

## VIII Právní systém EU. Prameny unijního práva

### VIII.1 Systém práva Evropské unie

Evropská unie se výrazně odlišuje od všech ostatních mezinárodních organizací především tím, že od členských států získala pravomoc vytvářet právní normy závazné nejen pro tyto státy, ale i pro vnitrostátní subjekty těchto států (osoby). Společenství (dnes Unie) si tak vytvořila svůj vlastní právní systém. Je nepochybné, že tento svébytný právní systém, nazývaný unijní právo, nepatří jako celek ani do práva mezinárodního, ani do vnitrostátního práva členských států.

Tento oddíl se týká evropského práva a je záměrně nazván „Právo Evropské unie“. Pojem *evropské právo*, který je často používán, není zcela přesný. Z hlediska jazykového výkladu je totiž podstatně širší.

Pojem *evropské právo* svým označením pokrývá veškeré právo, jehož teritoriální působnost je omezena na evropský kontinent. Patří sem proto:

- a) **Regionální (evropské) mezinárodní právo**, tedy zejména mezinárodní smlouvy, jejichž teritoriální působnost je omezena na Evropu. Takové smlouvy jsou vytvářeny především v rámci Rady Evropy, která je evropskou regionální politickou organizací bez jakékoli souvislosti s Evropskou unií. Na půdě této organizace vzniklo několik desítek mezinárodních smluv. Česká republika je smluvní stranou většiny z nich (např. Evropská úmluva o lidských právech). Jedná se ovšem o běžné mezinárodní právo, o němž pojednává oddíl B této publikace.
- b) **Právo vytvářené v rámci Evropské unie**. Tento systém je autonomní jak ve vztahu k právu vnitrostátnímu, tak mezinárodnímu. Unijní právo je zcela specifické, neboť je projevem nadstátnosti EU a tím podřízenosti členských států a jednotlivců Unii.
- c) Nejširší výklad pojmu *evropské právo* zahrnuje také **vnitrostátní právní řády evropských zemí**. K tomuto pojetí ale v našem výkladu vůbec nepřihlížíme.

Předmětem podrobného výkladu oddílu C bude *pouze právo EU*, tedy vše, co je uvedeno pod bodem b). Pokud bude v dalším textu použit termín evropské právo, pak budeme mít na mysli skutečně jen právo EU, nikoli regionální evropské mezinárodní právo.

Povaha práva Společenství (dnes Unie) byla mimo jiné specifikována Soudním dvorem v řadě rozhodnutí. Konstatování Soudního dvora lze shrnout do následujících základních tezí:

1. Členské státy v určitých oblastech omezily svou svrchovanost ve prospěch Společenství (a jeho právního řádu). Vztahy mezi členskými státy uvnitř Společenství jsou regulovány právem Společenství, které znamená v některých případech derogaci základních zásad mezinárodního práva (např. omezení suverenity, která má za následek mimo jiné neuplatnění *zásady svrchované rovnosti*).
2. Zřizovací smlouvy Společenství a další mezinárodní smlouvy je měnící nebo doplňující mají jinou charakteristiku než „obyčejné“ mezinárodní smlouvy. Tvoří totiž zároveň „ústavu“ Společenství a právo odvozené od nich (tj. vytvářené druhotně na jejich základě) tvoří vnitřní právo Společenství.
3. Právo Společenství je specifický právní systém odlišný od práva mezinárodního i od vnitrostátního práva členských států.

Vše uvedené dnes platí pro právo Evropské unie.

Samotné právo Unie není homogenním celkem. Zahrnuje několik složek, z nichž každá má svá specifika. Na systém práva Unie můžeme nahlížet z několika hledisek:

- a) Přístup *strukturální*, tedy kategorizace jeho norem podle *způsobu, resp. subjektu jejich tvorby*. Toto dělení pak bude vypadat následovně:
  - normy vytvářené členskými státy (akty členských států – především *mezinárodní smlouvy* – tzv. zřizovací), tedy **právo primární**,
  - normy vytvářené orgány Unie (akty Unie) na základě zmocnění práva primárního (**právo sekundární**),
  - **mezinárodní smlouvy** uzavírané EU (a případně zároveň členskými státy) se státy nečlenskými,
  - **obecné zásady unijního práva**, vznikající zobecňováním existujících pravidel práva, a to jak unijního, tak i členských států. Jejich formulaci nacházíme v judikatuře Soudního dvora.

Dále se budeme zabývat jen prvními dvěma položkami.

- b) Hledisko vnitřního uspořádání systému, tedy *hierarchie jeho norem*:
  - „ústava“ Unie, kterou tvoří zřizovací smlouvy tří Společenství a další smlouvy je měnící a doplňující (dnes je to Smlouva o EU a Smlouva o fungování EU, případně Smlouva o EURATOMu),
  - ostatní unijní předpisy, které musí být s „ústavou“ v souladu.
- c) Z hlediska *obsahového* lze systém práva EU rozdělit na dvě velké části: právo *institucionální* (institutional law, droit institutionnel) a *materiální* (substantive law, droit matériel). Právo **institucionální** upravuje organizační strukturu Unie, složení a pravomoci jednotlivých orgánů, vztahy mezi nimi apod. Naproti tomu právo **materiální**, z hlediska rozsahu nesrovnatelně objemnější, reguluje jednotlivé oblasti vlastních činností Unie, tedy právní vztahy vznikající při vytváření a fungování jednotného vnitřního trhu, měnové unie a při provádění jednotlivých společných politik Unie.

