisem vyloučeno, že namísto citovaného jednoho dne se v případě potřeby použije i lhůta delší, čímž vznikne zřetelnější časový prostor legisvakance oddělující účinnost od platnosti.

16.3 Povaha unijního práva

16.3.1 Rozdíl mezi komunitárním a unijním právem

Dnem 1. listopadu 1993, kdy Smlouva o Evropské unii (dále jen „SEU“) vstoupila v platnost, tvořilo evropské právo relativně jednoduchý systém práva komunitárního. Sekundární právo – jeho podstatná část – bylo od tzv. slučovací smlouvy přijímáno jednotnou soustavou vrcholných orgánů (Radou a Komisí za asistence Evropského parlamentu) a jako celek podléhalo soudnímu přezkumu jednoho Soudu (byť vnitřně rozčleněného na ESD a Soud prvního stupně). Přijetím SEU však došlo k vnitřnímu narušení monolitu evropského práva. Vedle komunitárního práva vznikl systém práva unijního. „Unie je založena na evropských společenstvích, doplněných politikou a formami spolupráce zaváděnými touto smlouvou“ (čl. 1 SEU). Existují tedy ustanovení o společné činnosti členských států, která nejenže stojí mimo dosavadní *acquis communautaire*, ale jako taková se zásadně vymykají i přezkumu Evropského soudního dvora (srov. čl. 46 SEU a nepřímo i čl. 21/1 SEU).

Proto oba systémy označujeme jako evropské právo. Jak již bylo vysvětleno (kap. 3), zahrnuje evropské právo *komunitární právo a právo unijní*.

16.3.2 Unijní právo

Unijní právo je soubor právních norem, jenž má základ v těch ustanoveních SEU, která pouze nemodifikují tři komunitární smlouvy, ale stojí obsahově mimo ně (viz kap. 3, 14).

Rozdíly od komunitárního práva a důsledky z nich vyplývající jsou dány především obsahem primárního unijního práva, jež – upravujíc koordinaci zahraniční, bezpečnostní, vnitřní politiky a justice – se dotýká nejcitlivějších míst suverenity členských států. Nelze se tudíž divit, že v unijním právu nenacházíme výraz stejného stupně integrace, jaký charakterizuje obchodní, hospodářské a s nimi související oblasti upravené právem komunitárním.

Do sekundárního unijního práva řadíme též úmluvy mezi členskými státy podle čl. 34/2(d) SEU: „Rada může ... (d) vypracovat úmluvy, které doporučí členským státům k přijetí v souladu s jejich ústavními předpisy.“

Od komunitárního práva je sekundární unijní právo odlišeno v několika směrech:

a) jeho přijímání je upraveno zvláštními postupy řízení v čl. 13, 31, a 49 SEU;

Shodně s komunitárním právem Rada akty přijímá zásadně jednomyslně, pokud není stanoveno jinak ve speciálních případech, které počítají též s kvalifikovanou většinou (čl. 40 SEU – vážené hlasování).

b) v rámci těchto postupů řízení je eliminován iniciační monopol Komise: akty přijímá Rada Evropské unie zpravidla na návrh Evropské rady, ale též z iniciativy členského státu či Komise.

Toto oslabení úlohy Komise se odrazilo i v jejím novém oficiálním názvu: zatímco Rada ministrů se změnila plným právem na Radu Evropské unie, Komise si vzhledem ke svému pomínutí pokud jde o nárůst pravomocí změnila název jen na „Evropská komise“, což může vyvolat nedorozumění vzhledem k existenci několika evropských komisí OSN.

c) celý tento blok práva stojí – s drobnými výjimkami (např. čl. 35 SEU) – mimo pravomoc Evropského soudního dvora (čl. 46 SEU).

Platnost unijních aktů Rady nebude zjevně působit větší potíže: akty budou platné při splnění podmínek příslušných postupů jejich přijímání. I při nedostatku výslovných ustanovení o platnosti můžeme per analogiam odkázat na výše uvedenou pasáž o platnosti (16.2.7).

