

VNITŘNÍ TRH EVROPSKÉ UNIE – ZÁKLADNÍ HOSPODÁŘSKÉ SVOBODY

VNITŘNÍ TRH EVROPSKÉ UNIE – ZÁKLADNÍ HOSPODÁŘSKÉ SVOBODY

Filip Křepelka

bakalářský studijní program



Masarykova univerzita
Brno 2022

© 2022 Masarykova univerzita

ISBN ?????

Obsah

Předmluva	13
1 Úvod do záležitostí vnitřního trhu	15
1.1 Učebnice právního rámce.....	15
1.2 Možné téma společenských věd, zvláště ekonomie.....	16
1.3 Skutečnost jednotlivých základních svobod.....	16
1.4 Vnitřní trh jako podstata Evropské unie.....	16
1.5 Zóny volného obchodu a celní unie.....	17
1.6 Rozšíření a prohloubení hospodářské integrace: společný trh a vnitřní trh.....	18
1.7 Obvyklé počítání základních hospodářských svobod.....	18
1.8 Úskalí obvyklého vymezení a jeho zohlednění.....	19
1.9 Vnější rozměr hospodářské integrace EU.....	20
1.10 Světová obchodní organizace (WTO) a podíl EU a členských států na ní.....	20
1.11 Soutěžní právo EU.....	21
1.12 Zemědělská, regionální a environmentální politika EU.....	21
1.13 Jednotná měna euro a rozpočet EU.....	22
1.14 Soukromoprávní aspekty obchodu včetně regulace EU.....	22
1.15 Vývoj Evropských společenství a Evropské unie.....	23
1.16 Členské a kandidátské státy.....	24
1.17 Mezi mezinárodní organizací a spolkovým státem.....	24
1.18 Krize EU.....	24
1.19 Připomenutí orgánů EU.....	25
1.20 Zřizovací smlouva jako základ.....	25
1.21 Význam judikatury vykládající zřizovací smlouvu.....	25
1.22 Jednotlivá soudní řízení a jejich význam.....	26
1.23 Význam sekundárního práva pro vnitřní trh EU.....	26
1.24 Připomenutí legislativního procesu.....	27
1.25 Přímý účinek a přednost.....	27
1.26 Uplatňování práva EU členskými státy.....	27

1.27	Uplatnění základních svobod na přeshraniční situace, nikoli na vnitrostátní.....	28
1.28	Zásada rovnosti a nepřekážení.....	28
1.29	Související české právo.....	28
2	Oběh zboží I – vymezení a fiskální aspekty.....	30
2.1	Význam svobody.....	30
2.2	Vymezení zboží.....	30
2.3	Odlišení zboží od dalších plnění a propojení s nimi.....	31
2.4	Zboží ve volném oběhu a mimo něj.....	32
2.5	Omezený význam vlastnictví a jeho změn.....	32
2.6	Jednotné celní území (celní prostor).....	33
2.7	Zákaz cel a poplatků (dávek) s rovnocenným účinkem.....	33
2.8	Odstraňování cel v počátcích ES.....	34
2.9	Poplatky (dávky) s rovnocenným účinkem.....	34
2.10	Všeobecnost zákazu cel a poplatků.....	35
2.11	Zákaz diskriminačních daní.....	35
2.12	Harmonizace nepřímých daní.....	36
2.13	Daň z přidané hodnoty.....	36
2.14	Spotřební daně.....	37
2.15	Výběr DPH a spotřebních daní.....	38
2.16	Odstranění celních kontrol na vnitřních hranicích.....	38
2.17	Zemědělská politika.....	38
2.18	Jednotná celní politika EU.....	39
2.19	Výběr cel členskými státy a koordinace EU.....	39
2.20	Světová obchodní organizace (WTO), Světová celní organizace (WCO) a Evropská unie.....	40
3	Oběh zboží II – administrativní aspekty a zboží standardy.....	43
3.1	Generální rámec a konkrétní standardy.....	43
3.2	Kvóty, jejich zákaz a jeho neporušování.....	43
3.3	Vymezování opatření s rovnocenným účinkem.....	44
3.4	Odlišení opatření bez srovnatelného účinku.....	45
3.5	Obtížné hledání rovnováhy.....	46

3.6	Povinné členské státy, soukromé osoby zprostředkovaně.....	46
3.7	Výjimky ze zákazu	46
3.8	Požadavek přiměřenosti a nešikanování.....	47
3.9	Ochrana života a zdraví lidí, zvířat a rostlin.....	47
3.10	Ochrana veřejného bezpečnosti, pořádku a mravnosti.....	48
3.11	Ochrana kulturního bohatství.....	48
3.12	Ochrana duševního vlastnictví.....	48
3.13	Harmonizace a unifikace standardů.....	49
3.14	Technická normalizace.....	49
3.15	Posuzování shody	50
3.16	Obecné standardy uznávání a zajištění bezpečnosti.....	51
3.17	Potraviny.....	51
3.18	Léčivé přípravky a zdravotnické prostředky	52
3.19	Dopravní prostředky.....	52
3.20	Stavebniny.....	53
3.21	Tlaková zařízení jako příklad	53
3.22	Živá zvířata.....	53
3.23	Odpady.....	54
3.24	Politiky a standardy ve vnějším obchodu	54
4	Volný pohyb jednotlivců.....	58
4.1	Důvod výkladu vstupu a pobytu.....	58
4.2	Původní hospodářské zaměření.....	58
4.3	Rozšíření okruhu oprávněných: důchodci, studenti a „bohatí“	59
4.4	Meze volného pohybu a pobytu: „chudí“	59
4.5	Možnost práva trvalého pobytu.....	60
4.6	Oprávněné osoby a povinné členské státy.....	60
4.7	Doba pobytu a jeho sledování.....	60
4.8	Osobní a cestovní doklady.....	61
4.9	Občanství Evropské unie	61
4.10	Připomenutí občanství států včetně členských.....	62
4.11	Komunální a evropské volby.....	62
4.12	Konzulární ochrana	63

4.13	Euro-petice a evropská občanská iniciativa.....	63
4.14	Nezavedení občanských povinností.....	63
4.15	Rodiny a příbuzní.....	64
4.16	Omezení hraničních kontrol na vnitřních hranicích.....	65
4.17	Pořádek a bezpečnost jako důvod odepření vstupu a zákazu pobytu	66
4.18	Ochrana zdraví jako důvod omezení pohybu	66
4.19	Omezení vstupu a pobytu cizinců kvůli důležitým důvodům veřejného zájmu.....	67
4.20	Společná vizová politika	67
4.21	Přistěhovalectví v kompetenci členských států.....	67
4.22	Společná azylová politika	67
4.23	Celosvětové poměry a jedinečnost svobody EU.....	68
5	Zaměstnání a osobní podnikání	71
5.1	Rozdílná úprava pracovníků a osobních podnikatelů.....	71
5.2	Vymezení oprávněných a povinných.....	71
5.3	Vazba na úpravu vstupu a pobytu.....	71
5.4	Závislá a samostatná práce a zvláštní druhy	72
5.5	Přestěhování, dojíždění a souběhy	73
5.6	Rovnost při přístupu k zaměstnání, jeho výkonu a při propouštění.....	73
5.7	Uplatnění na zaměstnavatele včetně soukromých	74
5.8	Antidiskriminační politika	75
5.9	Harmonizace pracovního práva	75
5.10	Licence, kontroly a sankce v případě osobně podnikajících osob.....	76
5.11	Harmonizace či unifikace práva podnikání.....	76
5.12	Požadavek znalosti jazyka.....	77
5.13	Připomenutí kvalifikací	77
5.14	Angažmá EU ohledně kvalifikací	78
5.15	Výhrada výkonu veřejné moci.....	79
5.16	Zdanění výdělků.....	80
5.17	Odlišné postavení občanů nečlenských států.....	81

5.18	Propojení trhů práce.....	81
5.19	Odklad svobody při vstupech nových států.....	82
6	Sociální zabezpečení.....	84
6.1	Členské státy jako sociální státy.....	84
6.2	Evropská unie jako unie sociálních států.....	85
6.3	Role dalších mezinárodních organizací.....	85
6.4	Programy EU se sociálním rozměrem.....	86
6.5	Zabezpečení vlastních zaměstnanců a jejich rodin.....	86
6.6	Zásady sociální politiky členských států.....	87
6.7	Sledování rozpočtů členských států.....	87
6.8	Koordinace sociálního zabezpečení.....	87
6.9	Zásady koordinace sociálního zabezpečení.....	88
6.10	Koordinované dávky.....	89
6.11	Průběžné a následné zabezpečení.....	89
6.12	Zvláštní režimy a výjimky.....	90
6.13	Povinné a dobrovolné, resp. veřejné a soukromé zabezpečení.....	90
6.14	Nekoordinovaná sociální pomoc.....	90
6.15	Podporované služby a výhody.....	91
6.16	Přístup ke vzdělání.....	91
6.17	Zabezpečení zdravotní péče.....	92
6.18	Zabezpečení občanů nečlenských států.....	93
7	Přeshraniční působení právnických osob, zvláště obchodních společností.....	96
7.1	Význam korporativního podnikání obecně a uvnitř EU.....	96
7.2	Podobnosti a rozdíly s jednotlivci.....	96
7.3	Připomenutí povahy právnických osob.....	97
7.4	Jednotlivci za právnickými osobami.....	98
7.5	Přirazení právnických osob ke státům.....	98
7.6	Právnické osoby vytvářené k podnikání.....	99
7.7	Vytvoření dle práva některého členského státu a se sídlem ve členském státě.....	99
7.8	Působení prostřednictvím pobočky.....	100

7.9	Prostor pro volbu práva inkorporace.....	100
7.10	Vytvoření dceřiné společnosti.....	101
7.11	„Vystěhování“ do jiného členského státu a „přistěhování“ do něj.....	101
7.12	Harmonizace práva obchodních společností členských států.....	102
7.13	Daňové souvislosti.....	103
7.14	Vytváření právnických osob dle práva EU.....	103
7.15	Evropské hospodářské zájmové sdružení.....	104
7.16	Evropská (akciová) společnost (<i>societas europaea</i>).....	104
7.17	Evropská družstevní společnost.....	105
7.18	Postavení nepodnikatelských právnických osob.....	105
8	Volné poskytování a přijímání služeb.....	107
8.1	Význam služeb v hospodářství.....	107
8.2	Mezinárodní obchod službami.....	108
8.3	Vývoj přístupu ke službám.....	108
8.4	Pozitivní a negativní definice služeb.....	110
8.5	Odlišení služeb od zboží, mobility osob, kapitálu a plateb.....	110
8.6	Související pohyb osob a zboží.....	110
8.7	Přeshraniční prvek, oprávnění a povinnosti.....	112
8.8	Zákaz diskriminace podle státní příslušnosti a místa pobytu.....	113
8.9	Zákaz překážek mezistátního poskytování služeb.....	113
8.10	Přípustná omezení.....	113
8.11	Možná výhrada výkonu veřejné moci.....	114
8.12	Daňové aspekty služeb.....	114
8.13	Pracovní aspekty služeb.....	115
8.14	Zvláštní rámec pro peněžnictví.....	116
8.15	Dopravní politika EU.....	116
8.16	Zdravotní péče a možnosti jejího vyhledávání.....	116
8.17	Vnější rozměr.....	117
9	Volný pohyb kapitálu a plateb.....	121
9.1	Základní rozlišení a důvody pro společnou úpravu.....	121
9.2	Původ a vývoj volného pohybu kapitálu.....	121

9.3	Vymezení kapitálu.....	122
9.4	Souvislost s dalšími základními svobodami a odlišení od nich	123
9.5	Požadavek nepřekážení investice kapitálu.....	123
9.6	Zákaz diskriminace zahraniční investice kapitálu.....	124
9.7	Daňové souvislosti investice kapitálu.....	125
9.8	Vnější rozměr pohybu kapitálu.....	125
9.9	Související ochrana vlastnictví a majetku.....	126
9.10	Smlouvy o ochraně a podpoře investic jako výsada.....	126
9.11	Potlačování zvláštní ochrany investic	127
9.12	Úhrada plateb a jejich odlišení od investice kapitálu.....	127
9.13	Souvislost s jevy uplatněnými dalšími základními svobodami a odlišení od nich	128
9.14	Přípustná opatření týkající se plateb.....	129
9.15	Vícero měn a nutnost jejich směny.....	129
9.16	Jednotná měna jako usnadnění plateb.....	129

Předmluva

Tato učebnice by měla sloužit studentům povinného předmětu „Vnitřní trh EU“ kombinovaného bakalářského studijního programu „Mezinárodní právní obchodní studia“ na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Pomocí však s ohledem na svůj rozsah a pojetí může též magisterským studentům základního předmětu právo Evropské unie. Jako obecně dostupný text může zprostředkovat informace o právním rámci klíčové agendy Evropské unie komukoli.

Během necelých dvaceti let členství Česka v Evropské unii se již problematika vnitřního trhu jako jejího hlavního výdobytku mnohokrát zpracovávala různými typy odborné literatury. Vnitřní trh představuje podstatnou část všech obecných učebnic nebo představuje díl či díly učebnicové řady. Některé základní hospodářské svobody se staly předmětem monografií. Všelike aspekty těchto základních hospodářských svobod vysvětlovaly časopisecké články či sborníkové příspěvky. Ne vše je však těmito formami oficiální literatury zpracované. V některých záležitostech se zájemce nejrychleji zorientuje četbou povinně na internetu zpřístupňovaných kvalifikačních prací, kterých se již na českých právnických fakultách sepsaly stovky.

Studentům bakalářského programu, který má ve svém názvu přívlastek „mezinárodní“, lze jenom doporučit práci s cizojazyčnou literaturou. Ta pochopitelně právo EU včetně jeho části zaměřené na vnitřní trh zkoumá daleko podrobněji než literatura česká, má ostatně delší tradici a větší okruh čtenářů. Pro odborníky na právo EU se tato literatura píše převážně anglicky, do podrobností však zachází nejvíce literatura psaná německy, užitečné mohou být též texty v dalších jazycích. Vždyť Evropská unie má čtyřicet úředních jazyků.

Kurs navazuje na předmět na začátku fakultních bakalářských studijních programů „Základy mezinárodního a evropského práva“. Z něj je vhodné si připomenout zejména prameny práva Evropské unie, jejich původ, způsoby vytváření, hierarchii, vztah vůči právu členských států a vztah vůči právu mezinárodnímu.

První kapitola vysvětluje zaměření a meze učebnice. Čtenáři ozřejmuje vnitřní trh EU jako stupeň hospodářské integrace a vztah jevů upravených základními hospodářskými svobodami. Připomíná dále související politiky, opatření a právní rámce, kterým se věnují v rámci studijního programu další předměty. Závěrem umožňuje zopakování základů práva EU jako významných pro porozumění základních hospodářských svobod. Osm následujících kapitol pak vysvětluje jednotlivé základní hospodářské svobody.

V Brně dne 20. září 2022

Filip Křepelka

1 Úvod do záležitostí vnitřního trhu

Literatura

TOMÁŠEK, M., TÝČ, V., PETRLÍK, D., MALENOVSKÝ, J., PELIKÁNOVÁ, I., ROZEHNALOVÁ, N., KŘEPELKA, F., PÍTROVÁ, I., SEHNÁLEK, D., ŠMEJKAL, V., EXNER, J., KUNERTO VÁ, T., PŘEV RÁ TIL, J., SMOLEK, M., SVOBODOVÁ, M., VONDRÁČKOVÁ, M. *Právo Evropské unie*. 3. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2021.

PETRLÍK D. *Vnitřní trh v judikatuře Soudního dvora (2001–2015)*. Praha: Leges, 2016.

TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o Evropské unii. Smlouva o fungování Evropské unie. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022 (dokončováno).

TÝČ, V. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 7. vyd. Praha: Leges, 2017.

STEHLÍK, V., HAMULÁK, O., PETR, M. *Právo Evropské unie – Ústavní základy a vnitřní trh*. Praha: Leges, 2017.

1.1 Učebnice právního rámce

Následující stovka stran je učebnicí právního rámce vnitřního trhu Evropské unie v jeho užším pojetí, tedy základním hospodářským svobodám. Věnuje se pravidlům, tedy oprávněním a povinnostem. Za tímto účelem se zabývá prameny práva, jejich ustanoveními a jejich výkladem. Cílem tohoto snažení je, aby se dotčení (adresáti práva, popř. jejich pracovníci) dozvěděli, čeho se smějí domáhat, co smějí očekávat, nebo naopak co musejí a co nesmějí konat (třeba jako činitelé členského státu). Jak bude patrné, základní hospodářské svobody znamenají pro jednotlivce možnosti. Pro členské státy EU pak představuje omezení. Již začátkem uvedme, že základním pramenem úpravy je Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU).

1.2 Možné téma společenských věd, zvláště ekonomie

Vnitřní trh EU je pochopitelně též předmětem pozornosti společenských věd. Důležitá není ani tak politologie, která studium práva EU často doprovází, jako spíše ekonomie. Využití jednotlivých základních svobod lze studovat kvantitativními metodami, jsou-li dostupné příslušné statistiky. Může být užitečné srovnávat minulý stav bez základních hospodářských svobod se stavem současným a hodnotit tak přínos pro jednotlivé spotřebitele, ale také změny, které přináší pro výrobce či poskytovatele služeb, zaměstnance a zaměstnavatele, podnikatele a pro státy zabezpečující veřejné statky, jakož také externality, které integrace působí.

1.3 Skutečnost jednotlivých základních svobod

Následující kapitoly nejsou učebnicí ekonomie vnitřního trhu EU. Přesto je potřebné a užitečné připomenout zjevné důsledky hospodářské integrace. Právo totiž nemůže přehlížet skutečnost, slouží přece jejímu ovlivnění. Jednotlivé základní hospodářské svobody mají poměrně rozdílné výsledky. Některé svobody se využívají hojně, jiné omezeně. Příčinou mohou být překážky nemající původ ve státních opatřeních, například náklady dopravy či rozličné jazyky. Překonat je mohou nové technologie či proměny společnosti.

1.4 Vnitřní trh jako podstata Evropské unie

Založení Evropských společenství před sedmdesáti lety skupinou západoevropských států mělo napomoci zachování míru a bezpečnosti v Evropě poničené druhou světovou válkou. Politickými cíli bylo udržitelné uspořádání pro poražené a rozdělené Německo. Západní Evropu tenkrát ohrožoval Sovětský svaz, blok jeho satelitů a komunistická ideologie. Nejen hlavním spojencem, ale též vyzyvatelem byly Spojené státy americké. Západoevropské státy usilovaly obnovit válkou zničené hospodářství a jako odpověď na problémy první poloviny 20. století považovaly sociální stát. Rostoucí počet evropských států jako užitečnou viděl hospodářskou integraci. Pro tento účel se založila jednotlivá Evropská společenství. Jejich základním smyslem bylo právě spojení trhů. Tak je tomu přes rozšíření kompetencí a přejmenování

celé nadnárodní organizace dodnes. Vnitřní trh, jak se dosažený vysoký stupeň integrace označuje, je stále podstatou Evropské unie. Ostatní agendy představují odpověď na různé problémy, které tato integrace přinesla, popřípadě ji doplňují a rozvíjejí.

1.5 Zóny volného obchodu a celní unie

Jednotlivé státy mohou mít obecně samy různou obchodní politiku vůči dovozům a vývozům. Ochránářství má svá odůvodnění, otevřenost jiná. Změnitelnost takové politiky je však pro mezinárodní obchod nejistotou. Státy proto své obchodní vztahy již v 19. století upravovaly mezinárodními smlouvami. Dříve dvoustranné smlouvy o přátelství, obchodu a plavbě ponechávající prostor pro národní celní politiku nahradily ve 20. století zóny volného obchodu. Ve světě existuje řada zón volného obchodu, tedy organizací či skupin států odstraňujících cla dopadající na vzájemný obchod se zbožím. Státy si však uchovávají vlastní celní a další vnější obchodní politiku. Zamezení zneužití zón vyžaduje sledování původu zboží. Státy mohou být účastníky více zón volného obchodu.

Česko před vstupem do Evropské unie bylo účastníkem několika zón volného obchodu, jmenovitě Středoevropské zóny volného obchodu (*CEFTA – Central European Free Trade Area*) či v rámci přidružení k Evropským společenstvím jako předstupni členství. Samotná Evropská unie vytváří zóny volného obchodu s dalšími státy nejen těmito přidruženími se státy vesměs usilujícími stát se členem EU, ale též se skupinou států v rámci Evropského hospodářského prostoru. Dvoustranné smlouvy zakládající takovou zónu vytváří s Evropskou unií Švýcarsko a po svém odchodu z EU též Velká Británie. Během posledních desetiletí Evropská unie začala vytvářet zóny volného obchodu též s některými státy jiných světadílů.

Celní unie pak sdružují státy, jež určují svoji celní politiku společně. Evropská unie tvoří celní unii s některými nečlenskými státy. Ze své podstaty může být stát členem pouze jedné celní unie. Takto třeba Česko a Slovensko tvořily celní unii po rozdělení Československa. Celní unie, kterou tvoří Evropská unie a Turecko, je dílčí a spočívá v následování celní politiky EU.

Zóny volného obchodu a celní unie představují průlom do zásady stejného zacházení vyjádřený jako doložka nejvyšších východ (*MFN – most favourite nation*). V rámci Světové obchodní organizace proto potřebují výjimku. Takovou představuje též Evropská unie.

1.6 Rozšíření a prohloubení hospodářské integrace: společný trh a vnitřní trh

Nejdříve se uvolňuje obchod zboží a toto uvolnění má největší výsledky. Zóny volného obchodu a celní unie vskutku představují nejčastější formu liberalizace. Uvolnění přeshraničního poskytování a přijímání služeb, mezinárodního podnikání, pohybu pracovníků je politicky a sociálně náročnější. Na světě nalezneme jen několik seskupení států, které jej začaly uvolňovat. Žádné však nedošly tak daleko jako Evropská společenství, resp. Evropská unie. Terminologie pro další stupně hospodářské integrace už tak není ustálená. V Evropských společenstvích se několik desetiletí budované uspořádání označovalo jako společný trh. Zakládal se vedle celní unie na volném pohybu pracovníků, svobodě usazování a volném pohybu služeb. Uvolnění pohybu kapitálu, odstranění celních a pasových kontrol na hranicích mezi členskými státy, ale také prohlubující se harmonizace a unifikace standardů na přelomu 80. a 90. let 20. století umožnila označit vyšší stupeň za vnitřní trh (viz čl. 26 SFEU), což mělo zdůraznit pokles významu státních hranic mezi členskými státy. Vnitřní trh jako dosažený stupeň integrace členských států EU je názvem této učebnice.

1.7 Obvyklé počítání základních hospodářských svobod

Základní hospodářské svobody stanovené právě uplatňovanou zřizovací smlouvou (níže) pokrývají jednotlivé hospodářské jevy. Těch se týkají jednotlivé základní hospodářské svobody. Jejich uváděný počet se dokáže různit. Není to chyba. Na tentýž právní rámec lze mít různé pohledy.

Nejčastěji se uvádí, že vnitřní trh EU vytvářejí čtyři základní svobody. Odpovídá to ostatně definici vnitřního trhu (čl. 26 odst. 2 SFEU). Jímí se rozumí svoboda neboli volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu. Přesvědčivý je tento výčet s doplněním na „čtyři plus jedna“. Tu doplňující

svobodu představují platby. Možnost zaplacení je totiž předpokladem obchodu zbožím a službami, přičemž důležitá je též pro pohyb pracovníků či investice kapitálu.

Dodejme, že někdy se používají pro jednotlivé svobody odlišná substantiva, takže uvnitř EU se umožnil volný oběh zboží, volný pohyb či usazování osob, volné poskytování a přijímání služeb, volné investice kapitálu a volná úhrada plateb. Všechny tyto jevy můžeme rovněž označovat za činnosti či plnění, provádějí je totiž lidé.

Rozlišování čtyř svobod umožňuje vysvětlit podstatu hlavních jevů. Zboží a služby představují produkty uspokojující lidské potřeby, můžeme je vnímat jako hodnoty či poněkud nesrozumitelně statky. Zboží jsou hmotné produkty, zatímco služby nehmotné. Naopak osoby či přesněji lidská práce a kapitál jako majetkové hodnoty jsou vstupy neboli faktory této produkce. Též ony mají hodnotu, která se nakonec odrazí v hodnotě výsledného zboží či služby. Nástrojem snadné výměny těchto produktů mezi jsou peníze. Na trhu tak jednotlivé produkty a faktory vyjadřuje jejich cena.

1.8 Úskalí obvyklého vymezení a jeho zohlednění

Skutečnost bývá složitější a někdy matoucí. Leckterá plnění spojují zboží a služby. Rozlišení lidské práce a služby může být ryze právní, stejně jako zaměstnání a osobní podnikání. Kapitál dovede mít celou řadu podob. Místo zaplacení je myslitelná směna. Jednotlivá plnění představují paletu činností. Hranice mezi jednotlivými svobodami je pak těžké vést. Musíme tak však činit, protože právní úprava pro ně se v jednotlivostech odlišuje.

Samotná SFEU ostatně základní hospodářské svobody kategorizuje odlišně. Volný oběh zboží se odděluje (část třetí, hlava II SFEU) od ostatních svobod (hlava IV). Toto snad nejlépe odráží skutečnost, že nejdříve a nejvíce se uvolňuje obchod zbožím.

Vysvětlení zaslouží též dosud nezmníněné právnické osoby, jmenovitě obchodní společnosti a družstva těšící se svobodě usazování za účelem podnikání. Tyto právnické osoby jsou umělými nositeli oprávnění a povinnosti, protože to tak stát svým právem určil. Přes hranice se pochopitelně nepohybují, toliko jejich jménem působí lidé.

Faktorem produkce je práce. Tu poskytuje pracovní síla či lidský zdroj, obraty, které prozrazují manažerský žargon. Jednotlivec ovšem není jen pracovní síla, nýbrž člověk. Skutečnost, že je spotřebitelem, je stále úzký hospodářský pohled. Člověk má rodinu, přátele, je občanem. Volný pohyb osob tak nutně není jen hospodářskou, nýbrž též společenskou a politickou svobodou.

Učebnice představuje jednotlivé svobody osmi kapitolami srovnatelného rozsahu. Záměrně se odlišují právnické osoby, naopak spojuje pracovní rozměr pohybu pracovníků a svobody usazování za účelem podnikání. Jak je obvyklé, kapitál a platby se uvádějí společně. Zboží si pro svou důležitost zaslouží dvě kapitoly, lidé dokonce tři.

1.9 Vnější rozměr hospodářské integrace EU

Jednotlivé základní svobody mají svůj vnější rozměr. Tomu se ve studiu věnují jiné kursy. Příslušné kapitoly jej však shrnují. Evropská unie vykonává vnější obchodní politiku, jejímž jádrem je celní unie, jako výlučnou kompetenci Přicestování a přistěhování cizinců ze třetích států upravují členské státy společně s Evropskou unií. Složitě jsou poměry se týkají vnějšího obchodu službami. Naopak se Evropská unie široce otevírá investicím kapitálu stejně jako jí nevádí investice evropské ve světě. Takto široce pojatou politiku nelze oddělovat od společné zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky jako naopak typické mezivládní agendy členských států s podpůrným působením EU.

1.10 Světová obchodní organizace (WTO) a podíl EU a členských států na ní

Evropská unie a její členské státy se podílejí na uvolnění obchodu zbožím a službami na základě mnohostranných mezinárodních smluv, prosazování těchto právních rámců zabezpečuje od roku 1995 Světová obchodní organizace (*WTO – World Trade Organization*), která sdružuje většinu států světa. Tato organizace vytváří prostor pro v mezinárodním měřítku nezvykle upravené a účinné řešení obchodních sporů ohledně cel, mimocelních obchodních překážek, práva duševního vlastnictví a některých souvislostí. Evropská

unie (dříve Evropská společenství) jsou díky svému postavení ve světovém hospodářství jedním z klíčových účastníků. Evropská unie nyní na základě výlučné kompetence ve vnější obchodní politice působí ve WTO namísto členských států či společně s nimi.

1.11 Soutěžní právo EU

Jen ojediněle jednotlivé kapitoly zmiňují soutěžní politiku a soutěžní právo EU. Tuto agendu lze totiž dobře vyčlenit. Přesto je na místě tuto centralizovanou agendu (čl. 101–109 SFEU) zmínit. Slouží totiž ochraně a podpoře soutěže na vnitřním trhu. Celoevropsky působící soutěžitelé, typicky velké obchodní společnosti či jejich holdingy (koncerny) svedou narušit hospodářskou soutěž svým počínáním. Evropská komise sleduje, vyšetřuje a postihuje pokutami kartely a zneužití dominantního postavení a kontroluje fúze překračující svými dopady hranice členských států. Hospodářskou soutěž dovedou narušit rovněž členské státy poskytnutím státní podpory, obecně se proto zakazují, kvůli stanoveným důvodům je Komise ovšem povoluje a dohlíží nad nimi. Soutěžní rozměr mají rovněž veřejné zakázky. Evropská unie přispěla otevření některých odvětví, kde dříve působily státní monopoly. Soutěžní rozměr má rovněž vnější obchodní politika (antidumpingová a antisubvenční cla).

1.12 Zemědělská, regionální a environmentální politika EU

Zemědělské výrobky jsou zboží. Zemědělství se však věnuje zvláštní společná zemědělská politika. Společně se členskými státy Evropská unie reguluje, kontroluje a subvencuje, jakož také uplatňuje poměrně protekcionistickou politiku navenek. Tato společná politika představuje podstatnou část výdajů EU. Nepřekvapivě je euro-legislativa týkající se zemědělství mimořádně podrobná. Přes veškerou hospodářskou integraci přetrvávají mezi regiony členských států značné hospodářské rozdíly. Jejich zmírňování má sloužit obdobně výdajově náročná regionální neboli kohezní politika. Souvislost se soutěží na vnitřním trhu má rovněž politika ochrany životního prostředí EU (též ekologická či environmentální politika) týkající se jednotlivých složek životního prostředí (ovzduší, voda, krajina, vzácné druhy

rostlin a živočichů), územního plánování, nakládání s odpady a nově též úsilí o zmírnění klimatické změny. Příslušné kapitoly tyto souvislosti alespoň stručně zmiňují.

1.13 Jednotná měna euro a rozpočet EU

Při založení EU se většina členských států rozhodla pro doplnění vnitřního trhu jednotnou měnou. Jednotná měna usnadňuje platby, neboť odstraňuje potřebu směny měny a nebezpečí kurzových výkyvů. Jednotná měna euro byla zavedena ve většině členských států v roce 1999 v bezhotovostní podobě a v roce 2002 zavedením bankovek a mincí. Předpokladem je jednotná měnová politika. Hospodářská a měnová unie, kterou můžeme považovat za stupeň hospodářské integrace vyšší vnitřnímu trhu, však zůstala ohledně prvního přívlastku víceméně na papíře. Mnozí ekonomové míní, že Eurozóna zůstává neoptimální měnovou zónou, přičemž Evropská unie postrádá prostředky pro zmírňování rozdílů.

Rozpočet EU je totiž ve srovnání s rozpočty členských států omezený, představuje pouhé procento HDP. Evropská unie nemá vlastní daně, jejími příjmy jsou vedle zlomku výnosu daně z přidané hodnoty nyní již vesměs nízká cla zatěžující dovoz z nečlenských států, přičemž hlavní zdroj peněz představují přímé platby členských států. V tom se stále více podobá mezinárodní organizaci než spolkovému státu.

1.14 Soukromoprávní aspekty obchodu včetně regulace EU

Učebnice se jenom ojedinele dotýká soukromoprávního rámce mezinárodního obchodu zbožím a službami. Měli bychom jej však mít trvale na paměti. Evropská unie upravuje též tyto záležitosti jako součást agendy „prostor svobody, bezpečnosti a práva“ (hlava V, čl. 67–89 SFEU). Kupní smlouvy a dalším smluvním typům pokrývajícím služby stejně jako řešení sporů s mezinárodním prvkem, přeshraničnímu podnikání, právnímu rámci mezinárodních investic či zaměstnání v cizině se věnuje několik dalších předmětů studijního programu.

1.15 Vývoj Evropských společenství a Evropské unie

Šestice západoevropských států založila již počátkem 50. let 20. století Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO). Jak název naznačoval, sloužilo hospodářské integraci tehdy důležitých odvětví. Uhlí představovalo v poválečné Evropě základní zdroj energie. Železo a ocel bylo potřeba pro obnovu válkou zničených měst a hospodářství. Mezinárodní dohled nad tímto odvětvím byl krátce po válce důležitý též kvůli jeho možnému využití či zneužití ke zbrojení. Obě odvětví tenkrát zaměstnávala daleko větší počet osob než nyní. Další integrace rychle následovala. Již koncem 50. let tytéž členské státy založily Evropské společenství atomové energie (ESAE) pro spolupráci v tehdy začínající jaderné energetice a Evropské hospodářské společenství (EHS) pro zbývající odvětví hospodářství. Tři společenství jako formálně samostatné mezinárodní organizace měla vždy tytéž členské státy a brzy získala společné orgány. Nepřekvapí, že se běžně zmiňovala Evropská společenství v množném čísle (3ES).