Při této příležitosti je třeba uvést, že vnitřní obsahová struktura práva EU odpovídá jen z malé části struktuře vnitrostátních právních systémů. Vnitřní obsahové dělení práva EU je ryze účelové a *systém práva Unie není z hlediska svého obsahu a následného členění tak kompaktní, jako jsou vnitrostátní právní řády* jednotlivých států. Právo Unie v první řadě věcně pokrývá jen některé oblasti práva, a to zpravidla ještě jen částečně a zcela účelově, tedy nevyváženě. Můžeme tak mluvit např. o *soutěžním právu EU*, nikoli však již o *právu občanském*.

### VIII.2 Akty členských států (primární právo)

Akty členských států jsou prvotním pramenem *základních pravidel, na nichž Unie spočívá*. Vzhledem k tomu, že jde o akty států jakožto subjektů mezinárodního práva, tedy subjektů, které se komukoli podřizují pouze dobrovolně, na základě svého souhlasu, označuje se právo takto vzniklé jako **primární právo Unie**. Patří sem *mezinárodní smlouvy* sjednané mezi členskými státy, zvané zřizovací smlouvy (nikoli ty, které jsou sjednány orgány Unie se státy nečlenskými). Kromě zřizovacích smluv existují ještě ve velmi omezeném počtu smlouvy další, které upravují jednotlivé dílčí otázky v oblastech, kde je společná úprava nezbytná, avšak kam nesáhá pravomoc Unie.

Neexistuje žádný oficiální seznam smluv primárního práva, avšak výčet nejdůležitějších z nich, které do této kategorie spadají nepochybně, vypadá takto (první letopočet označuje rok přijetí, druhý rok vstupu v platnost):

- Pařížská smlouva (o zřízení ESUO) (1951/1952, platnost skončila 2002),
- Římská smlouva (o zřízení EHS) (1957/1958),
- Římská smlouva (o zřízení Euratomu) (1957/1958),

- Úmluva o některých orgánech společných Evropským společenstvím (Slučovací smlouva) (1965/1967),
- Jednotný evropský akt (1986/1987),
- Maastrichtská smlouva o Evropské unii (1992/1993),
- Amsterdamská smlouva o revizi Maastrichtské smlouvy o EU (1997/1999),
- Smlouva z Nice (2000/2003),
- Lisabonská smlouva (2007/2009).

K tomuto výčtu je ještě třeba doplnit **smlouvy rozpočtové** a zejména **smlouvy o přístupu nových členů**.

Tyto smlouvy nejsou obyčejnými mezinárodními smlouvami. Jejich změna není možná pouhým souhlasným projevem vůle smluvních stran, jako je tomu v mezinárodním právu, ale vyžaduje se zvláštní procedura, zahrnující rozhodnutí Rady EU o svolání mezivládní konference. Jen tato konference může přijmout změny. Tyto změny ve formě další nové smlouvy pak musí být přijaty jednomyslně všemi členskými státy (cestou ratifikace).

### VIII.3 Akty orgánů Unie (sekundární právo)

#### VIII.3.1 Druhy aktů Unie

Termínem „akty Unie“ se rozumí **legislativní a nelegislativní akty orgánů Unie** (tedy nikoli členských států) vydávané na *základě smluv*. Jde o tzv. **sekundární právo**. Jsou to následující druhy aktů:

1. nařízení (regulations),
2. směrnice (directives),
3. rozhodnutí (decisions),
4. doporučení (recommendations),
5. stanoviska (opinions).

**ad 1. Nařízení** je závazný akt normativní povahy (tedy *právní normativní akt*). Je to pravidlo obecně závazné jak na úrovni Unie, tak na úrovni jednotlivých členských států. Je závazné ve všech členských státech, není-li zcela výjimečně stanoveno jinak. Může tedy *přímo* zavazovat jak členské státy, tak i jejich *vnitrostátní subjekty práva* (osoby, tj. jednotlivce). Nařízení je pro právo Unie tím, čím je pro vnitrostátní právo zákon. Platí tak ve všech členských státech pro všechny subjekty, na něž se vztahuje, včetně jednotlivců (fyzických a právnických osob).

**ad 2. Směrnice** naproti tomu nemá obecnou závaznost ve vztahu k jednotlivcům. Je to akt zavazující jen subjekty, jimž je adresován – a těmi mohou být *výhradně členské státy*. Směrnice předepisuje jen *výsledek*, *jebož má být dosaženo*, zatímco formy a metody dosažení tohoto cíle zůstávají na vůli států. Směrnice jsou adresovány členským státům *obecně*, a v tomto smyslu mají normativní (tedy nikoli individuální) povahu.