Ne tak jednoznačně již můžeme pojednat o *závažnosti* unijních aktů. Na rozdíl od komunitárního práva nenacházíme pro tyto akty úpravu jejich závažnosti, a proto se musíme přiklonit k jednomu z následujících dvou řešení:

a) řešení mezinárodně právní: pokládajíce unijní akty za akty mezinárodního práva dohodnuté zástupci států v Radě, obrátíme se v případě smluv mj. k Vídeňské úmluvě o smluvním právu z r. 1969, aniž bychom – opět na rozdíl od komunitárního práva – mohli cokoli dodat o jejich vynutitelnosti či sankci za nesplnění,

b) řešení komunitární: Rada EU bude přijímat akty při analogickém použití čl. 249 SES.

Čl. 28 a 41/6 SEU, upravující rozhodování o administrativních výdajích v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, justice a vnitřních věcí, použití – byť analogické – čl. 249 SES sice výslovně nepřipouštějí či nepředpokládají, ale rovněž nezakazují.

Je třeba povšimnout si jisté duplicity i v aktech ES, kde nařízení nadbytečně končí větou „Toto nařízení zavazuje ve všech částech a je bezprostředně použitelné ve všech členských státech“ a např. směrnice je ukončována slovy: „Tato směrnice je adresována členským státům“, ačkoliv to

předem jasně vyplývá z čl. 249 SES. Budou-li takto končit i úzce unijní akty, bude analogie s čl. 249 SES mimo vši pochybnost.

Bezprostřední použitelnost unijních aktů by připadala v úvahu v případě, že by došlo ke shora uvedenému analogickému použití čl. 249 SES i na unijní vztahy, resp. v případě, že Rada EU v unijním aktu použije shora citovanou formuli o závažnosti ve všech částech a ve všech členských státech.

Vzhledem k zásadní absenci orgánu pověřeného závaznou interpretací tohoto práva rovněž zůstává nereálná představa, že by – kromě případné změny Smlouvy – mohl být konstatován *bezprostřední účinek* či přednost aktů Rady před národním právem, což se pro jejich konkrétní aplikaci může v budoucnu ukázat jako osudové. V komunitárním právu byly tyto zásady řešení kolize norem práva zavedeny Evropským soudním dvorem, který však je z přezkumu unijního práva zásadně až na výjimky čl. 35 a 46 SEU vyloučen. Jako k náhražce bezprostředního účinku se lze samozřejmě utéci k případnému self-executing charakteru, který však – na rozdíl od bezprostředního účinku – není presumován. Případné zajištění přednosti pro unijní akty je při praktické absenci pravomoci Soudu (který teorii přednosti vyvinul) otázkou spíše iluzorní, protože v tomto případě nemáme – na rozdíl od bezprostředního účinku – po ruce ani žádnou mezinárodně právní náhražku.

V praxi to znamená, že nikdo nemůže donutit členský stát, aby v oblastech upravených unijním právem:

a) učinil své vlastní zákonodárství kompatibilním s opatřením Rady,

b) opatření přijaté v Radě jinak než jednomyslně skutečně aplikoval.

Na základě zkušeností z komunitárního práva si lze reálně představit i situaci, kdy členský stát odmítne posléze aplikovat opatření, pro něž jeho zástupce v Radě hlasoval (68/86 *GB v. Rada*; 166/78 *Itálie v. Rada*).

Z tohoto konstatování vyplývá, že unijní právo je bližší mezinárodnímu právu veřejnému, než právo komunitární.

16.3.3 Vztah komunitárního a unijního práva

Jsou-li rozdíly mezi komunitárním právem a právem unijním tak zásadní, musíme si položit otázku o vztahu práva komunitárního a práva unijního, jinými slovy najít mezi těmito dvěma bloky práva styčné body, které by zdůvodňovaly existenci evropského práva, které zahrnuje právo komunitární i unijní.

16.3.3.1 Vztah smluv o založení Evropské unie a dvou společenství

466 Pro zodpovězení otázky vztahu obou součástí evropského práva má zásadní význam ujasnění vztahu dvou (dříve tří) společenství jakožto subjektů mezinárodního práva a Evropské unie: otázka existence právní subjektivity Evropské unie je pak v rámci tohoto problému pro charakter unijního práva rozhodující.