Evropská unie (EU) doplnila v roce 1993 Evropská společenství pro kooperaci mimo oblast hospodářství, jako druhý pilíř EU se označovala společná zahraniční a bezpečnostní politika, jako třetí justiční a policejní spolupráce, přičemž tím prvním zůstávala 3ES. ESUO přestalo samostatně existovat deset let později, neboť bylo založené na padesát let a jeho samostatnost již nebyla potřeba. Nakonec Evropská unie převzala Evropské společenství, které mezitím ztratilo svůj přívlastek. ESAE nicméně existuje nadále.

Tento vývoj se odráží v textu učebnice. Zkratkou uváděný neshodný přívlastek je ES či EU, někdy obojí ES/EU. Není to chyba. Společný trh se ustavoval v Evropských společenstvích, vnitřní trh pak vznikal ve stejné době, kdy tyto doplnila Evropská unie. Většina citované judikatury se datuje do prvního uvedeného období. Jednotná Evropská unie je stále novou, můžeme ji ostatně považovat za nástupce či nový název Evropského společenství.

1.16 Členské a kandidátské státy

Zakládajícími státy tří Evropských společenství byly v roce 1952, resp. 1958 Francie, Německo (západní), Belgie, Nizozemsko, Lucembursko a Itálie. V roce 1973 vstoupily Dánsko, Irsko a Velká Británie. V roce 1981

vstoupilo Řecko a v roce 1985 Portugalsko a Španělsko. V roce 1990 let se po „pádu železné opony“ sjednotilo Německo. V roce 1995 vstoupilo Rakousko, Finsko a Švédsko. V roce 2004 se členskými státy vyvíjející se struktury staly Estonsko, Lotyšsko, Litva, Polsko, Česko, Slovensko, Maďarsko, Malta a Kypr (de facto jeho jižní řecká část), posléze v roce 2007 Bulharsko a Rumunsko a v minulém desetiletí už v roce 2013 jen Chorvatsko. Na základě výsledku referenda Evropskou unii opustila v roce 2020 Velká Británie (Brexit). Dlouhodobě o členství žádají a při vyjednávání vstupu různě pokročily Turecko, Albánie, (Severní) Makedonie, Srbsko, Bosna a Hercegovina, Kosovo, Černá Hora, Moldávie, Gruzie a Ukrajina. Naopak členství přes různá zvažování a jednání nakonec zavrhl Švýcarsko, Norsko či Island. Integrovány jsou (celní unie) též některé evropské ministáty.

1.17 Mezi mezinárodní organizací a spolkovým státem

Evropská unie se v integraci členských států dostala podstatně dál, záběr integrace je širší a kooperace intenzivnější než v případě kterékoli další mezinárodní organizace. Rovněž právo EU vykazuje ještě dále připomenuté zvláštnosti. Pro nedostatek vhodnějších termínů se označuje jako nadnárodní organizace. Zároveň však nedosahuje míry integrace, kterou vykazují spolkové státy neboli federace. Platí to rovněž pro jádro integrace, kterým je touto učebnicí vysvětlovaný vnitřní trh. Federalizaci EU někteří Evropané chtějí, jiní ji však odmítají. Lze nicméně pochybovat, zda je možná. Chybí pro ni totiž evropský lid jako základ každého (fungujícího) státu. Evropské národy vymezené vesměs jazykově si nerozumí. Jak doslova, tak obrazně.

1.18 Krize EU

Evropskou unii po roce 2000 postupně zasáhly vážné krize: dluhová krize řady států mající dopad na jednotnou měnu, azylová či migrační krize, krize právního státu a demokracie, absence zahraniční a bezpečnostní politiky, brexit jako separatismus a nedávno pandemie COVID-19. Lze předpokládat, že kritické budou též globální klimatické změny, respektive reakce EU na ně. Časté je mínění, že tyto krize jsou důsledek neuvážené integrace. Orgány EU a členské státy pochopitelně hledají a nacházejí nejrůznější

řešení, která jsou však leckdy sporná. Vnitřní trh nicméně zůstává nezpochybňovaným jádrem EU.

1.19 Připomenutí orgánů EU

Evropský parlament je již pátým desetiletím přímo voleným orgánem ES/EU a nyní je již jedním z legislativních orgánů. Tím druhým je v několika formacích zasedající Rada (ministrů) složená z ministrů vlád členských států, zatímco Evropská rada z jejich premiérů či premiéřů má především politickou roli. Evropská komise se dá připodobnit vládě, vykonává některé správní agendy, má legislativní iniciativu a kontroluje členské státy, zda dodržují právo EU, zejména právě základní hospodářské svobody a související opatření. Pro vnitřní trh jako tematiku této učebnice je příslušné Generální ředitelství „Vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky“ (DG GROW). Integraci ES/EU však výrazně napomohl Soudní dvůr svými širokými výklady mimo jiné právě základních svobod.

1.20 Zřizovací smlouva jako základ

Tři Evropská společenství a Evropská unie měla vždy více zakládacích smluv. Základní hospodářské svobody vytvářející společný a posléze vnitřní trh však stanovovala vždy jenom jedna z nich. Dříve to byla Smlouva o založení Evropského (hospodářského) společenství (SE(H)S), nyní je to Smlouva o Evropské unii (SFEU). Dvojitá změna názvu činí obtížné její zmiňování učebnicí, leckde se proto uvádí „zřizovací smlouva“. Situaci navíc ještě zneřehlednilo již dvojitě přecíslování článků (nejen) této smlouvy, které musí mít čtenář na paměti při četbě starší judikatury a literatury.

1.21 Význam judikatury vykládající zřizovací smlouvu

Stručná ustanovení výše uvedené zřizovací smlouvy vysvětlují rozsudky Soudního dvora. Kvůli odlišným právním kulturám členských států se různí názory na to, zda jsou judikaturou či precedentem. Není úkolem této učebnice řešit toto dilema. Na každý pád se těší značné pozornosti. Zakládá se na nich výuka. Následující kapitoly ve větší či menší míře tyto rozsudky zmiňují. Vždy je to výběr z řady myslitelných rozsudků. Několik těchto

rozsudků při výkladu základních svobod nelze pominout, zmínky dalších představují ilustraci problémů. Při studiu mnoha rozsudků bychom jen neměli zapomínat, že zhusta řeší sporné situace. Měli bychom si tedy též připomínat, co je zřejmé.

1.22 Jednotlivá soudní řízení a jejich význam

Většina uváděných rozsudků je výsledkem řízení o předběžné otázce neboli prejudiciálního řízení (čl. 267 SFEU). Soud členského státu se ptá na výklad konkrétního pramene práva EU, Soudní dvůr mu odpovídá. Toto řízení nemající ve světě obdobu slouží sjednocování výkladu práva EU, jak připomněl vymezením předpokladů pro pokládání otázek Soudní dvůr rozsudkem *CILFIT*, 283/81. Každý takový případ měl svůj příběh, který bývá často připomínán. Zbývající uváděné rozsudky jsou projevem dohledu Evropské komise nad členskými státy, kdy Soudní dvůr posoudil dodržení práva EU žalovaným členským státem (čl. 258–260 SFEU). Základních hospodářských svobod, respektive jejich úpravy by se mohly týkat též rozsudky, který rozhodly žalobu na neplatnost či nečinnost (čl. 263 a násl. SFEU).

1.23 Význam sekundárního práva pro vnitřní trh EU

V praxi nicméně výrobu a obchod konkrétního zboží a leckteré aspekty pohybu osob, služeb, kapitálu a plateb neupravují rozsudky poskytující výklad zřizovací smlouvy, nýbrž směrnice či nařízení. Učebnice tedy považuje za potřebné uvádět rovněž sekundární právo (čl. 288–291 SFEU). Činí se tak ve větší míře, než bývá obvyklé. Toto sekundární právo se pouze shrnuje. Příslušné dokumenty jsou rozsáhlé a jimi založená úprava podrobná. Patrná je přitom tendence nahrazovat směrnice vyžadující zprostředkování vnitrostátním právem členských států nařízeními, která přímo zakládají oprávnění a povinnosti vedle členských států též jednotlivcům a právníckým osobám. Týká se totiž právě standardů vnitřního trhu.

1.24 Připomenutí legislativního procesu

V této souvislosti si připomeňme legislativní proces. Nyní již klíčovou legislativu schvalují společně Evropský parlament a Rada, přičemž v té druhé

postačí kvalifikovaná většina, menšinu členských států tedy lze přehlasovat. Výjimku představuje sekundární právo ve věcech daňových a celních, zde se požaduje stále jednomyslnost a leccos rozhoduje jen Rada. Celé názvy nařízení a směrnic uváděné za jednotlivými kapitoly nám připomenou, které orgány je schvalovaly. Nezapomínejme přitom, že legislativní kompetence a procedury se měnily. Pro zajištění fungování vnitřního trhu má Evropská unie širokou kompetenci (čl. 114 SFEU).

1.25 Přímý účinek a přednost

Při studiu práva vnitřního trhu je vhodné připomínat si vlastnosti práva EU. Nadnárodní ráz tohoto práva spočívá především v jeho přímém účinku a přednosti. Přímo uplatnitelná pravidla stanovená ustanoveními SFEU, resp. dříve SE(H)S jako zřizovací smlouvy mají přímý účinek, jak stanovil Soudní dvůr již počátkem Evropských společenství rozsudkem *van Gend en Loos*, 26-62. Při neslučitelnosti vnitrostátního práva má pak přednost, jak Soudní dvůr dovodil brzy poté rozsudkem *Costa proti ENEL*, 6-64, přičemž tato platí dokonce při střetu s pravidly ústavy členského státu, jak zdůraznil rozsudkem *Internationale Handelsgesellschaft*, 11-70. Přímé uplatnění nařízení je zřejmé. Směrnice se může jednotlivcům dovolávat vůči státu, který selhal při jejich provedení, jak uvádí mimo jiné rozsudek *Ratti*, 148/78, nikoli však vůči jinému jednotlivci, ten za toto selhání nemůže, jak vymezil rozsudek *Faccini-Dori proti Recreb*, C-91/92. Směrnice se mají zohlednit při výkladu vnitrostátního práva, který je provádí či se týká jimi upravovaných záležitostí, jak Soudní dvůr připomněl rozsudkem *Marleasing*, C-106/89. Příznačné pro tuto učebnicovou judikaturu je, že vznikla při uplatňování základních hospodářských svobod či opatření ES/EU pro jejich uskutečnění.

1.26 Uplatňování práva EU členskými státy

Četba jednotlivých kapitol ukazuje členské státy EU jako porušitele základních hospodářských svobod vytvářejících vnitřní trh. Tento pohled by mohl být zavádějící. Členské státy jsou rovněž prosazovateli nadnárodního práva EU. Nejsa státem, Evropská unie má jen omezené možnosti prosadit své právo. Nemůže především členské státy přinutit dodržet své právo vojenským či policejním zásahem. Dodržením zásad přímého účinku a přednosti

připomenuté výše členské státy uplatněním ustanovení zřizovacích smluv mnohokrát základní hospodářské svobody zajistily samy. Klíčovou roli přitom sehrávají jejich soudy, pokud řádně uplatnily ustanovení zřizovací smlouvy stanovící základní hospodářské svobody, resp. nařízení a směrnice. To je důvodem důrazu EU na jejich nezávislost a nestrannost. Členské státy zabezpečují svými úřady rovněž výběr cel a daní a dodržování administrativních standardů.

1.27 Uplatnění základních svobod na přeshraniční situace, nikoli na vnitrostátní

Základní svobody se uplatní na zboží, služby, osoby, kapitál a platby, které překračují hranice členských států. Naopak se neuplatní, pokud žádné takové překročení hranice nenastává. Takové situace se označují za vnitrostátní. Soudní dvůr musel mnohokrát zvažovat, zda tento mezistátní prvek existuje. Některé situace se staly předmětem živých debat.

1.28 Zásada rovnosti a nepřekážení

Četba kapitol vysvětlujících jednotlivé základní svobody ukáže, že jako červená nit se jimi vine zásada rovnosti. Jednotlivci, právnické osoby, zboží, služby a kapitál původem v jiném členském státě se mají těšit stejnému zacházení. Zvláště se vyzdvihuje rovnost občanů EU (čl. 18 SFEU). Vysoký stupeň integrace však mnohdy vyžaduje více. Členské státy nemají stavět pohybu přes hranice překážky. Těmi mohou být opatření uplatňovaná též bez diskriminace.

1.29 Související české právo

Vysvětlení základních hospodářských svobod jako stavebních kamenů vnitřního trhu EU by v učebnici určené studentům programu vyučovaného česky by obohatil přehled souvisejícího českého práva. Při řešení konkrétních případů se často právo členského státu s právem EU konfrontuje. Česko, které je členským státem EU již osmnáct let, odpovědělo odstraněním leckterých překážek zrušením ustanovení svého práva. Směrnice naopak svým právem k adresátům přenáší a nařízení jím doprovází. Sledovat a hodnotit by se dala

judikatura českých soudů. Patrně bychom objevili případy nesouladu a nedostatečnosti české právní úpravy. Při takové pozornosti by však učebnice měla větší rozsah a nemusela by být pro čtenáře přehledná.

Judikatura k připomenutí

Rozsudek SD ze dne 5. 2. 1963 o otázce *Tariefcommissie* (Nizozemsko) ke sporu *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos proti Nederlandse administratie der belastingen*, 26-62, 00003, ECLI:EU:1963:1.

Rozsudek SD ze dne 15. 7. 1964 o otázce *Guidice conciliatore di Milano* (Itálie) ke sporu *F. Costa proti ENEL*, 6-64, 01141, ECLI:EU:C:1964:66.

Rozsudek SD ze dne 17. 12. 1970 o otázce *Verwaltungsgericht Frankfurt / Main* (Německo) ke sporu *International Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, 11-70, 01125, ECLI:EU:1970:114.

Rozsudek SD ze dne 5. 4. 1979 o otázce *Pretura di Milano* (Itálie) k trestnímu stíhání *T. Ratti*, 148/78, 01629, ECLI:EU:C:1979:110.

Rozsudek SD ze dne 6. 10. 1982 o otázce *Corte suprema di Cassazione* (Itálie) ke sporu *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanita*, 283/81, 02415, ECLI:EU:CC:1982:335.

Rozsudek SD ze dne 14. 7. 1994 o otázce *Guidice conciliatore di Firenze* (Itálie) ke sporu *P. Faccini Dori proti Recreb Srl.*, C-91/92, I-03325, ECLI:EU:C:1994:292.

Rozsudek SD ze dne 13. 11. 1990 o otázce *Jugado de Primera Instancia e Instruccion no 1 de Oviedo* (Španělsko) ke sporu *Marleasing SA proti La Comercial International de Alimentacion SA*, C-106/89, I-04135, ECLI:EU:C:1990:395.

2 Oběh zboží I – vymezení a fiskální aspekty

Literatura

SVOBODA, P. *Liberalizace obchodu zbožím v právu Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2003.

2.1 Význam svobody

Volný pohyb (oběh) zboží se uváděl a uvádí ve zřizovacích smlouvách vesměs na prvním místě. Jedná se o svobodu, která se začala využívat nejdříve a která se nejvíce rozvinula. Věnovala se jí proto zaslouženě největší pozornost. Vedle ustanovení zřizovací smlouvy, původně SE(H)S a nyní SFEU vykládaných judikaturou se zboží týká řada nařízení a směrnic.

Obchod zbožím mezi členskými státy EU dosáhl značných rozměrů jak z hlediska fyzického, tak hlediska finančního. Připsat to lze nejen dále popsané základní hospodářské svobodě, ale též příznivým skutečností, hlavně rychlé a dostupné dopravě, použitelnosti většiny zboží ve většině či všech zemích světa a konečně výhodám vyplývajících z dělby práce (specializace). Zbožový obchod poslední desetiletí ostatně dosáhl značného rozsahu též ve světovém měřítku, přestože uvolnění v rámci Světové obchodní organizace (WTO) nejsou tak všeobecná.

2.2 Vymezení zboží

Volný pohyb zahrnuje veškeré zboží. SFEU samotná neobsahuje legální definici. Bylo by možné pochopitelně využít klasifikaci zboží pro celní účely (níže), ty by však nepokryly a nevysvětlily hraniční případy. SFEU používá vedle výrazu zboží též výrobky. Pro většinu účelů lze obě slova ztotožnit.

Zbožím lze rozumět výsledky průmyslové či řemeslné výroby, ale též v případě surovin a polotovarů též pěstování, chovu, sběru, lovu či těžby nebo odběru z přírody.

Zbožím jsou movité (pohyblivé) věci ve smyslu základního předmětu vlastnictví jako práva. Ze své podstaty zbožím nejsou pro účely mezinárodního obchodu nemovitosti, tedy pozemky ani budovy na nich postavené. Stavebniny užitá k jejich výstavbě či opravě však již zbožím jsou.

Zbožím jsou přes různé zvláštnosti výroby, držení, užívání či obchodu zemědělské výrobky jak rostlinného, tak živočišného původu, živá zvířata a rostliny včetně zárodků a semen použitelných pro pěstování či chov, voda (surová, užitková, pitná a odpadní), umělecké předměty a starožitnosti, datové nosiče, respektive hardware či starší nahrávky obrazu a zvuku, dopravní prostředky, odpady bez ohledu na svou recyklovatelnost a recyklování či zbraně.

Zbožím jsou suroviny, polotovary a hotové výrobky určené k prodeji, ale též předměty vyrobené dřívě, užívané a opotřebované, přesto mající případně znovu prodávané, například ojeté automobily a další dopravní prostředky. Zbožím jsou též předměty časem získávající na ceně, například umělecká díla, starožitnosti, nejrůznější sbírky.

Zbožím ve smyslu předmětu obchodu naopak nejsou předměty, které se zakazuje vyrábět, obchodovat, držet či užívat (*res extra commercium*). Takovými předměty mohou být například zakázaná narkotika či zcela zakázané zbraně.

Etické ohledy vedou k tomu, že za předměty zvláštního druhu se považují lidské orgány či tkáně včetně krve, jakkoli je možné jejich medicínské využití v transplantační a transfuzní medicíně, dále gamety a embrya použitelná v reprodukční medicíně či ve výzkumu.

Zbožím nejsou listiny či písemnosti osvědčující oprávnění, korespondence, bankovky a mince jako hotovost v oběhu, písemná dokumentace doprovázející zboží a služby či vedená v souvislosti s nimi a další předměty, pokud plní příslušnou roli. Zbožím však jsou jako výrobek pro toto použití či po ukončení užití, ať už jako odpad, nebo naopak jako předmět sběratelství.

2.3 Odlišení zboží od dalších plnění a projojení s nimi

Zboží a služby představují statky, produkty čili plnění uspokojující přímo či zprostředkovaně (jako vstupy dalšího zboží či služeb) lidské potřeby.

Od služeb je odlišuje hmotná povaha. Některá plnění jsou smíšená, například strava v restauraci či jídelně. Mnohé služby doprovází zboží (předměty ze školení či konference, vydaný lék či pomůcka) nebo naopak zboží doprovází služba (předpokládaná údržba či oprava). Na plnění se tedy může uplatnit též či výlučně svoboda služeb (kapitola 8). Zboží může zhmotňovat kapitál, majetkovou hodnotu, která svým užíváním či dokonce jenom podstatou přináší. Jako výrobek je zboží vedle služeb jedním z výsledků lidské práce (kapitola 5), kterou tedy lze označit za výrobu.

2.4 Zboží ve volném oběhu a mimo něj

Základní rozlišení pro účely volného pohybu jako základní hospodářské svobody EU je na zboží nacházející se ve volném oběhu (zboží unijní, vnitřní, dříve komunitární) a zboží opačného postavení (vnější, extra-unijní, dříve extra-komunitární). Zbožím ve volném oběhu (čl. 29 SFEU) je zboží vyrobené ve členských státech EU (podrobnosti níže) či zde získané jako surovina, zde dále zpracovávané, převážené, obchodované, držené, spotřebované či užívané, vyhazované a recyklované. Skutečnost, že se zboží těší volnému oběhu, nevyklučuje různé dále shrnované požadavky týkající se jeho výroby, skladování, dopravy, obchodu, užívání a odstraňování. Rozlišení slouží především celním záležitostem.

Zbožím mimo volný oběh je pak zboží, které se nachází mimo členské státy EU včetně zboží do něj dováženého, zboží nacházející se v jednotlivých režimech odbavení. Zmínit zasluží též zboží do členských států propašované. Nepřekvapí, že zejména v tomto případě může nastat nejistota a spor. Konečně zboží může být předmětem zvláštního režimu dočasného dovozu při očekávání jeho vývozu.

2.5 Omezený význam vlastnictví a jeho změn

Pro účely celní, daňové a související se sleduje pohyb zboží mezi státy. Soukromoprávní režim má omezený význam. Většina zboží je předmětem koupě a prodeje mezi výrobcí, obchodníky a spotřebiteli. Směna už není obvyklá, vesměs se platí penězi. Významný je naopak nájem, prodej na splátky či podobná řešení, který v sobě nese též investici kapitálu

(kapitola 9). Jednotlivé předměty mohou být předmětem daru či výprosy. Přejednoství může být stanoven odlišně jednotlivými právními řádý, přičemž smlouvy mohou leckdy stanovit odlišnou úpravu. Některé dodávky mohou být vráceny podle dohody, jiné jsou předmětem reklamací a oprav včetně převozů kvůli nim. Celní právo může nicméně předpokládat zadržování zboží před uhrazením celního dluhu. Trestní postih může spočívat dokonce v jeho propadnutí.

2.6 Jednotné celní území (celní prostor)

Volný pohyb se zaručuje na území celním území EU (někdy též celní prostor, celní oblast EU). Tímto územím jsou obecně území členských států EU, nyní tedy, po odchodu Velké Británie, 27 členských států. Území těchto států však nemusí být zahrnuto celé. Kvůli praktickým ohledům mohou být různá území přiřazená pro celní účely k nečlenským státům či naopak území nečlenských států přiřazená ke členskému státu EU. Podobně se zahrnují miniaturní státy na území členských států (Vatikán, Monako, San Marino). Je třeba sledovat, která zámořská území jednotlivých členských států jsou součástí celní unie a která nikoli. Kvůli praktickým ohledům a politice těchto leckdy autonomních území se zejména vzdálenější oblasti nezapojují.

2.7 Zákaz cel a poplatků (dávek) s rovnocenným účinkem

Dovozní, ale též vývozní a průvozní cla představovala po staletí základní překážku integrace zbožíových trhů. Vesměs totiž cla mají prohibitivní účinek, odrazují od dovozu příslušného zboží, přínos rozpočtům nebývá zásadní. V 18. a 19. století státy volily rozmanitou celní politiku, některé ochranářskou, jiné se obchodu snížením či zrušením cel otevřely, se všelikými důsledky pro své zemědělství a průmysl. Mezinárodními smlouvami o přátelství, obchodu a plavbě se některé státy vzájemně zavázaly též ohledně výše cel.

Pojetí cel jako zvláštní dávky zatěžující dovoz, vývoz či průvoz, vybírané v souvislosti s překročením pozemní hranice či v námořních přístavech celníky bylo zřetelné. Vznikající Evropská společenství se tak mohla při odstranění cel opřít o ustálenou terminologii a metody. Vymezení cla včetně cla fiskální povahy nebylo sporné.

2.8 Odstraňování cel v počátcích ES

Evropské společenství uhlí a oceli a posléze Evropské hospodářské společenství neodstranily cla týkající se zboží obchodovaného mezi členskými státy okamžitě, nýbrž během přechodného období mezi roky 1958 až 1968, přičemž původně stanovené dvanáctileté období se podařilo zkrátit. Toto přechodné období připomíná učebnicový rozsudek *van Gend en Loos*, 26-62, jímž Soudní dvůr dovodil přímý účinek tehdejšího práva ES právě na tehdejší SEHS zakotveném zákazu zvyšování cel, který v případě z Německa dovážené chemikálie Nizozemsko porušilo patrně mezitím reorganizací celního sazebníku. V dalších desetiletích se cla v obchodu mezi členskými státy EHS již neobjevovala. Nyní tento zákaz (čl. 28 a čl. 30 SFEU) členské státy bezvýjimečně dodržují. Po ukončení celních kontrol na společných hranicích a vytvoření jednotného celního prostoru by totiž obnovit cla na dovoz zboží do jiných států už nedokázaly bez jejich náročného znovuzavedení. Odstranění cel lze považovat za základ integrace trhů EU. Je příznačné, že ani nejtvrďší kritici Evropské unie nežádají jejich znovuzavedení.

2.9 Poplatky (dávky) s rovnocenným účinkem

Zřizovací smlouva zakazovala a zakazuje vedle cel rovněž poplatky (v některých překladech též dávky) s rovnocenným účinkem jako jsou cla (čl. 30 SFEU). Takové poplatky se pod různými názvy ve členských státech vyskytovaly a dodnes vyskytují. Pro svou nepřipustnost se staly předmětem řady sporů, ke kterým se opakovaně vyjadřoval Soudní dvůr. Musí se jednat o peněžní dávky, jakkoli třeba minimální, jež zatěžují zboží dovážené, vyvážené či provážené a nezatěžují zároveň srovnatelné zboží domácí či určené domácí spotřebě. Může se jednat o poplatky vybírané státem či státem pověřenými institucemi, včetně poplatků ve prospěch profesních sociálních institucí (rozsudek *Diamantarbeiders*, 37,38-73). Pohyb zboží nesmí být zpoplatněn ani uvnitř státu, například při vývozu vytěženého mramoru z těžebního obvodu ve prospěch příslušné obce (rozsudek *Carbonati Apuani*, C-72/03). Nepřípustný je rovněž odvod zatěžující dovážený výrobek ve prospěch fondu, že kterého se poskytuje podpora pouze domácím výrobcům příslušného zboží, v tomto případě poplatek za dovoz jatečných telat ke zlepšení

veterinárních poměrů (rozsudek *Lornoy*, C-17/91). Naopak poplatkem s rovnocenným účinkem nejsou přiměřené poplatky mimo jiné za celní uskladnění, za přípustné laboratorní analýzy či jiné kontroly předpokládané právem EU.

2.10 Všeobecnost zákazu cel a poplatků

Zákaz cel a poplatků s rovnocenným účinkem je úplný. Nelze jej ospravedlnit žádným důvodem veřejného zájmu, který by samotný ospravedlnil omezení či zákaz vývozu příslušného zboží (kapitola 3), jako tomu bylo v případě poplatku za vývoz starožitných uměleckých děl (rozsudek *Komise proti Itálii – starožitnosti*, 7-68). Určení, že příslušná dávka představuje poplatek s rovnocenným účinkem jako clo, tedy znamená jeho neslučitelnost s právem EU.

2.11 Zákaz diskriminačních daní

Členské státy zboží daněmi zatěžují veškeré zboží, tedy též to dovážené. Tyto vnitrostátní daně však nesmí diskriminovat dovážené zboží, jak stanoví úprava uvedená v souvislosti s harmonizací trhu (čl. 110 SFEU). Daňovou diskriminací dováženého zboží se rozumí taková daň či sazba daně, která bez ohledu na stejné uplatnění na totožné domácí zboží představuje skrytou zátěž dováženého zboží ve srovnání se zaměnitelným zbožím domácím a působí tak ve výsledku stejně jako skryté clo či poplatek s rovnocenným účinkem. Touto stejností uplatnění se tato daň odlišuje od poplatků s rovnocenným účinkem (rozsudek *Denkavit Loire*, 132/78). Daňovou diskriminací Soudní dvůr opakovaně shledal v rozdílných sazbách podle určitého hlediska, například destiláty vyrobené z ovoce včetně vína a destiláty vyrobené z obilí a brambor, jestliže první kategorii tvořila hlavně domácí produkce, zatímco druhou především ta dovážená z jiného členského státu (rozsudek *Komise proti Francii – „whisky a koňak“*, 168/78). Jako srovnatelně zaměnitelné Soudní dvůr shledal dokonce pivo a víno (rozsudek *Komise proti Velké Británii – „pivo a víno“*, 170/78). Podobně se opakovaně posuzovalo zpoplatnění uvedení do provozu či provozu automobilů strmě rostoucí podle výkonu, pokud nepřiměřeně vyšší sazba zatěžovala ve výsledku především automobily dovezené a zprostředkovaně tak podporovala užívání výkonově slabších automobilů vesměs domácího původu (například rozsudek *Humblot*, 112/84). Zároveň se srovnatelná poplatková progresivita u automobilů větších

velikostí připustila kvůli ekologickým a praktickým ohledům v případě státu, který sám žádné automobily nevyráběl (*Komise proti Řecku – automobily*, 132/88).

2.12 Harmonizace nepřímých daní

Jak naznačuje zákaz daňové diskriminace, daně samotné jsou pochopitelně přípustné. Zboží a služeb (kapitola 8) se bezprostředně týkají nepřímé daně. Tyto daně představují zásadní zdroj příjmů státu ve většině zemí světa. Evropské hospodářské společenství získalo od členských států – oproti daním přímým – kompetenci upravovat nepřímé daně (nyní čl. 113 SFEU). Od 60. let 20. století je postupně harmonizovalo. Členské státy ES postupně zavedly daň z přidané hodnoty. Srovnatelně se rovněž sblížily spotřební daně.

2.13 Daň z přidané hodnoty

Daň z přidané hodnoty (DPH) jednotlivé členské státy ES/EU zavedly podle modelu, který v 50. letech 20. století zavedla Francie. Od 60. let 20. století se krok za krokem postupně přestavovaly stávající daně z obratu na daň z přidané hodnoty. Základ následnému modelu dala právní úprava – tzv. šestá směrnice (77/388/EHS) – v 70. letech. Po roce 2000 se za potřebnou považovala konsolidace právní stávající roztržštěné úpravy, tzv. recast směrnice (2006/112/ES).

DPH představuje obecnou daň zatěžující zboží a služby. Oproti obrátovým daním je neutrální. Jak neshodný přívrastek naznačuje, podstatou zatížení přidané hodnoty při zpracování zboží od surovin, přes polotovary až po hotové výrobky. Nezáleží přitom na počtu obchodních transakcí. Jednotliví výrobci a obchodníci obecně jsou plátcí DPH. Přidanou hodnotou představují jimi vyplacené mzdy včetně souvisejících mzdových nákladů, splátky úvěrů, jiné úhrady za využití cizího majetku, a nakonec zisk samotného výrobce či obchodníka. Předmětem zdanění naopak není zboží či služby na vstupu, tedy suroviny, polotovary, v případě obchodníků a prodejců hotové výrobky a jakékoli služby, které pro své podnikání podrobené dani plátce daně využívá. Z nich daň odvedli již tito výrobci, obchodníci a poskytovatelé služeb. Ve výsledku daň zaplatí spotřebitel zboží (či služby) v jeho/její ceně.

V Evropské unii DPH ukládají a vybírají všechny členské státy. Načrtnutá konstrukce daně se unifikuje. Členské státy mají nicméně možnost uplatňovat různé sazby. Minimální základní sazba je 15%. Členské státy smějí uplatňovat a ve velké většině případů uplatňují též snížené sazby, které musí být nejméně 5%. Stanoví se okruh zboží (a služeb), na které státy smějí uplatňovat sníženou sazbu, stejně jako plnění osvobozená. Výnos daně je příjmem členského státu, stanovenou část odvádí členské státy Evropské unii.

Odeslání zboží do jiného členského státu EU se od daně osvobozuje, aby se vyměřovala a platila ve státě určení. Obecně DPH odvádí plátce daně – prodejce členskému státu, ve které se zboží prodá osobě, kterou lze považovat za konečného spotřebitele. Zásilkové obchody platí DPH ve státě doručení. Výjimku též představují vymezené registrované dopravní prostředky, z nich se daň odvádí ve státě registrace. Soukromý pohyb zboží přes hranice zboží se již nesleduje, stejně jako spotřeba. Evropská unie je zdráhavě připouští tzv. *reverse charge*, kdy daň za odběratele platí dodavatel. Touto změnou některé členské státy reagovaly na tzv. kolotočové podvody, které přináší podstata DPH při její nevymahatelnosti od účastníků obchodních transakcí při obtížné postižitelnosti organizátorů při zachování podstaty této daně, jak Soudní dvůr potvrdil rozsudkem *Optigen*, C-354,355,484/03, který zde zastupuje hojnou judikaturu týkající se směrnicevého základu DPH jako obecné daně ze zboží a služeb komplexně harmonizované Evropskou unií.