Srozumitelněji řečeno, směrnice zpravidla stanoví více či méně podrobně určité zásady, které mají být vtěleny do právních řádů členských států, a to způsobem, jaký je v daném státě z hlediska formy potřebný (nejčastěji přijetím nebo změnou zákona). Směrnice určuje, jak má být určitá otázka upravena právními předpisy členských států. Za tímto účelem všechny směrnice obsahují *lhůtu*, do jejíhož ukončení musí být transponovány (implementovány) do vnitrostátního práva, tedy zapracovány do vnitrostátních předpisů.

Není-li směrnice transponována řádně (tj. úplně a správně) a včas, mohou (avšak nutně nemusí) nastat pro členský stát tyto důsledky:

- a) Stát v každém případě porušuje právo Unie a může být postižen (řízení před Komisí a před Soudním dvorem, v konečném stadiu případně i uložení pokuty) (viz dále kapitola o vynucování práva EU).
- b) Neimplementovaná směrnice může získat přímý účinek, tj. jednotlivec se jí může dovolávat v soudním řízení, i když mu původně nebyla určena. Znamená to, že neprovedená směrnice získává z hlediska jednotlivce vlastnost nařízení.
- c) Neimplementovaná směrnice může získat nepřímý účinek, což znamená, že vnitrostátní předpis musí být imterpretován v jejím smyslu, i když nebyl změněn.
- d) Vznikne-li neimplementací směrnice škoda jednotlivci, odpovídá za ni příslušný členský stát.

**Nařízení** se používá tam, kde je třeba vytvořit přímou unijní právní úpravu určité otázky, tedy úpravu „na unijní úrovni“ relativně nezávislou na vnitrostátním právu členských států. Nařízení také představuje unifikovanou úpravu jednotnou pro všechny členské státy. Metoda nařízení je tak typická např. pro unijní soutěžní právo (ochrana hospodářské soutěže v měřítku vnitřního trhu EU, nikoli trhu jednotlivých členských států), pro otázky sociálního zabezpečení migrujících osob (tj. osob, které využily svobody volného pohybu osob v EU, nikoli osob žijících a pracujících výhradně ve svém domovském státě), pro některé společné politiky, jako např. měnová politika (jednotná měna je záležitostí komunitární, nikoli členských států), zemědělská politika, vnější obchodní vztahy EU apod.

Naproti tomu **směrnice** slouží převážně ke sblížení (harmonizaci) obsahu vnitrostátních právních předpisů členských států. Směrnice na rozdíl od nařízení nevytváří autonomní unijní úpravu, ale vede k tomu, že vnitrostátní předpisy členských států musí zajišťovat určitý standard, který směrnice stanoví. Typickými oblastmi tzv. „směrnicevého práva“ jsou např. ochrana spotřebitele, daně, pracovní právo, právo obchodních společností apod.

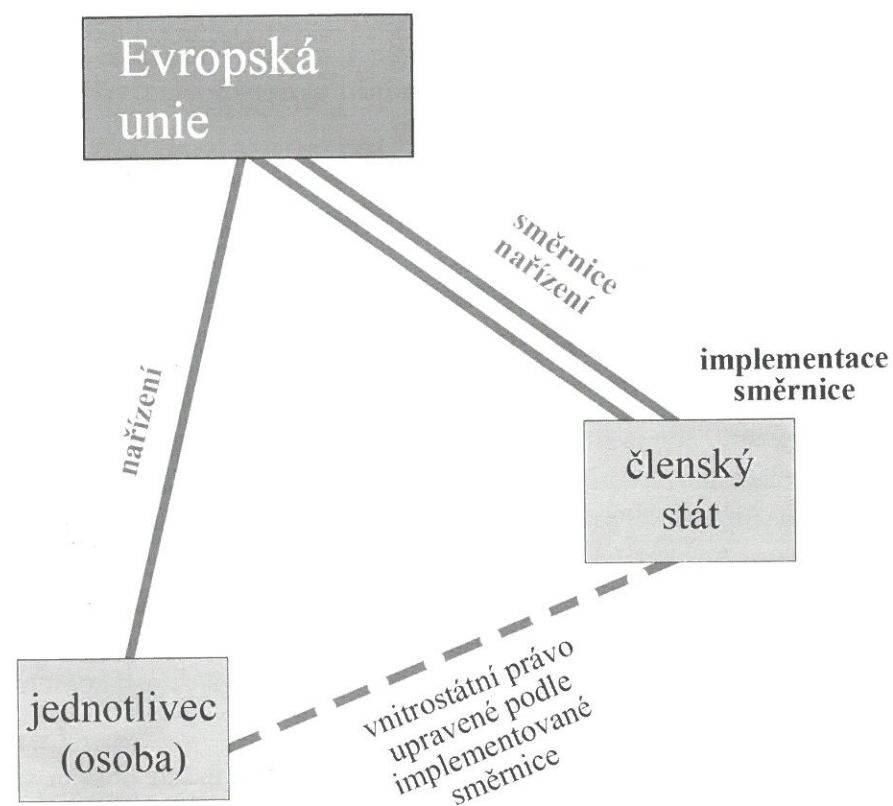
**ad 3. Rozhodnutí** je zejména individuálním aktem zavazujícím pouze subjekty, jimž je adresováno. Na rozdíl od směrnice to však mohou být nejen členské státy, ale i jiné subjekty (např. orgány Unie).