Studium unijních ustanovení Smlouvy EU nás může právem vést k otázce, zda nabytím účinnosti nezměnila tato smlouva *via facti* tři společenství na jediný subjekt – Evropskou unii. Proto je třeba položit několik souvisejících otázek:

a) Je Evropská unie subjektem práva? Explicitně to SEU ani Amsterdamská smlouva (narozdíl od SES a SESAE) nestanoví, ale možnost kladného zodpovězení této otázky lze hledat ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu mezi státy z roku 1969: Evropskou unii založily signatářské státy mezinárodní smlouvou. Z absence výslovného ustanovení o právní subjektivitě nelze dovodit, že by smluvní strany neměly vůli EU vybavit právní subjektivitou. Existuje ostatně řada znaků, z nichž by se dala právní subjektivita EU odvodit i ze samotné Smlouvy EU. Předně jde o čl. 1, který stanoví, že EU je založena mj. na stávajících společenstvích. Dále jen mezinárodně právní subjekt může upravit otázku občanství (čl. 17 SES).

b) Proti tomuto názoru se staví řada oponentů z řad vrcholné doktríny i soudnictví, které právní subjektivitu EU popírají zejména pro nedostatek odpovídajícího výslovného ustanovení v SEU.

„... žádná nová právnická osoba nebyla vedle Společenství vytvořena, na rozdíl od toho, co dovoluje soudit formulace ‚Vysoké smluvní strany mezi sebou zakládají Evropskou unii‘.“ (Isaac, 26)

Srov. též rozhodnutí Spolkového ústavního soudu v Karlsruhe ze dne 12. října 1993 ve spoj. věcech 2 BvR 2134/92 a 2 BvR 2159/92 o zrušení zákona ze dne 28. prosince 1992 ke smlouvě ze dne 7. února 1992 o Evropské unii (BGBl. II, s. 1251) a zákona pozměňujícího ústavu ze dne 21. prosince 1992 (BGBl. I, s. 2086).

c) Je nicméně evidentní, že ona dvě společenství ani nabytím účinnosti SEU nezanikla. Je tedy třeba se ptát, jaký je vztah EU a tří společenství. Z následujících skutečností je možno dovodit, že EU je jen jakousi střešní organizací nad společenstvími:

– čl. 1 SEU uvádí, že EU se skládá ze společenství, rozšířených o další oblasti. Je tedy něčím víc než ona společenství dohromady;

- obě společenství nebyla zrušena, ani nefúzovala. EU proto není jejich právním nástupcem;
- administrativní a případně i operativní náklady na realizaci zahraničně politických opatření jdou k tíži rozpočtu Evropského společenství, o čemž je rozhodnuto Smlouvou EU;
- zatímco přidružení je možné i nadále jen k oběma společenstvím (např. čl. 310 SES), přistoupení k těmto společenstvím již možné není (příslušná ustanovení byla zrušena – např. bývalý čl. 237 SES), přistoupení je možné jen k EU.

Nedávný rozvoj evropského práva přinesl velmi pozoruhodné jevy, které nemají obdobu ani v mezinárodním právu veřejném, ani v předchozím vývoji evropského práva: občanství Unie je upraveno v komunitárním právu (čl. 17 SES), náklady na opatření činěná při uskutečňování společné zahraniční a bezpečnostní politiky jsou hrazeny z rozpočtu společenství a především revize základních smluv společenství je možná výlučně na základě SEU (čl. 48). Toto prorůstání obou větví evropského práva (práva unijního a práva komunitárního) svědčí mj. o evropském právu jako systému práva, přičemž tento stav zřejmě předznamenává i jeho možný vývoj k Evropské unii jako jediné mezinárodní organizaci s jediným právním řádem.

Kapitola 17. Sankce a nucený výkon komunitárního práva

Literatura: *Heermans, S.* La sanction des réglements agricoles de la CEF. *Mélanges Dehouse*, 1979, sv. II., s. 219 n.; *Mecking, J.* Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrecht. *EuR*, 1995, s. 141; *Sack, J.* Die Folgenbeseitigung im Gemeinschaftsrecht. *EuR*, 1986, s. 241; *Thinam, J.* Sanktionen gegen vertragsbrüchige Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. *Berlin*, 1988; *Teske, H.* Die Sanktion von Vertragsverstößen im Gemeinschaftsrecht. *EuR*, 1992, s. 265.