2.14 Spotřební daně

Spotřebními daněmi státy zatěžují vybrané druhy zboží. Jedná se tradičně o daně z alkoholických nápojů (piva, vína a destiláty / likéry), tabákových výrobků a uhlovodíkových paliv a maziv. Tyto daně se oproti DPH vyměřují podle objemu či hmotnosti výrobku či účinné látky v něm (destiláty) či počtu (cigarety). Toto zboží je nadále předmětem daně z přidané hodnoty. Hlavní důvod těchto daní je jistě fiskální, plnění státních rozpočtů. Těmito daněmi se však rovněž ze zdravotně-pořádkových, resp. strategicko-ekologických důvodů tlumí spotřeba.

Smyslem harmonizace spotřební daní v Evropské unii je minimalizace narušení vnitřního trhu. Unifikuje se konstrukce, vymezuje se kompetence a stanoví minimální sazby. Tradiční zdanění uhlovodíkových paliv a maziv

se rozšířilo o další energetické produkty: uhlí, zemní plyn a elektřinu. Reálné rozdíly v dani, která představuje podstatnou část ceny pro spotřebitele, přesto představují pobídku pro nákupní turistiku. Stanoví se proto maximální objemy piva, vína a destilátů / likérů, respektive cigaret a dalších tabákových výrobků, jejichž přivezení z jiného členského státu se považuje za uspokojování osobní potřeby. Za účelem dodržení těchto omezení směřjí členské státy provádět namátkové kontroly osob překračující státní hranice.

2.15 Výběr DPH a spotřebních daní

Právo EU a členské státy postupně rozšířily okruh podnikatelských subjektů, které jsou plátcí DPH též o malé subjekty, přičemž je v mnoha případech výhodné být plátcem daně dobrovolně. Podnikatelské subjekty odesílající zboží do jiných členských států a přijímající z nich pravidelně hlásí daňovému správci tyto události. Daňové správy jednotlivých členských států EU si pak vyměňují údaje pro zabránění daňových úniků. Podrobnosti kooperace stanoví legislativa EU. Činnost daňových správ nicméně koordinuje generální ředitelství „daně a celní unie“ (DG-TAXUD) Evropské komise.

2.16 Odstranění celních kontrol na vnitřních hranicích

Výše popsaný režim odstranění cel a vnitřního zdanění zboží nepřímými daněmi umožnil odstranění celních kontrol na společných hranicích. Tyto celní kontroly sloužící po odstranění cel mimo jiné řádnému výběru DPH a spotřebních daní a statistice mezistátního obchodu přestaly být výhodné. Převoz zboží mezi členskými státy se tak urychlil. Celní správy členských států tak mohly zeštíhlit, respektive vedle zabezpečování celní politiky EU (níže) jako klíčovou součást vnější obchodní politiky plnit též další úkoly nejen při výběru daní, ale též další kontrole zboží a osob.

2.17 Zemědělská politika

Zbožím těšící se volnému oběhu jsou též zemědělské výrobky a z nich vyrobené potraviny. Jejich výroba a zpracování je však předmětem zvláštní zemědělské politiky EU. Společnou zemědělskou politiku stanovuje Evropská unie mimořádně rozsáhlou a často měnící se legislativou. Iniciativu

a koordinaci zabezpečuje generální ředitelství „Zemědělství a rozvoj venkova“ (DG-AGRI) Evropské komise, provedení pak příslušná ministerstva, úřady, instituce, agentury a fondy členských států. Společná zemědělská politika zahrnuje vedle kvalitativních požadavků na zemědělské výrobky jako suroviny pro výrobu potravin (kapitola 3) též masivní dotace a subvence zemědělcům, ale také omezení výroby produkčními kvótami. Tato opatření mají dopad na ceny produkce a zprostředkovaně tedy též na daně.

2.18 Jednotná celní politika EU

Evropská společenství se po přechodném období (výše) stala celní unií. Má jednotnou celní politiku vůči dovozům ze třetích států. Vývoz zboží je obecně volný, osvobozený od cel a od vnitřních daní. Prameny unifikované úpravy představují zejména tzv. celní kodex, předpis upravující celní odbavení a výběr cel, dále tzv. celní sazebník, seznam zboží (tzv. kombinovaná nomenklatura) a pro ně stanovených celních sazeb při dovozu obecně ze světa, ze členských států WTO a tzv. preferenční sazby. Celní politika EU je obecně liberální, mnohé celní sazby jsou nulové, výjimku představuje zemědělská produkce.

2.19 Výběr cel členskými státy a koordinace EU

Celní odbavení, výběr cel, prohlídky a potlačování pašování zboží z nečlenských států zabezpečují nicméně členské státy vlastní celní správou a dalšími orgány. Organizaci stanoví svými zákony a dalšími právními předpisy. Celnice zřizují členské státy na hraničních přechodech s nečlenskými státy, v námořních a říčních přístavech a na mezinárodních letištích, přičemž značnou část odbavení dovozu a vývozu zabezpečují tzv. vnitrozemské celnice. Členské státy pomocí svých celních správ, dalších úřadů a orgánů činných v trestním řízení zabezpečují správní a trestní postih celních deliktů, pašování včetně pašování narkotik a dalších zakázaných předmětů. Evropská unie nevytváří vlastní celní správu, spolupráci celních správ členských států nicméně koordinuje již zmíněné generální ředitelství „daně a celní unie“ (DG-TAXUD) Evropské komise.

2.20 Světová obchodní organizace (WTO), Světová celní organizace (WCO) a Evropská unie

Evropská unie a její členské státy se podílí na uvolnění mezinárodního zboží obchodu na základě celosvětového právního rámce, jímž je od roku 1947 Všeobecná dohoda o clech a obchodu (*GATT – General Agreement on Trade and Tariffs*) a ji doplňující dohody sjednané v souvislosti se založením celosvětové mezinárodní organizace pro tento účel, již je od roku 1994 Světová obchodní organizace. Mnohostranný rámec stanoví nejvyšší přípustnou výši cel na jednotlivé druhy zboží. Členské státy WTO či obchodní bloky, jakým je právě Evropská unie, musejí na základě doložky nejvyšších výhod uplatňovat stejnou politiku na dovoz zboží z jiných členských států WTO. Výjimkou jsou zóny volného obchodu a celní unie, takovou se stala Evropská společenství a je Evropská unie. WTO zajišťuje řešení sporů mezi státy týkající se závazků. Standardizaci správy cel též za účasti Evropské unie a jejich členských států zabezpečuje Světová celní organizace (*WCO – World Customs Organization*).

Legislativa

Směrnice Rady 92/83/EHS ze dne 19. 10. 1992 o harmonizaci struktury spotřebních daní z alkoholu a alkoholických nápojů.

Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. 10. 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny.

Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. 11. 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty.

Směrnice Rady 2008/118/ES ze dne 16. 12. 2008 o obecné úpravě spotřebních daní (...).

Nařízení Rady 904/2010 ze dne 7. 10. 2010 o správní spolupráci a boji proti podvodům v oblasti daně z přidané hodnoty.

Směrnice Rady 2011/64/EU ze dne 21. 6. 2011 o struktuře a sazbách spotřební daně z tabákových výrobků.

Nařízení Rady 389/2012 ze dne 2. 5. 2012 o správní spolupráci v oblasti spotřebních daní.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady 952/2013 ze dne 9. 10. 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie.

Prováděcí nařízení Komise 2015/2447 ze dne 24. 11. 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením nařízení EPaR 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie.

Prováděcí nařízení Komise 2021/414 ze dne 8. 3. 2021 o technických postupech pro vývoj, údržbu a používání elektronických systémů pro výměnu a uchování informací podle nařízení EPaR 952/2013 (výše).

Judikatura

Rozsudek SD ze dne 5. 2. 1963 o otázce *Tariefcommissie* (Nizozemsko) ke sporu *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos proti Nederlandse administratie der belastingen*, 26-62, 00003, ECLI:EU:1963:1.

Rozsudek SD ze dne 10. 12. 1968 o žalobě *Komise ES proti Italské republice – starožitnosti*, 7-68, 00617, ECLI:EU:C:1968:51.

Rozsudek SD ze dne 13. 12. 1973 o otázce *Arbeidsrechtbank Antwerpen* (Belgie) ke sporu *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders proti NV Indiamex a Feitelijke Vereniging De Belder*, 37,38-73, 01609, ECLI:EU:C:1973:165.

Rozsudek SD ze dne 31. 5. 1979 k otázce *Tribunal d'instance de Lille* (Francie) ke sporu *SARL Denkavit Loir proti République française – administration des douanes*, 132/78, ECLI:EU:C:1979:139.

Rozsudek SD ze dne 27. 2. 1980 k žalobě *Komise ES proti Francouzské republice – „Whisky a koňak“*, 168/78, 00347, ECLI:EU:C:1980:51.

Rozsudek SD ze dne 27. 2. 1980 k žalobě *Komise EU proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irsku – „pivo a víno“*, 170/78, 02265, ECLI:EU:C:1983:202.

Rozsudek SD ze dne 9. 5. 1985 k otázce Tribunal de grande instance de Belfort (Francie) ke sporu *M. Humblot proti Directeur des services fiscaux*, 112/84, 01367, ECLI:EU:C:1985:185.

Rozsudek SD ze dne 5. 4. 1990 k žalobě *Komise ES proti Řecké republice – automobily*, C-132/88, I-01567, ECLI:EU:C:1990:165.

Rozsudek SD ze dne 16. 12. 1992 o otázce *Rechtbank van eerste aanleg Turnhout* (Belgie), C-17/91, I-06523, ECLI:EU:C:1992:514.

Rozsudek SD ze dne 9. 9. 2004 o otázce *Commissione tributaria provinciale di Massa Cyrrara* – Itálie, C-72/03, I-08027, ECLI:EU:C:2004:506.

Rozsudek SD ze dne 12. 1. 2006 k otázce *High Court of Justice (England and Wales)* ke sporům *Optigen Ltd, Fulcrum Electronics Ltd a Bond House Systems Ltd*, C-354,355,484/03, I-00483, ECLI:EU:C:2006:16.

3 Oběh zboží II – administrativní aspekty a zboží standardy

3.1 Generální rámec a konkrétní standardy

Odstranění cel v obchodu mezi členskými státy ES/EU a zvládnutí zdanění (kapitola 2) obrátilo pozornost na překážky pohybu, prodeje a použití zboží. Tyto překážky vyplývají z uplatnění nejrůznějších organizačních, technických, hygienických požadavků členských států EU vyjádřených jejich předpisy. Některé takové požadavky mohou být ochranné. Většina však sleduje určitý veřejný zájem. Nepřekvapí tedy, že tyto požadavky jsou opakovaně předmětem posuzování, zda jsou slučitelné s právem EU.

SFEU poskytuje pro posouzení těchto omezení obecné východisko ve stručných ustanoveních zakazujících množstevní omezení a takzvaná opatření s rovnocenným účinkem jednotlivě ve vztahu k dovozu (čl. 34 SFEU) a k vývozu (čl. 35) při stanovení výjimek (čl. 36). Tento zákaz a tyto výjimky se staly předmětem obsáhlé judikatury Soudního dvora a živých odborných debat. Zejména v případě opatření s rovnocenným účinkem lze hovořit o soudním dotvoření práva. Zároveň se zmocňuje Evropská unie (čl. 114 SFEU) harmonizovat či unifikovat standardy výroby a užívání jednotlivých druhů zboží. Tato konkrétní legislativa EU se uplatní v každodenních situacích týkajících se konkrétního zboží. Přiblížení si tedy zde zaslouží obojí.

3.2 Kvóty, jejich zákaz a jeho neporušování

Oběh zboží mezi členskými státy EU, tedy dovoz, vývoz a průvoz určitých výrobků, nesmějí ztěžovat množstevní omezení neboli kvóty. V mezinárodním obchodě zbožím tyto kvóty jednotlivé státy uplatňují na zboží tehdy, když na jedné straně chtějí chránit jeho domácí výrobce, ale na druhé straně nechťejí narušit zásobování. Kvóty se úzce propojují se cly. Stanoví se bezcelní kvóta, zatímco dovoz nad tuto kvótu je předmětem vyššího, často prohibitivního cla. Kvóty takto uplatňuje celní správa. Kvóty se uplatňují rovněž tehdy, chce-li stát udržet vývoz určitých výrobků v omezeném rozsahu

pro zajištění domácího trhu. Nejvíce státy kvóty uplatňují na zemědělské a textilní výrobky.

V Evropských společenství a v Evropské unii se nicméně vlastně skoro žádné kvóty nedají ukázat. Příkladně chybí judikatura Soudního dvora, která by takové kvóty identifikovala, aby se následně zvažovala jejich ospravedlnitelnost níže vysvětlovanými důležitými zájmy. Společná správa kvót se cly činí jejich zavedení při odstranění celních kontrol na společných hranicích obtížné. Kvóty se nezavedly ani při nedostatku některých výrobků při propuknutí pandemie COVID-19, kdy členské státy nebývale zakazovaly jejich vývoz. Lze tedy jen spekulovat, za jakých okolností by se kvóty mohly ospravedlnit a zda by se přímo za kvóty považovaly třeba též omezení vývozu odvozovaná od požadavku zachování stanovených zásob. Takové řešení by bylo myslitelné při nedostatku zemního plynu či elektřiny v následujících měsících a letech.

3.3 Vymezování opatření s rovnocenným účinkem

Zákaz opatření s rovnocenným účinkem jako jsou kvóty je tedy základem volného pohybu zboží. Počátkem 70. let 20. století, kdy odstranění cel umožnilo zaostřit pozornost na netarifní překážky, usilovala Evropská komise vystihnout opatření demonstrativním výčtem pomocí směrnice 70/50.

Iniciativu však převzal Soudní dvůr. Svou linií judikatury postupně vymezil, co tato opatření představují. Rozsudkem *Dassonville*, 8/74, vysvětlujícím právo EHS pro požadavky na dokladování původu mezi obchodníky pře vymezil opatření s rovnocenným účinkem mimořádně široce, jestliže se „*veškerou obchodní právní úpravu členských států, která by mohla ať přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Společenství, je třeba považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením.*“

Toto mimořádně široké pojetí obecně zakázaných praktik členských států pochopitelně členské státy znejistělo. Široká paleta nejrůznějších zákazů, omezení, požadavků a předpokladů stanovených členskými státy tedy hrozila být nelegální. Lze předpokládat, že při uplatňování některých těchto opatření státy začaly být opatrnější, ale také ochotnější přijmout legislativu harmonizující požadavky na výrobky.

Výklad však bylo potřeba upřesnit též na úrovni komunitární justice. Příležitost poskytl během několika let případ uplatnění požadavku na minimální 25% podíl (nepřesně „obsah“) alkoholu v destilátech a likérech na dovážený likér s nižším podílem alkoholu. Podrobné odůvodnění rozsudku *Rewe Central (Cassis de Dijon)*, 120/78, vysvětluje, za jakých předpokladů opatření členského státu dopadající na dovážené zboží opatřením s rovnocenným účinkem není, a tudíž není zakázané. Opatření se musí uplatňovat nerozdílně na dovážené zboží stejně jako na zboží domácí. Tento takzvaný kategorický požadavek musí sledovat některý důležitý důvod, podle tohoto rozsudku daňový dohled, ochranu spotřebitele, ochranu zdraví či poctivý obchodní styk. Opatření musí být rozumné a přiměřené. Členské státy se žádají, aby uznávaly výrobky vyrobené při dodržení předpisů jiných členských států, přestože těm domácím neodpovídají. V případě samotném nicméně byl stanovený požadavek přehnaný a nerozumný, neboť alkoholické nápoje samozřejmě spotřebitelé svedou ředit a běžně tak činí, přičemž výhoda nižší ceny při udávání podílu alkoholu je toliko zdánlivou a na každý pád neospravedlňující zákaz.

Soudní dvůr ve své rozsáhlé judikatuře označil za vesměs nepřijatelné opatření s rovnocenným účinkem nejrůznější požadavky mimo jiné předpisy týkající se vlastností výrobků, zákazy užívat určitý název, není-li zcela závadějící. Obecně lze uvést, že Soudní dvůr je poměrně přísný při posuzování požadavků týkajících se výrobků samotných, neboť ty je obtížné přizpůsobovat požadavkům členského státu prodeje.

3.4 Odlišení opatření bez srovnatelného účinku

Po nejrůznějších nezřetelných signálech Soudní dvůr zásadně změnil svůj přístup rozsudkem *Keck a Mithouard*, C-267/91 a C-268/91. V daném případě měli být za francouzským právem zakázaný prodej zboží obstaraného v jiném členském státě pod nákupní cenou za účelem přilákání zákazníku postižení provozovatelé obchodu. Soudní dvůr dovodil, že toto opatření nepředstavuje opatření s rovnocenným účinkem a není tudíž zakázané.

Podobně Soudní dvůr vyhodnotil například omezení prodejní doby včetně zákazu nedělních či víkendových prodejů, určení, že některé hraniční produkty jako třeba kojenecké mléko se musejí prodávat pouze v lékárnách, regulace cen, regulace a restrikce reklamy včetně jejího absolutního zákazu,

vytvoření a udržování tabákového monopolu či monopolu na alkoholické nápoje. Obecně lze konstatovat, že se v těchto případech jedná o opatření týkající se prodeje příslušných výrobků, nikoli výrobků samotných. Těm se lze přizpůsobit, navíc mají většinou srovnatelný dopad na výrobky dovážené z jiných členských států a výrobky domácího původu.

3.5 Obtížné hledání rovnováhy

Jako příklad důrazu na hladký obchod mezi členskými státy lze uvést rozsudek *Komise proti Dánsku – „nevratné lahve“*, 302/86. V tomto případě Soudní dvůr shledal neospravedlnitelné ochranou životního prostředí požadavek na dovoz lahvovaného piva a dalších nápojů nad určitý objem ročně pouze ve schválených typech lahví, které se zálohují.

Naopak jako opatření, která sice činí dovoz příslušných výrobků zbytečným a představujícím tedy opatření s rovnocenným účinkem shledal Soudní dvůr rozsudkem *Komise proti Itálii – motoveicoli*, C-110/05, zákaz připojování přívěsů za motocykly, mopedy a srovnatelná jednostopá vozidla, nicméně je ospravedlnitelný bezpečností silničního provozu.

3.6 Povinné členské státy, soukromé osoby zprostředkovaně

Právo EU zakazuje opatření s rovnocenným účinkem členskými státy. Za stát je třeba považovat též jednotky územní samosprávy, profesní samosprávu, jménem státu jednající instituce. Tyto požadavky včetně těch ve světle práva EU nepřipustných však mají při obchodním styku pochopitelně kupující sklon přenášet na výrobce. Nepřipustná je též nečinnost vůči demonstračním blokádám zahrnujícím ničení dováženého zboží, jak zdůraznil rozsudek *Komise proti Francii – blokády*, C-265/95.

3.7 Výjimky ze zákazu

SFEU připouští ze zákazu kvót a opatření s rovnocenným účinkem vůči dovozu z jiných členských států a vývozu do těchto států výjimky. Tyto tzv. legislativní výjimky se stanoví taxativně. Za justiční výjimky se pak dají považovat kvůli kolísajícímu pojetí opatření s rovnocenným účinkem

těž výše naznačené kategorické požadavky. To otevírá prostor pro širší než restriktivní výklad zdůrazňovaný Soudním dvorem stejně jako doktrínou v případech legislativních výjimek.

3.8 Požadavek přiměřenosti a nešikanování

Podle SFEU nesmějí být opatření omezující dovoz či vývoz zboží přemrštěná. Jako příklad přehnaného opatření zavrženého Soudním dvorem rozsudkem *Komise proti Velké Británii – UHT mléko*, 124/81, lze uvést požadavek, aby se trvanlivé mléko vyrobené technologií UHT a balené do obalů tetrapak zpracovávalo pouze na domácích výrobních linkách podléhajícím národním standardům a kontrolám. Obhajoba hrozbou šíření slintavky a kulhavky při krmením neošetřeným či vadně ošetřeným kravským mlékem byla shledána přehnaná, jestliže též další státy měly srovnatelné standardy a kontroly této produkce, přičemž užívání inovativní technologie na základě patentu se spojovalo s dodržováním přísnějších standardů. Zdůraznit je v tomto ohledu na místě, že v 80. letech chyběly harmonizované či unifikované standardy.

3.9 Ochrana života a zdraví lidí, zvířat a rostlin

Soudní dvůr široce připouští opatření na ochranu života a zdraví lidí, zvířat a rostlin ve vztahu k výrobkům stejně jako způsobům jejich prodeje. Nebyť harmonizace či unifikace standardů pro řadu výrobků, výjimka by se určitě využívala soustavně a důvody by zpravidla byly přesvědčivé, neboť závažné výrobky dokáží ohrozit život a zdraví svých uživatelů, ba mít dopady pro obecnou bezpečnost. Soudní dvůr připustil mimo jiné monopol lékáren, monopol optiků, technické kontroly ojetých vozidel a mnohé další. Stejně tak však Soudní dvůr v dalších případech shledal požadavky ospravedlnované ochranou zdraví přemrštěné.

Začátkem pandemie COVID-19 členské státy EU zavedly nebyvalá omezení vývozu nejenom léčivých přípravků, ale též nedostatkového sanitárního materiálu (roušky, respirátory, ochranné rukavice, ochranné oděvy, desinfekční prostředky), následně se sledovala dostupnost též zdravotnických přístrojů či in-vitro diagnostických prostředků, které při prevenci a terapii této nákazy sehrávaly důležitou roli.

3.10 Ochrana veřejného bezpečnosti, pořádku a mravnosti

Soudní dvůr byl poměrně ochotný připustit různé přístupy jednotlivých členských států ES/EU například vůči dovozu a prodeji pornografických materiálů, pochopitelně pokud se zakazuje jejich domácí produkce. Podobně veřejný pořádek ospravedlní přísná omezení dovozu a držení osobních zbraní, pokud je srovnatelně přísná národní politika. Kvůli národní bezpečnosti Soudní dvůr připustil rozsudkem 72/83 *Campus Oil* dokonce jednoznačné upřednostnění domácího producenta za účelem jeho konkurenceschopnosti v příkázaném odběru ropných výrobků od národní rafinerie.

3.11 Ochrana kulturního bohatství

Členské státy mohou v rámci své kulturní politiky vymezovat starožitnosti a umělecká díla, jejichž vývoz se zakazuje, přípustný však není poplatek za vývoz těchto předmětů (kapitola 2). Ve vazbě na mezinárodní závazky Evropská unie zakotvila dokonce rámec pro navrácení kulturních statků do členských států svého původu.

3.12 Ochrana duševního vlastnictví

Důvodem nevpuštění zboží legálně vyrobeného a obchodovaného v jednom členském státě na trh druhého členského státu či dokonce jeho zabavování a postihu obchodníka smí být porušení práv duševního vlastnictví. Příčinou je rozdílná ochrana průmyslových práv, jmenovitě ochranné známky zapsané či patenty na vynálezy udělené pouze v některých členských státech. Evropská unie sice harmonizovala práva duševního vlastnictví, práva autorská, výkonných umělců a práva příbuzná, patenty na vynálezy, ochranné známky, chráněné označení původu a další právo duševního vlastnictví. Lze registrovat unijní (komunitární) ochrannou známku. Dlouhodobě Evropská unie usiluje zavést jednotný patent. Roztříštěnost některých práv duševního vlastnictví však přetrvává. Jejich uplatnění znamená nutně omezení pohybu zboží mezi členskými státy. Přesto se neuplatní bezvýjimečně. Držitel ochranné známky nemůže bránit nákupu a následnému prodeji v jiném členském státě, nastává tzv. unijní (tenkrát komunitární) vyčerpání

práva. Jak Soudní dvůr uvedl rozsudkem C-355/96 *Silhouette v. Hartlauer*, toto však neplatí při uvedení na trh v nečlenském státě.

3.13 Harmonizace a unifikace standardů

Evropské hospodářské společenství již od 60. let postupně svými směrnici harmonizovalo předpisy členských států týkající se jednotlivých skupin či druhů zboží. Tyto předpisy stanoví jak materiální standardy týkající se složení, uspořádání, obalů, označování a dalších vlastností zboží cestou příkazů (povinné náležitosti), tak cestou zákazů (vyloučené vlastnosti), tak postupy prověřování těchto vlastností a jejich osvědčování pro účely snadného obchodu mezi členskými státy. Starší směrnice vesměs ponechávaly členským státům ES prostor pro přísnější úpravu, novější směrnice byly podrobnější. Během posledních desetiletí leckteré tyto standardy začala Evropská unie unifikovat, na místo národního práva se tedy uplatní nařízení.

Harmonizované či unifikované standardy pochopitelně rovněž mohou představovat pro výrobce či obchodníka ztížení situace, pochopitelně se však nelze dovolávat zákazu opatření s rovnocenným účinkem proti jejich provedení členským státem. Takto Soudní dvůr například rozsudkem *Berendse-Koenen*, C-246/98, potvrdil, že opatřením s obdobným účinkem nepředstavuje postih porušení zákazu podávání určitých veterinárních antibiotik skotu, respektive obchodu s nimi, požadovaným směrnici EHS.

3.14 Technická normalizace

Technická normalizace předchází založení Evropských společenství a Evropské unie. Ve vyspělých státech světa se během 20. století rozvinula technická normalizace. Leckteré standardy nejdříve stanovovali sami výrobci, vedle sebe pak mnohdy existovaly nekompatibilní výrobky, což ztěžovalo údržbu, opravu, propojitelnost jednotlivých soustav. Užitečná se tak ukázala být normalizace těchto technických standardů. Tato normalizace se pochopitelně nejdříve odehrávala na národní úrovni. Věnovaly se jí rozmanité uspořádané národní normalizační asociace, instituty, agentury či orgány. Kvůli rozmachu mezinárodního obchodu začaly mezinárodně spolupracovat, celosvětovou organizací je Mezinárodní organizace pro standardizaci (*ISO – International Organization for Standardization*).

Jako příklad srozumitelný čtenáři lze uvést standard elektřiny v rozvodné síti v Evropě v podobě napětí jedno/třífázové 230/380 V, frekvence 50 Hz včetně podoby elektrických zásuvek. Tento standard se v jednotlivých státech prosazoval řadu desetiletí a dodnes mezi evropskými státy přetrvávají rozdíly, vyžadující na cestách do některých zemích redukce, ba transformátory.

Nepřekvapí, že technickou normalizaci začaly státy podněcovat, požadovat a v některých případech provádět. Na technické normy vzešlé z technické normalizace se v mnoha případech státy odkazovaly při stanovování požadavků na zboží svými předpisy.

Evropská společenství se od počátku podílely na panevropské koordinaci technické normalizace, kterou představují struktury Evropský výbor pro normalizaci (*CEN – Comité européen de normalisation*), Evropský výbor pro normalizaci v elektrotechnice (*CENELEC – Comité européen de normalisation electrotechnique*).

Podobně jako jednotlivé státy světa včetně členských států též Evropské společenství / Evropská unie prošla obdobím snahy určovat všechny technické normy. Nakonec však převážil a v roce 1985 se vyhlásil volnější postoj. Tento „nový přístup“ opírá o zásady, že harmonizace či unifikace právními předpisy sleduje veřejné zájmy, zatímco technické normy vytvářené normalizačními institucemi zůstávají dobrovolné. Zároveň je třeba zdůraznit, že dodržení rovněž těchto dobrovolných technických norem bývá obvyklým požadavkem ve veřejných zakázkách, zakotvují je běžně kupní smlouvy mezi soukromými výrobci a odběrateli, takže ve výsledku se vesměs dodržují.

3.15 Posuzování shody

Nejsou-li stanovené zvláštní požadavky a nepůsobí-li pro jejich prosazování jejich dodržování jednotlivé správní úřady, tak je kontrola výrobků komercializovaná a privatizovaná. Posouzení (ověření) shody výrobku s technickými normami provádějí jednotlivé subjekty posuzování shody. Jako subjekty posuzování shody působí v jednotlivých státech různé podniky, ústavy či sdružení. Zkušebnictví je předmětem akreditace, kterou provádí státem určený vnitrostátní akreditační orgán.

Výrobky, u kterých byla ověřena shoda s legislativními požadavky včetně výše uvedených technických norem, smějí být označené (nařízení 765/2008, rozhodnutí 768/2008) zkratkou CE (ve vymezené grafické podobě), vykládané vesměs jako „Conformité européenne“ („evropská shoda“) či „Communauté européenne“ (Evropské společenství).

3.16 Obecné standardy uznávání a zajištění bezpečnosti

Pro uznávání výrobků z jiných členských států podněty opakovaně dával Soudní dvůr vykládající obecná ustanovení. Evropská unie nicméně po dlouhém vývoji legislativně zakotvila jednotný rámec pro toto uznávání, rozhodly-li se pro něj členské státy.

Pro nepotravinářské výrobky se stanoví standardy pro zajištění jejich bezpečnosti pro uživatele. Stanoví se zásady, podle kterých se posuzuje bezpečnost určitého výrobku včetně ohledů na uživatele. Zřizuje se systém včasného varování (*RAPEX – Rapid Exchange of Information System*) umožňující stažení závadného výrobku obchodníky a jeho neuzití spotřebiteli.

3.17 Potraviny

Potraviny představují určitě jeden z klíčových druhů výrobků podrobených zvláštní právní regulaci EU. Tato regulace ze své podstaty navazuje na komplexní regulaci zemědělské produkce, které se ve členských státech týká společná zemědělská politika (kapitola 2). Stanoví se jednotný hygienický standard pro výrobu, obchod a zpracování potravin včetně přípravy pokrmů v restauracích, jídelnách či bufetech. Vytváří se mechanismus rychlé odpovědi za účel stažení závadných potravin z trhu (*RASFF – Rapid Alert System for Food and Feed*). Standardem je poctivé uvádění složení jednotlivých potravin.

V řadě států světa jsou ustálené představy ohledně označování. Národních požadavků na potraviny, jejich zpracování, prodej a související označení se týkala celá řada sporů řešených rovněž Soudním dvorem. Jako příklad opatření shledaného nedůvodným rozsudkem *Komise proti Německu „Reinheitsgebot“*, 178/84, lze uvést zákaz dovozu piva vyrobeného s použitím jiných surovin než vody, sladu, chmele a kvasnic.

3.18 Léčivé přípravky a zdravotnické prostředky

Harmonizace práva léčivých přípravků (léků) členských států se datuje již od 60. let 20. století. Středobodem je autorizace (registrace) úřadem na základě ověření účinnosti a bezpečnosti na základě poznatků zachycených odbornou literaturou či klinickými studiemi. Bezpečnost a účinnost se důsledně sleduje též při užívání (farmakovigilance) Právní úprava je již smíšená, kodifikační směrnici pro národní správu léčiv doplňuje nařízení pro centralizovanou správu. Inovativní léčivé přípravky autorizuje Evropská léková agentura (EMA), ty starší. Standardy pro zdravotnické prostředky a in-vitro diagnostické zdravotnické prostředky Evropská unie již dokonce unifikovala. Léčivé přípravky a zdravotnické prostředky jsou kvůli dostupnosti pro obyvatelstvo a převládající veřejné úhradě též předmětem cenové regulace, která vedla k častému následnému obchodování mezi členskými státy konkurenčními obchodníky (tzv. paralelní obchody), kterým se držitelé autorizací snažily bránit různými prostředky včetně označení chráněného ochrannými známkami a balením. Rovnováhu mezi těmito zájmy, veřejným zájmem na bezpečnosti léčivých přípravků a integrací hledal Soudní dvůr např. rozsudkem *Centrafarm*, 3/78.

3.19 Dopravní prostředky

Dopravní prostředky pro jednotlivé druhy dopravy jsou předmětem řady závazných standardů kvůli bezpečnosti. Tyto standardy se vytvářejí běžně v souvislosti s vnitrostátní, celoevropskou či celosvětovou regulací příslušného druhu dopravy: silniční, železniční, letecké, říční či námořní, včetně nástrojů kombinované dopravy jako zvláštního druhu služby (kapitola 8). U některých druhů dopravy převažuje činnost jiné mezinárodní organizace, jako Mezinárodní organizace pro civilní letectví (*ICAO – International Civil Aviation Organization*). Přesto je legislativní angažmá EU značné, byť se často děje ve spolupráci se širšími strukturami, jakou je Evropská hospodářská komise Organizace Spojených národů (*UNECE – United Nations Economic Commission for Europe*). Jako příklad by bylo možné uvádět celý soubor směrnic a nařízení pro osobní a nákladní automobily, autobusy, motocykly a další motorová vozidla. Cílem je především bezpečnost řidičů, cestujících,

ale také veřejnosti v rámci silničního provozu. Jednotlivá vozidla by měla být způsobilá provozu ve všech členských státech. Předpokladem legálního provozu automobilu či jiného vozidla je jeho homologace. Také se předepisují periodické technické kontroly. Rostoucí pozornost se týká emisí škodlivin. Snižování emise skleníkových plynů se sleduje požadavkem na nižší spotřebu v případě nově vyráběných automobilů.