Typickým příkladem individuálních rozhodnutí jsou rozhodnutí Komise v oblasti ochrany hospodářské soutěže (rozhodnutí o přípustnosti fúze podniků, o přípustnosti státní podpory apod.), dále rozhodnutí Komise o dočasné výjimce ze směrnice pro určitý členský stát.

Kromě individuálních rozhodnutí existují běžně i rozhodnutí s normativním dopadem. Tak na příklad rozhodnutí Komise č. 99/179 stanoví (obecně) ekologická kritéria pro přípustnost používání unijní „eko-nálepky“ na obuvnické výrobky. Takováto rozhodnutí Komise se podobají našim vyhláškám (jakožto podzákonným aktům). Jiným příkladem může být rozhodnutí Rady, jímž byl zřízen Soud prvního stupně (dnes Tribunál).

**ad. 4 a 5. Doporučení a stanoviska** nejsou právními akty a jsou tedy právně nezávazná. Mají jen pomocnou roli, jejich nerespektování nelze právně sankcionovat.

Schéma č. 9: Použití nařízení a směrnic na jednotlivé vztahy



### VIII.3.2 Legislativní pravomoci a postupy Unie

Akty sekundárního práva, mají pravomoc vydávat určité orgány Unie (Rada, Evropský parlament, Komise). Pravomoci orgánů Unie vydávání aktů sekundárního práva jsou obsažena v jednotlivých konkrétních ustanoveních SFEU, kde je rovněž vždy specifikována procedura přijetí v daném případě. Legislativní postupy jsou dvojího druhu: řádný a zvláštní.

1. Řádný postup, který je nejrozšířenější, znamená návrh Komise a spolurozhodování o tomto návrhu Radou a Evropským parlamentem, přičemž Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou.
2. Zvláštní postup je pak jiný než řádný a je vždy v příslušném ustanovení specifikován. Např. podle čl. 113 SFEU je postup při přijímání harmonizačních směrnic ve věci nepřímých daní (DPH, spotřební daně) takový, že na návrh Komise Rada rozhoduje sama, a to jednomyslně, a Evropský parlament, jakož i Hospodářský a sociální výbor jsou konzultovány.

Uvedené ustanovení je příkladem založení pravomoci EU v konkrétním případě. Zatímco toto ustanovení svěřuje Radě a Evropskému parlamentu zcela jednoznačně specifické pravomoci, jde **článek 352 SFEU** mnohem dál, neboť **zakládá pravomoc k přijetí jakéhokoli opatření, které je nutné k dosažení cílů Unie**. Vzhledem k tomu, že zde se zakládá nová pravomoc orgánů Unie, dosud nestanovená Smlouvami, rozhoduje Rada jednomyslně poté, co obdrží souhlas Evropského parlamentu. Příkladem aktu přijatého na základě tohoto systému je směrnice č. 90/366 rozšiřující režim volného pohybu osob na studenty.

### VIII.3.3 Základní formální náležitosti aktů Unie

#### VIII.3.3.1 Odůvodnění

Nejdůležitějším formálním požadavkem je uvádění odůvodnění přijímaného aktu. Nařízení, směrnice a rozhodnutí Rady a Komise musí uvádět důvody, na nichž je jejich přijetí založeno. Podle vyjádření Soudního dvora odůvodnění aktu pomáhá zejména při výkladu, tedy subjektům (stranám) při uplatňování jejich práv, jakož i Soudnímu dvoru při výkonu jeho dozorové funkce (a zejména při posuzování platnosti aktu). Členské státy se mohou z odůvodnění dovědět, jaké jsou okolnosti aplikace SFEU orgány Unie. Evropský parlament může na základě odůvodnění dát zasvěcenější stanovisko, když se vyjadřuje k návrhu.

Odůvodnění vždy najdeme v preambuli, tedy úvodní části nařízení, směrnice či rozhodnutí. Tyto preambule bývají někdy velmi rozsáhlé a parafrázuji a zdůvodňují to, co je dále uvedeno ve vlastním článkovaném textu.