17.1 Pojem sankce v evropském právu

Zachovávání právních norem Společenství členskými státy a jednotlivci je do značné míry založeno na autoritě práva a vědomí nositelů povinností, že jsou součástí jednoho Společenství. Možnosti Společenství vynucovat plnění povinností členskými státy, které byly dříve zanedbatelné, jsou v důsledku SEU, která novelizovala čl. 227 SES, velmi reálné. I v sekundárním právu byly sankční mechanismy velmi rozšířeny. Obecně

lze konstatovat, že právo Společenství a zejména rozsudky ESD a Soudu prvního stupně jsou téměř vždy respektovány, i když se v poslední době vyskytují opačné případy, které daly podnět k novelizaci čl. 228 SES.

Podle účelu lze sankce rozdělit na donucovací, tj. ty, které vykonávají tlak na provádění určitých jednání nebo plnění určitých povinností na straně jedné, a ty, které představují trest za porušení práva Společenství. Posléze uvedený typ sankcí je v zásadě represivního charakteru, avšak má významný preventivní aspekt.

Sankce mohou být používány vůči dvěma druhům subjektů: v první řadě v rámci uskutečňování práva samotným Společenstvím, v druhé řadě též v rámci uskutečňování práva členskými státy. V prvním případě je základ pro opakované penále nebo penále stejně jako pro ostatní sankční prostředky stanoven v sekundárním právu.

Podle jejich uskutečňování lze rozlišovat sankce realizované podle komunitárního práva a sankce, které se uskutečňují podle práva členských států. V prvním případě jde o sankce namířené proti členským státům, ve druhém případě jde o postup proti soukromým osobám (jednotlivcům). Proces vynucování je v prvním případě uskutečňován orgány Společenství, ve druhém případě se na realizaci sankcí podílejí i orgány členských států (viz další výklad).

Principy právního Společenství (viz 8.5) vyžadují určitý režim stanovení realizace sankcí. Sankce, možnost a způsob jejího uložení musí být předvídan komunitárním právem a její uplatňování předpokládá rozhodnutí příslušného orgánu v řádném řízení včetně možnosti opravného prostředku proti takovémuto rozhodnutí adresátem sankce.

Vynucování práva výkonem rozhodnutí Společenství vůči soukromým osobám se děje především na základě sankčního práva členských států. Provádí-li vynucování Společenství samo, má velmi účinné sankce v sekundárním právu. To platí zejména v oblasti kartelového práva, které předvidá např. penále a pokuty, podle nařízení 17/1962.

Sankce (resp. rozhodnutí o nich) mohou být napadány samotnými jejich adresáty a bezprostředně a individuálně dotčenými osobami, a to žalobou na neplatnost podle čl. 230 SES u Soudu prvního stupně. Použití sankcí může být přezkoumáno i v rámci řízení o jiných žalobách.

17.2 Sankce proti členským státům

Neaplikovatelnost sankcí podle mezinárodního práva

468 Často se klade otázka, zda nedostatky v prosazování práva ES by nemohly být zmíněny tím, že se použijí sankční mechanismy mezinárodního práva veřejného.

Takové mechanismy jsou zejména represálie, znamenající postižení deliktu mezinárodního práva veřejného tak, aby mohlo být dosaženo potřebné korektury.

Takovéto používání obecného mezinárodního práva je třeba odmítnout ve vztazích mezi členskými státy, resp. společenstvími a členskými státy založených základními smlouvami. Jak již bylo prokázáno (kap. 14), právní řád Společenství je autonomní, uzavřený právní řád, který disponuje prostředky vynucování povinností stanovených evropským právem vůči všem subjektům, které své povinnosti porušují, včetně členských států. Sankce a podmínky jejich použití jsou zakotveny v samotném systému Společenství tak, že neexistuje nutnost subsidiárního použití mezinárodního práva veřejného. Právo Společenství však především výslovně takovýto postup vylučuje. Čl. 219 SES stanoví zřetelně, že spory mezi členskými státy, mezi něž by patřily též takovéto případy, by měly být zásadně vyřešeny pouze postupy předvídanými v SES. Tím se ES vědomě přiznává k hodnotám právního společenství a sankční prostředky obsažené v „anarchistickém“ systému mezinárodního práva veřejného nepovažuje za přípustné. Systém Společenství obsahuje specifický právní základ ve srovnání se systémem mezinárodního práva a pověřuje řešením konfliktu z velké části Evropský soudní dvůr. Tento přístup je potvrzován též novým zněním čl. 228 SES, který zakotvuje rozhodování ESD ohledně přípustnosti a výše sankce. Jestliže proti členským státům mají být použity sankce, je to možné pouze v rámci platného právního pořádku Společenství.