3.20 Stavebniny

Samotná výstavba budov je záležitostí členských států, ba do značné míry jejich územní samosprávy. Ty stanovují postupy územního plánování, povolení stavby a její sledování ohledně statiky, požární bezpečnosti a použitelnosti pro zamýšlené účely. Samotná výstavba je službou, která může být předmětem přeshraničního poskytování (kapitola 8). Součástí těchto požadavků jsou však nároky na stavebniny. Těmi jsou pochopitelně především nosnost, požární bezpečnost, zdravotní nezávadnost a rostoucí měrou též očekávání ohledně energetické náročnosti budovy. Oproti jiným výrobkům jsou tato očekávání vztažena na výrazně delší dobu, vždyť budovy mají vydržet století a déle. Stavebniny samozřejmě mohou být předmětem mezinárodního obchodu. Evropská unie nyní již standard pro stavebniny navazující na obecný standard normovaného zboží (výše) sjednocuje.

3.21 Tlaková zařízení jako příklad

Jako příklad průmyslových výrobků a zařízení, který je předmětem harmonizace, lze uvést tlaková zařízení. Rozlišují se malá a drobná nízkotlaková zařízení a zařízení průmyslová. Předmětem standardizace podle výše uvedených obecných postupů je jejich výroba a montáž na místě za účelem zajištění funkčnosti a bezpečnosti na místě. Podobně jako v případě stavebnin konkrétní úprava navazuje na obecný standard normovaného zboží.

3.22 Živá zvířata

Zvířata (živočichové) jsou velmi kategorií už s ohledem na druhovou rozmanitost. Na jedné straně jsou zbožím a jako takové předmětem obchodu. Některé druhy se chovají na maso a další produkty a za tímto účelem

se po vykrmení usmrcují. Na druhé straně se zvířata chrání před nadbytečným utrpením. Vzácné druhy živočichů jsou předmětem ochrany kvůli svému ohrožení. Zvířata potřebují komplexní veterinární péči a dozor též pro zabránění šíření nálezů. Právo EU věnuje pozornost převážení hospodářských zvířat jak hospodářských zvířat, ale také cestování domácích „mazlíčků“ se svými „pány“. Celní služby zabezpečují sledování převážení vzácných druhů ve vazbě na mezinárodní úmluvy.

3.23 Odpady

Jak bylo uvedené (kapitola 2), též odpady se považují za zboží. Jakkoli většinou platí ten, kdo se odpadů potřebuje zbavit, mají tedy vesměs zápornou cenu. To totiž neplatí vždy, cena může být též kladná a je to žádoucí. Třídění, spalování a recyklace svedou totiž z leckterých odpadů učinit druhotné suroviny. Přesto odpady předmětem volného oběhu nejsou, jak vysvětlil Soudní dvůr rozsudkem *Komise proti Belgii – valonské skládky*, C-2/90. Kvůli ochraně životního prostředí není žádoucí, aby se nadměrně převážely a svážely. Dle zásad EU (čl. 191 odst. 2 SFEU) se odpady mají zpracovávat či zneškodňovat co nejbližší místu svého vzniku. V rámci politiky ochrany životního prostředí Evropská unie stanoví pro odpadové hospodářství standardy nařízením a směrnicemi. Též celosvětové mezinárodní smlouvy žádají, aby se o své odpady postaraly jednotlivé státy a nebyly předmětem mezinárodního „obchodu“.

3.24 Politiky a standardy ve vnějším obchodu

Výše shrnutá opatření a omezení mají běžně obdobu ve vnějším obchodu. Jsou tedy součástí vnější obchodní politiky, jež se stala kompetencí Evropské unie. Jako důležitý trh pro výrobce ze řady zemí světa je Evropská unie schopná prosadit celou řadu svých standardů též za svými hranicemi. Mnohé nečlenské státy tyto standardy uplatňují nejenom vůči vývozům do Evropské unie, nýbrž obecně, nemajíc rozvinuté standardy vlastní.

Ohledně vývozu pak Evropská unie společně se členskými státy prosazuje mimo jiné zákazy a omezení vývozu zbraní a tzv. zboží dvojího užití do států považovaných v rámci společné zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky za hrozbu pro mír a bezpečnost.

Legislativa

Směrnice Komise ze dne 22. 12. 1969 založená na čl. 33 odst. 7 o zrušení opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu, na která se nevztahují jiné předpisy přijaté na základě Smlouvy o EHS.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/83/ES ze dne 6. 11. 2001 o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES ze dne 3. 12. 2001 o obecné bezpečnosti výrobků.

Nářízení Evropského parlamentu a Rady 726/2004 ze dne 31. 3. 2004, kterým se stanoví postupy Společenství pro registraci humánních a veterinárních léčivých přípravků a dozor nad nimi a kterým se zřizuje Evropská agentura pro léčivé přípravky.

Nářízení Evropského parlamentu a Rady 852/2004 ze dne 29. 4. 2004 o hygieně potravin.

Nářízení Rady 1/2005 ze dne 22. 12. 2004 o ochraně zvířat během přepravy a souvisejících činností (...).

Nářízení Evropského parlamentu a Rady 765/2008 ze dne 9. 7. 2009, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh (...).

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 768/2008/ES ze dne 9. 7. 2008 o společném rámci pro uvádění výrobků na trh (...).

Nářízení Rady 428/2009 ze dne 5. 5. 2009, kterým se zavádí režim Společenství pro kontrolu vývozu, přepravy, zprostředkování a tranzitu zboží dvojího užití.

Nářízení Evropského parlamentu a Rady 305/2011 ze dne 9. 3. 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh (...).

Nářízení Evropského parlamentu a Rady 1024/2012 ze dne 25. 10. 2012 o správné spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu (...)(„nářízení o systému IMI“).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/60/EU ze dne 15. 5. 2014 o navrácení kulturních statků neoprávněně vyvezených z území členského státu (...).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/68/EU ze dne 15. 5. 2014 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání tlakových zařízení na trh.

Nářízení Evropského parlamentu a Rady 2015/479 ze dne 11. 3. 2015 o společných pravidlech vývozu.

Nářízení Evropského parlamentu a Rady 2017/745 ze dne 5. 4. 2017 o zdravotnických prostředcích (...).

Nářízení Evropského parlamentu a Rady 2017/746 ze dne 5. 4. 2017 o diagnostických zdravotnických prostředcích in vitro (...).

Nářízení Evropského parlamentu a Rady 2018/858 ze dne 30. 5. 2018 o schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla o dozoru nad trhem s nimi.

Nářízení Evropského parlamentu a Rady 2019/515 ze dne 19. 3. 2019 o vzájemném uznávání zboží uvedeného v souladu s právními předpisy na trh v jiném členském státě (...).

Judikatura

Rozsudek SD ze dne 11. 7. 1974 o otázce Tribunal de premiere instance de Bruxelles (Belgie) k případu *Procureur du Roi proti Benoit a Gustave Dassonville*, 8-74, 00837, ECLI:EU:C:1974:82.

Rozsudek SD ze dne 10. 10. 1978 o otázce Arrondissementsrechtbank Rotterdam (Nizozemsko) ke sporu *Centrafarm BV proti American Home Products Corporation*, 3/78, 01823, ECLI:EU:C:1978:174.

Rozsudek SD ze dne 20. 2. 1979 o otázce Hessisches Finanzgericht (Německo) k případu *Rewe-Zentral AG proti Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, 120/78, 00351, ECLI:EU:C:1979:42.

Rozsudek SD ze dne 8. 2. 1983 o žalobě *Komise ES proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irsku*, 124/81, 00203, ECLI:EU:C:1983:30.

Rozsudek SD ze dne 12. 3. 1987 o žalobě *Komise ES proti Spolkové republice Německo* – „*Reinheitsgebot*“, 178/84, 01227, ECLI:EU:C:1987:126.

Rozsudek ze dne 10. 7. 1984 o otázce High Court of Ireland ke sporu *Campus Oil Limited a další proti the Minister for Industry and Energy, the Attorney general, and Irish National Petroleum Corporation Limited*, 72/83, 02727, ECLI:EU:C:1984:256.

Rozsudek SD ze dne 20. 9. 1998 o žalobě *Komise ES proti Dánskému království* – „*nevratné lahve*“, 302/86, 04607, ECLI:EU:C:1988:421.

Rozsudek SD ze dne 9. 7. 1992 o žalobě *Komise proti Belgickému království – valonské sklárky (odpady)*, C-2/90, I-04431, ECLI:EU:C:1992:310.

Rozsudek SD o otázce Tribunal de grande instance de Strasbourg (Francie) k trestnímu přiznání proti B. Keck a D. Mithouard, C-267,268/91, I-06097, ECLI:EU:C:1993:905.

Rozsudek SD ze dne 9. 12. 1997 o žalobě *Komise ES proti Francouzské republice – blokády*, C-265/95, I-06959, ECLI:EU:C:1997:595.

Rozsudek SD ze dne 16. 7. 1998 o otázce Oberster Gerichtshof (Rakousko) ke sporu *Silhouette International Schmied GmbH Co. KG proti Hartlauer Handelsgesellschaft mbH*, C-355/96, I-04799, ECLI:EU:C:1998:374.

Rozsudek SD ze dne 23. 3. 2000 o otázce Arrondissementsrechtbank Arnhem (Nizozemsko) k trestnímu řízení proti Benrendse-Koenen M. G. En Berendse H.D. Maatschap, C-246/98, I-01777, ECLI:EU:C:2000:153.

Rozsudek SD ze dne 10. 2. 2009 o žalobě *Komise ES proti Italské republice – Motoveicoli*, C-110/05, I-00519, ECLI:EU:C:2009:66.

4 Volný pohyb jednotlivců

Literatura

SVOBODOVÁ, M. *Občanství Evropské unie*. Praha: Auditorium, 2021.

4.1 Důvod výkladu vstupu a pobytu

Pohyb a pobyt osob na území členských států EU, jak občanů EU, tak cizinců, je problematikou překračující vnitřní trh EU. Dotýká se jej rovněž agenda označovaná jako prostor svobody, bezpečnosti a práva (čl. 67–89 SFEU). Problematika vnitřního trhu se však bez jeho vysvětlení neobejde. Až na zanedbatelné výjimky je totiž předpokladem využití hospodářské integrace (kapitola 5) pobyt člověka na území členských států, respektive pohyb mezi nimi. Hospodářská integrace má nejen svůj formální sociální rozměr v podobě účasti na sociálním zabezpečení (kapitola 6), ale též společenský rozměr a při omezeních daných dosaženým stupněm integrace EU též rozměr politický. Vhodné je proto zmínit též tyto souvislosti.

4.2 Původní hospodářské zaměření

Po druhé světové válce západoevropské státy během několika let umožnily krátkodobého cestování mezi jednotlivými státy bez víz pro tehdy nečetné turisty. Nadále však prováděly však pasové kontroly na svých hranicích. Odhlédneme-li od limitované liberalizace profesní mobility v rámci Evropského společenství uhlí a oceli, tak to bylo Evropské hospodářské společenství, které zavedlo již koncem 50. let 20. století volný pohyb pracovníků a svobodu usazování za účelem podnikání (kapitola 5), pochopitelně včetně rodin těchto občanů členských států ES výdělečně činných v jiném než domovském státě. V 70. letech potvrdilo Evropské hospodářské společenství oprávnění pracovníků a samostatně výdělečně činných osob setrvat ve členském státě přistěhování. Turistický ruch mezi členskými státy se během jednotlivých desetiletí výrazně rozvíjel, na což členské státy odpověděly rozvolněním pasových kontrol či úplnému upouštění od nich v rámci tzv. Schengenského systému.

4.3 Rozšíření okruhu oprávněných: důchodci, studenti a „bohatí“

V 90. letech pak Evropská společnost potvrdila oprávnění dlouhodobě pobývat v jiném členském státě, než kterého jsou občany, též vybraným skupinám hospodářsky nečinných občanů EU. Jimi jsou důchodci (penzisté) těšící se důchodovému zabezpečení, dále studenti a konečně osoby s vlastními zdroji umožňující jim základní životní standard bez potřeby sociální pomoci („bohatí“). Ve všech případech se těší možnosti doprovodu nejbližších příbuzných.

Toto rozšíření okruhu oprávněných se zavedlo ve stejném období, kdy se zakládala Evropská unie jako struktura doplňující Evropskou společnost pro kooperaci mimo hospodářskou integraci. Přitom se zavedlo občanství EU jako status odvozený od občanství členského státu (níže). Právo pohybu a pobytu mezi členskými státy EU a v nich se nepřekvapivě zakotvilo jako klíčové právo občanů EU (čl. 21 SFEU). Vesměs se tak uvádí, že v jejich případě jde o mimo-hospodářské občanské pojetí svobody. Přesto není dobré hospodářský rozměr pobytu těchto jednotlivců přehlížet. Podílejí se na něm jako spotřebitelé zboží a služeb včetně bydlení či investoři kapitálu, zejména nemovitostí (kapitola 9), přičemž studenti ještě využívají možnost studia v hostitelském státu jako významného plnění sociálního státu (kapitola 6).

4.4 Meze volného pohybu a pobytu: „chudí“

Svobodě dlouhodobého pobytu v jiném členském státě se tak netěší pouze občané EU, kteří jsou „chudí“, potřební sociální pomoci v jejím úzkém pojetí (kapitola 6). Hrozí totiž, že bez takové pomoci by žili v překérných socioekonomických a hygienických poměrech, často jako bezdomovci, přičemž někteří mezi nimi vykazují riziko kriminality. Členské státy EU nejsou ochotné připustit přistěhování těchto osob, nepředstavují pro ně totiž žádný přínos ani při jinak velkorysém pojetí mobility uvnitř EU. Omezení pasových kontrol na většině společných hranic či upuštění od nich (níže) ovšem snížilo možnost členských států bránit vstupu a pobytu těchto osob z řad občanů jiných členských států.

4.5 Možnost práva trvalého pobytu

Některé členské státy možnost získání trvalého pobytu umožňovaly již dříve. Po roce 2000 potvrdilo možnost získání trvalého pobytu na základě nepřerušeno pětiletého oprávněného pobytu na některém z výše uvedených základů též právo EU. Takový občan si zachovává možnost pobytu v příslušném státě též tehdy, když by jinak toto oprávnění jako „chudý“ nezískal, nebo pozbyl pro dále uvedenou osobní nebezpečnost.

4.6 Oprávněné osoby a povinné členské státy

Oprávněnými osobami jsou občané členských států, a tedy *ipso facto* občané EU. Toto oprávnění využívají ve členském státě, jehož občany nejsou. Ve svém domovském státě totiž smějí pobývat bez jakéhokoli omezení. V případě občanství dvou či více členských států se mohou ve třetím státě dovolávat kteréhokoli občanství. Nezáleží přitom na tom, zda jsou rovněž občany některého z dalších států. Oprávněnými tedy nejsou cizinci, občané nečlenských států či jednotlivci bez státního občanství (tzv. apatridé). Ve vazbě na občany členských států jsou oprávněnými též jejich vymezení rodinní příslušníci (příbuzní) bez občanství EU.

Povinnými jsou členské státy EU. Ty nesmějí omezovat vstup či zakazovat pobyt a vyhošťovat občana jiného členského státu EU z jiných než uvedených důvodů. Dovožovat lze rovněž povinnost členských států chránit tuto svobodu před jednotlivci, kteří by chtěli bránit využití této svobody občany jiných členských států například blokádami či demonstracemi.

4.7 Doba pobytu a jeho sledování

Krátkodobý pobyt se vymezuje jako pobyt do tří měsíců. Pro tento pobyt se nevyžaduje nějaké ohlášení úřadu či jeho povolení. Jednotlivci využívající tuto svobodu musejí být schopní se prokázat osobním dokladem (níže). Pobyt se eviduje podle požadavků jednotlivých států v ubytovacích zařízeních, tedy hotelích, hostelech, kempech a podobných zařízeních. Běžně se neevidují třeba doprovázející osoby. Tato evidence tak mnohdy nebývá důsledná. Unikají jí jednotlivci pobývající v soukromých bytech či ve volné přírodě.

Teprve dlouhodobý pobyt podléhá ohlášení spojeném s doložením skutečností zakládajících pobytové oprávnění, tedy potvrzení zaměstnání, osobního podnikání, studia či prostředků pro zajištění pobytu. Právo EU požaduje od členských států velkorysost při pochybeních ze strany občanů EU. Postihem za nedodržení lhůt nesmí být zákaz pobytu. Kvůli neprovádění soustavných hraničních kontrol a nedůsledné evidenci krátkodobého pobytu lze předpokládat značný výskyt překračování tříměsíční doby pro krátkodobý pobyt.

4.8 Osobní a cestovní doklady

Předpokladem sledování pohybu a pobytu osob je jejich evidence. Právo EU se opírá o cestovní doklady (cestovní pasy) a náhradní doklady, vyžadované v mezinárodním měřítku jako nástroj legitimování jednotlivců cestujících mezi státy. Pro cestování mezi členskými státy EU však mohou jejich občané též využívat osobní průkazy, zavedené ve většině evropských zemí. Evropská unie unifikuje standardy cestovních a osobních dokladů. Dokladem vakcinace, testování či imunity založené proděláním nemoci se během pandemie COVID-19 stal tzv. EU COVID certifikát.

4.9 Občanství Evropské unie

Členské státy změnou Smlouvy o založení Evropského (hospodářského) společenství založily občanství EU (čl. 20 odst. 1 SFEU). Toto občanství zůstává však doplňkové. Základní zůstává občanství členských států. Občany EU jsou bez dalšího všichni občané členských států, bez ohledu na svoji vůli být občanem EU, natožpak své názory na ni. Jednotlivec může být občanem EU na základě občanství více členských států. Jednotlivec zůstává pochopitelně občanem EU rovněž tehdy, jestliže má zároveň občanství některého nečlenského státu. Občanství EU tedy závisí na skutečnosti, že stát, jehož jsou občany, zůstává členským státem EU. Odchod Velké Británie z Evropské unie v roce 2020 znamenal, že několik desítek milionů Britů přestalo být občany EU, rovněž bez ohledu na jejich názor na tuto událost.

4.10 Připomenutí občanství států včetně členských

Členské státy EU podobně jako jiné státy světa si nadále svými státoobčanskými předpisy určují, jak se nabývá, případně pozbývá jejich státní občanství. Přitom různou měrou uplatňují pojetí *ius sanguinis*, tedy nabývání občanství na základě občanství rodičů, respektive *ius soli*, totiž nabývání občanství dítětem narozeným na jejich území. Dále rovněž stanovují, za jakých podmínek lze nabýt jejich občanství za života na žádost po splnění různých požadavků, jimiž bývají zejména nepřerušovaný legální dlouhodobý či trvalý pobyt, bezúhonnost, hospodářská soběstačnost, příbuzenství s občanem svého státu, znalost jazyka. Přitom mohou, ale nemusejí stanovovat, že nabytí občanství na žádost vyžaduje vyvázání se z původního občanství. Rovněž tak svým občanům mohou, ale nemusejí zapovídat nabytí druhého či dalšího občanství obecně či jednotlivých států. Nabývání a pozbývání státního občanství, problematika dvojího či vícereho občanství mohou být předmětem dvoustranných, vícestranných a mnohostranných mezinárodních smluv. Evropská unie tyto státoobčanské předpisy nijak nesbližuje. Nicméně začala kriticky reflektovat ochotu některých členských států (zejména Malta) své občanství „prodávat“ movitým zájemcům ze třetích států za investice na svém území.

4.11 Komunální a evropské volby

Občané EU dlouhodobě pobývající v jiném členském státě, než kterého jsou občany, se mohou podílet na některých úrovních politického života hostitelského státu (čl. 22 odst. 1 SFEU). Mají právo volit a v místních (komunálních, lokálních) volbách a podílet se tak na životě územní samosprávy členských států. Mají rovněž právo v těchto volbách kandidovat a při úspěchu se podílet na práci jednotek územní samosprávy jako zastupitelé a radní. Tato možnost se může ovšem střetnout s oprávněním státu vyhradit vlastním občanům povolání spojená s výkonem veřejné moci (kapitola 5). Územní samospráva totiž vykonává veřejnou moc, ba ji v řadě států stát ukládá výkon státní moci. Některé nabízející se otázky nejsou vyřešené kvůli omezenému zájmu přistěhovalců volit a pochopitelně vzácné kandidatuře a jejím úspěchu.

Občané EU dlouhodobě pobývající v jiném členském státě mají právo v tomto státě volit a kandidovat rovněž ve volbách Evropského parlamentu a v případě úspěchu působit jako europoslanci v rámci příslušné národní delegace (čl. 22 odst. 2 SFEU). Tato delegace se tedy nemusí sestávat pouze z občanů příslušného členského státu.

4.12 Konzulární ochrana

Občané EU mají (čl. 23 SFEU) právo na konzulární ochranu a pomoc v případě vymezených kritických situacích v nečlenském státě, ve kterém jejich členský stát nemá diplomatické či konzulární zastoupení, tedy velvyslanectví či konzulát. Těmito situacemi jsou ztráta či odcizení cestovních dokladů, vážné onemocnění či zranění, zatčení a uvěznění či srovnatelné omezení osobní svobody. Konzulární ochranu nezastoupených občanů EU zakládalo od roku 1993 rozhodnutí, v roce 2017 jej nahradila směrnice 2015/637. Je třeba zdůraznit, že takovou spolupráci při konzulární ochraně musejí členské státy EU oznámit přijímajícímu státu a je podmíněná souhlasem tohoto státu. Některá znění SFEU naznačují, že nezastoupený občan EU má rovněž nárok na diplomatickou ochranu. Diplomatické intervence však nejsou rutinní činností, provádějí se podle možnosti a vhodnosti a státy na ně nezákládají nárok. Takové diplomatické intervence ve prospěch občanů jiných členských států EU jistě nelze v jednotlivých případech vyloučit, zprávy o nich však chybějí. Na místě je tedy úzké pojetí ochrany jako konzulární.

4.13 Euro-petice a evropská občanská iniciativa

Občané EU se směli obracet s peticemi. Na úrovni SFEU se petiční právo zakotvilo jako právo občanů EU (čl. 24). Druhým srovnatelným nástrojem, kterým občané EU mohou vyjádřit svoje postoje a očekávání vůči Evropské unii, se stala občanská iniciativa.

4.14 Nezavedení občanských povinností

Příznačný pro nadnárodní občanství EU je nedostatek na toto občanství vázaných povinností. Státy od svých občanů vyžadují loajalitu, svým občanům, typicky mužům určitého věku, jen některé též ženám, ukládají též

v době míru například brannou povinností. Za války splnění této povinnosti může zahrnovat až obětování vlastního života. Členské státy nicméně žádoucí takovou povinností vůči Evropské unii při zavedení občanství nezakotvily. Evropská unie postrádá kompetenci takové povinnosti zavádět. Lze tvrdit, že Evropská unie zatím postrádá legitimitu takové povinnosti vyžadovat.

4.15 Rodiny a příbuzní

Volný pohyb pracovníků, svoboda usazení za účelem podnikání občanů členských států a od následné od 90. let 20. století výše vysvětlené všeobecné právo pohybu a pobytu občanů EU by mnozí určitě nemohli či nechtěli využít, kdyby nebyl možný doprovod blízkými.

Právo ES/EU proto vymezovalo a vymezuje okruh oprávněných příbuzných. Původní vymezení odráželo tradiční nukleární pojetí evropské rodiny poloviny 20. století. Oprávněnými pobývat společně s občanem EU pracujícím či podnikajícím a žijícím v jiném členském státě tak měli manžel/manželka, děti do 21 let věku (s ohledem na různý věk zletilosti, ten je nyní v evropských státech bezvýjimečně 18 let), dospělí potomci, kteří studovali či byli kvůli svému zdravotnímu stavu závislí na výživě, včetně dětí a potomků polorodých či osvojených a rodiče občana a jeho manžela či manželky. Tento okruh představoval minimální standard. Členské státy běžně okruh oprávněných příbuzných rozšiřovaly. Díky rovnosti jako zásadě práva ES/EU tak musely učinit, jestliže připouštěly, aby právo na pobyt získal nesezdaný partner vlastního občana, jak Soudní dvůr dovodil rozsudkem *Reed*, 59/85. Díky společenskému vývoji se po desetiletích zařadili vedle manželů jako ženy a muži též registrovaní partneři či stejnopohlavní manželé. Jak dovodil Soudní dvůr rozsudkem *Coman*, C-673/16, toto právo se vztahuje rovněž na státy, které samy registrované partnerství či stejnopohlavní manželství nezavedly.

Většina příbuzných těšících se oprávnění pobývat společně s občanem EU je sama občany EU, vesměs téhož členského státu jako občan, kterého doprovázejí. Mohou tedy obecně využívat základních svobod sami, jejich příbuzenství s občanem EU není či přestane být rozhodné.

Někteří příbuzní jsou občany nečlenských států. Typicky je to manžel či manželka. Se sňatkem se totiž vesměs nespojuje získání státního občanství.

Naopak děti rodičů různé státní příslušnosti získávají vesměs dvojí občanství. Tito doprovázející příbuzní se sami základním svobodám netěší. Jejich oprávnění pobývat v jiném členském státě je odvozené od využití oprávnění občanem EU. Při jeho návratu do domovského státu či při rozvodu tak oprávnění pobývat v hostitelském členském státě může zaniknout.

Základní právo na rodinný život zakotvené Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv Rady Evropy a Listinou základních práv EU přináší opakovaně výklady úpravy otevírající právo na pobyt manželům-cizincům, jak dokládá rozsudek *Metock*, C-127/08, či rodičům-cizincům dítěte majícího občanství jednoho členského stát v dalším státě EU, jak dokládá rozsudek *Zhu a Chen*, C-200/02, ale dokonce též bez mobility mezi členskými státy, jak určil následně mimořádně živě debatovaný rozsudek *Zambrano*, C-34/09.

Doprovázející rodinní příslušníci se pochopitelně smějí plně zapojit do hospodářského a společenského života hostitelského státu. Smějí zde tedy pracovat, podnikat, studovat či plnit školní docházku. Těší se stejnému sociálnímu zabezpečení (kapitola 6) jako občané hostitelského státu ve stejném postavení.

4.16 Omezení hraničních kontrol na vnitřních hranicích

Nárůst pohybu osob mezi členskými státy ES, zejména rostoucí turistický ruch, činil stále obtížnější provádění hraničních kontrol na společných hranicích. Většina tehdejších členských států se rozhodla postupně tyto kontroly utlumit. Právní rámec se vytvořil ovšem mimo rámec tehdejších Evropských společenství. Uvolnění stanovila tzv. Schengenská dohoda (1985) a Schengenská úmluva (1990) stanovující konkrétní standardy. Teprve následně se tento režim zakotvil právem EU (nařízení „Schengenský hraniční kodex“) Nyní jednotnou úpravu stanovuje nařízení. Právo EU povoluje namátkové kontroly v pohraničním pásmu. Policisté smějí v nezbytných případech pronásledovat a sledovat pachatele do druhého členského státu. Kvůli důležitým důvodům smějí členské státy po oznámení Evropské unii na omezenou dobu znovuzavést hraniční kontroly. Tak se ve značném rozsahu překračujícím vymezené důvody a doby stalo během pandemie COVID-19 v letech 2020–2021.

4.17 Pořádek a bezpečnost jako důvod odepření vstupu a zákazu pobytu

Členské státy smějí odeprít občanovi jiného členského státu vstup, zakázat pobyt a vyhostit jej kvůli důležitým důvodům veřejného zájmu, zejména pořádku a bezpečnosti. Toto omezení však představuje odepření základní svobody občana EU. Smí se proto ukládat jen jednotlivě. Předpokladem je rozhodnutí, které musí být přezkoumatelné.

Hlavním důvodem pro odepření vstupu, zákaz pobytu a případné vyhoštění je nebezpečnost daného občana. Taková omezení však členský stát nemůže vůči občanovi jiného členského státu uplatňovat vůči na základě obecné úvahy. Předpokladem je odsouzení za závažný trestný čin (zločin), lze-li důvodně předpokládat recidivu, jak zdůraznil Soudní dvůr mimo jiné rozsudkem *Calfa*, C-348/96. Judikatura Soudního dvora tedy ponechává soudům členských států poměrně značný prostor pro uvážení. Kvůli omezenému využívání opravných prostředků lze předpokládat, že řada uložených zákazů neodpovídá očekáváním judikatury.

4.18 Ochrana zdraví jako důvod omezení pohybu

Při založení Evropských společenství členské státy zachovaly možnost omezit vstup osobám trpícím tuberkulózou či jinou závažnou nakažlivou chorobou, popřípadě závažnou duševní poruchou typu schizofrenie, činící pacienta nebezpečného. Takového člověka nebylo možné zbavit již povoleného pobytu a vyhostit jej při propuknutí takové choroby. Postupem času se vymezení onemocnění vztáhlo na zvláště nebezpečné nákazy, jak je vymezila Světová zdravotnická organizace. Takovým onemocněním nebylo HIV/AIDS. Na hranicích prováděné pasové kontroly nebyly natolik důsledné. Bez soustavných kontrol mohly tyto osoby hranice překonávat. V této souvislosti je ale třeba zdůraznit, že nadále členské státy směly bez ohledu na státní občanství pacientovi kvůli nebezpečí šíření vážných nakažlivých chorob uložit izolaci a suspektnímu karanténu. Výjimka se začala považovat za obsoletní a navrhovalo se její zrušení. Všeobecný zákaz přicestování během pandemie COVID-19 v letech 2020–2021, který vůči cizincům včetně občanů jiných členských států uplatňovaly po řadu měsíců členské státy, tedy představoval nebyvalý průlom, který si zasloužil legalizaci.

4.19 Omezení vstupu a pobytu cizinců kvůli důležitým důvodům veřejného zájmu

Členské státy směřují vůči cizincům bez občanství některého státu uplatňovat omezení ve větším rozsahu než vůči občanům jiných členských států. Především jim směřují ukládat zákazy pobytu a příkazovat vyhoštění, přičemž omezení představují pouze základní práva, jak je stanovují – různě – členské státy svými ústavami, respektive výklad Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Dokladem většího prostoru pro omezení byl řadu měsíců trvající zákaz přicestování občanů nečlenských států během pandemie COVID-19.

4.20 Společná vízová politika

Kvůli omezení pasových kontrol na vnitřních hranicích musely členské státy sblížit svoji vízovou politiku vůči občanům nečlenských států. Evropská unie stanovuje státy, jejichž občané potřebují vízum ke vstupu do schengenského prostoru, popřípadě též pro tranzit na unijních letištích. Členské státy prostřednictvím svých velvyslanectví a konzulátů udělují víza občanům těchto států, pokud podle jejich úsudku nehrozí zneužití.

4.21 Přistěhovalectví v kompetenci členských států

Členské státy EU si nicméně nadále určují, kteří cizinci se směřují přistěhovat za dlouhodobým pobytem za prací či podnikáním, včetně vymezených příbuzných, stejně jako rozhodují ohledně jeho prodloužení udělováním povolení k dlouhodobému pobytu. Členské státy vesměs připustily ve větší míře přistěhovalectví ze svých bývalých kolonií, sousedních států či některých států, se kterými byly udržují zvláštní přátelské vztahy.

4.22 Společná azylová politika

Výjimku ovšem představuje na své území nepouštět cizince představuje ochrana uprchlíků. Celosvětové mezinárodní právo – Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků (1949) – žádá nevydávat cizince, hrozí-li jim pronásledování, mučení či zabíjení z politických a náboženských důvodů.

Evropská unie má – též díky výkladů působením Rady Evropy – vykládá právo na azyl šířeji. Evropská unie harmonizovala azylové procedury. Tzv. dublinská nařízení stanoví příslušnost pro vyřizování žádosti o azyl. Obecně je příslušný členský stát, do kterého cizinec domáhající se azylu vstoupil. Vzniklou nerovnováhu se Evropská unie opakovaně pokoušela bez větších úspěchů řešit ukládáním převzetí stanovených počtů žadatelů („migrační kvóty“). Během opakovaných přílivů se pravidla opakovaně uvolňovala.

4.23 Celosvětové poměry a jedinečnost svobody EU

V této souvislosti je na místě připomenout celosvětové poměry. Jednotlivé státy světa buď zcela odmítají přistěhování, nebo si mezi zájemci o přistěhování vybírají podle státu původu. Vízová povinnost – tedy udělení víza jako předchozího souhlasu – je obvyklým předpokladem vstupu pro občany většiny států světa. Na hranicích se provádějí soustavné a důsledné kontroly příjezdících osob. Státy na své území nepouštějí osoby, které považují dle vlastního uvážení za nežádoucí. Státy svoje hranice střeží, leckde se na nich staví ploty a zdi. Většina tohoto úsilí se zaměřuje na sledování přicestování a přistěhování. Většině států nevadí vycestování a vystěhování. Leckteré státy je dokonce vítají jako úlevu svému přelidnění, a proto některé dokonce podporují. Světové mezinárodní právo nezakládá pozemšťanům žádnou svobodu pohybu na planetě Zemi.