#### VIII.3.3.2 Číslování a jiné označování předpisů sekundárního práva

U každého předpisu je především uvedeno, který orgán ho přijal (např. směrnice Rady a Evropského parlamentu, rozhodnutí Komise). Následuje číslo, které je přiděleno podle těchto pravidel: Nařízení se číslují podobně, jako české zákony, tj. po pořadovém čísle komunitárního předpisu v příslušném kalendářním roce následuje za lomítkem poslední dvojčíslí nebo celé čtyřčíslí tohoto roku (např. nařízení č. 88/1999/ES). U směrnic a rozhodnutí je pořadí obráceno, tj. napřed je uveden rok a za lomítkem číslo (např. směrnice č. 2002/348/ES). Písmena za druhým lomítkem označují příslušné Společenství, resp. Unii. Od roku 2016 se nařízení číslují stejně jako směrnice (tedy napřed ročník a pak pořadové číslo).

Příklady plných a zjednodušených označení:

- nařízení Rady č. 694/2003/ES - nařízení č. 694/2003,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES - směrnice č. 2004/38.

#### VIII.3.3.3 Vyhlášení (publikace) a notifikace

Nařízení se povinně publikují (vyhlašují) v Úředním věstníku Evropské unie (Official Journal/Journal officiel - dříve Úřední věstník Evropských společenství). Směrnice a rozhodnutí se notifikují svým adresátům a jejich publikace v Úředním věstníku není povinná, i když v praxi směrnice jsou vyhlašovány všechny.

Vstup v platnost je buď stanoven aktem samotným nebo, není-li tomu tak, nastává dvacátým dnem následujícím po publikaci, je-li publikován. Individuální akty (rozhodnutí) nabývají účinnosti notifikací adresátu.

### VIII.4 Obecné zásady unijního práva

Obecné zásady (general principles, principes généraux) jsou obsahově obecná, a tudíž relativně abstraktní pravidla. Nejde nám zde o obecné zásady právní v jejich nejobecnější podobě, ale spíše o základní zásady, které ovládají unijní právo. Žádný právní řád nemůže ve svých předpisech pamatovat na každý detail úpravy. Konkretizace existujících pravidel a zaplňování mezer náleží judikatuře soudů. Tato kreativní role soudů se však musí uskutečňovat v rámci příslušného právního řádu. Soudní dvůr trvale vychází z toho, že pravidla unijního práva mohou být vyvozena nejen z práva primárního a sekundárního, ale i z obecných zásad.

Zdroje základních zásad jsou dva: zřizovací smlouvy (tedy primární právo EU) na jedné straně a vnitrostátní právní řády členských států (zejména jejich ústavní pravidla) na straně druhé.

## IX Vynucování unijního práva

### IX.1 Řízení proti členskému státu, který porušil povinnost stanovenou unijním právem

#### IX.1.1 Řízení před Komisí v rámci její kontrolní pravomoci

V člancích 258–260 obsahuje SFEU účinný mechanismus vynucování unijního práva. Porušování povinností členských států je postihováno Komisí a Soudním dvorem.

V praxi je nejčastějším porušováním povinnosti členského státu netranspozice směrnic nebo opomenutí notifikace o transpozici směrnice (cca tři čtvrtiny žalob na porušení práva). Může jít o transpozici, resp. implementaci

- opožděnou,
- vadnou (např. neúplnou) nebo
- vůbec neprovedenou.

Tato žaloba slouží také, v případě potřeby, k interpretaci ustanovení sporné směrnice a tím i ke stanovení přesného obsahu porušené povinnosti.

Členským státem se rozumí kterýkoli jeho orgán. Není tak rozhodující, zda unijní právo poruší parlament, vláda nebo soudy či decentralizovaný orgán veřejné správy. Za chování státu je dokonce považováno i chování nestátní instituce státem kontrolované.

Není rozhodující, co je důvodem porušení práva. Neuznává se argument vyšší moci (např. nefungování státní správy z důvodu stávkové nebo nedostatku kvalifikovaných zaměstnanců), ani argument, že jinému členskému státu podobné porušení prošlo.<sup>2</sup>

Komise v rámci své kontrolní pravomoci sleduje velmi pozorně plnění povinností členských států. O porušení (či domnělém porušení) unijního práva ze strany členského státu se dozvídá z těchto zdrojů:

- a) stížnosti Komisi ze strany jednotlivců, které jsou hlavním zdrojem informací (tento zdroj se označuje písmenem P),
- b) vlastní zdroje (označovány písmenem B), kam patří
  - sledování implementace směrnic na základě povinných notifikací členských států,
  - sledování tisku publikovaného v členských státech,
  - sledování národních soudních řízení a judikatury,
  - vyhodnocování řízení o předběžných otázkách.

V rámci zjišťování skutkového stavu odborné útvary Komise korespondují s orgány členského státu za účelem vyjasnění problému. Tato fáze, která je neoficiální a neveřejná, trvá zpravidla přibližně několik měsíců a jejím účelem je eliminovat nejasnosti, což může vést ke konstatování, že k porušení práva nedošlo nebo že náprava bude zcela jistě sjednána v dohledné době. Nejde zde ještě o správní řízení ve vlastním slova smyslu, nýbrž o jeho přípravu. V případě zcela zjevného a vážného porušení je však možno tuto předběžnou fázi vynechat.