Význam čl. 228 SES

Zmíněný čl. 228 SES obsahuje následující velmi důležitý mechanismus sankcí: poruší-li členský stát právo Společenství, podá Komise po usku-tečněném předběžném řízení žalobu proti němu u Evropského soudního dvora podle čl. 226 SES. Zjistí-li Soud porušení Smlouvy členským státem, je povinen podle čl. 228/1 SES neprodleně učinit veškerá opatření, která jsou v rozsudku obsažena, tj. zastavit porušování práva Společenství, eventuálně napravit následky tím vzniklé.

Komise jako ochránkyně práva Společenství je podle čl. 228/2 SES oprávněna a povinna přezkoumávat, zda členský stát opatření obsažená v rozsudku ESD skutečně učinil. Dospěje-li k názoru, že členský stát opatření neprovedl nebo neprovedl v dostatečné míře, vyzve ho k vyjádření a vydá poté stanovisko obsahující důvody, v nichž poukáže v jednotlivostech na nerespektování rozsudku. Stát je pak povinen ve lhůtě stanovené Komisí využít ještě této možnosti a opatření obsažená v rozsudku uskutečnit. Nesplní-li členský stát tuto povinnost, může se Komise opět dovolat Evropského soudního dvora. Nový rozsudek obsahuje povinnost zaplatit paušální pokutu nebo penále, jejichž výši Komise považuje za přiměřenou okolnostem. Jako příklad budiž uveden návrh Komise, aby ESD odsoudil

Spolkovou republiku Německo k vysokým peněžním částkám (denně 158 400 ECU), protože v důsledku neplnění svých ekologických závazků nerespektovala rozsudek Soudního dvora (C-122/97 *Komise v. Německo*). ESD může, zjistí-li po důkladném zkoumání, že členský stát neprovedl jeho předchozí rozsudek, uložit povinnost k zaplacení uvedené částky.

Specifická sankce podle Amsterdamské smlouvy

470 Amsterdamská smlouva zavedla novou sankci (čl. 7 SEU), která se použije v případě nerespektování základních principů stanovených v čl. 6 SEU. Jedná se o zásady svobody, demokracie a respektování základních práv a svobod a dále principy právního státu (viz též kap. 5 a 8). Porušuje-li členský stát závažným nebo trvalým způsobem tyto zásady, aplikuje se sankční mechanismus předvídaný v čl. 7 SEU. Na návrh třetiny členských států nebo Komise a po souhlasu Evropského parlamentu je Rada oprávněna sankcionovat takováto závažná a trvalá porušení těchto zásad. Rada musí vydat takové rozhodnutí ve složení hlav států a šéfů vlád. Rozhodnutí musí být přijato jednomyslně. Zásada řádného procesu (viz *audiatur et altera pars*) vyžaduje, aby vláda postižovaného státu mohla k porušení zaujmout stanovisko.

Bylo-li zjištěno porušení základních práv a svobod a dalších principů, může Rada pozastavit kvalifikovanou většinou určitá (členská) práva tohoto státu. Rada může zejména pozastavit hlasovací právo členského státu v Radě. Mohou být *pozastavena* pouze „určitá práva“, to jest jednotlivá práva, nikoli však veškerá práva členského státu. Nesmějí být suspendována ta práva, která vyplývají z používání Smlouvy o Evropské unii vůči příslušnému členskému státu. Nejedná se však jen o práva, která vyplývají ze Smlouvy EU, nýbrž i o taková práva, která jsou zakotvena ve Smlouvě ES a v dalších zakládacích smlouvách. Při používání sankce je zapotřebí vycházet ze zásady proporcionality, která se vztahuje i na vztah Společenství a členských států. Kromě toho je zapotřebí, jak to stanoví uvedené ustanovení čl. 7/2 SEU, respektovat dopad a právní následky takového sankcí na práva a povinnosti fyzických a právnických osob.