Stupeň uvolnění pohybu osob dosažený v Evropské unii je tedy v mezinárodním srovnání jedinečný. Ve světě sice nalezneme dvojice či skupiny několika států, které rovněž uvolnily migraci. Nicméně ve světě neexistuje srovnatelné seskupení 27 států, ve kterém by se svoboda pohybu a pobytu chápala jako základní svoboda založená na občanském pojetí.

Legislativa

Směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. 12. 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (...).

Nářízení Rady 225/2004 ze dne 13. 12. 2004 o normách pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy.

Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. 11. 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

Nářízení Evropského parlamentu a Rady 810/2009 ze dne 13. 7. 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

Nářízení Evropského parlamentu a Rady 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém ze členských států.

Směrnice Rady 2015/637 ze dne 20. 4. 2015 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezaštatovaných občanů Unie ve třetích zemích a o zrušení rozhodnutí 95/553/ES.

Nářízení Evropského parlamentu a Rady 2016/399 ze dne 9. 3. 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex).

Nářízení Evropského parlamentu a Rady 2019/1157 ze dne 20. 6. 2019 o posílení zabezpečení průkazu totožnosti občanů Unie a povolení k pobytu vydávaných občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří vykonávají své právo volného pohybu.

Nářízení Evropského parlamentu a Rady 2021/953 ze dne 14. 6. 2021 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 (digitální certifikát EU COVID) za účelem usnadnění volného pohybu během pandemie COVID-19.

Judikatura

Rozsudek SD ze dne 17. 4. 1986 o otázce Hoge Raad (Nizozemsko) k případu *Nizozemský stát proti A. F. Reed*, 59/85, 01283, ECLI:EU:C:1986:157.

Rozsudek SD ze dne 19. 1. 1999 o otázce Areios Pagos (Řecko) k trestnímu řízení proti D. Calfa, C-348/96, I-00011, ECLI:EU:C:1999:6.

Rozsudek SD ze dne 19. 10. 2004 o otázce Immigration Appellate Authority (Velká Británie) ke sporu *K. C. Zhu a M. L. Chen proti Secretary of State for the Home Department*, C-200/02, I-09925, ECLI:EU:C:2004:639.

Rozsudek SD ze dne 25. 7. 2008 o otázce High Court (Irsko) ke sporu *B. B. Metock a další proti Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-127/08, I-06241, ECLI:EU:C:2008:449.

Rozsudek SD ze dne 8. 3. 2011 o otázce Tribunal du travail de Bruxelles (Belgie) ke sporu *G. R. Zambrano proti Office national de l'emploi*, C-34/09, I-01177, ECLI:EU:C:2011:124.

Rozsudek SD ze dne 5. 6. 2018 o otázce Curtea Constitutionala a Romaniiei (Rumunsko) ke sporu *R. A. Coman a další proti Inspectoratul General pentru Imigrari a Ministerul Afacerilor Interne*, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385.

5 Zaměstnání a osobní podnikání

5.1 Rozdílná úprava pracovníků a osobních podnikatelů

SFEU stanoví odlišnou úpravu pro volný pohyb pracovníků (čl. 43 a násl.) a pro svobodu usazování jednotlivců za účelem podnikání (čl. 49 a násl.). Tato svoboda usazování se přitom uplatňuje též pro obchodní společnosti a družstva. Zde se nicméně vysvětlí společně. V obou případech jsou totiž činní jednotlivci, kteří se vesměs stěhují za výdělkem do dalšího členského státu. Dvojitá právní úprava působení zastírá skutečnost, že se v obou případech jedná o lidskou práci. Naopak právnické osoby jako fiktivní subjekty hranice překračují pouze činností lidí, kterou těmto subjektům přepisujeme, proto se jejich mobilita vysvětluje zvláště (kapitola 7).

5.2 Vymezení oprávněných a povinných

Oprávnění pracovat a podnikat v jiném členském státě, než kterého jsou občany jsou obecně za stejných podmínek jako jeho občané jednotlivci, kteří jsou občany jiného členského státu. Svobodě se těší tedy občané EU (kapitola 4). Není podstatné, zda některá tato osoba má zároveň občanství nečlenského státu. Naopak toto občanství jiného členského státu není významné, pokud je jednotlivec zároveň občanem hostitelského státu, pak je rozhodující toto občanství. Občanství členského státu zprostředkovává právo pracovat a podnikat v jiném členském státě rodinným příslušníkům občana EU, kteří občany členského státu nejsou, typicky jsou to manžel či manželka či osoba ve srovnatelném postavení (kapitola 4). Povinnými jsou obecně členské státy. Ty nesmějí s dále uvedenou výjimkou pro výkon veřejné moci zakazovat či ztěžovat zaměstnání či podnikání občanům jiným členskými státy.

5.3 Vazba na úpravu vstupu a pobytu

Možnost být zaměstnán či osobně podnikat samozřejmě předpokládá možnost pobytu. Výlučně práce na dálku je myslitelná jen v některých povoláních, jakkoli *home office* vyžádaný COVID-19 pandemickými omezeními

ukázal značné možnosti. Občané EU se těší široké svobodě vstupu a pobytu. Přesto jsou kvůli pořádku, bezpečnosti a zdraví možná omezení (kapitola 4). Zároveň bývá zaměstnání či podnikání předpokladem oprávněného pobytu, jinde ve světě či vůči cizincům z nečlenských států též v Evropské unii předpokladem jeho povolení.

5.4 Závislá a samostatná práce a zvláštní druhy

Právo EU rozdělenou úpravou jednoznačně rozlišuje pracovníky a jednotlivce, kteří osobně podnikají. Toto rozlišení lze zjednodušeně ztotožnit se zaměstnáním či osobní samostatnou výdělečnou činností. Obojí je nicméně třeba vykládat široce.

Zaměstnáním se rozumí nejenom plný či částečný pracovní poměr, ale též různé příležitostné činnosti pokryté dohodami o provedení práce či pracovní činnosti, respektive jejich obdoby v jednotlivých státech, včetně různých zvláštních úprav pro jednotlivá odvětví hospodářství. Pracovníkem pro účely práva EU může být též osoba vykonávající činnost řídicí, například jednatel, který podle vnitrostátního práva zaměstnancem není a jeho postavení je předmětem zvláštní právní úpravy doplněné soukromými ujednáními. Nepřekvapí, že členské státy měly opakovaně snahu upírat možnost pobytu občanům jiných členských států, pokud tato závislá práce měla omezený rozsah. Soudní dvůr nicméně opakovaně odmítal stanovování nějakého nezbytného rozsahu. Výjimku představuje toliko zanedbatelný rozsah práce či jeho krátkodobý ráz.

Osobním podnikáním na základě usazení se rozumí jakákoli samostatná výdělečná činnost, nejenom ta podmíněná licencemi při splnění odvětvových či oborových kvalifikačních, personálních, materiálních a organizačních požadavků, ale též činnost vyžadující pouhé ohlášení. Jedná se tedy o živnosti, zvláště upravované činnosti, zemědělství či výkon svobodných povolání.

U některých povolání nemusí být vždy jednoznačné podle práva státu, zda se jedná o závislou či samostatnou práci. Státy mohou pro ně stanovovat různé zvláštní režimy či ponechávat volbu režimu na jednotlivci. Příkladem mohou být profesionální sportovci v individuálních či týmových sportech či umělci.

Podle okolností jednotlivých případů lze zvažovat, zda lze pod závislou či samostatnou prací podřadit též členství a působení v rozmanitých komunitách, náboženských řádech či sektách založených sdíleném majetku a samozásobitelství. Na tomto místě je třeba zdůraznit široký výklad svobody náboženství zahrnující též svérázný životní styl.

5.5 Přestěhování, dojíždění a souběhy

Rovněž přeshraniční pohyb může mít při využití volného pohybu pracovníků či svobody usazování různou podobu. Často je jím přestěhování do hostitelského státu. Může se však jednat též o pravidelné dojíždění za prací. Obojí se může propojit. Myslitelný je rovněž souběh dvou či více zaměstnání či osobního podnikání ve dvou či více státech včetně státu pobytu či státu domovském. Představitelné jsou sezónní změny tohoto uspořádání. Jak Soudní dvůr uvedl rozsudkem *Klopp*, 107/83, není možné bránit usazení advokátovi ve Francii pouze kvůli uchovávání působiště též v Německu. Využitím volného pohybu pracovníků či svobody usazení nicméně není, pokud občan státu bydlí za hranicemi a za zaměstnáním či podnikáním se vrací do svého domovského státu.

5.6 Rovnost při přístupu k zaměstnání, jeho výkonu a při propouštění

Právo EU požaduje pro občany jiných členských států rovný přístup k zaměstnání. Zaměstnání takového občana tedy nesmí být podmíněné souhlasem státu, nemožností získat (vhodného) zaměstnance z řad občanů státu výkonu zaměstnání či jinými požadavky, které se nekladou na vlastní občany. Občané EU mají tedy výsadní postavení, protože takové podmínky běžně kladou státy pro zaměstnávání cizinců.

Rovné zacházení se týká rovněž výkonu zaměstnání. Zaměstnanec – občan jiného členského státu se má těšit stejným podmínkám výkonu práce na pracovišti jako srovnatelní zaměstnanci z řad občanů domovského státu. Nesmí být tedy žádným způsobem diskriminován. To platí pro pracovní dobu, doby odpočinku, dovolenou a uvolnění ze zaměstnání, opatření bezpečnosti práce a ochrany zdraví při práci. Jak lze dovodit z rozsudku rozsudkem *Ugliola*, 15-69, musí se základní vojenská služba v domovském státě

(zde Itálie) zohlednit alespoň ve stejném rozsahu jako branná povinnost vlastních občanů pro účely podnikového zabezpečení.

Rovného zacházení se občan jiného členského státu EU jako zaměstnanec může dovolávat v případě postihu pro pracovní nekázeň či propouštění kvůli pochybení či pro nadbytečnost. Zapovídá se rovněž přednostní propouštění.

5.7 Uplatnění na zaměstnavatele včetně soukromých

Požadavek rovnosti dopadá samozřejmě především na členské státy jako tvůrce pracovního a dalšího souvisejícího práva. Zároveň však dopadá rovněž na zaměstnavatele. Těmi jsou nejen instituce veřejné sféry včetně orgánů členského státu, ale též soukromé osoby v tomto postavení, tedy obchodní společnosti a jiné právnické osoby, ba dokonce jednotlivci.

Vedle zaměstnavatele požadavek rovnosti dopadá na odbory, ty rovněž nesmějí rozlišovat jednotlivé zaměstnance podle státního občanství dokonce ohledně členství, natož při kolektivním vyjednávání prosazovat a se zaměstnavateli sjednávat diskriminaci občanů jiných členských států. Srovnatelně lze hodnotit rovněž počínání svazů zaměstnavatelů, které nesmějí ztěžovat, jak rozsudkem *Bosman*, C-415/93, vyhodnotil Soudní dvůr počínání národních a evropské asociace podmiňujících přechod mezi profesionálními fotbalovými kluby vyplacení částky odůvodňované výcvikem mladých fotbalistů amatérskými kluby.

Tímto horizontálním účinkem, tedy možností jednotlivce dovolávat se vůči jiným soukromým subjektům, se volný pohyb pracovníků významně odlišuje od pohybu zboží, služeb a kapitálu. Jednotlivce totiž právo EU nepřikazuje nakupovat zboží a služby původu v jiném členském státě či v něm. Rovněž podnikatelům zůstává v tomto ohledu svoboda, jakkoli ji může omezit ochrana spotřebitele včetně antidiskriminačních opatření či ochrana hospodářské soutěže.

Diskriminace občanů jiných členských států jako zaměstnanců se pochopitelně může skrývat v nevýhodném zacházení s určitou kategorií zaměstnanců, jestliže do této kategorie spadají.

5.8 Antidiskriminační politika

Požadavek rovného zacházení s občany jiných členských států lze bezpochyby vnímat jako omezení svobody výběru zaměstnance. Právo vyspělých států světa však obecně omezuje tento výběr ve snaze zajistit zaměstnávání jednotlivců s nejrůznějšími vlastnostmi.

Během posledních desetiletí prostor pro uvážení ještě zúžila moderní antidiskriminační politika. Takto se všeobecně zapovídá a se zvyšující se důrazností potlačuje (čl. 10 SFEU) rozlišování podle pohlaví, rasy či národnosti, ale též věku, rodičovství či jiných rodinných poměrů, zdravotního stavu, sexuální orientace, původu či náboženství a světonázoru. Uvedená hlediska nesmějí být důvodem pro vyloučení žadatele či propouštění zaměstnance, ale ani při upřednostnění při výběru či zvýhodnění ohledně mzdy či jiných pracovních podmínek.

Pro ženy včetně matek, zdravotně postižené pracovníky a v menším rozsahu pro některé další kategorie se od zaměstnavatelů žádá přiměřené přizpůsobení pracovních podmínek. Připouští se naopak tzv. pozitivní diskriminace, totiž omezené upřednostnění příslušníků znevýhodněných skupin. Zvýhodnění v oblasti sociálního zabezpečení v podobě nižšího věku pro nárok na starobní důchod žen se nesmí stát důvodem dřívějšího snazšího propouštění, jak dovodil Soudní dvůr rozsudkem *Marshall*, 152/84.

Nepřekvapí, že například projevy náboženství na pracovišti např. nošení šátků jsou předmětem častých sporů, ke kterým se opakovaně vyjadřoval Soudní dvůr svými rozsudky hledajícími rovnováhu mezi antidiskriminační politikou chráněným postavením zaměstnanců a zájmy zaměstnavatelů, naposledy např. rozsudkem *IX a MJ*, C-804/18 a C-341/19.

Výjimky z této antidiskriminační politiky jsou přípustné jen ve velmi úzce vymezených případech, kdy si určité hledisko nezbytně žádá povaha povolání. Potud požadavek státního občanství či místa pobytu představuje další potlačované hledisko.

5.9 Harmonizace pracovního práva

Antidiskriminační politika EU by neměla zastřít přínos Evropských společenství a Evropské unie ke sblížení pracovního práva členských států,

pokud jde o základní parametry výkonu zaměstnání. Těmi jsou především maximální pracovní doba včetně pohotovosti na pracovišti či mimo něj či ochrana bezpečnosti a zdraví při práci. Druhou oblast upravuje řada standardů podle rizik typických pro jednotlivá povolání a jednotlivé výrobní procesy či odvětví služeb. Uvedení standardy vesměs Evropská unie stanovuje jako minimální. Členské státy je tedy směřují zpřísnit. Některé členské státy takto například snížily maximální pracovní dobu.

5.10 Licence, kontroly a sankce v případě osobně podnikajících osob

V případě osobně podnikajících jednotlivců se požadavek rovnosti se týká především udělování oprávnění (licence, registrace, autorizace) všeho druhu pro osobní podnikání či přijímání oznámení o záměru takto podnikat členským státem. Tímto členským státem je třeba rozumět veškeré úřady, jednotky územní samosprávy či profesní komory. Váže-li se tento postup na posouzení vhodnosti či potřebnosti zahrnující správní uvážení, tak se toto uvážení nesmí zakládat na zohlednění občanství jiného členského státu EU. Srovnatelně to platí pro udělování nejrůznějších dílčích oprávnění v rámci příslušného podnikání (změny rozsahu, povolení konkrétních záměrů).

Výše široce vymezený hostitelský stát nesmí občana jiného členského státu usazeného pro osobní podnikání šikanovat při provádění dohledu či dozoru, ukládání peněžních postihů či jiných trestů úřady či soudy, včetně omezení podnikání či jeho zákazu.

5.11 Harmonizace či unifikace práva podnikání

Zrovnoprávnění pochopitelně nevylučuje, že požadavky na podnikatele či podmínky pro osobní podnikání jsou v hostitelském státě přísnější než ve státě původu podnikatele. V některých případech se může dokonce jednat o zákaz takového podnikání, respektive stanovení, že takto podnikat třeba smí jen právnická osoba (kapitola 7). Právo EU sblížuje či sjednocuje standardy pro výrobu zboží či poskytování služeb, a to vesměs bez ohledu na to, zda se budou dodávat do jiného členského státu (kapitoly 2 a 3) či mezi těmito státy poskytovat (kapitola 8). Tato úprava se připomíná v souvislosti s těmito základními svobodami.

5.12 Požadavek znalosti jazyka

Předpokladem pro řádný výkon většiny povolání je odpovídající znalost jazyka či jazyků hostitelského státu, podle povahy povolání v jeho jednotlivých podobách, jimiž jsou – uvedeno dle obvykle chápané náročnosti – četba, porozumění, řeč a psaní. Tuto znalost v případě řady povolání ověřují zaměstnavatelé.

Očekávání potřebné znalosti jazyka pro řádný výkon příslušného povolání nepředstavuje diskriminaci podle státního občanství ani zprostředkovaně, jakkoli není důvod pochybovat, že ve skutečnosti představuje zásadní překážku pro práci v jiných členských státech. Soudní dvůr ve vzácných případech vyhodnotil jako přijatelný požadavek zvládnutí jazyka, který se ve skutečnosti při výkonu příslušného povolání používal omezeně (rozsudek *Groener*, C-379/87). Evropská unie tak vyjadřuje ohled na jazykovou politiku jednotlivých členských států, jako projev jejich identity, v tomto případě Irsku prosazujícího jako národní jazyk gaelštinu.

Znalost jazyka může požadovat stát svými předpisy. V jiných případech ji očekávají a prověřují zaměstnavatelé, neboť je pro řádný výkon povolání nezbytná. Spory ohledně státem stanovených požadavků na znalost jazyka se tak zpravidla týkají povolání, jejichž výkon nepředstavuje užívání jazyka, jeho znalost však může být potřebná pro zvládnutí myslitelných kritických situací, například ve stavebnictví či hornictví. Pak se hledá odpovídající profesní specifický standard zvládnutí daného jazyka. Znalost určitého jazyka může být součástí či podstatou dále vysvětlované formální kvalifikace.

5.13 Připomenutí kvalifikací

Požadavkem pro výkon některých povolání je individuální kvalifikace. Pro řadu dalších povolání formální kvalifikace právním požadavkem není, nicméně je požadují zaměstnavatelé. Při výběru se pochopitelně může pohovorem ověřovat, že formální kvalifikaci odráží též faktické kompetence. Pro některá povolání se dokonce vyžaduje sled kvalifikací, po příslušném studiu či výcviku následuje požadavek výkonu povolání jako pomocník pod dohledem, zakončený nezřídkada další zkouškou.

Nastavení vysokých požadavků na kvalifikaci a kompetenci včetně doplňkového, dodatečného a dalšího vzdělání obecně nepředstavuje diskriminaci podle občanství, přestože ve výsledku, často společně se znalostí jazyka, může znamenat upřednostnění či upozadění občanů některých členských států.

Tuto kvalifikaci jednotlivec osvědčuje vzdělání a výcvikem včetně jejího provedení. Některé kvalifikace se získávají ve školském vzdělání, jiné mimo něj, na základě krátkodobých školení či výcviku. Většina kvalifikací předpokládá složení teoretické (ústní, písemné nebo smíšené) či praktické zkoušky. Pouze některé kvalifikace se mohou založit na dokladu působení.

Osvědčovat kvalifikace zkouškou si státy mohou vyhradit, mohou jej ale též svěřit soukromým osobám a institucím, které podléhají doзору. Vedle státem stanovených kvalifikací existují též kvalifikace vymezené a ověřované soukromými institucemi, jejich asociacemi, často působícími mezinárodně.

Školství včetně přípravy pro výkon povolání na středních a vysokých školách zůstává v kompetenci členských států. To dlouhodobě výrazně znesnadnilo harmonizaci kvalifikací.

5.14 Angažmá EU ohledně kvalifikací

Evropské hospodářské společenství sblížovalo právní požadavky kladené na vybrané regulované profese. Těmi především byla zdravotnická povolání. Lékař, zubní lékař (stomatolog), zdravotní sestra (všeobecná sestra) či porodní asistentka získávají snadno uznatelný vysokoškolský diplom, sblíženy byly též požadavky na další zdravotnická povolání. Obdobně rámec získali autorizovaní inženýři a architekti činní ve stavebnictví, oprávnění vytvářet projekty a řídit stavební práce.

V případě dalších vysokoškolských povolání se vytvořil obecný mechanismus uznávání srovnatelných kvalifikací na základě zjednodušeného řízení, přičemž jako minimální standard terciárního vzdělání se stanovilo tříleté studium.

Zvláštní kategorii představují právníci. Toto povolání se totiž zakládá na patřičné znalosti právního řádu určitého státu a v jeho jazyce. Kvalifikace proto není obecně přenositelná do zahraničí včetně ostatních členských států, jak dokládá možnost požadování doložení kvalifikace přes získání doktorátu

v Německu přijímajícím státě od občanky Řecka s tamním právnickým diplomem rozsudkem *Vlassopoulou*, C-340/89. Přesto se pro právnický postupně vytvořila možnost hostování.

Učňovské kvalifikace vyvolávaly ještě větší problémy než univerzitní kvalifikace. Mezi jednotlivými členskými státy jsou totiž značné rozdíly. Některé členské státy výkon řady činností žádnou formální kvalifikací nepodmiňují. Státy, které výkon těchto povolání podmiňují kvalifikací, tak mají uznávat praxi na základě jejich dokladování.

Harmonizace jednotlivých kvalifikací sérií směrnic se ukázala být příliš nepřehledná a nedůsledná. Proto se přikročilo ke kodifikaci, kterou ztělesňuje směrnice 2005/36/ES.

Naopak řidičské a srovnatelné průkazy (pilotní, kapitánské / lodnické, strojvůdcovské) jsou předmětem unifikace. Vyžaduje si to totiž mezinárodní doprava. Podrobnosti stanoví mezinárodní smlouvy. Evropská unie svým sekundárním právem tyto požadavky upřesňuje. Tyto průkazy se uznávají bez dalšího, vydávají se proto již předem jako mezinárodní.

Od uznávání kvalifikací je třeba odlišovat uznávání částí vzdělání pro další studium. Nejvýznamnějším stupněm je maturita jako obecný předpoklad vysokoškolského studia. Toto uznávání určují mezinárodní smlouvy a předpisy jednotlivých států.

5.15 Výhrada výkonu veřejné moci

Členské státy směřují vlastním občanům vyhradit ta povolání, která spočívají ve výkonu veřejné moci. Tím se myslí rozhodování o oprávněních a povinnostech osob stejně jako prosazování práva donucením. Členské státy tak vesměs činí v případě povolání, jejichž povaha je zřetelná. Občany státu tak musejí být mimo jiné soudci, úředníci, policisté, vojáci z povolání a další ozbrojenci, stejně jako vrcholné politické funkce jako poslanci, senátoři či ministři.

Naopak vyhradit vlastním občanům nelze povolání ve veřejné sféře, která ve výkonu veřejné moci nespočívají. Takovými povoláními jsou například učitelé všech stupňů škol, lékaři, zdravotní sestry a další zdravotníci, sociální pracovníci, pracovníci ve veřejné dopravě či komunálních službách (rozsudek *Komise proti Belgii – zaměstnání ve veřejné službě*, 149/78).

V některých případech nemusí být situace jednoznačná, příslušné povolání může mít prvky výkonu veřejné moci (učitelé zkoušející „státní zkoušky“, vychovatelé činící donucovací opatření, lékaři vydávající posudky).

Srovnatelně členské státy smějí vyhradit vlastním občanům samostatnou činnost, která představuje výkon veřejné moci. Takovými činnostmi jsou například individuálně působící exekutoři. Zřejmě naopak bylo, že takovým povoláním není advokát, profese leckde ve světě vnímaná jako činnost napomáhající spravedlnosti, a tak vyhrazená občanům. Evropská komise v sérii žalob před Soudním dvorem prosadila otevření notářství. Samostatnou výdělečnou činnost představující výkon veřejné moci by podle právní úpravy členských států mohly představovat rovněž různí techničtí kontroloři.

5.16 Zdanění výdělků

Rovnost se týká rovněž zdanění. Občané dalších členských států, kteří vykonávají zaměstnání či samostatnou výdělečnou činnost, platí daně z příjmu podle práva hostitelského státu. Zrovnoprávnění zahrnuje rozdílné sazby, odpočty a úlevy týkající se poplatníka a jeho rodinných příslušníků. Zdanění příjmů je přitom v jednotlivých členských státech rozdílné. Evropská unie přitom postrádá kompetenci harmonizovat přímé daně.

Odlišný daňový režim mají jednotlivci, kteří za zaměstnáním či podnikáním dojíždějí ze státu, kde pobývají. Zdanění jejich příjmů si totiž osobuje stát výdělků (zdanění zdroje) stejně jako stát pobytu (zdanění světového příjmu), jakkoli dvojímu zdanění většinou zamezí či je zmírní dvoustranné smlouvy o zamezení dvojího zdanění. Evropská unie totiž postrádá dokonce kompetenci koordinovat uplatnění přímých daní. Tyto smlouvy mohou ve státě pobytu předpokládat vynětí příjmů z druhého státu ze zdanění či započtení v nich zaplacené daně.

Některé důsledky připomenutých zásad mezinárodního zdanění příjmů se ovšem ukázaly být neúnosné. Takto Soudní dvůr shledal rozsudkem *Schumacker*, C-279/92, neslučitelným s volným pohybem pracovníků odepření společného zdanění manželů při pohybu nevydávající manželky v domovském státu za zaměstnáním dojíždějícímu pracovníkovi.

Odvody či pojistné na sociální zabezpečení včetně zdravotního se sice rovněž odvozují od výše mzdy / platu či výdělku samostatně výdělečně činných osob, nicméně platí se výhradně ve státě příslušném pro sociální zabezpečení (kapitola 6).

5.17 Odlišné postavení občanů nečlenských států

Cizinci – občané nečlenských států se netěší rovnosti při přístupu k zaměstnání či podnikání. Členské státy EU je mohou upozadovat ve prospěch svých občanů a občanů dalších členských států při přístupu k zaměstnání, vybírat si mezi zájemci podle různých hledisek a přísně sledovat jejich bezúhonnost. Dlouhodobě (pět let) oprávněně v některém členském státě pobývajícím přistěhovalci ze třetích států však získávají při splnění určitých předpokladů (nevyžití sociální pomoci, bezúhonnost) právo stěhovat se za prací a podnikání v režimu blízcím se volnému pohybu občanů EU. Většina členských států souhlasila se zavedením obdobně výhodného režimu pro vysoce kvalifikované přistěhovalce, označovaného neformálně jako modrá karta.

Získání státního občanství některého členského státu EU na základě udělení občanství (naturalizace) činí přistěhovalce občanem EU, který se těší výše popsaným svobodám. V některých členských státech získávají občanství děti těchto přistěhovalců již narozením na jejich území, popřípadě se jich týkají jednodušší požadavky na získání občanství státu.

5.18 Propojení trhů práce

Ve členských státech pobývají dohromady desítky milionů cizinců. Většinou se však jedná o přistěhovalce z nečlenských států. Využití svobody pohybu za prací mezi členskými státy není velké. Otevření trhů práce tak jen zmírňuje vysokou nezaměstnanost v některých členských státech a poptávku po pracovní síle ve státech jiných. Ukazuje se, že pro mnoho Evropanů je překážkou cesty za prací v jiných členských státech jazyková rozmanitost, což potvrzuje větší pohyb mezi státy sdílející jazyk či mají blízké jazyky. Pobídkou bývají pouze zásadní rozdíly ve výdělcích, zvláště je-li ve státech a oblastech s lepšími pracovními příležitostmi nákladné bydlení. Nepřekvapivě se za prací v jiných státech cestují více svobodní a bezdětní Evropané.

5.19 Odklad svobody při vstupech nových států

Vývoj integrace ukazuje, že bohatší státy přitažlivé pro přistěhovalce za práci ze států chudších nejsou ochotné zavést volný pohyb pracovníků okamžitě. Při jednotlivých rozšířeních Evropských společenství a Evropské unie proto přístupové smlouvy umožňovaly státům odložit zavedení této svobody. Stávající státy vesměs tuto možnost vůči občanům nových členských států vesměs využily.

Legislativa

Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. 6. 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ.

Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. 11. 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. 7. 2005 o uznávání odborných kvalifikací.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. 7. 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/104/ES ze dne 16. 9. 2009 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví pro používání pracovního zařízení zaměstnanci při práci (...).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/41/ES ze dne 7. 6. 2010 o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné (...).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. 12. 2006 o službách na vnitřním trhu.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady 492/2011 ze dne 5. 4. 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/1158 ze dne 20. 6. 2019 o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob (...).

Judikatura

Rozsudek SD ze dne 15. 10. 1969 o otázce Bundesarbeitsgericht (Německo) ke sporu *Württembergische Milchverwertung-Südmilch AG proti S. Ugliola*, 15-69, 00363, ECLI:EU:C:1969:46.

Rozsudek SD ze dne 26. 5. 1982 o žalobě *Komise ES proti Belgickému království – zaměstnání ve veřejné službě*, 149/79, 01845, ECLI:EU:C:1982:195.

Rozsudek SD ze dne 12. 7. 1984 k otázce Cour de cassation (Francie) ke sporu *Ordre des avocats au barreau de Paris proti O. Klopp*, 0107/83, 02971, ECLI:EU:C:1984:270.

Rozsudek SD ze dne 26. 2. 1986 k otázce Court of Appeal (England) ke sporu *M. H. Marshall proti southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, 152/84, 00723, ECLI:EU:C:1986:84.

Rozsudek SD ze dne 28. 11. 1989 o otázce High Court (Irsko) ke sporu *A. Groener proti Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee*, C-379/87, 03967, ECLI:EU:C:1989:599.

Rozsudek SD ze dne 7. 5. 1991 o otázce Bundesgerichtshof (Německo) ke sporu *I. Vlassopoulou proti Ministerium für Justiz, Bundes- und europaangelegenheiten Baden-Württemberg*, C-340/89, I-02357, ECLI:EU:C:1991:193.

Rozsudek SD ze dne 14. 2. 1995 o otázce Bundesfinanzhof (Německo) ke sporu *Finanzamt Köln-Altstadt proti R. Schumacker*, C-279/93, I-00225, ECLI:EU:C:1995:31.

Rozsudek SD ze dne 15. 12. 1995 o otázce Cour d'appel de Liege (Belgie) ke sporům *Union royale belge de sociétés de football association ASBL, Royal club liégeois SA a Union des associations européennes de football proti J.-M. Bosman*, C-415/93, I-04921, ECLI:EU:C:1995:463.

Rozsudek SD ze dne 15. 7. 2021 o otázce Bundesarbeitsgericht (Německo) ke sporům *IX proti WABE eV a MH Müller Handels GmbH proti MJ*, C-804/18 a C-341/19, ECLI:EU:C:2021:594.

6 Sociální zabezpečení

Literatura

KOLDINSKÁ, K., TOMESŠ, I., KŘEPELKA, F. *Sociální právo EU*.
Praha: Wolters Kluwer, 2017.

6.1 Členské státy jako sociální státy

Jednotlivé evropské státy během 20. století vesměs zavedly či rozšířily sociální zabezpečení svého obyvatelstva. Tato politika byla do značné míry odpovědí na sociální napětí vyvolané industrializací během první poloviny století, která v řadě států vyústila ve fašistické a komunistické režimy. Ty bohužel přispěly ke zničujícím válkám a rozdělení Evropy na antagonistické bloky. Evropský model sociálního státu (*welfare state*) se rozvíjel řadu desetiletí. Během posledních desetiletí se nicméně dostával do obtíží kvůli stárnutí obyvatelstva a nízké porodnosti.

Evropská společenství sdružovala a Evropská unie sdružuje státy, které lze ve světovém srovnání považovat za sociální. Vyspělé státy jiných světadílů mají menší sociální angažmá dle svého rozhodnutí, zatímco středně a méně rozvinuté státy Ameriky, Afriky a Asie sociální ochranu svých obyvatel více méně postrádají.

Přesto jsou ohledně sociální ochrany mezi evropskými státy značné rozdíly. Ty odrážejí především odlišnou hospodářskou výkonnost (měřitelnou HDP na obyvatele v běžných cenách stejně jako při zohlednění kupní síly), ale též odlišnou sociální politiku.

Rozsah a zaměření sociálního angažmá představovalo řadu desetiletí zásadní politickou otázku, která předurčovala základní dělení vnitrostátní politické scény na strany pravicové a levicové. Přes veškeré proměny vnitřní politiky jednotlivých evropských států po roce 2000 představuje sociální politika stále významnou politickou otázku, která se řeší na úrovni členských států.