Komise zahajuje řízení podle čl. 258 výhradně ex offo, tedy z vlastní iniciativy. Řízení je zahájeno zasláním **oficiálního výstražného dopisu** členskému státu. Komise v něm identifikuje domnělé porušení a stanoví členskému státu lhůtu pro odpověď (zpravidla 2 měsíce). Zároveň se provádí zápis do rejstříku

<sup>2</sup> Viz rozsudek ESD ve věci C-204/06 (Komise v. ČR), který je uveden v závěru těchto skript.

konstatovaných porušení unijního práva, který vede Komise. O zaslání výstražného dopisu rozhoduje celá Komise a zároveň k tomu zmocňuje příslušného komisaře. Dopis a odpověď na něj, pokud dojde ve stanovené lhůtě, jsou podstatnou náležitostí řízení, bez níž nelze toto řízení uzavřít.

Výstražný dopis je zakončen tímto textem: „Podle čl. 258 SFEU Komise žádá vládu ČR, aby jí laskavě sdělila své připomínky v této věci, a to ve lhůtě 2 měsíců od doručení tohoto dopisu. Komise si vyhrazuje právo po posouzení těchto připomínek vydat odůvodněné stanovisko podle čl. 258 SFEU. Vyhrazuje si rovněž právo vydat toto stanovisko v případě, kdy uvedené připomínky ve stanovené lhůtě neodbrží.“

Připomínky členského státu mohou spočívat v následujícím:

- odůvodnění svého stanoviska, včetně popření, že právo je porušováno,
- pokus přesvědčit Komisi o oprávněnosti svého chování (např. odkazem na nutnost ochrany životního prostředí),
- sdělení, že náprava bude neprodleně sjednána (např. že návrh odpovídajícího zákona je již projednáván parlamentem),
- sdělení, že dělá vše proto, aby náprava byla sjednána co nejdříve.

Nespokojí-li se Komise s připomínkami členského státu, vydává **odůvodněné stanovisko**. To sice není rozhodnutím, ale plní stejnou funkci.

Podstatné náležitosti odůvodněného stanoviska:

- dostatečné odůvodnění, tj. skutkové a právní argumenty ukazující na porušení práva,
- uvedení opatření, která Komise považuje za nutná pro ukončení protiprávního stavu,
- lhůta pro sjednání nápravy (zpravidla 2 měsíce).

Odůvodněné stanovisko není právně závazné. Jeho faktická závaznost je však nade vše pochybnost, neboť při jeho nerespektování může následovat žaloba Komise k ESD.

Odůvodněné stanovisko je zakončeno tímto textem: „... Proto Komise poté, co požádala dopisem... vládu ČR o připomínky, vydává toto odůvodněné stanovisko podle čl. 258 odst. 1 SFEU uvádějící, že ČR nesplnila své povinnosti uložené... Podle čl. 258 odst. 2 uvedené smlouvy Komise vyzývá ČR, aby přijala opatření požadovaná tímto stanoviskem, a to do dvou měsíců od jeho notifikace.“

Téměř 70% porušení práva ze strany členských států se vyřídí v rámci tohoto správního řízení před Komisí.

#### IX.1.2 Fáze soudního řízení (před Soudním dvorem)

Iniciativa zde náleží Komisi, která sama rozhoduje o tom, **zda a kdy** zahájí řízení, tedy podá žalobu k SD na stát, který nerespektuje odůvodněné stanovisko. Komise není povinna podat žalobu k SD, i když jsou všechny podmínky pro její podání splněny. Vyplývá to z textu čl. 258, který obsahuje slovo „může“. To ukazuje na nejširší prostor pro uvážení Komise, která se řídí zpravidla závažností a délkou porušení, jakož i pravděpodobným vývojem (nemá smysl zatěžovat SD žalobou, když členský stát zjevně protiprávní chování ukončuje, např. přijímá chybějící zákon).

Tato fáze nenastává, pokud se členský stát včas podrobí odůvodněnému stanovisku. Žaloba podaná Komisí k SD by v takovém případě byla neodůvodněná.

SD rozhoduje rozsudkem, který je závazný. Návrhu Komise buď vyhoví zcela nebo zčásti, případně ho zamítne. Rozsudek má ovšem deklaratorní povahu v tom smyslu, že pouze autoritativně stanoví, zda, případně jak bylo právo porušeno. Nestanoví žádnou další lhůtu ke splnění porušené povinnosti. (Praktický příklad rozsudku viz dále.)

### IX.1.3 Postih státu, který nerespektuje rozhodnutí SD (čl. 260 SFEU)

Rozhodnutí SD je deklaratorní, tedy pouze konstatuje, zda došlo či nedošlo k porušení práva. Má však obligatorní povahu, tedy zakládá povinnost členského státu, aby bylo respektováno, i když k tomu nestanoví žádnou lhůtu.