Zásadu přiměřenosti je třeba používat i tehdy, jestliže se jednání členských států, které je důvodem k uložení sankce, zlepšilo. Ve druhém případě je možné zmírnit sankční opatření, nebo sankce zrušit. Ustanovení čl. 7/4 SEU připouští určité uvážení, rozhoduje-li Rada o změně či zrušení zavedených opatření jako sankcí. O změně sankcí rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou.

V případě rozhodnutí o sankci se nepřihlíží ke hlasům dotčeného členského státu. Zdržení se hlasování jiného členského státu při rozhodování

o sankcích nebrání v jejich uložení. Při řízení o sankcích platí jinak pravidla obsažená v čl. 7/3 SEU upravující vážení hlasů.

Je-li do rozhodování zapojen Evropský parlament, je uložení sankcí vázáno na souhlas tohoto orgánu. Souhlas musí být kvalifikovaný, neboť je k němu zapotřebí dvouřetinové většiny odevzdaných hlasů, zahrnujících většinu členských států.

Nepřímé sankce ESD

a) Bezprostřední použitelnost (účinek) neprovedených směrnic

Evropský soudní dvůr vyvinul specifický systém uskutečňování komunitárního práva, který zajišťuje, aby v případě neprovedení směrnice členským státem, nebyly soukromé osoby znevýhodněny. Jak již bylo uvedeno na jiném místě (viz 16.2), vytvořila ESD institut bezprostředního účinku směrnice, která nebyla provedena řádně nebo včas. Členský stát porušující svou povinnost je tak povinen právo obsažené ve směrnici, pokud je precizně formulováno a vyhovuje-li právní normě, poskytnout jednotlivci přímo. Členský stát se nemůže svého nedbalého, a tudíž právu ES odporujícího jednání dovolat proti uplatňování práv soukromou osobou. ESD spojuje myšlenku sankce s myšlenkou dobré víry (*bona fide*). Je proti dobré víře a zakládá delikt členského státu, jestliže členský stát brání soukromé osobě v uskutečnění práv, na která má nárok. Vývojem institutu bezprostředního účinku směrnic dospěl ESD k závěru, že komunitární práva se musí uskutečnit vzdor protiprávním jednáním členského státu.

471

b) Náhrada škody při porušení práva ES

V případě směrnice, která není precizně formulována nebo nepředstavuje dokonale právní normu, vyvinul ESD nepřímou sankci. Ve známém rozsudku *Francovich* (C-6 a 9/90) konstatoval Soud, že oprávněné soukromé osoby, které v důsledku neprovedených nebo neadekvátním způsobem provedených směrnic, jsou zbaveny svých práv předvídaných v komunitárním právním řádu, jsou oprávněny požadovat na členském státu náhradu škody, kterou utrpěly v důsledku protiprávního neprovedení nebo nedostatečného provedení směrnice (viz 16.2).

472

Koncepce nároku na náhradu škody, která byla vyvinuta v případě rozsudku *Francovich* pro oblast směrnic, byla dále rozvinuta v případě *Brasserie du Pêcheur* (46/93). Náhrada škody byla tak rozšířena na celou oblast pramenů komunitárního práva Společenství. Je však dostatečně brán zřetel na možnosti vnitrostátního zákonodárce, přičemž náhrada škody za jeho činnost nebo dokonce jeho nečinnost je příznána pouze tehdy, jestliže porušení práva Společenství je závažné nebo zřejmé. Toto omezení, které bylo převzato z oblasti odpovědnosti Společenství podle čl. 288/2 SES, má brát řádným způsobem v úvahu okolnost správně ho uvážení volby vnitrostátního zákonodárce.

17.3 Sankce proti jednotlivcům

473 Ve srovnání se sankcemi proti členským státům je pravomoc ukládat sankce za nesplnění povinností jednotlivců podstatně širší. Nejvýznamnějším příkladem je oblast hospodářské soutěže. Rada je zmocněna (viz čl. 83 SES) vydat po konzultaci s Evropským parlamentem nařízení nebo směrnice, které jsou potřebné k realizaci soutěžních pravidel stanovených v čl. 81 a 82 SES. Zejména je Rada oprávněna zajistit dodržování zákazu stanovením pokut a opakovaných penále (viz čl. 83/2 SES).