6.2 Evropská unie jako unie sociálních států

Evropská unie došla v integraci členských států podstatně dál než kterékoli jiné mezinárodní seskupení sousedních států. Ještě méně ji lze srovnávat s většinou ostatních mezinárodních organizací, které se zaměřují na dílčí záležitosti. Přesto je dosažený stupeň integrace podstatně menší než v případě spolkových států (federací). To se ukazuje právě na sociálním angažmá EU, které zůstává omezené. Rozpočet EU sice již překračuje 1 % HDP členských států, to však stále zůstává zlomkem prostředků členských států, který lze odhadnout mezi třetinou až polovinou HDP. Podstatnou část těchto výdajů členské státy vydávají na sociální zabezpečení.

Rozsáhlá hospodářská integrace zajištěná postupně zavedenými základními hospodářskými svobodami si vyžádala, aby Evropská společenství upravovala rovněž některé otázky sociálního zabezpečení, zejména zabezpečení migrantů využívajících volný pohyb osob za prací a podnikáním (kapitoly 4 a 5), ale také ovlivňovala sociální zabezpečení většiny, která žije a pracuje nadále ve svých domovských státech. Evropská unie rozšiřující integraci na další záležitosti během následujících desetiletí prohloubila zejména ono druhé angažmá. Členské státy EU nicméně nejsou ochotné předat Evropské unii kompetenci určovat ekonomické parametry sociální politiky a vybavit ji k tomu prostředky.

Přes výše uvedené má Evropská unie sociální politiku zasahující rozmanité otázky, kterou vyjadřuje sociální právo EU. Jeho zásady určují zřizovací smlouvy, podrobnosti pak určují nařízení či směrnice. Těž na sociální zabezpečení migrantů uvnitř EU a osob zůstávajících ve členských státech mohou mít zásadní dopad rozsudky Soudního dvora.

6.3 Role dalších mezinárodních organizací

Členské státy ES/EU se jako plnoprávní členové mezinárodního společenství výrazně podílely na rozvoji sociálních standardů vyjádřených vesměs mezinárodními smlouvami na půdě globálních a panevropských mezinárodních organizací.

Organizace Spojených národů (1945) slouží především zachování míru a bezpečnosti. Její členové nicméně sjednaly mezinárodní smlouvy týkající

se sociálního zabezpečení. Jimi jsou především Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen, Úmluva o právech dítěte či Úmluva o právech osob se zdravotním postižením. Vyzdvihnout však zaslouží zejména Mezinárodní organizace práce (1920). Ta je celosvětovou mezinárodní organizací, která především vytváří standardy ochrany pracovníků a souvisejícího sociálního zabezpečení. Rada Evropy (1949) slouží především ochraně základních práv. Vedle uplatnění (Evropské) Úmluvy o ochraně základních práv a svobod ve znění dodatkové se musí zmínit zejména její katalog základních sociálních práv, kterým je Evropská sociální charta ve své základní (1961) a posílené podobě (1996).

Zmíněné sociální standardy se uplatní přímo či zprostředkovaně ve všech nebo většině členských států EU. Evropská unie bere na tuto skutečnost zřetel. Evropská společenství se dříve přímo na činnosti těchto mezinárodních organizací nepodílela, Evropská unie se stává díky posilování kompetencí svébytným účastníkem mezinárodních vztahů, smluvní stranou mezinárodních smluv, přičemž její postavení se je různé v jednotlivých organizaci nejen kvůli rozdílné dělbě kompetencí uvnitř Evropské unie, ale též nesporně vůle ostatních členských států těchto organizací toto dvojí zastoupení řady evropských států připustit.

6.4 Programy EU se sociálním rozměrem

Evropská unie samotná nevyakládá rozsáhlejší výdaje na sociální politiku. Sociální rozměr však mají některé další výdajově významné politiky EU, jakými jsou společná zemědělská politika a regionální (kohezní) politika, zaměřená na zmírnění značných socio-ekonomických rozdílů mezi regiony. Též vznikající politika EU na zmírnění klimatické změny bude muset mít výrazný sociální rozměr, neboť přizpůsobení a omezení budou mít závažný dopad jak na chudší členské státy, tak na chudší vrstvy obyvatelstva.

6.5 Zabezpečení vlastních zaměstnanců a jejich rodin

Evropská unie má několik desítek tisíc zaměstnanců. Jejich výdělky jsou předmětem zvláštního zdanění bez ohledu na sídlo instituce či bydliště.

Na základě toho jsou oni a jejich příbuzní zabezpečeni sociálním zabezpečením EU. S ohledem na profesní mobilitu se pochopitelně toto sociální zabezpečení koordinuje se sociálním zabezpečením členských států (níže).

6.6 Zásady sociální politiky členských států

Vymezení sociálních dávek, jejich výše, způsob financování a jejich správa zůstávají záležitostmi členských států. Evropská unie nicméně stanoví určité zásady. Důležitá je politika zrovnoprávnění žen a mužů. Těž pod jejím vlivem se odstranilo či zmenšilo rozlišování podle pohlaví. Například se postupně sblížil věk pro získání nároku na starobní důchod. Značná pozornost se rovněž věnuje zabezpečení v mateřství, respektive rodičovství. Těž sociálního zabezpečení se týká antidiskriminační politika zaměřená na potlačování rozlišování podle rasy či národnosti, sexuální orientace, náboženství a dalších hledisek. Lze dodat, že tato politika propojuje sociální zabezpečení a ochranu zaměstnanců (kapitola 5).

6.7 Sledování rozpočtů členských států

Na druhé straně nelze popřít, že Evropská unie rovněž dokáže působit směrem ke snižování úrovně sociálního zabezpečení členských států. Děje se tak v rámci hospodářské a měnové unie – zahrnující plně členské státy se společnou měnou euro a v některých záležitostech též členské státy zachovávající vlastní měnu. Problémem nejsou ani tak obecné požadavky na omezení schodků veřejných rozpočtů a veřejného zadlužení, ty členské státy již roky nedodržují kvůli závažným krizím bez větších právních následků. Palčivé bývají požadavky na úspory, které si vyžádala pomoc některým výrazně zadluženým členským státům. Nepřekvapí, že tyto úspory se do značné míry hledaly a nalézaly v soustavách sociálního zabezpečení obyvatelstva odkládáním valorizace důchodů či krácením a rušením sociální pomoci.

6.8 Koordinace sociálního zabezpečení

Zabezpečení občanů EU využívajících svobodu pohybu pracovníků stejně jako svobodu usazování za účelem podnikání (kapitola 5) a jejich rodinných

příslušníků je doprovázejících stejně jako zanechaných doma zajišťuje koordinace příslušných soustav sociálního zabezpečení členských států.

Tato koordinace navazuje na dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení sjednávané evropskými a dalšími státy, jakož také některé úmluvy Mezinárodní organizace práce a Rady Evropy. Koordinační úpravu vyjadřují nařízení, které mají přímý účinek a přednost. Evropské hospodářské společenství vytvořilo první rámec již při svém vzniku na sklonku 50. let 20. století, reformovalo jej na počátku 70. let a podruhé v souvislosti s rozšířením EU a prohloubením integrace po roce 2000. Koordinaci vyjadřují nařízení (883/2004), která svým přímým účinkem a předností vyřadí případnou neslučitelnou právní úpravu. Uvedené reformy koordinačního práva reagovaly na trendy koordinovaného sociálního zabezpečení.

Evropská unie naopak nedostala od členských států kompetenci koordinovat sociální zabezpečení s nečlenskými státy. Tu nadále tedy upravují dvoustranné mezinárodní smlouvy uzavřené jednotlivými členskými státy s těmito nečlenskými státy.

6.9 Zásady koordinace sociálního zabezpečení

Koordinace sociálního zabezpečení nejen v EU, ale také podle dvoustranných smluv má typické zásady. Těmito zásadami jsou zrovnoprávnění občanů členských států EU. Občanství tedy nesmí být hlediskem pro sociální zabezpečení. Jednotlivec je na základě svého zaměstnání či podnikání vždy přiřazen k jednomu členskému státu. Tuto zásadu neprolamuje ani souběžné zaměstnání či podnikání ve dvou či více členských státech. Odvody se platí vždy do příslušného státu podle jeho sazeb. Některé sociální dávky se poskytují na základě účasti na soustavě sociálního zabezpečení po určité době. To se v případě hospodářsky činných spojuje s placením odvodů na toto zabezpečení. Zajištěné však mohou být též hospodářsky nečinné. Při koordinaci se sčítají tyto rozhodné doby, je-li to potřebné pro získání nároku. Na tomto základě se pak poskytují dílčí sociální dávky z příslušných soustav sociálního zabezpečení. Konečně se požaduje možnost čerpání těchto sociálních dávek bez ohledu na místo bydliště (export benefitů). V rámci jednotlivých koordinovaných dávek (níže) se však mohou stanovovat výjimky z těchto zásad.

6.10 Koordinované dávky

Koordinální nařízení stanoví, které sociální zabezpečení členských států je předmětem koordinace. Jimi jsou na základě výčtu dávky v nemoci (nemocenské) – včetně zabezpečení zdravotní péče popsaného níže – dávky v mateřství a rovnocenné otcovské dávky, dávky v invaliditě (invalidní důchody), dávky ve stáří (starobní důchody), pozůstalostní dávky (sirotčí, vdovské a vdovecké důchody), dávky při pracovních úrazech a nemocech z povolání, pohřebné, dávky v nezaměstnanosti, předdůchodové dávky a rodinné dávky. Výčet je nezbytný pro odlišení od sociálních dávek, které předmětem koordinace nejsou.

6.11 Průběžné a následné zabezpečení

Členské státy poskytují přistěhovalcům z řad občanů jiných členských států EU výše uvedené průběžné sociální dávky za stejných podmínek jako svým občanům. Placení odvodů na sociální zabezpečení v příslušném státě představuje zdroj prostředků pro toto zabezpečení. Následné sociální zabezpečení se týká osob, které splnily určité předpoklady pro dosažení nároku na dávky: dosažení určitého věku (věk nároku na starobní důchod, důchodový věk, invalidita, ztráta živitele) při získání dostatečné rozhodné doby.

Na starobních důchodech jako sociální dávce, které dosáhne většina obyvatel, lze nejnázat vysvětlit koordinaci sociálního zabezpečení nejen v Evropské unii, ale též na základě dvoustranných smluv též jinde ve světě. Člověk postupně pracující v různých státech po dosažení důchodového věku dostává důchody ze členských států odrážející odpracované či náhradní rozhodné doby. Pokud nestačí rozhodné doby získané v příslušném státě, započítají se též rozhodné doby získané v dalších státech a přizná se dílčí důchod. Pro snadné přiznání důchodů jsou stanovené úřední postupy zahrnující standardizované formuláře osvědčující rozhodné skutečnosti. Toto řešení je obecně spravedlivé jak pro jednotlivce, tak pro státy. Migrací za prací či podnikáním do členských států si tedy nelze nepřiměřeně přilepšit či pohoršit.

Zvláštní pravidla koordinace se týkají invalidity. Členské státy se totiž výrazně rozcházejí ohledně pojetí zabezpečení zdravotně postižených. Různé jsou stupně invalidity a na ně navázané zabezpečení stejně jako zohlednění případné předchozí účasti na důchodovém zabezpečení výdělečnou činností.

6.12 Zvláštní režimy a výjimky

Přechod na koordinaci sociálního zabezpečení ES/EU nadnárodním právem od mezinárodních smluv uzavřených členskými státy včetně států vstupujících si vyžádal řadu zvláštních ustanovení a výjimek.

Nevhodné řešení následků rozdělení československého důchodového zabezpečení při rozdělení Československa v roce 1992 včetně pokusů jej jednostranně mírnit se po vstupu do Evropské unie se stalo předmětem řady soudních sporů před českými soudy včetně zásahů, které činil Ústavní soud. Soudní dvůr projevil rozsudkem *Landtová*, C-399/09, jen omezené pochoopení pro vázání zmírnění na státní občanství.

Obecně se z koordinace vyjímá sociální zabezpečení obětí válek a vojenských veteránů. Zde je státní občanství pochopitelným hlediskem. Pochopitelně zejména státní občany zabezpečují stavovské soustavy sociálního zabezpečení státních úředníků, vojáků, policistů a dalších pracovníků ve veřejné sféře.

6.13 Povinné a dobrovolné, resp. veřejné a soukromé zabezpečení

Nastíněná koordinace sociálního zabezpečení se plně vztahuje na povinné sociální zabezpečení. Ve členských státech mohou existovat dobrovolná schémata veřejného sociálního zabezpečení. Účast na nich je předmětem koordinace podle výše popsaných pravidel.

Koordinace sociálního zabezpečení dle práva EU se naopak netýká soukromého penzijního spoření či životního pojištění jako peněžních služeb. Jejich přeshraniční poskytování a přijímání je předmětem liberalizace uvnitř evropské unie v rámci volného pohybu služeb (kapitola 8) a volného pohybu kapitálu (kapitola 9).

6.14 Nekoordinovaná sociální pomoc

Koordinace sociálního zabezpečení podle příslušných zásad se netýká sociální pomoci v nouzi jednotlivcům bez výtěžků či koordinovaného sociálního zabezpečení. Zrovnoprávnění by při značných rozdílech mezi členskými

státy daných rozdílnou hospodářskou výkonností a rozdílnými politickými rozhodnutími hrozilo vyvolat účelové stěhování za touto pomocí.

Soudní dvůr nicméně velkorysým chápáním rovnosti opakovaně v některých mezních situacích dovodil, že legálně pobývající občané jiného členského státu mají nárok na tuto základní sociální pomoc na základě občanství EU. Příkladem je rozsudek *Grzelczyk*, C-184/99, týkající se nároku studenta-občana jiného členského státu na základní sociální dávku poskytovanou všem občanům či rozsudek *Martínez Sala*, C-85/06, týkající se občanky jiného členského státu s historií krátkodobých zaměstnání ohledně nároku na podporu v mateřství. Nepřekvapí, že tato judikatura vyvolala pochybnosti členských států.

6.15 Podporované služby a výhody

Zrovnoprávnění občanů jiných členských států EU pobývajících dlouhodobě či trvale v určitém členském státě, zvláště pak těch zde pracujících či podnikajících (kapitola 5) a s nimi zde žijících příbuzných (kapitola 4), se týká rovněž rozmanitých dotací na čerpání služeb, jakými jsou mimo jiné veřejná doprava, sociální bydlení, dotovaná kultura či sport. Je-li dotace poskytována přímo poskytovateli této služby, požaduje se rovné zacházení též v případě obyvatel jiných členských států jako spotřebitelů těchto služeb (kapitola 8).

6.16 Přístup ke vzdělání

Děti, mladiství a dospělí potomci, kteří doprovázejí do jiného členského státu občana EU přistěhovavšího se za zaměstnáním či podnikáním mají nárok na stejné vzdělání za stejných podmínek jako stejné osoby z řad občanů hostitelského státu. Toto vzdělání se samozřejmě poskytuje v jazyce či jazycích hostitelského státu. Členské státy se vyzývají, aby napomáhaly překonání této překážky.

Pro migranty je důležité uznávání dosažených stupňů vzdělávání pro účely jeho pokračování. Uznávání maturity jako obecného předpokladu pro vysokoškolské studium upravují státy svými předpisy a koordinují mezinárodní smlouvy.

Soudní dvůr mimo jiné rozsudek *Gravier*, 293/83, široce vyložil rovnost občanů členských států ve vztahu k profesnímu vzdělání a přípravě, když dovedl přístup ke vzdělání na univerzitách a podobnému terciárnímu vzdělání za stejných podmínek jako mají obyvatelé hostitelského státu, což v evropských poměrech znamená vesměs zdarma či za školné pokrývající jen část nákladů. Kompromis však byl nucen připustit případě nákladného zdravotnického vzdělávání rozsudkem *Bressol*, C-73/08. Některé členské státy EU pocítující úkorně příliv značný příliv studentů nevyrovnaný odchodem vlastních obyvatel za studiem do ostatních členských států odpověděly zvyšováním školného a poskytováním podpory na jeho hrazení v rámci nekoordinovaného sociálního zabezpečení. Soudní dvůr na jedné straně v případě těchto studentů připustil například rozsudkem *Bidar*, C-209/03, podmínění jejich podpory zapojením do hospodářského života, na druhé straně odmítl například rozsudkem *Lair*, 39/86, vázání podpory určené na úhradu školného na státní občanství.

6.17 Zabezpečení zdravotní péče

Součástí koordinace sociálního zabezpečení členských států je zajištění zdravotní péče. Děje se tak podřazením veřejně hrazené zdravotní péče či zdravotní péče poskytované státem pod jeho výše shrnutou koordinaci. Zásady vysvětlené v souvislosti se sociálním zabezpečením v úzkém slova smyslu určují přiřazení k jednotlivým státům a následně k jejich soustavám zdravotního zabezpečení, včetně případné volby mezi zdravotními pojišťovnami, fondy a schémata. Výdělečně činný občan členského státu platí pojistné, odvody či zvláštní daně za stejných podmínek jako občan hostitelského státu. Srovnatelně jsou do příslušného systému zařazení doprovázející rodinní příslušníci, zvláštním způsobem se zabezpečují.

Koordinace respektuje model veřejného financování zdravotnictví jednotlivých členských států. Některé poskytují zdravotní péči prostřednictvím přímo financovaných institucí (národní zdravotní služba), jiné na základě smluv nasmlouvaných s veřejnými či soukromými poskytovateli zdravotní péče státem či pojišťovnami a fondy zprostředkujícími toto zabezpečení a konečně další proplácejí péči vyhledanou svými pojištěnci.

Na základě této koordinace se pojištěnec – občan jiného členského státu těší veřejně hrazené péči za stejných podmínek jako v něm žijící občané tohoto státu, pokud jde o rozsah hrazené péče, ať už jde o jednotlivé zákroky, ambulantní péči stejně jako hospitalizaci, léky a zdravotnické prostředky, pokud jde o doplatky či spoluúčast. Platí to rovněž pro nejnákladnější zákroky či dlouhodobou zdravotní péči.

Koordinace umožňuje za určitých předpokladů čerpat péči v jiných členských státech. Zprostředkování příslušných úhrad zabezpečují styčná místa jednotlivých členských států. Kvůli rodinnému pojetí zdravotního pojištění v některých členských státech se zabezpečení rozšiřuje též na nedoprovázející závislé osoby zůstávající doma. Možnost volby státu mají obecně pracovníci či podnikatelé dojíždějící za prací do druhého státu (pendleři).

Nezbytné péči po dobu předpokládaného pobytu se v dalších členských státech těší turisté a další osoby zde pobývající dočasně, a to za stejných podmínek jako osoby v tomto státě zabezpečené plně. Tuto možnost zmírňující potřebnost cestovního pojištění ztělesňuje Evropský průkaz zdravotního pojištění, který se nyní používá rovněž jako vnitrostátní průkaz účasti na veřejném zdravotním zabezpečení.

Cestovní pojištění lze přesto takto zabezpečeným turistům doporučit pro pokrytí nákladů repatriace zraněného či nemocného stejně jako předčasného či opožděného návratu (či jeho ostatků při úmrtí), často značnou spoluúčast, ošetření poskytovatelem nezapojeném do poskytování veřejně hrazené zdravotní péče a asistenční služby pomáhají orientaci a zmírnění jazykové bariéry.

Konečně se souhlasem kompetentní instituce členského státu lze v jiném členském státě čerpat za stejných podmínek jako tuzemci zde vyhledanou péči. Tento režim stejné úhrady zprostředkované styčnými místy členských států je třeba odlišovat od následného proplacení vyhledané zdravotní péče na základě širokého výkladu svobody služeb (kapitola 8).

6.18 Zabezpečení občanů nečlenských států

Ve členských státech EU žije, pracuje a podniká též značné množství přistěhovalců, kteří mají občanství nečlenských států. Obyvatelé členských

států z řad občanů třetích států se těší do značné míry sociálnímu zabezpečení těchto členských států za srovnatelných podmínek jako v nich žijící občané. Na jejich zabezpečení v případě jejich migrace mezi členskými státy EU se pamatovalo jejich zahrnutím pod režim koordinace teprve po desítkách let.

Zvláštní režimy sociální pomoci se uplatňují na žadatele o azyl či dočasnou ochranu. Naopak uprchlíci, kterým byl azyl udělen, se podílejí na sociálním zabezpečení podobně jako přistěhovalci za prací a podnikáním (kapitola 5).

Legislativa

Směrnice Rady ze dne 19. 12. 1978 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady 883/2004 ze dne 29. 4. 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady 987/2009 ze dne 16. 9. 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1231/2010 ze dne 24. 11. 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení č. 883/2004 a nařízení 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují z důvodu jejich státní příslušnosti.

Judikatura

Rozsudek SD ze dne 13. 2. 1985 k otázce Tribunal de premiere instance de Liege (Belgie) ke sporu *F. Gravier proti Ville de Liege*, 293/83, 00593, ECLI:EU:C:1985:69.

Rozsudek SD ze dne 21. 6. 1998 k otázce Verwaltungsgericht Hannover (Německo) ke sporu *S. Lair proti Universität Hannover*, 39/86, 03161, ECLI:EU:1988:322.

Rozsudek SD ze dne 12. 5. 1998 o otázce Bayerisches Landessozialgericht (Německo) ke sporu *M. Martínez Sala proti Freistaat Bayern*, C-85/96, I-02691, ECLI:EU:C:1998:217.

Rozsudek SD ze dne 20. 9. 2001 o otázce Tribunal du travail de Nivelles (Belgie) ke sporu R. *Grzelczyk proti Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99, I-06193, ECLI:EU:C:2001:458.

Rozsudek SD ze dne 15. 3. 2005 o otázce High Court of Justice, Queen's Bench Division (Velká Británie) k věci D. *Bidar proti London Borough of Ealing a Secretary of State for Education and Skills*, C-209/03, I-02119, ECLI:EU:C:2005:169.

Rozsudek SD ze dne 22. 6. 2011 o otázce Nejvyššího správního soudu (Česko) k žalobě M. *Landtová proti Česká správa sociálního zabezpečení*, C-399/09, I-05573, ECLI:EU:C:2011:415.

Rozsudek SD ze dne 13. 4. 2010 o otázce Cour constitutionnelle (Belgie) ke sporu N. *Bressol a další proti Gouvernement de la Communauté française*, C-73/08, I-02735, ECLI:EU:C:2010:181.

7 Přeshraniční působení právnických osob, zvláště obchodních společností

7.1 Význam korporativního podnikání obecně a uvnitř EU

Ve vyspělých státech s tržním hospodářstvím se během 19. a 20. století stalo podnikání prostřednictvím právnických osob běžné. Umožňuje totiž zmnožit síly spojením kapitálu a zmírnit hrozby spojené s podnikáním pro jednotlivce tímto podnikáním se zabývajícím. V současnosti z dále nastíněných důvodů převládá. Při podnikání v mezinárodním měřítku je tato převaha ještě výraznější než při podnikání v místním měřítku. Zde dále vysvětlovaná svoboda má tedy zásadní význam pro hospodářskou integraci v rámci EU.

7.2 Podobnosti a rozdíly s jednotlivci

SFEU zakládá svobodu usazování za účelem podnikání (čl. 49–55 SFEU) společně pro občany EU (kapitoly 4 a 5) a pro níže upřesněné právnické osoby mající podstatný vztah k některému ze členských států (čl. 54). Formulace jednotlivých jazykových verzí zřizovacích smluv vykazují určité nuance, které mohou způsobit nedorozumění ohledně povahy tohoto usazení. Usazením se v této souvislosti myslí usazení za účelem soustavného podnikání na území jiného členského státu. Tímto podnikáním se rozumí soustavná činnost za účelem dosahování výtěžku či zisku výrobou a prodejem zboží (kapitoly 2 a 3), poskytováním služeb (kapitola 8) či nakládáním s majetkem (kapitola 9). Oprávněnými právnickými osobami tedy budou ty, které lze vytvářet a provozovat za účelem podnikání.

Jednotlivci a právnické osoby se nicméně odlišují. Jakkoli rovněž osobní podnikání jednotlivce v jiném státě se nemusí nutně zakládat na jeho osobní přítomnosti a tedy pobytu (kapitola 4), tak tento jednatel jako člověk fyzicky existuje, proto se prosadil právnický termín fyzická osoba. Právnická osoba takto fyzicky neexistuje (proto v některých jazycích též morální osoba). Jak bude ještě dále rozvedené, právnická osoba je formální subjekt. Pohybovat se tedy fyzicky přes hranice nijak nemůže. Odpadají proto otázky spojené s pohybem.

Přesto uvedená společná úprava nepostrádá smysl. Některé problémy má individuální a korporativní podnikání v jiném státě než státě původu společné. Je tedy možné uplatnění výkladů, které zaujal Soudní dvůr v případě osobního podnikání občana členského státu EU v jiném členském státě na srovnatelné zahraniční podnikání dále upřesněných právnických osob a naopak. Na místě je však opatrnost, mnohé závěry přenositelné nejsou.

7.3 Připomenutí povahy právnických osob

Před výkladem svobody je užitečné připomenutí právnických osob. Právnické osoby jsou umělé subjekty, tedy nositelé oprávnění a povinností, oproti jednotlivcům, tedy fyzickým osobám. Existují toliko v našich představách.

Historický exkurs ukazuje, že právnické osoby se zakládají pro provádění činností více lidí, shromáždění jejich sil, popřípadě majetku, mají tedy přímý lidský základ. Dalším důvodem může být správa určitého majetku. V evropské právní kultuře se připomíná římskoprávní rozlišování na korporace a nadace. Právnické osoby existují jen tehdy, pokud je právo určitého státu připouští. Ne všechny právní systémy tento konstrukt znaly.

Soudobá práva jednotlivých států vesměs umožňují vytvářet různé typy právnických osob. Pro podnikání jsou to obchodní společnosti, ve středoevropském prostředí akciové společnosti, společnosti s ručením omezením, komanditní společnosti a veřejné obchodní společnosti s různým pojetím kapitálu a osobní účasti. Formou umožňující propojit podnikání s ochotou ke komunitní spolupráci jsou družstva. Pro nepodnikatelské občanské aktivity lze zřizovat zapsané spolky, pro správu majetku nadace a fundace, pro činnosti veřejného zájmu různé ústavy. Dalšími zvláštními kategoriemi bývají politické strany, odborové organizace, církve a náboženské společnosti či jejich dílčí struktury. Státy běžně pro svoji činnost vytvářejí nejrozličnější instituce nadané právní subjektivitou. Právní subjektivitu mají však též nositelé územní samosprávy, obce, města, různé vyšší celky jako kraje. Za právnickou osobu se prohlašují státy. Typy a kategorie právnických osob se odlišují stát od státu, čemuž odpovídá terminologie. Zde se pochopitelně přehled poskytl na českém případě. V některých případech nepanuje ohledně právní subjektivity určitého jevu shoda.

Za právnické osoby se uznávají mezinárodní organizace, takovou je rovněž Evropská unie a byla jimi jednotlivá Evropská společenství. Mezinárodní právo (veřejné) jako právo upravující především vztahy států přímo koncept právnické osoby nepoužívá, nicméně stát a mezinárodní organizace se s ním mohou srovnávat.

7.4 Jednotlivci za právnickými osobami

Právnické osoby přímo či zprostředkovaně zakládají lidé. Právnické osoby působí prostřednictvím lidí – nejenom těch, kteří jejich jménem rozhodují (zjednodušeně jednatele), ale též řadoví zaměstnanci při každodenním působení. Právnické osoby slouží přímo či zprostředkovaně uspokojování lidských potřeb. Jak bylo naznačené, právnické osoby usnadňují spolupráci jednotlivců při společném majetku, popřípadě zajišťovat využití určitého majetku odděleně od majetku jednotlivců. Svoboda usazování obchodních společností, jak ji pojal Soudní dvůr (níže), si může žádat zohlednění této skutečnosti dovozením odpovědnosti těchto jednotlivců prolomením samostatné subjektivity korporace („piercing corporate veil“).

7.5 Přiřazení právnických osob ke státům

V případě právnických osob neexistuje jednoznačný vztah vůči státu, jak jej jím v případě jednotlivce státní občanství (kapitola 4). Přesto lze právnické osoby ke státům přiřazovat a pro mezinárodní působení bude potřeba je takto přiřadit.

Nepřekvapí, že řada států se používá hledisko (kritérium, teorie) inkorporace, vždyť právnická osoba existuje pouze vůli práva. Právnická osoba se takto přiřadí též ke státu, podle jehož práva existuje a jehož úřady či soudy ji registrují.

Druhou možností je hledisko (kritérium, teorie) sídla. Právnická osoba se přiřadí ke státu, kde je jeho sídlo, ústřední správu či hlavní provozovnu či působišť. V této souvislosti se může klást různý důraz na formální rozměr, jímž je sídlo zapsané v zakládací listině a uveřejněné ve veřejných rejstřících, nebo naopak na faktickou stránku rozhodování a působení, která se však pro svou nezřetelnost či proměnlivost může stát předmětem sporů.

Pro určování příslušnosti se nepoužívají další myslitelná hlediska, jako je hledisko kontroly (podle příslušnosti subjektů ovládajících právníkou osobu) či podle činnosti (místo působení subjektu). Kontrola totiž může být rozptýlená. Působení je představitelné ve více státech zároveň. Obojí se může rychle měnit. Uvedená hlediska si však státy osobují pro další účely, mimo jiné pro zdanění, uplatnění regulací podnikání či uplatnění mezinárodních sankcí.

7.6 Právnícké osoby vytvářené k podnikání

Ze své povahy oprávněnými právníckými osobami jsou ty, které se podle občanského či obchodního práva členských států (zde se uznává různé uspořádání soukromého práva členských států) zřizují k podnikání. Těmi jsou typicky obchodní společnosti / korporace, ať už kapitálové či osobní. Zřizovací smlouva jednoznačně stanoví, že oprávněnými jsou rovněž družstva. Lze dovozovat, že oprávněnými jsou rovněž další subjekty či entity zřízené pro podnikání, jako třeba státní podniky. V případě nepodnikatelských subjektů je potřeba zvažovat, zda přece jenom nejsou oprávněné podnikat doplňkově. Právnícké osoby zřízené pro jiné účely – občanské, politické, náboženské – se ze své podstaty netěší svobodě usazení za účelem podnikání. V praxi využívají tuto svobodu níže vysvětlenými formami obchodní společnosti, budou tedy zkratkou pro oprávněný subjekt.

7.7 Vytvoření dle práva některého členského státu a se sídlem ve členském státě

Obchodní společnosti a družstva (obchodní korporace) musejí být vytvořené podle práva některého ze členských států EU. Tato práva mohou být předmětem harmonizace či unifikace právem EU. Některé členské státy umožňují vytvářet tyto korporace podle práva dalších států. V těchto případech je pro vyjasnění oprávnění prozkoumat naplnění požadavků práva EU. Obchodní společnost, družstvo či jiná oprávněná právnícká osoba vytvořená podle práva některého členského státu je oprávněná, pokud má na území členského státu sídlo, ústřední správu či hlavní provozovnu. Vesměš to je tentýž členský stát jako stát, podle jehož práva byla obchodní společnost vytvořena, mohou to však být různé státy.

Právo EU tedy pro určení oprávněných právnických osob kombinuje kritérium inkorporace a kritérium sídla. Výše vymezené obchodní společnosti, družstva a jiné právnické osoby zůstávají oprávněné využít svobodu služeb též tehdy, když jejich podílníci (akcionáři) přísluší k nečlenským státům. Ve členských státech EU řadu obchodních společností ovládají občané nečlenských států či k nim příslušné právnické osoby.

7.8 Působení prostřednictvím pobočky

Za základní, přímé a pravé lze považovat působení prostřednictvím pobočky založené na území druhého státu. Tato pobočka se zřizuje ohlášením ve státě pobytu ve spojení se získáním příslušných oprávnění k podnikání (licence). Pobočku pro úřední účely představuje sídlo. Toto sídlo je sídlo pobočné (vedlejší, podružné), korporace si zachovává rovněž sídlo hlavní ve svém domovském státě. Tato oprávnění musejí být pobočce oprávněné korporace poskytnuta za stejných podmínek, za kterých smějí podnikat srovnatelné tuzemské subjekty. Rovněž úřední dohled nad tímto podnikáním stejně jako postihy za porušení standardů nesmějí být přísnější. Uplatní se tedy zásada rovnosti.

7.9 Prostor pro volbu práva inkorporace

Založit v jiném členském státě lze obchodní společnost či družstvo též ryze formálně, pouze pro podnikání ve vlastním členském státě či v jakémkoli dalším státě. Soudní dvůr zdůraznil rozsudkem *Centros*, C-212/97, že takový počín nemůže být odmítán jako obcházení vnitrostátního práva pro zakládání a působení obchodní společnosti, typicky požadavky na minimální nesympolický kapitál. Poukaz na potřebu ochrany věřitelů se odmítl, protože podobně nedostačovat mohou rovněž společnosti založené obyvateli příslušného státu a podnikající v něm.