Pokud se členský stát nepodrobí rozsudku SD, následuje tento postup:

- Komise vyhodnotí chování příslušného státu. Dojde-li k závěru, že nepřijal opatření k respektování rozsudku, vydá **další odůvodněné stanovisko**, v němž uvede, v čem konkrétně se členský stát rozsudku nepodrobil (tj. co nadále porušuje). Stanoví rovněž lhůtu ke sjednání nápravy.
- Nerespektuje-li členský stát toto stanovisko, **může** Komise podat **novou žalobu k SD**, tentokrát s návrhem pokuty.
- Pokud SD uzná, že členský stát se nepodrobil jeho dřívějšímu rozsudku, může mu uložit pokutu, a to **novým rozsudkem**.

Spočívá-li protiprávní chování státu v tom, že včas netransponoval směrnici nebo že Komisi transpozici neoznámil, může Komise Soudnímu dvoru navrhnout pokutu již v první žalobě. Tím se celá procedura podstatně urychluje.

Sankci ve formě pokuty navrhuje vždy Komise. Formy pokuty jsou dvě:

- jednorázová pokuta (paušální částka),
- periodická pokuta (penále) ukládaná ve stanovených intervalech do doby, než se stát rozsudku podrobí,
- kombinace obou.

Komise vypočítává a navrhuje výši pokuty podle kritérií, která si sama interně stanovila. Jsou to: závažnost porušení, doba jeho trvání a odstrašující účinek (s ohledem na finanční možnosti postiženého státu). Periodická pokuta (penále) se počítá ze základu 500 € denně vynásobeného příslušnými koeficienty. Např. pro Francii činí rozmezí denní pokuty takto vypočítané 10.550–633.000 €.

První případy, kdy již byla pokuta aplikována, se vyznačovaly relativní mírností Komise, která čekala na plnění rozsudku ESD i několik let.

1. Komise v. Řecko (Chania II – skládka odpadků na Krétě – C-387/97) – Komise navrhla 24.000 € denně, ESD snížil na 20.000. Pokuta ve formě penále se vybírá ode dne vyhlášení rozsudku do jeho splnění, v tomto případě to bylo od června 2000 do března 2001. Celková výše zaplacené pokuty činila 5.400.000 € (!).
2. Komise v. Španělsko (čistota mořské vody v rekreačních střediscích – C-278/01) – ESD uložil pokutu (penále) ve výši 624.150 € ročně za každé procento znečištěných vod s tím, že v době vydání posuzování skutkového stavu bylo znečištěno 20% vod (tj. celkem 12.483.000 € ročně). Vzhledem k povaze věci je zde stanoven interval roční.
3. Komise v. Francie (nerespektování pravidel o ochraně ryb – C-304/02, rozsudek z 12. července 2005). ESD uložil jednorázovou pokutu ve výši 20 milionů EUR a k tomu periodickou pokutu (penále) 58 milionů EUR za každých 6 měsíců nerespektování původního rozsudku.
4. Komise v. Francie (nesprávné provedení směrnice č. 85/374/EHS o odpovědnosti za výrobek – C-177/04). Francii bylo uloženo penále v denní výši 31.650 €.

Poté Komise přitvrdila a podává druhou žalobu již cca 3 roky po vydání nerespektovaného prvního rozsudku. Rovněž počet případů uložených pokut roste. Další příklady uložených pokut:

- C-70/06 – Portugalsko - penále 19.392/denně
- C-79/06 – Francie - penále 168.800/denně

- C-121/07 – Francie - paušál 10.000.000
- C-568/07 – Řecko - paušál 1.000.000
- C-109/08 – Řecko - paušál 3.000.000 + penále 31.536/denně

Částky jsou uvedeny v EUR. Denní pokuta (penále) se vždy ukládá ode dne vydání rozsudku o pokutě, nikoli od data prvního rozsudku, který nebyl respektován.

*Komentář k rozhodnutí č. 3 (Komise v. Francie, kde byly uloženy zároveň oba typy pokuty):*

- a) ESD uložil kromě penále (periodická pokuta) **zároveň** i zaplacení paušální částky, což je s ohledem na ustanovení čl. 228 Smlouvy ES (čl. 260 SFEU) problematické (je zde použita spojka „nebo“),
- b) paušální částka nebyla obsažena v návrhu Komise, a tedy rozsudek jde nad rámec návrhu.

Datem rozhodným pro posouzení, zda porušení práva trvá, je *uplynutí lhůty stanovené v druhém odůvodněném stanovisku Komise*. Navíc z rozhodnutí ESD ve věci Komise v. Itálie (C-119/04) vyplývá, že uložení penále není odůvodněné, pokud *ke datu posouzení skutkových okolností* Soudním dvorem již porušení práva nepřetrvává. Za stejných okolností ale může být uložena paušální pokuta se sankční funkcí.

Podle SD je smyslem penále co nejrychleji přimět členský stát, aby s porušováním práva přestal, zatímco paušální částka je vyjádřením důsledků - dopadů na soukromé a veřejné zájmy a má rovněž zohlednit dlouhodobost porušení.