Současně však primární komunitární právo předvídá neomezenou pravomoc Soudu přezkoumávat právnost na základě shora uvedených ustanovení uložených sankcí jednotlivcům (viz čl. 229 SES).

17.4 Výkon komunitárních rozhodnutí vůči jednotlivcům

Právní základ

474 Článek 256 SES upravuje specifické řízení o výkonu rozhodnutí, které je důležitou součástí úpravy jednotné právní úpravy komunitární právní ochrany. Na rozdíl od nalézacího řízení (srov. kap. 20) však z praktických důvodů je dána pravomoc jak komunitárních orgánů, tak vnitrostátních orgánů členských států. Nucené uskutečňování povinností vůči subjektům na území členských států si vynucuje ingerenci vnitrostátních orgánů. Základní a jedinou úpravou v primárním právu jsou ustanovení zakládacích smluv (čl. 256 SES, 92 SESAE). Náš další výklad je zaměřen na úpravu podle Smlouvy o Evropském společenství, od níž se úprava podle SESAE liší minimálně.

Pojem výkonu a vykonatelný titul (rozhodnutí)

475 Výkon rozhodnutí či nucený výkon (exekuce) v komunitárním právu má v zásadě stejný obsah, jako v právu vnitrostátním (srov. fr. *exécution forcée*, něm. *Zwangsvollstreckung*). Jde o nucenou realizaci aktu aplikace práva, resp. povinností z něho vyplývajících, které nebyly dobrovolně splněny.

Předmětem výkonu (vykonatelným titulem) je především ve smyslu čl. 256 SES rozhodnutí Rady a Komise, které ukládá peněžité závazek. „Rozhodnutím“ se rozumí rozhodnutí v přísně technickém slova smyslu, jakožto nomenklaturní, neboli typický právní akt sekundárního práva uvedený v čl. 249 SES.

Druhým druhem exekučního titulu jsou v důsledku ustanovení čl. 244 SES rozsudky Evropského soudního dvora a Soudu prvního stupně. Rozsudky evropských soudů jsou vykonatelné ve stejném režimu jako rozhod-

nutí, tj. podle čl. 256 (srov. čl. 244 SES). Musí tedy obsahovat peněžité závazek. Jde tedy o rozsudky odsuzující nejen k placení nákladů řízení, ale i náhradě škody, a rozhodnutí o placení pokut a opakovaných pokut.

Konečně třetí kategorií exekučního titulu jsou nařízení a rozhodnutí ECB.

Předpokladem vykonatelnosti rozhodnutí je konkrétní obsah peněžité povinnosti. Exekučním titulem nejsou rozhodnutí, která stanoví obecnou povinnost platit. Vykonatelnost předpokládá, že povinnost je stanovena jasnou formou, není podmíněna a je konečná. Oprávněné a povinné osoby musí být v rozhodnutí dostatečně jasně označeny. Platební povinnost musí být vyjádřena v určité měně (srov. 44/73 *Suiker Unie v. Komise*). Naproti tomu není předpokladem vykonatelnosti, aby v rozhodnutí byla stanovena lhůta k plnění. Podle soudní judikatury se v případě její neexistence předpokládá okamžitá splatnost. Povinným subjektem nejsou členské státy (srov. naproti tomu specifické ustanovení 228 SES). Přestože Smlouva v čl. 256 vylučuje vykonatelnost u rozhodnutí ukládajících peněžité závazek „státům“ (zřejmě ve smyslu členských států), lze uvažovat o přípustnosti výkonu rozhodnutí proti třetím (nečlenským) státům.