Soudní dvůr rovněž zavrhl rozsudkem *Inspire Art*, C-167/01, zvláštní požadavky kladené na „formálně zahraniční společnosti“ založené subjekty domácími vesměs pro obcházení přísnějších požadavků, jakými byly mimo jiné uvádění této skutečnosti v obchodním styku a vůči spotřebitelům, zvláštní požadavky na kapitálové vybavení, vedení účetnictví, odpovědnost jednatelů a společníků.

Shrnutá judikatura vyvolala úvahy, že též v Evropské unii se rozšíří zakládání obchodních společností ve státech s nejmenšími nároky, jako se tomu mělo stát ve Spojených státech amerických, tzv. *Delaware effect*. Po desetiletích se ukazuje, že tyto možnosti se sice využívají, avšak nepřevládají. Příčinu lze spatřovat ve větších rozdílech mezi právy členských států, menší přehledností a složitosti vyřizování při jazykové rozmanitosti.

7.10 Vytvoření dceřiné společnosti

Podnikání prostřednictvím více vzájemně propojených obchodních společností, často složitých podnikatelských seskupení, označovaných za holding či koncern, je běžné též ve vnitrostátním měřítku. Složitost vyrovnává rozmělnění odpovědnosti a snazší změny týkající se jednotlivých podnikatelských činností včetně jejich prodeje. Leckteré mezinárodní podnikání v Evropské unii, v dalších evropských státech a jinde ve světě právně představují tyto holdingy. V dalších členských státech se vytvářejí dceřiné společnosti podle práva tohoto státu se sídlem v něm.

Tato podoba usazení je zprostředkována a ve své podstatě nepravá. V příslušném členském státě EU totiž podniká obchodní společnost vytvořená podle práva tohoto státu. Pouze ji ovládá mateřská společnost z jiného členského státu. Zakladateli a společníky (podílňiky, akcionáři) mohou být též občané jiných členských států EU či k nim příslušné právnické osoby, které se samy kvůli svému určení svobodě usazování za účelem podnikání netěší.

Právo EU v této souvislosti vhodně zdůrazňuje přerazení zrovnoprávnění občanů jiných členských států EU v případě finanční účasti na obchodní společnosti v rámci SFEU. Tuto finanční účast je ostatně na místě hodnotit jako investici kapitálu, chráněnou v současnosti v Evropské unii jinou základních svobodou (kapitola 9).

7.11 „Vystěhování“ do jiného členského státu a „přistěhování“ do něj

Vývojem prošel postoj EHS, respektive EU vůči přesunutí obchodní společnosti do jiného členského státu. Soudní dvůr neshledal, že by svobodou byla možnost přenést do jiného členského státu sídlo obchodní společnosti

při zachování jejího právního režimu podle práva členského státu původu, bez likvidace a vypořádání daňových závazků, nedal-li s tím stát původu souhlas (rozsudek *Daily Mail*, 81/87). Jinak je tomu ovšem při přestěhování do jiného státu při přeměně na obchodní společnost podle práva tohoto státu, pokud to přijímající stát umožňuje (rozsudek *Cartesio*, C-210/06), přičemž stát původu nesmí tento postup podmiňovat likvidací (rozsudek *Polbud*, C-106/16), neboť ochranu věřitelů lze zajistit jinými nástroji. Přijímající stát nesmí zvláštními požadavky ztěžovat přenos obchodní společnosti z jiného členského státu a její přeměnu na společnost podle vlastního práva, pokud domácím společností takovou přeměnu umožňuje (rozsudek *Vale*, C-378/10). Postupně se tak prošlapala cesta pro stěhování obchodních společností mezi členskými státy při přizpůsobení se právu přijímajícího státu. Členské státy smějí tedy stále omezovat jak „vystěhování“, tak „přistěhování“, neměl-li by se změnit právní řád obchodní společnosti.

7.12 Harmonizace práva obchodních společností členských států

Svoboda podnikání prostřednictvím obchodních společností a družstev by nebyla přijatelná pro členské státy, jestliže by tyto subjekty vykazovaly zásadní nedostatky. Právo obchodních společností a družstev bylo během od 60. let 20. století předmětem harmonizace. Tato harmonizace byla postupná, částečné kodifikace se podařilo dosáhnout až po desetiletích.

Jednotlivé směrnice sblížily postupně nejrůznější aspekty zakládání, působení, změn, spojování, rozdělování a rušení obchodních společností. Tyto směrnice Evropské hospodářské společenství začalo dokonce oficiálně číslovat a pod řadovými číslovkami se běžně uvádějí. Pořadí však v některých případech neodpovídá skutečnosti, číslují se tak totiž návrhy, mezi nimiž některé byly přijaté s mnohaletým zpožděním či nebyly přijaty vůbec. Tyto směrnice mimo jiné harmonizovaly legislativu členských států ES/EU týkající se (1) informování veřejnosti a právní jistoty ohledně existence společnosti, (2) kapitálového vybavení (akciové společnosti), (3) vnitrostátních fúzí, (4) korporátního účetnictví, (5) struktury (akciové společnosti), (6) rozdělení (akciové společnosti), (7) koncernového účetnictví a (8) kvalifikace auditorů, (9) koncernů, (10) přeshraničních fúzí, (11) informací o pobočkách,

(12) jednočlenných společnostech s ručením omezeným, (13) nabídkách převzetí, (14) přeshraniční změně sídla. Teprve v předchozím desetiletí se tato rozříštěná a nepřehledná zprostředkovaná úprava dílem konsolidovala.

7.13 Daňové souvislosti

Působení jedné obchodní společnosti prostřednictvím pobočky či poboček v dalším či dalších členských státech má daňové souvislosti. Státy pochopitelně trvají na zdanění zisků dosažených na jejich území. Podobně jako v případě ve více státech podnikajících občanů EU (kapitola 5) či při poskytování služeb (kapitola 8) se v Evropské unii se uplatní na případné dvojí zdanění dvoustranné smlouvy uzavřené mezi členskými státy EU, které se v jednotlivostech mohou odlišovat. Evropská unie přímé zdanění nejenže neharmonizuje, ale ani nekoordinuje.

Tendence „optimalizovat daně“ v rámci mezinárodně působících holdingů a snaha členských států EU tomuto čelit zpříšňováním daňových předpisů měla v některých případech dopad na přeshraniční korporativní podnikání. Evropská unie proto sblížuje daňové právo členských států týkající se zdanění obchodních společností v rámci koncernů. Činí tak přestože jinak postrádá kompetenci ke stanovování a výběru přímých daní. Tato úprava vymezuje, za jakých předpokladů smějí členské zdaňovat koncerny dohromady, respektive korigovat daňové důsledky plnění mezi jednotlivými subjekty koncernů.

7.14 Vytváření právnických osob dle práva EU

Svoboda usazování za účelem podnikání umožňuje různé formy souběžného či navazujícího podnikání ve více členských státech. Tyto možnosti se hojně využívají. Evropské hospodářské společenství, respektive Evropská unie však vyšly vstříc též zájmu po formách umožňujících viditelně evropské podnikání. Podle jednotlivých nařízení jako úpravy zakládající přímo oprávnění a povinnosti jednotlivců a dalších soukromých osob lze zakládat dále uvedené subjekty. Jednotnost právní úpravy je však neúplná. Některé aspekty organizace těchto subjektů nadále upravují jednotlivé členské státy svým doprovodným právem. Rovněž jejich zakládání evidují veřejné rejstříky členských států.

7.15 Evropské hospodářské zájmové sdružení

Evropské hospodářské zájmové sdružení (EHZS) je svébytná forma pro spolupráci podniků z více členských států, vhodná pro spolupráci při podnikatelských činnostech jednotlivých členů. Činnost sdružení má být podpůrná a pomocná. Toto sdružení předpokládá účast subjektů příslušných podle vymezených hledisek do nejméně dvou členských států EU. Členy smějí být pouze obchodní společnosti a družstva splňující předpoklady pro výkon svobody a jednotlivci osobně podnikající na území členských států, nejenom jejich občané těšící se svobodě (kapitola 5), nýbrž též cizinci. Raná právní úprava umožňující od roku 1989 zakládání těchto sdružení ponechala některé záležitosti na úpravě členských států. Formálně ony určovaly jeho právní subjektivitu, fakticky však bez jejího uznání nelze naplnit očekávání úpravy EU. Spolupráce prostřednictvím EHZS poskytuje určité výhody vůči samotné Evropské unii a členským státům, proto se využívá při získávání veřejných zakázek a při lobbování. EHZS však není formou, která by byla vhodná pro běžné podnikání ve více členských státech.

7.16 Evropská (akciová) společnost (*societas europaea*)

Volání po takové formě pro běžné podnikání se vyslyšelo teprve se značným zpožděním. Od roku 2004 lze zakládat tzv. evropskou společnost. Pro zdůraznění evropského unijního rozměru a neutrality ohledně jednotlivých členských států, ale také kvůli možnému nedorozumění daného významem sousloví mimo oblast korporací se výslovně zakládá a běžně používá latinský výraz *Societas Europaea* (SE). Evropská společnost je akciová společnost. Požaduje se její zrovnoprávnění s národními akciovými společnostmi. Může vzniknout několika způsoby zahrnujícími účast národních akciových společností či evropských společností samotných, ale též proměnou národní akciové společnosti. Přitom musejí být tyto společnosti jako akcionáři příslušní ke dvěma či více státům, aby byl zachován evropský rozměr tohoto subjektu. Sídlo stejně jako ústřední správa musejí být v některém ze členských států. Ve vazbě na tradice členských států právo EU umožňuje volbu mezi dualistickým a monistickým modelem vztahu ředitelů, představenstev a dozorčích rad.

7.17 Evropská družstevní společnost

Evropská družstevní společnost (*Societas Europaea Cooperativa*) má sloužit přeshraniční spolupráci družstevního typu. Její právní rámec následuje rámec SE. Zrovnopravňuje se s družstvy. Oproti SE se z povahy věci předpokládá členství jednotlivců či družstev vytvořených podle práva členských států, podobně jako SE může vzniknout přeměnou družstva podle národního práva. Evropský rozměr se zajišťuje požadavkem přítomnosti družstevníků ze dvou či více členských států.

7.18 Postavení nepodnikatelských právnických osob

Jak bylo vysvětlené, právnické osoby vytvořené podle práva jednotlivých členských států EU pro jiné účely, než hospodářské působení za účelem dosazování zisku se svobodě usazení za účelem podnikání v jiném členském státě netěší. Podle svého oprávnění se nicméně mohou těšit jiným základním svobodám, počínaje volným pohybem kapitálu (kapitola 9) jako investoři v jiném členském státě založené a působící obchodní společnosti, ale také jako odběratelé zboží a služeb těšících se volnému pohybu mezi členskými státy (kapitoly 2, 3, resp. 8).

Legislativa

Nařízení Rady 2137/85 ze dne 25. 7. 1985 o evropském hospodářském zájmovém sdružení (EHZS).

Nařízení Rady 2157/2001 ze dne 8. 10. 2001 o statutu evropské společnosti (SE).

Nařízení Rady 1435/2003 ze dne 22. 7. 2003 o statutu Evropské družstevní společnosti (SCE).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2017/1132 ze dne 14. 6. 2017 o některých aspektech práva obchodních společností.

Judikatura

Rozsudek ze dne 27. 9. 1988 o otázce High court of Justice, Queen's Bench Division (Velká Británie) ke sporu *the Queen proti H. M. Treasury and commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc.*, 81/87, 05483, ECLI:EU:C:1988:456.

Rozsudek ze dne 9. 3. 1999 o otázce Hoejesteret (Dánsko) ke sporu *Centros Ltd proti Erhvervs- og Selskabsstyrelsen*, C-212/97, I-01459, ECLI:EU:C:1999:126.

Rozsudek ze dne 30. 9. 2003 o otázce Kantongerecht te Amsterdam (Nizozemsko) ke sporu *Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam proti Inspire Art Ltd.*, C-167/01, I-10155, ECLI:EU:C:2003:512.

Rozsudek ze dne 16. 12. 2008 o otázce Szegedi Itélőtábla (Maďarsko) k případu *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt.*, C-210/06, I-09641, ECLI:EU:C:2008:723.

Rozsudek ze dne 25. 10. 2017 o otázce Sad Najwyzszy (Polsko) k případu *Polbud – Wykonawstwo sp. z o.o.*, C-106/16, ECLI:EU:C:2017:804.

Rozsudek ze dne 12. 7. 2012 o otázce Legfelsőbb Biróság k případu *Vale Építési Kft.*, C-378/10, ECLI:EU:C:2012:440.

8 Volné poskytování a přijímání služeb

Literatura

KŘEPELKA, F. *Evropská a světová liberalizace obchodu službami*. Habilitační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2008.

8.1 Význam služeb v hospodářství

Tradiční hospodářství se zakládalo na zemědělství. V něm nacházela obživu většina lidí. Během 19. a 20. století v jednotlivých zemích proběhla v různém rozsahu industrializace. Posléze narůstal podíl služeb na hospodářství. V obou proměnách hrály roli nové technologie, umožňující uvolnění pracovní síly ze zemědělství a průmyslu.

Ve 20. století bylo přiměřené členit hospodářství na primární (zemědělství, lesní a vodní hospodářství, popř. těžba), sekundární (průmysl) a terciární sektor (ostatní). Během posledních desetiletí však sektor služeb převážil, v některých zemích představuje až 90 % produkce. V tomto sektoru pracuje též většina pracovních sil. Členění na tři sektory tedy přestalo být vhodné. Obecně lze konstatovat, že vyspělé země mají rozsáhlejší sektor služeb než země méně vyspělé.

Sektor služeb je rozmanitý. Popsat jej vlastně nejlépe lze záporně, činnosti nepředstavují výrobu zboží. Mezi služby lze zařadit mimo jiné dopravu (všech druhů), spoje (pošta, ale nyní zejména telekomunikace), stavebnictví, montáže, opravy a úpravy zboží, služby turistického ruchu (ubytování, restaurace), peněžní služby (bankovníctví, pojišťovnictví a další služby), poradenství (včetně například advokacie), zpracování dat, projekční činnost, výzkum a vývoj, sociální péče, zdravotnictví, školství a další vzdělávání, kultura, profesionální sport stejně jako zázemí pro amatérský sport a mnohé další. Jsou jimi též činnosti, které často organizuje či financuje stát, přičemž je obyvatelstvu poskytuje zdarma, nebo se jedná o služby dotované. Za službu svého druhu lze pohledem ekonomie ostatně považovat dokonce výkon státní moci.

8.2 Mezinárodní obchod službami

Po staletí byl jedinou podobou mezinárodního obchodu omezený obchod zboží. Ten během 20. století dosáhl značných rozměrů nejen díky modernizaci dopravy, ale též díky celosvětové a evropské liberalizaci (kapitoly 2 a 3). Mezinárodní obchod službami zůstával naopak omezený. Jeho nejčastější podobou byly služby turistického ruchu.

Rozdíl mezi podílem služeb na hospodářství zejména vyspělých států a jejich ve většině případů zaostávajícím mezinárodním obchodem dílem mohou zapříčínovat právní překážky, které lze odstranit jednostranným či smluvním uvolněním obchodu. Ostatní překážky však zůstávají, nezmění-li se technické, organizační či sociální poměry. Jimi jsou jazyková rozmanitost, vzdálenost příjemce a poskytovatele při nutnosti jejich setkání a další okolnosti. Uvolnění služeb ve světovém měřítku stejně jako zavedení volného pohybu služeb v EU tedy nemusí přinést jejich hojnější přeshraniční obchod.

8.3 Vývoj přístupu ke službám

Zřizovací smlouvy již ve své původní podobě z 50. let 20. století předpokládaly též volný pobyt služeb. Ustanovení zřizovacích smluv (čl. 56–62 SFEU) upravující tuto základní hospodářskou svobodu neprošla zásadnějšími změnami. Při reformách primárního práva nevěnovaly nikdy členské státy této problematice pozornost. Nové formulace by přitom byly žádoucí. Některá ustanovení SFEU jsou obsoletní.

Původním záměrem bylo uvolnění služeb prostřednictvím programů pro jednotlivé druhy služeb. Na tento postup však během 60. let nedošlo. Soudní dvůr nicméně v návaznosti na svou tehdejší judikaturu, kterou založil přímý účinek práva EHS v souvislosti s uvolňováním obchodu zboží rozsudkem *van Gend en Loos* (kapitola 2), přiznal o desetiletí později rozsudkem *Binsbergen*, 33-74, přímý účinek též ustanovením zakládajícím volný pohyb služeb.

Během následujících desetiletí postupně narůstala judikatura ozřejmující právo ES pro jednotlivé případy. Desítky rozsudků však zdaleka neobjasnily vše. Překážkou je totiž rozmanitost služeb, způsobů jejich poskytování a přijímání přes hranice členských států a překážek vyvolaných opatřeními a požadavky členských států. Odborná literatura tedy vytvořila komplikovanou doktrínu této základní svobody.

Přelom tisíciletí lze zpětně označit za vrchol optimismu. Díky konci komunistických režimů a západní prosperitě se jevila převažovat liberální demokracie. Prosazovala se ekonomická liberalizace (tzv. Washingtonský konsensus). Součástí byla liberalizace celosvětového obchodu v rámci právě založené Světové obchodní organizace (WTO). Pozornost se zaměřila na proměny hospodářství vyspělých zemí. Převládlo poznání, že služby jako sektor již představují většinu hospodářství. Hospodářský růst se předpokládal především v jejich dalším rozmachu. Moderní komunikační a informační technologie otevřely prostor pro jejich mezinárodní poskytování. Dodejme, že tzv. Lisabonská strategie slibovala v letech 2000–2010 proměnit právě rozšířenou Evropskou unii v nejmodernější ekonomiku světa.

V Evropské unii převládlo přesvědčení, že mezistátnímu poskytování a přijímání stále stojí v cestě překážky, které nedokázalo odstranit následování judikatury Soudního dvora. Odstranit překážky bránící mezistátnímu poskytování a přijímání služeb tak měla zajistit speciální legislativa. Uvolnění se měla podle původních záměrů opírat o široké uznání práva země původu poskytovatele při poskytování služby v jiném státě, podobně jako se požadavek širokého uznávání prosadil u zboží (kapitola 3). Od této zásady původu se nicméně během vyjednávání ustoupilo, neboť státy trvaly na dodržování svých požadavků v případě služeb poskytovaných na jejich území. Legislativa se nakonec v roce 2006 přijala jako Směrnice 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu. Provedení této směrnice členskými státy se výrazně odlišovalo od provádění ostatních směrnic. Členské státy měly během následujících let odstranit ze svého vnitrostátního práva ustanovení představující diskriminaci a překážky.

Zpětně lze pochybovat o přínosu této legislativy, neboť se na širokou paletu služeb uplatnil stejný přístup. Řešením se ukazuje být spíše harmonizace či dokonce unifikace práva jednotlivých služeb. Během posledního desetiletí pozornost službám a jejich mezistátnímu obchodu tak jako tak zase výrazně poklesla. Právní význam nicméně směrnice dostala. Ve své současné judikatuře tak Soudní dvůr nezdídko svůj výklad práva EU pro konkrétní situace opírá zároveň jak o ustanovení SFEU, tak o ustanovení směrnice.

8.4 Pozitivní a negativní definice služeb

SFEU vymezuje služby demonstrativním výčtem jako služby řemeslné, služby průmyslové, služby obchodní a služby spočívající ve výkonu svobodných povolání. Tento výčet je však demonstrativní, službami jsou též další činnosti uvedené začátkem této kapitoly.

Demonstrativní výčet ovšem rozvíjí definice negativní. Službami se podle ní rozumí plnění, která nepředstavují dodání zboží, výkon práce – závislé stejně jako samostatné, investici kapitálu a úhradou plateb. Cílem tohoto pojetí je zajistit, aby hospodářská integrace na vnitřním trhu EU byla všeobecná. Pro porozumění širě uplatnění volného pohybu služeb jako základní svobody tak potřebujeme porozumět vymezení ostatních základních svobod.

8.5 Odlišení služeb od zboží, mobility osob, kapitálu a plateb

Zboží a služby uspokojují lidské potřeby. Zboží jsou předměty, služby nehmotné. Nicméně řada plnění je smíšených, zahrnují poskytnutí zboží stejně jako služeb. Příkladem může být stravování v jídelně či restauraci, které zahrnuje nejen pokrm, ale především jeho podání v příslušném prostředí.

Obdobně obtížné je rozlišení služeb od závislé práce (zaměstnání) či osobního podnikání. Činnost totiž může být totožná. Rozlišení je potřeba zejména kvůli svobodě usazování za účelem podnikání (kapitola 5). S ohledem na formulaci SFEU, že poskytovatel může dočasně pobývat ve státě poskytnutí služby se nabízí rozlišení podle četnosti. Jedná-li se o jednorázové působení, uplatní se volný pohyb služeb, naopak jedná-li se o působení opakované či soustavné, půjde o využití svobody usazování za účelem podnikání. Takto Soudní dvůr rozsudkem *Gebhard*, C-55/94, nepřipustil dovolání se volného pohybu služeb v případě advokáta, který působil v jiném členském státě soustavně.

8.6 Související pohyb osob a zboží

Většina monografií a článků, které vytvářejí doktrínu této základní svobody, rozlišuje aktivní (pozitivní), pasivní (negativní) a distanční formu pohybu

služby přes hranici. Při aktivní formě překračuje hranice poskytovatel či jeho pracovníci. Takovými službami jsou například stavební práce, montáže či úklid. Naopak při pasivní formě hranici překračuje příjemce. Sem lze zařadit zejména cesty turistů. Bez možnosti pohybu osob přes hranice se takové služby nemohou poskytnout. Představitelné jsou služby, kdy se musí příjemce a poskytovatel setkat, může to být však nastat ve státě poskytovatele, ve státě příjemce či ve státě dalším, příkladem by mohla být živá kultura. Obě formy se mohou prolínat, příkladem jsou služby cestovní kanceláře, kdy průvodci doprovází účastníky zájezdu do dalšího státu.

Třetí forma je distanční. Služba se poskytuje na dálku. Takové služby určitě existovaly též v minulosti. Moderní komunikační a informační technologie nicméně výrazně rozšířily možnosti poskytování těchto služeb. Bezpečnost a ochrana takto předávaných osobních dat si vyžádala v Evropské unii dokonce jednotnou právní úpravu, kterou vyjadřuje veřejnosti jako GDPR známé Obecné nařízení o ochraně osobních údajů (2016/679), ale také harmonizace ochrany spotřebitele distančních obchodů.

Tomuto rozlišení se vymykají například mezinárodní doprava, která se uskutečňuje postupně na území jednotlivých států. Zároveň ve více státech se prostřednictvím telekomunikační infrastruktury poskytují služby komunikačních technologií. Tyto služby jsou častým vstupem služeb ostatních. Nejen z těchto důvodů jsou tyto služby předmětem zvláštní úpravy EU.

Související pohyb osob přes hranice pochopitelně podléhá režimu volného pohybu osob (kapitola 4) včetně možných omezení. Obchodní společnosti jako právnické osoby oprávněné poskytovat služby samozřejmě působí prostřednictvím svých jednatelů či zaměstnanců.

Služby spočívající v opravě či úpravě předmětů mohou předpokládat převezení a odvezení tohoto zboží na místo opravy. Poskytovatelé či příjemci zboží smejí přes hranice převážet nástroje či přístroje pro poskytnutí či přijetí služby. Jak bylo uvedené, některé služby sebou nesou rovněž dodávku zboží a jejich užití na místě, například stavebniny. Toto zboží se těší svobodě pohybu podle pravidel pro volný pohyb zboží (kapitoly 2 a 3).

8.7 Přeshraniční prvek, oprávnění a povinní

Volné poskytování a přijímání služeb jako základní svoboda se uplatní na služby, které určitým způsobem překračují hranice členských států. Na ryze vnitrostátní situace se neuplatní. Těž jich se nicméně však dotknout harmonizace sekundárním právem.

Okruh oprávněných je rozdílný v případě poskytovatelů a příjemců. Oprávněnými poskytovat služby v jiném členském státě než v domovském státě či ve státě svého usazení za účelem podnikání (kapitola 5) jsou občané EU a právnické osoby těšící se této svobodě, tedy obchodní společnosti a družstva (kapitola 7). V případě přijímání jsou oprávněnými obyvatelé jednotlivých členských států bez ohledu na občanství a mohou jimi být též jiné právnické osoby než obchodní společnosti a družstva. Pro uplatnění volného pohybu služeb jako základní svobody je potřeba, aby se překročily hranice.

Povinnými jsou členské státy. Ty nesmějí svým právem bránit přeshraničnímu poskytování či přijetí služby, poskytovatele či příjemce diskriminovat podle státního občanství či místa pobytu, ledaže omezení lze ospravedlnit některým důležitým důvodem veřejného zájmu. Představitelné je rovněž selhání členského státu, například při tolerování okupační stávkový ve stavebnictví mající za cíl přimět zahraniční dodavatele staveb přijmout výsledky kolektivního vyjednávání zaručujícího vyšší mzdy stavebním dělníkům (rozsudek *Laval a Partneri*, C-341/05).

Soudní dvůr nepřilíši zřetelně v některých rozsudcích naznačil, že by svoboda služeb představovala povinnost pro jednotlivce, v dalších to však popřel. Postupuje se tedy podobně jako v případě volného pohybu zboží. Na každý pád nenutí poskytovat služby do jiných členských států přicestováním, ani do nich poskytovat distanční služby, popř. tyto služby poskytovat za stejné ceny.

Jinak je tomu ovšem v případě diskriminace zahraničních příjemců na místě čerpané služby, v jejich případě se uplatní všeobecné zrovnoprávnění občanů jednotlivých členských států a právnických osob k nim příslušných, ale také ochrana spotřebitele.

8.8 Zákaz diskriminace podle státní příslušnosti a místa pobytu

Členské státy nesmějí omezovat poskytování a přijímání služeb podle občanství členského státu EU a místa pobytu. Za takovou diskriminaci Soudní dvůr opakovaně shledal, například rozsudkem *Komise proti Španělsku – muzea*, C-45/93, rozlišování dle bydliště při vstupu do muzeí jako zastřeného rozlišování dle občanství.

Diskriminace zahraničního poskytovatele může spočívat v zákazu působení, jakým bylo například vyloučení průvodců doprovázejících zájezd při provádění po veřejných prostranstvích (rozsudek *Komise proti Francii – průvodci*, C-154/89). Postižení mohou být rovněž příjemci služby z jiného členského státu vyhrazením kvóty pro domácí obyvatele, jako tomu bylo v případě kotevních míst (rozsudek *Ciola*, C-224/97). Nepřípustná je diskriminace podobně diskriminace zahraničního poskytovatele ubytovacích služeb v podobě odepření daňového odpočtu nákladu na ně, byl-li by domácí uznány (rozsudek *Vestergaard*, C-55/98).

8.9 Zákaz překážek mezistátního poskytování služeb

Členské státy nesmějí uplatňovat ani překážky mezistátnímu poskytování služeb, byť diskriminaci zahraničních poskytovatelů nepředstavují. Takto například není nezbytné zastupování patentovým zástupcem při uhrazení poplatků za patent (rozsudek *Säger*, C-76/90) či omezení provozovatelů kabelových rozvodů vysílajících televizní programy, které obsahují televizní programy s reklamami, které domácí televizní stanice vysílat nesmějí (rozsudek *Gouda*, C-28/89), opakované dokladování naplnění předpokladů pro poskytování příslušných služeb (rozsudek *Webb*, 279/80) či zvláštní odvody na profesní zajištění detašovaných dělníků, jestliže jsou podobné odvody již hrazené ve státě původu (rozsudek *Guiot*, C-272/94).

8.10 Přípustná omezení

SFEU při vymezení možných omezení pohybu odkazuje na výjimky týkající se svobody usazování jednotlivců a právnických osob za účelem podnikání (kapitoly 5 a 7). Jimi tedy jsou ochrana veřejného pořádku, bezpečnosti

a zdraví. Tato omezení jsou pochopitelná. Ve vztahu k mezistátně poskytovaným službám se může jednat mimo jiné o záповěď zaslání losů do státu, ty nepředstavují zboží, nýbrž ztělesňují účast na loterii, přičemž členské státy mohou loterie regulovat kvůli nebezpečí hazardu (rozsudek *Schindler*, C-275/92). Stát může omezovat volání ze zahraničí či lákající na zahraniční finanční produkty bez vyžádání (rozsudek *Alpine investment*, C-384/93). V případě regulovaného prodeje a užívání jinde zakázané marihuany v tzv. coffeshops je dokonce přípustné rozlišení vyloučení spotřebitelů nepobývajících v Nizozemsku ve snaze bránit problematické drogové turistice při zachování tolerance vůči této droze (rozsudek *Josemans*, C-137/09).

8.11 Možná výhrada výkonu veřejné moci

SFEU v případě volného pohybu služeb odkazuje na ustanovení týkající se usazování za účelem podnikání. Členské státy smějí vyhradit svým vlastním občanům a právnickým osobám výkon státní moci. Obvykle tak také činí. V některých případech se přitom výkon státní moci pojímá jako služba za úhradu. Takový výkon by mohl být předmětem přeshraničního poskytnutí. Vyloučeno je tak například působení exekutorů na území jiného státu. Soudní dvůr shledal jako přípustné odmítnutí vyhledání technické kontroly automobilu v jiném členském státě, neboť to představuje výkon veřejné moci (rozsudek *van Schaik*, C-55/93).

8.12 Daňové aspekty služeb

Služby jako zcela klíčový sektor hospodářství pochopitelně podléhají zdanění. Služby jsou předmětem nepřímých daní. Výnosy po zohlednění nákladů pak představují pro poskytovatele zisk, který je předmětem přímých daní. Zdanění jsou rovněž pracovníci poskytující služby.

Mezinárodní poskytování a přijímání služeb samotných je od cel osvobozené. Cla se uplatňují výhradně na zboží (kapitola 2), součástí celní hodnoty proclívaného zboží však mohou být též některé služby jako vstupy – přeprava a pojištění. Státy totiž běžně cla odvozují od dodávky vymezené doložkou CIF (cost, insurance, freight) dodacích podmínek Incoterms. Mezinárodní poskytnutí a přijetí služby je však předmětem běžných daní. Tento postup používá při dovozu z nečlenských států též Evropská unie.

V Evropské unii jsou služby předmětem daně z přidané hodnoty (DPH). Tu lze označit jako všeobecnou daň ze zboží a služeb. Tuto daň Evropská unie komplexně harmonizuje (podrobněji kapitola 2). Jednotlivé novelizace a rekonstrukce směrnic týkající se daně z přidané hodnoty postupně upřesňovaly kompetenci členských států pro výběr této daně. Výchoziskem je sice zdanění ve státě usazení poskytovatele a tedy jeho obvyklého působení. Zásadní jsou však výjimky pro vybrané služby. Stavebnictví a další služby spojené s nemovitostí se zdaňují ve státě, ve kterém je stavěná či opravovaná nemovitost. Srovnatelně to platí pro služby kulturní či sportovní. Rozmach distančních služeb pochopitelně otevírá prostor pro účelové usazení se poskytovatele ve členském státě s mírnější daňovou zátěží, ať už daně z přidané hodnoty či daní přímých. Dodejme, že právo EU harmonizující DPH umožňuje uplatnit na služby sníženou sazbu daně, popřípadě tyto služby od daně úplně osvobodit.

Naopak přímé daně právo EU nijak neharmonizuje ani nekoordinuje (kapitola 5), jejich konstrukci, sazby, výjimky a úlevy, jakož také – v případě samostatně výdělečně činných jednotlivých a obchodních společností – uplatňování nákladů si určují členské státy samy. Přeshraniční poskytnutí služby s přítomností poskytovatele či jeho pracovníků však může vytvořit příjmy, které si stát poskytnutí osobuje zdanit stejně jako stát usazení. Přeshraničně poskytovaných služeb se tak mohou dotknout smlouvy o zamezení dvojího zdanění mezi členskými státy. Rovněž zde je myslitelná diskriminace, jak v případě diskžokeje z jiného členského státu představovalo uplatnění vyšší rovné sazby a výrazně omezené možnosti uplatnění nákladů (rozsudek *Gerritse*, C-234/01).

8.13 Pracovní aspekty služeb

Při aktivní formě poskytování služeb na území jiného členského státu mohou jménem poskytovatele tyto služby poskytovat jejich zaměstnanci. Stát místa výkonu této služby nesmí omezovat přicestování ani požadovat zaměstnávání místních pracovníků. Hostitelský stát nicméně smí regulovat pracovní podmínky těchto zaměstnanců. V případě přistěhování či dojíždění za zaměstnáním se uplatní zcela pracovní a další související právo členského státu (kapitola 5). To bývá problematické zejména v případě mezd, jestliže stát reguluje jejich výši či přikazuje respektování výsledků kolektivního

vyjednávání. Řada zahraničních poskytovatelů totiž konkuruje těm domácím zejména díky nižším mzdovým nákladům. Po řadě sporů týkajících se možností regulace detašovaných pracovníků, například rozsudku *Rush Portuguesa*, C-113/89, zdůrazňujícího uplatnění svobody služeb též v případě detašování pracovníků netešícím se v přechodném období svobodě pohybu pracovníků (kapitola 5), se hledal legislativní kompromis. Rovnováhu mezi právem státu usazení poskytovatele a státem, ve kterém při poskytování služeb působí zaměstnanci, usiluje nalézt Směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.