Ani v jednom případě nejde o paušalizovanou náhradu škody, ale o ekonomický nátlak na členský stát, aby přestal porušovat právo, resp. o odstrašující účinek.

SD pochopitelně může také návrhu Komise nevyhovět a navrženou pokutu vůbec neuložit, jak se stalo v rozhodnutí C-119/04 Komise v. Itálie. Není ovšem pochyb o tom, že SD nemůže rozhodovat bez návrhu Komise, tj. nemůže uložit jakoukoli pokutu ex offio (tj. z vlastní iniciativy).

*Doba mezi porušením práva a uložením pokuty – důležitý časový faktor*

Mezi porušením práva, resp. prvním odůvodněným stanoviskem Komise a druhým rozsudkem ESD o pokutě je několikaleté časové období, kdy členský stát stále ještě může s porušováním přestat a vyhnout se tak alespoň penále (periodické pokutě):

- **Řecko (C-387/97):** Porušování práva trvá od vstupu Řecka do EHS, první odůvodněné stanovisko Komise je z 5. 3. 1990. První žaloba podána 28. 1. 1991, první rozhodnutí ESD 7. 4. 1992 (C-45/91). Druhé odůvodněné stanovisko Komise bylo vydáno v srpnu 1996, druhá žaloba podána v listopadu následujícího roku. Druhý rozsudek o pokutě vydán 4. 7. 2000. Doba mezi prvním odůvodněným stanoviskem Komise a rozsudkem o penále činí **10 let**.
- **Španělsko (C-278/01):** Nedodržování parametrů čistoty vod od vstupu do EHS v r. 1986, první odůvodněné stanovisko Komise 27. 11. 1990, první žaloba 22. 3. 1996, rozsudek ESD 12. 2. 1998, odůvodněné stanovisko Komise podruhé 24. 1. 2000, druhý rozsudek 25. 11. 2003. Mezi prvním odůvodněným stanoviskem Komise a rozsudkem stanovícím penále je tak **13 let**.
- **Francie (C-304/02):** Porušování práva od r. 1984, první odůvodněné stanovisko Komise 1987, první žaloba 1988, první rozsudek 11. 6. 1991, druhé odůvodněné stanovisko Komise 17. 4. 1996, doplňující odůvodněné stanovisko 6. 6. 2000, druhý rozsudek 12. 7. 2005. Mezi prvním odůvodněným stanoviskem Komise a uložením penále je tak období **18 let**. Tato doba je dána specifiky případu a zejména mimořádně náročným zjišťováním skutkového stavu ze strany Komise.

Jak je vidět, celé řízení od zjištění porušení práva po uložení pokuty bylo velmi zdlouhavé – trvalo někdy i více než 10 let. Smysl donucovacího opatření se pak ztrácel. V poslední době proto Komise řízení velmi urychlila. Kromě toho, že v některých případech může navrhnout Soudnímu dvoru uložení pokuty již v první žalobě, mezi jednotlivými stadii jsou minimální mezery.

Nejrychleji postupovala Komise zatím v případě opožděné transpozice směrnice č. 2014/67 o prosazování směrnice o vysílání pracovníků ze strany Chorvatska. Transpoziční lhůta uplynula 18. července 2016, již v únoru 2017 Komise vydala odůvodněné stanovisko a pět měsíců poté podává žalobu opět s návrhem na uložení pokuty – celkem tedy pouhých 12 měsíců od okamžiku porušení práva do podání žaloby s návrhem na pokutu. V minulosti celý tento postup trval několik let.

## **IX.2 Řízení proti jednotlivci, který porušil povinnost stanovenou unijním právem**

Jednotlivcem zde rozumíme podnik, tedy právnickou osobu, nikoli osobu fyzickou. Přímý sankční postih podniku je možný prakticky jen za porušení pravidel hospodářské soutěže na unijním jednotném vnitřním trhu (např. uzavření nedovolené kartelové dohody, nedovolené sloučení podniků, zneužívání dominantního postavení).

Zde opět kontrolní funkci vykonává Komise. Má-li podezření na porušení, zahájí ex offio správní řízení proti příslušnému podniku. Nejprve zjistí skutkový stav. Dojde-li k závěru, že k porušení práva skutečně došlo, ukládá porušiteli pokutu, která je vždy jednorázová. Ta může dosáhnout až 10% jeho ročního obrátu podle závažnosti a délky porušení.

Postižený podnik má možnost napadnout takové rozhodnutí žalobou k Tribunálu (býv. Soudu prvního stupně), který věc znovu posoudí a pokutu potvrdí, zruší nebo sníží. Proti rozsudku Tribunálu se lze odvolat k Soudnímu dvoru. Tyto možnosti jsou většinou využity, protože oba soudní orgány jsou méně radikální než Komise a často uloženou pokutu sníží.

Pokud by podnik uloženou pokutu odmítl zaplatit, může být vymáhána exekučně prostřednictvím soudu členského státu příslušnému podle místa sídla obdobně jako v občanskoprávním řízení (např. srážkou z bankovního účtu podniku).