Provedení výkonu

476 Pro provedení výkonu je dána pravomoc oběma druhům orgánů, tj. orgánům Společenství a orgánům členských států. Právním základem k provedení výkonu jsou jak vnitrostátní předpisy členského státu, tak evropské právo. Vlastní výkon se řídí pravidly občanského procesního práva členského státu, na jehož území se provádí výkon. Některé předpoklady pro vykonatelnost však stanoví předpisy evropského práva. Pro výběr příslušného členského státu jsou rozhodující předpisy o výkonu rozhodnutí stanovící místní, resp. věcnou příslušnost. Budou to obvykle předpisy toho státu, kde se nachází sídlo či obvyklý pobyt povinné osoby. Příslušné orgány členského státu jsou tedy povinny vykonat exekuční titul podle svých procesních předpisů a za předpokladu existence exequatur, neboli – jak to uvádí čl. 256 – doložky vykonatelnosti. Exequatur neznámá přezkoumání exekučního titulu, nýbrž se omezuje na ověření jeho pravosti. K ověření je oprávněn výlučně orgán určený členským státem. Smlouva ponechává členskému státu svobodnou volbu příslušného exekučního orgánu. Obvykle bývá tímto orgánem ministerstvo spravedlnosti. Pravostí exekučního titulu je míněna skutečnost, že rozhodnutí bylo vydáno příslušným orgánem, tj. Radou či Komisí. Zkoumání pravosti je ryze formální. Oprávněnou osobou je Společenství zastoupené Radou nebo Komisí, které musí navrhnout výkon rozhodnutí. V případě rozhodnutí Evropského soudního dvora či Soudu prvního stupně je oprávněnou osobou ten, komu svědčí právo přiznané proti povinnému. Ve výjimečných případech může být oprávněnou osobou samotný ESD nebo Soud prvního stupně. Příslušný orgán členského státu neprovádí rozhodnutí z úřední povinnosti, ale na návrh oprávněného.

Pro vlastní exekuční řízení je opět paralelní pravomoc ESD a příslušných soudních orgánů. Pouze Evropský soudní dvůr může na žádost zastavit výkon rozhodnutí (o tom viz výklad shora v kap. 18). O zastavení výkonu rozhodnutí rozhoduje Soudní dvůr na žádost povinného či oprávněné osoby. Z tohoto rozhodování je příslušný justiční orgán vyňat. Naproti tomu výlučná pravomoc justičních orgánů členských států je dána ke kontrole jednotlivých opatření v průběhu výkonu.

Hlava V. Soudnictví a právní ochrana

Kapitola 18. Základy evropského soudnictví

Literatura: *Brown, N., Kennedy, T.* The Court of Justice of the European Communities. 4. vyd. Londýn, 1994; *Dashwood, A., Johnston, A.* The future of the Judicial system of the European Union. Antverpy, 2001; *Everling, U.* Rechtsvereinheitlichung durch Richterrecht in der Europäischen Gemeinschaft. *Rebels Z.*, 1986, s. 193; *Green, A. W.* Political Integration by Jurisprudence. The work of the Court of Justice of the European Communities in European political integration Leyden, 1969; *Kirschner, H., Klüpfel, K.* Das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften. 2. vyd. Köln, 1998; *Klienke, U.* Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden, 1989; *Koenig, Chr., Pechstein, M., Sander, C.* EU/EG-Prozessrecht. 2. vyd. Tübingen, 2002; *Mann, C.* The function of judicial decision in European economic integration. Den Haag, 1972; *Mertens de Wilmars, J.* Le rôle de la Cour de justice dans l'évolution du droit européen. *Journal des Tribunaux*, 1982, s. 115; *Millett, T.* The Court of First Instance of the European Communities. Londýn, 1990; *Pichler, O.* Der Generalanwalt beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. Frankfurt/M., 1983; *Rengeling, H. W., Middeke, A., Gellermann, M.* Rechtsschutz in der Europäischen Union. Mnichov, 1994; *Schermers, H. G., Waelbroeck, D. F.* Judicial Protection in the European Union. Haag, 2001; *Schwarze, J.* (vyd.) Fortentwicklung des Rechtsschutzes in der Europäischen Gemeinschaft. Baden-Baden, 1987; *Simon, D.* Le system juridique communautaire. Paříž, 1997; *Verny, A., Dausés, M.* Funkce a struktura evropského soudnictví. *EMP*, 1996, č. 2, s. 2; *Wagner, A.* Soud ES a národní soudy. *Právník*, 1994, č. 1, s. 55.

18.1 Funkce evropského soudnictví

K podstatným rysům právního společenství, jak lze evropská společenství charakterizovat (viz kap. 8), náleží efektivní soudní systém zajišťující právní ochranu. Evropské soudnictví představuje rozsáhlý systém soudní