8.14 Zvláštní rámec pro peněžnictví

Evropská unie uvolňuje mezistátní poskytování peněžních služeb, tedy bankovníctví, pojišťovnictví a další služby, ve vazbě na uvolnění pohybu kapitálu a plateb (kapitola 9). Evropská unie postupně harmonizovala a dílem unifikovala bankovní a pojišťovací veřejné stejně jako soukromé právo peněžních služeb. To umožnilo přeshraniční působení bank a pojišťoven bez komplikací vyplývajících z rozdílných nároků.

8.15 Dopravní politika EU

Rovněž přeprava osob a zboží za úplaty všemi druhy dopravních prostředků představuje službu. Mezinárodní přeprava se postupně poskytuje na území více států. Kvůli zásadnímu významu, kterou má mezinárodní doprava pro hospodářskou a společenskou integraci, jak pro volný oběh zboží (kapitoly 2 a 3), tak pro pohyb osob (kapitola 4) má Evropská unie vlastní dopravní politiku jako samostatnou agendu (čl. 90–100 SFEU). V jejím rámci se mimo jiné harmonizuje či dokonce unifikuje mimořádně rozsáhlé veřejné stejně jako soukromé právo. Právní rámec upravující volný pohyb služeb na tuto úpravu tedy odkazuje.

8.16 Zdravotní péče a možnosti jejího vyhledávání

Pozoruhodný dopad má volný pohyb služeb jako základní svoboda na zdravotnictví. Nikdy nebylo sporné, že se svobodě poskytování a přijímání teší soukromě hrazená zdravotní péče. Soudní dvůr nicméně široce vyložil

tuto svobodu tak, že zahrnuje právo na proplacení v jiném členském státě vyhledané zdravotní péče za stejných podmínek, jako se hradí v domovském státě (rozsudek *Kobll*, C-158/96). Tento výklad následně Soudní dvůr uplatnil dokonce na zdravotní péči představující nákladnou inovativní hospitalizaci (rozsudek *Geraets/Smits a Peerbooms*, C-157/99), zde však připustil, že členské státy mohou vyžadovat předchozí souhlas s takovým čerpáním, jestliže je to potřebné kvůli stabilitě financování domácího zdravotnictví, neboť taková úhrada představuje odliv peněz. Takovou úhradu v zahraničí vyhledané zdravotní péče mají poskytnout rovněž kompetentní instituce členských států, které zdravotní péči financují na základě smluv s poskytovateli či jí poskytují přímo prostřednictvím vlastněných a řízených poskytovatelů (rozsudek *Watts*, C-372/04). Takto se do jejich veřejného financování zdravotní péče vnesl pokladenský prvek. Členské státy po linii judikatury nakonec přistoupily na úpravu dané záležitosti Směrnicí o právech pacientů v přeshraniční zdravotní péči (2011/24/EU).

8.17 Vnější rozměr

Jednotlivé členské státy nicméně v 90. letech 20. století při prohloubení uvolnění obchodu zbožím a založení Světové obchodní organizace (WTO) sjednaly společně s Evropským společenstvím majícím již tenkrát kompetenci při vnější obchodní politice zvláštní rámec liberalizace též pro služby. Všeobecná dohoda o obchodu službami (*GATS – General Agreement on Trade in Services*) nicméně v celosvětovém měřítku založila diferencovanou liberalizaci poskytování a přijímání služeb podle jednotlivých způsobů (módů) jejich poskytování (1. distanční služby, 2. pohyb příjemce, 3. podnikatelská přítomnost, 4. přítomnost pracovníků) a jednotlivé služby podle jejich komplexní klasifikace na základě zvláštních závazků jednotlivých států a obecné zásady doložky nejvyšších výhod. GATS tedy upravuje rovněž působení soustavné, které v EU pokrývá svoboda usazování za účelem podnikání (kapitoly 5 a 7). Následná jednací kola tuto počáteční liberalizaci již výrazněji neprohloubila. Ukazuje se, že ochota jednotlivých států uvolnit ve světovém měřítku obchod službami byla omezená. GATS umožňuje vytvářet zóny volného obchodu službami. Takovou zónou je rovněž Evropská unie se svým volným pohybem služeb.

Smlouva o fungování EU

Čl. 56–62.

Legislativa

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze 16. 12. 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 200/31/ES ze dne 8. 6. 2000 o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/112/ES ze 28. 11. 2006 o systému daně z přidané hodnoty.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze 12. 12. 2006 o službách na vnitřním trhu.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady 2016/679 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (...).

Judikatura

Rozsudek ze dne 3. 12. 1974 o otázce Centrale Raad van Beroep (Nizozemí) ke sporu *J. H. M. van Binsbergen proti Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, 33-74, 01299, ECLI:EU:C:1974:131.

Rozsudek ze dne 17. 12. 1981 o otázce Hoge Raad (Nizozemsko) k případu *J. Webb*, 279/80, 03305, ECLI:EU:C:1981:314.

Rozsudek ze dne 25. 7. 1991 o otázce Raad van State (Nizozemsko) ke sporu *Stichting collectieve Antennevoorziening Gouda a další proti Commissariaat voor de Media*, C-28/89, I-04007, ECLI:EU:C:1991:323.

Rozsudek ze dne 27. 3. 1990 o otázce Tribunal administratif de Versailles (Francie) ke sporu *Rush Portuguesa Lda proti Office national d'immigration*, C-113/89, I-01417, ECLI:EU:C:1990:142.

Rozsudek ze dne 26. 2. 1991 o žalobě *Komise proti Francii – průvodci*, C-154/89, I-00659, ECLI:EU:C:1991:76.

Rozsudek ze dne 25. 7. 1991 o otázce Oberlandsgericht München (Německo) ke sporu *M. Säger proti Dennemeyer Co Ltd.*, C-76/90, I-04221, ECLI:EU:C:1991:331.

Rozsudek ze dne 24. 3. 1994 o otázce High Court of Justice Queen's Bench Division (Velká Británie) ke sporu *Her Majesty's Customs and Excise proti G. Schindler a J. Schindler*, C-275/92, I-01039, ECLI:EU:C:1994:119.

Rozsudek ze dne 15. 3. 1994 o žalobě *Komise proti Španělsku – muzea*, C-45/93, I-0091, ECLI:EU:C:1994:101.

Rozsudek ze dne 5. 10. 1994 o otázce Hoge Raad (Nizozemsko) k trestnímu řízení proti J.G.C. van Schaik, C-55/93, I-04837, ECLI:EU:C:1994:363.

Rozsudek ze dne 10. 5. 1995 o otázce College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Nizozemsko) ke sporu *Alpine Investments BV proti Minister van Financiën*, C-384/93, I-01141, ECLI:EU:C:1995:126.

Rozsudek ze dne 30. 11. 1995 o otázce Consiglio nazionale forense (Itálie) ke sporu *R. Gebbard proti Consiglio dell'ordine degli avvocati procuratori di Milano*, C-55/94, I-04165, ECLI:EU:C:1995:411.

Rozsudek ze dne 28. 3. 1996 o otázce Tribunal correctionnel d'Ar-lon (Belgie) k případu *M. Guiot a Climatec SA*, C-272/94, I-01905, ECLI:EU:C:1996:147.

Rozsudek ze dne 28. 4. 1998 o otázce Cour de cassation (Lucembursko) ke sporu *R. Kohll proti Union des caisses de maladie*, C-158/96, I-01931, ECLI:EU:C:1998:171.

Rozsudek ze dne 29. 4. 1999 o otázce Verwaltungsgerichtshof (Rakousko) ke sporu *E. Ciola proti Land Vorarlberg*, C-224/97, I-02517, ECLI:EU:C:1999:212.

Rozsudek ze dne 28. 10. 1999 o předběžné otázce Hojesteret (Dánsko) ke sporu *Skatteministeriet proti B. Vestergaard*, C-55/98, I-07641, ECLI:EU:C:1999:533.

Rozsudek ze dne 12. 6. 2003 o otázce Finanzgericht Berlin (Německo) ke sporu *A. Gerritse proti Finanzamt Neukölln-Nord*, C-234/01, I-05933, ECLI:EU:C:2003:340.

Rozsudek ze dne 16. 5. 2006 o otázce Court of Appeal (England and Wales)(Civil Division)(Velká Británie) k případu *Y. Watts proti Bedford Primary Care Trust a Secretary of State for Health*, C-372/04, I-04325, ECLI:EU:C:2006:325.

Rozsudek ze dne 18. 12. 2007 o otázce Arbetsdomstolen (Švédsko) ke sporu *Laval un Partneri Ltd proti Svenska Byggnadsarbetareförbundet a další*, C-341/05, I-11767, ECLI:EU:C:2007:809.

Rozsudek ze dne 18. 5. 2000 o otázce Arrondissementsrechtbank te Roermond (Nizozemsko) ke sporu *B. S. M. Geraets-Smits proti Stichting Ziekenfonds VGZ a H. T. M. Peerbooms proti Stichting CZ Groep Zorgverzekerings*, C-157/99, I-05473, ECLI:EU:C:2001:404.

Rozsudek ze dne 16. 12. 2010 o otázce Raad van Staate (Nizozemsko) ke sporu *M. M. Josemans proti Burgermeester te Maastricht*, C-137/09, I-13019, ECLI:EU:C:2010:774.

9 Volný pohyb kapitálu a plateb

9.1 Základní rozlišení a důvody pro společnou úpravu

Společná právní úprava stanovená ustanoveními (čl. 63–66 SFEU) pokrývá volný pohyb (investice) kapitálu a volný pohyb (úhradu) plateb. Jedná se o dva související, nicméně vzájemně odlišitelné jevy. Platbou se rozumí úhrada za prodané či dodané zboží, poskytnutou službu, odvedenou práci (plat, mzda či odměna) pracovníkem či investovaný kapitál prostřednictvím hotovosti či platebních systémů. Kapitálem se naopak rozumí jakákoli majetková hodnota, která svou existencí či svým využíváním přináší svému majiteli výnos. Kroky, které představují využití kapitálu, lze označovat za jeho investice. Určitou investici kapitálu lze ukončit a uvolněný kapitál investovat jiným způsobem. Mnohost podob kapitálu a způsobů jeho investování odráží široká paleta právních nástrojů.

Tuto volbu tvůrců zřizovacích smluv lze vysvětlovat dále upřesněným postupným zaváděním volného pohybu kapitálu v Evropských společenstvích. Přehlédnout však nelze ani skutečnost, že investice kapitálu přes hranice se uskutečňují vesměs prostřednictvím peněžní platby. V případě některých plateb lze jen obtížně určit, zda zároveň nepředstavují investici kapitálu. Rozhodnutí, zda půjde o spotřebu či o investici, se totiž může měnit.

9.2 Původ a vývoj volného pohybu kapitálu

Volný pohyb kapitálu je svobodou, která se v Evropských společenstvích zavedla teprve čtyři desetiletí po zavedení ostatních základních hospodářských svobod. Po druhé světové válce považovaly mnohé státy za potřebné sledovat investice kapitálu na svém území. Kvůli prosperitě svého hospodářství a stabilitě své měny za nežádoucí především považovaly jeho odliv do zahraničí. Mezi zakládajícími státy ES těmito státy byly zejména Francie a Itálie.

Pohyb kapitálu se tedy v Evropských společenstvích uvolňoval na základě liberalizačních programů, které předpokládaly několikaletá přechodná období. Uvolňování se zaváděla pro jednotlivé formy kapitálu, respektive

jeho investic, na základě sekundárního práva. Členské státy již neměly zavádět další omezení. Během 60. let 20. století se pomocí směrnic částečně uvolnil některé formy investic. Cestu ke všeobecnému uvolnění pak představovala již zrušená směrnice 88/361/EHS.

Volný pohyb kapitálu se nicméně v plném rozsahu zavedl teprve v 90. letech 20. století. Stalo se tak v souvislosti se zřízením Evropské unie jako doplnění a zastřešení Evropských společenství, zahájením zavádění jednotné měny a během prohloubení hospodářské integrace vyjádřené změnou označení ze „společný trh“ na „vnitřní trh“.

Mezinárodní investice kapitálu byly citlivé rovněž v souvislosti s rozšířeními Evropské unie po roce 2000. Některé přístupové smlouvy proto zakládaly odklad. Česko v rámci tohoto odkladu využilo možnost omezit investice nerezidentů do nemovitostí a pozemků (níže).

9.3 Vymezení kapitálu

Zřizovací smlouvy neobsahují žádnou legální definici kapitálu a investic jako nástroje jeho užití. Termín užitý řizovacími smlouvami je nicméně na místě vykládat široce.

Kapitál může představovat vlastnictví či spoluvlastnictví nemovitostí – pozemků, budov, vlastnictví nejrůznějších movitých věcí, zejména a především – při využití kapitálu při výrobě zboží a poskytování služeb – surovin, polotovarů, hotových výrobků, včetně živých zvířat a rostlin, ale také nástrojů, přístrojů a strojů používaných při výrobě, ale rovněž předmětů, které se svoji držbou zhodnocují, jako například starožitnosti, umělecká díla, klenoty či zlato a další drahé kovy, jakož také zásoby. Kapitál však mohou představovat rovněž pohledávky ze smluvních závazků vzniklých v obchodním styku či v soukromém životě, především nároky na zaplacení dodaného zboží či poskytnutých služeb, půjčky a úvěry, včetně bankovních vkladů a dalších peněžních služeb, nároky na náhradu škody či pojistné plnění. Kapitál může představovat podíl na obchodních společnostech sloužících korporativnímu podnikání, kdy namísto jednotlivce nastupuje právnická osoba a jednotlivec má na ní podíl. Kapitál mohou představovat nehmotná práva k výsledkům duševní činnosti, jako autorství či vynález. Prostřednictvím pracovního či srovnatelného poměru jsou kapitálem též lidské zdroje, tedy

pracovníci. V nejširším slova smyslu kapitál může představovat například dědictví, odkazy či věno. Investice kapitálu tedy představuje využití nejrůznějších institutů občanského, obchodního a pracovního práva příslušných států. Takto vymezené druhy kapitálu a jejich investic vykazují faktická (možnost zničení či znehodnocení nejrůznějšími vlivy), ekonomická (proměna hodnocení kapitálu na trzích) v neposlední řadě právní rizika (různé nastavení oprávnění a povinností v obvyklých a zvláštních situacích, rozmanitá vymahatelnost nároků před soudy).

V rámci uvolnění pohybu kapitálu mezi členskými státy Evropských společenství sehrála významnou roli klasifikace, kterou kvůli diferencované liberalizaci po přechodnou dobu zakotvovala zmíněná směrnice 88/361/EHS. Přes své zrušení díky zavedení svobody se o tuto klasifikaci opakovaně při podřazování jednotlivých jevů opíral ve své judikatuře Soudní dvůr též později.

9.4 Souvislost s dalšími základními svobodami a odlišení od nich

Jak je patrné z popsaného výčtu, kapitál může při svém investování nabývat všelikých podob, mezi nimiž též zboží či služby. Jejich převoz či poskytnutí přes hranice členských států EU chrání příslušné základní hospodářské svobody. Kapitál rovněž souvisí se svobodou usazování za účelem podnikání, ať už občanů členských států jako podnikajících jednotlivců, tak obchodních společností a družstev. Při výkladu práva EU pro tyto složité jevy je patrný sklon položit důraz na klíčový aspekt a uplatnit pouze příslušnou základní svobodu včetně přípustných omezení.

9.5 Požadavek nepřekážení investice kapitálu

Členské státy mají jen omezený prostor pro omezení přílivu kapitálu z jiných členských států. Omezení investice je možné je ve zřetelně vymezených případech, přičemž musejí být zajištěné možnosti přezkumu. Přípustné tedy podle rozsudku Soudního dvora *Église de scientologie*, C-54/99, není omezení kvůli blíže neupřesněné hrozbě pro veřejný pořádek, jako byla třeba investice kontroverzní náboženské sekty.

Opatření představující překážku investice kapitálu jsou akcie spojené se zvláštními oprávněními akcionáře při výkonu hlasovacích práv, takzvané „zlaté akcie“. Jejich prostřednictvím se některé státy zejména při privatizacích podniků snažily zachovat vliv při rozhodování o určitých citlivých záležitostech. Evropská unie vnímala zlaté akcie za odrazování zahraničních investorů. Soudní dvůr sérií rozsudků, mimo jiné *Komise proti Německu – zlaté akcie Volkswagen*, C-112/05, buď zlaté akcie vyloučil zcela či pro ně stanovil přísné podmínky. Za nepřipustné omezení investování v jiných členských státech EU byl nepřekvapivě shledán rozsudkem *Komise proti Polsku – otevřené penzijní fondy*, C-271/09, požadavek kladený na penzijní fondy, aby investovaly v domovském státě. Za přípustnou při splnění určitých okolností se naopak může považovat podmínění nabytí nemovitosti investorem posuzováním jeho připravenosti podílet se na hospodářském a sociálním životě místní komunity. Nesmí se však jednat o apriorní vyloučení investora příslušného k jinému členskému státu na základě občanství či pobytu.

9.6 Zákaz diskriminace zahraniční investice kapitálu

Jak je patrné z předchozích odstavců, uvádí se kapitál a jeho investice, respektive její stažení. Držitelem kapitálu (slovo kapitalista je kvůli komunistické minulosti v soudobé češtině tabu) a investorem může být jednotlivec (fyzická osoba) stejně jako právnická osoba, typicky obchodní společnost. Obojí mohou mít různé občanství, respektive různou příslušnost. Jednotlivé státy světa mohou při regulaci investic kapitálu mohou podle této příslušnosti rozlišovat. V Evropské unie se však rozlišování podle občanství výrazně potlačuje, ne-li zcela vylučuje (kapitoly 4 a 5). Srovnatelně to platí pro rozlišování podle příslušnosti právnických osob, zejména pak obchodních společností (kapitola 7).

Zvláštností volného pohybu kapitálu je skutečnost, že držitelé kapitálu a investory mohou být též občané nečlenských států či obchodní společnosti příslušné k těmto státům, tedy osoby, které se netěší svobodě vstupu, pohybu a pobytu v Evropské unii (kapitola 4). Kapitálové investiční transakce je ostatně možné – nyní díky moderním komunikačním technologiím včetně elektronického bankovníctví snáze než dříve – provádět distančně, bez osobní přítomnosti.

9.7 Daňové souvislosti investice kapitálu

Kapitál investovaný na území určitého členského státu či výnosy z něj – například nemovitosti – může členský stát podrobit zdanění. Členské státy si samy určují tyto daně, jejich podobu, sazby a výjimky. Tyto daně obecně nejsou předmětem harmonizace ze strany Evropské unie. Toto zdanění však nesmí diskriminovat investici kapitálu z jiného členského státu. Nepřipouští se tak, jak Soudní dvůr vysvětlil rozsudkem *Sandoz*, C-439/97, například poplatek týkající se půjčky poskytnuté ze zahraničí, jestliže domácí půjčka takovým poplatkem zatížená není.

Zásady a pravidla zdanění mezinárodních příjmů, jak je potvrzují též dvoustranné smlouvy o zamezení dvojího zdanění, připouštějí rozlišování podle místa pobytu či působení daňových subjektů. Za těchto předpokladů nelze zcela vyloučit odlišný daňový režim týkající se investic kapitálu rezidentů a nerezidentů. V této souvislosti je třeba připomenout, že právo EU nevyklučuje dvojí zdanění výnosu kapitálu ve prospěch daňových nerezidentů, ani toto zdanění nekoordinuje. Členské státy mezi sebou nadále uzavírají a uplatňují smlouvy o zamezení dvojího zdanění, které mohou konkrétní situace řešit různě.

9.8 Vnější rozměr pohybu kapitálu

Evropská unie nyní uvolňuje rovněž pohyb kapitálu ve vztahu k nečlenskými státy. Kdokoli může ze členských států EU kapitál vyvážet a investovat jej v nečlenských státech. Stejně tak je možné kapitál z nečlenských států dovážet a investovat jej ve členských státech EU. Oproti volnému pohybu kapitálu uvnitř EU se však připouští možnost zavedení kontroly pohybu kapitálu v případě hrozby závažné destabilizace hospodářské a měnové unie (včetně nečlenů Eurozóny) ze strany Evropské unie. Nečlenský stát právem EU pochopitelně vázán není, smí tedy investice pocházející z Evropské unie a investic směřujících do ní znevýhodňovat, omezovat či zakazovat. Uvolnění mohou nicméně předpokládat mezinárodní smlouvy, zejména dvoustranné smlouvy o ochraně a podpoře investic sjednané členskými státy.

9.9 Související ochrana vlastnictví a majetku

Dosavadní dějiny včetně 19. a 20. století opakovaně charakterizovaly zásahy států do majetkových poměrů jednotlivců a skupin. Války, převraty, revoluce, reformy přinášely rabování, konfiskace, zestátnování, vyčerpávající zdanění či šikanózní podmínky užívání majetku. Zásadní dopady na využití však může mít též sledování veřejného zájmu. Nepřekvapí snaha vytvářet právní záruky. Leckteré státy včetně většiny členských států proto právo na majetek zakotvily ve svých ústavách jako právo základní.

Obecně jej uznává Evropská unie přihlášením se ke standardu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a dodatkových protokolů mimo jiné rozsudkem *Hauer*, 44/79, ve kterém však produkční kvóty v zemědělství (kapitoly 2 a 3) jako omezení ve veřejném zájmu připustil. Po rekodifikaci primárního práva Lisabonskou smlouvou jej též zaručuje LZP EU.

9.10 Smlouvy o ochraně a podpoře investic jako výsada

Po druhé světové válce řada států usilovala o příliv investic na své území pro rozvoj svého hospodářství. Pro zahraniční investory však nebyly mnohdy přitažlivé bez zvláštních závazků. Těmi se od konce 50. let 20. století staly dvoustranné smlouvy o ochraně a podpoře investic. Tyto smlouvy vesměs poskytují ochranu investic jejich investorům příslušným ke druhé smluvní straně. Přes formální oboustrannost vesměs bylo možné vesměs určit, kterým investorům smluvní režim poslouží.

Příznačnou pro ochranu investic dvoustrannými smlouvami je nedůvěra v soudní ochranu investice v jejím státě. Investoři tak mají při nemožnosti či neshodě možnost obrátit se na Mezinárodní středisko pro řešení sporů z investic (ICSID) při skupině Světové banky či na stanovené rozhodčí soudy, vesměs při hospodářských komorách vyspělých států (investiční arbitráž). Jednotlivé smlouvy různě vymezují příslušnost či definici investice.

Typickými jsou vedle zrovnoprávnění investorů a jejich investic též doložky nejvyšších výhod, stanoví se však rovněž ochrana vylučující nediskriminační omezení či zmaření investice. Některé případy ochrany investic dle dvoustranných smluv rozhodčími soudy založené na širokém výkladu vyvolaly značné pochybnosti. Nepřekvapí, že některé státy začaly usilovat tyto závazky opustit. Neuspěly záměry zavést mnohostranné režimy ochrany investic.

9.11 Potlačování zvláštní ochrany investic

Smlouvy o ochraně a podpoře investic se ve značném počtu sjednaly rovněž evropské státy. Po roce 1990 je kvůli přilákání investic na své území zejména uzavřely s vyspělými státy Západu postsocialistické státy střední a východní Evropy. Po vstupu těchto států do Evropské unie se tedy začala tato ochrana uplatňovat mezi členskými státy. Ochrana poskytovaná investorům obecně, tak zejména při sporu v podobě investiční arbitráže jako nástroje, tak vyčíslení náhrady škody, představovala výsadu, která odporuje rovnosti investorů kapitálu. Evropská unie postupně začala mimo jiné prosazovat nevymahatelnost těchto smluv, respektive nároků přiznaných v investiční arbitráži, neboť opouští právem EU požadované soudní řešení sporů, jak stanovil Soudní dvůr mimořádně diskutovaným rozsudkem *Achmea*, C-284/16. Investiční arbitráže uvnitř Evropské unie tento tlak Evropské unie však zcela nezastavil. Ochranu však nadále poskytují smlouvy členských států s nečlenskými státy uzavřené před jejich vstupem. Dodejme, že členské státy Lisabonskou smlouvou svědily Evropské unii kompetence při uzavírání investičních smluv s nečlenskými státy.

9.12 Úhrada plateb a jejich odlišení od investice kapitálu

Platba se uskutečňuje prostřednictvím peněz v určité měně. Jedná se buď o předání hotovosti, mincí a bankovek, nebo o bezhotovostní platbu prostřednictvím papírové dokumentace či nyní nejčastěji elektronických úkonů v bankovních platebních elektronických systémech. Z hlediska práva se jedná o protiplnění zpravidla v rámci závazku. Platba penězi představuje běžný způsob protiplnění, který se vyvinul v minulosti kvůli usnadnění směny zboží, služeb, práce a kapitálu. Jakkoli směna je možná též dnes, právo ji připouští a v určitém rozsahu se vyskytuje.

Jak bylo uvedené, Evropská společenství uvolňovala pohyb kapitálu postupně, teprve po čtyřech desetiletích byl zcela uvolněn. Zároveň bylo potřeba zajistit přeshraniční platby, respektive převoz hotovosti za účelem investice, který bylo možné omezovat, od totožně působícího převozu hotovosti kvůli úhradě zboží či služeb, a to bez jakéhokoli omezení částky (rozsudek *Luisi a Carbone*, 286/82 a 26/83). Takové oprávnění jednotlivců totiž znesnadňovalo omezení vývozu kapitálu a zprostředkovaně tak napomohlo uvolnění pohybu kapitálu.

9.13 Souvislost s jevy uplatněnými dalšími základními svobodami a odlišení od nich

Jak se uvádí začátkem, volná úhrada plateb je v Evropské unii nezbytná kvůli uskutečnění ostatních základních hospodářských svobod. Přeshraniční dodání zboží či poskytnutí služby by nebylo možné, kdyby nebylo možné za toto plnění poskytnout protiplnění. Pro nepraktičnost směny jí tedy musí být úhrada penězi. Rovněž pracovníci by mnohdy nemigrovali za prací do jiného státu, kdyby nebylo možné převádět výdělek či jeho část domů, nejen zde zanechaným příbuzným, ale též jako úspory. Konečně by určité poklesl zájem v takovém státě investovat.

Samotná úhrada platby je však zároveň činnost, kterou nesvede plátce vždy zcela provést sám, popřípadě to není pro něj výhodné. Podniky na zaplacení či přijetí platby potřebují pokladní. To není zdarma a bez bezpečnostních hrozeb. Platbu mohou zajistit nejrůznější zprostředkovatelé. Jimi mohou být třeba advokáti. Taková služba však není zdarma. Ohledně platebních služeb je však především třeba vyzdvihnout služby, které poskytují banky a směnární. Podnikání a přeshraniční poskytování těchto služeb je předmětem zvláštního režimu volného pohybu služeb (kapitola 8).

Za účelem snadné úhrady zboží, služeb či transakcí souvisejících s prací, podnikáním či investicí kapitálu mezi členskými státy právo EU požaduje od bank, aby provedení plateb nebylo předmětem překážek. U plateb v eurech – též mimo členské státy Eurozóny – se požaduje, aby platba mezi bankami v různých členských státech nebyla zpoplatněná více než totožná platba uvnitř členského státu, přičemž pro tyto platby se stanoví krátké lhůty.

9.14 Přípustná opatření týkající se plateb

Přípustné naopak bylo a zůstává dozorování plateb kvůli důležitým veřejným zájmům. Jimi jsou především řádný výběr daní, zabránění zpronevěrám, oprávněný zájem věřitelů či bránění legalizaci výnosu z trestné činnosti („praní špinavých peněz“). Členské státy EU svými jednotlivými opatřeními sledujícími ochranu těchto veřejných zájmů svedly narušit volný pohyb kapitálu a plateb. Evropská unie proto unifikovala některé standardy této agendy.

9.15 Víceru měn a nutnost jejich směny

Volný pohyb plateb mezi členskými státy zahrnuje volný pohyb bankovek a mincí jednotlivých měn. Překážku platbám nepředstavovala nutnost hotovostní či bezhotovostní směny jednotlivých měn v jednotlivých členských státech před zavedením eura, respektive po něm v těch členských státech, které si zachovaly vlastní měnu.

Volný pohyb kapitálu a plateb samozřejmě zahrnuje možnost držet hotovost stejně jako mít otevřené bankovní účty v domácí stejně jako cizích měnách v bankách v domovském státě stejně jako ve státech dalších. Strany si obecně smějí ujednat úhradu plnění v kterékoli měně členského státu stejně jako států nečlenských (typicky americký dolar – USD), například se nepřipouští, aby stát příkazoval, že půjčka krytá zástavou nemovitosti (hypotéka) musí být ve měně příslušného státu (rozsudek *Trummer a Mayer*, C-222/97).

9.16 Jednotná měna jako usnadnění plateb

Jednotná měna euro (EUR), kterou jedenáct členských států Evropské unie zavedlo v bezhotovostní podobě v roce 1999 a dvanáct členských států v roce 2002 uvedením eurobankovek a euromincí, respektive další státy během následujících let, nicméně představuje ulehčení a urychlení přeshraničních úhrad za zboží a služby stejně jako převody peněz související s prací a investicemi. Odpadly totiž náklady na směnu měn. Společná měna nadto odstranila nebezpečí změny směnného kursu příslušných měn, které ohrožovaly účastníky transakce a proti. Zavedení jednotné měny je tedy třeba vnímat za podporu plateb uvnitř Evropské unie a díky jejich roli obecně hospodářské integrace v rámci Eurozóny. Euro se však široce používá též v dalších evropských státech. Na tom nic nemění úskalí řízení oběhu eura ve stále příliš různorodé Eurozóně.

Legislativa

Nařízení Evropského parlamentu a Rady 260/2012 ze dne 14. 3. 2012, kterým se stanoví technické a obchodní požadavky pro úhrady a inkasa v eurech (...) (tzv. SEPA platby).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady 2015/847 ze dne 20. 5. 2015 o informacích doprovázejících převody peněžních prostředků (...).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady 2021/1230 ze dne 14. 7. 2021 o přeshraničních platbách v Unii.

Judikatura

Rozsudek ze dne 13. 12. 1979 o otázce Verwaltungsgericht Neustadt and der Weinstrasse (Německo) ke sporu *L. Hauer proti Land Reheinland-Pfalz*, 44/79, 03727, ECLI:EU:C:1979:290.

Rozsudek ze dne 31. 1. 1984 o otázce tribunale civile e penale di Genova (Itálie) ke sporu *G. Luisi a G. Carbone proti Ministero del Tesoro*, 286/82 a 26/83, 00377, ECLI:EU:C:1984:35.

Rozsudek ze dne 16. 3. 1999 o otázce Oberster Gerichtshof (Rakousko) k případu *M. Trummer a P. Mayer*, C-222/97, I-01661, ECLI:EU:C:1999:143.

Rozsudek ze dne 14. 10. 1999 o otázce Verwaltungsgerichtshof (Rakousko) ke sporu *Sandoz GmbH proti Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland*, C-439/97, I-07041, ECLI:EU:C:1999:499.

Rozsudek ze dne 14. 3. 2000 k otázce Conseil d'Etat (Francie) ke sporu *Association Eglise de scientologie de Paris a Scientology International Reserves Trust proti Premier ministre*, C-54/99, I-01355, ECLI:EU:C:2000:124.

Rozsudek ze dne 23. 10. 2007 o žalobě *Komise ES proti Spolkové republice Německo – zlaté akcie Volkswagen*, C-112/05, I-08995, ECLI:EU:C:2007:623.

Rozsudek ze dne 21. 12. 2011 o žalobě *Evropské komise proti Polské republice – otevřené penzijní fondy*, C-271/09, I-13613, ECLI:EU:C:2011:855.

Rozsudek ze dne 6. 3. 2018 Soudního dvora k otázce Bundesgerichtshof (Německo) ke sporu *Slowakische Republik proti Achmea BV*, C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158.

Ediční rada PrF MU

prof. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);

prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;

prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;

doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; prof. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

VNITŘNÍ TRH EVROPSKÉ UNIE – ZÁKLADNÍ HOSPODÁŘSKÉ SVOBODY

doc. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D.

Vydala Masarykova univerzita

Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno

v roce 2022

Edice Učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. ?????

Tisk: Point CZ, s.r.o., Milady Horákové 890/20, 602 00 Brno

Tisk: Reprocentrum a.s., Bezručova 29, 678 01 Blansko

1. vydání, 2022

ISBN ??????

www.law.muni.cz

www.law.muni.cz/eshop