

## V. APLIKACE PRÁVA UNIE V ČLENSKÝCH STÁTECH

Právo Unie se projevuje ve vztahu k členským státům a jejich subjektům dvojitým způsobem. *Právo primární* má vnější podobu práva mezinárodního. Zavazuje členské státy a vnitrostátní subjekty na stejném principu jako mezinárodní smlouvy. Naproti tomu *právo sekundární* se jevově přibližuje spíše právu vnitrostátnímu. V členských státech Unie vedle sebe platí dva právní systémy: právo vnitrostátní příslušného členského státu a právo Unie. Podle některých teorií se právo Unie stává součástí vnitrostátního práva a tvoří s ním jeden systém. I když tento názor nesdílíme, musíme se zabývat problematikou potenciálních (a často skutečných) střetů mezi normami práva vnitrostátního a normami práva Unie uvnitř právní sféry členského státu.

SEU ani SFEU nám téměř žádné vodítko neposkytnou. Jediné ustanovení, které se tohoto problému týká, je článek 288, podle něhož *nařízení je obecně závazné a přímo použitelné v každém členském státě*. V anglickém i francouzském textu je použit termín „applicable“, který vyjadřuje, patrně na rozdíl od úmyslu tvůrce textu, faktickou vlastnost nařízení, tedy že z legislativně technického hlediska není zapotřebí vydání prováděcího předpisu, neboť nařízení „si vystačí samo“. Nic jiného ze základních smluvních dokumentů primárního práva nevyčteme.

Mezeru ve výslovné právní úpravě tedy musel zaplnit svou judikaturou Soudní dvůr. Pro aplikaci práva Unie v členských státech s ohledem na jeho „koexistenci“ s příslušným vnitrostátním právním řádem formuloval Soudní dvůr ve svých rozhodnutích dvě základní zásady: *přímého účinku práva Unie v členských státech a přednosti norem práva Unie nad vnitrostátními právními normami členských států*.

### 1. Zásada přímého účinku

#### a) Pojem

Princip přímého účinku (rozumí se *přímého účinku vzhledem k vnitrostátním subjektům*) je jedním z podstatných rysů práva Unie. Je důsledkem povahy

tohoto práva jako autonomního právního řádu, platného nejen mezi Unií a členskými státy, ale i *uvnitř* těchto států vedle práva vnitrostátního.

Pojem přímého účinku právních norem Unie lze vymezit s ohledem na článek 288 SFEU a na četná rozhodnutí Soudního dvora takto: *právní norma má přímý účinek, přiznává-li jednotlivcům (fyzickým nebo právnickým osobám) práva nebo ukládá-li jim povinnosti, a to sama, bez prostřednictví jiné právní normy.* V praxi je otázka přímého účinku norem práva Unie nastolena nejčastěji v případech, kdy jednotlivec se dovolává těchto norem proti orgánu členského státu nebo kdy naopak jsou tyto normy přímo aplikovatelné vůči jednotlivci v tom smyslu, že přímo zakládají jeho povinnost.

V českém vnitrostátním právu odpovídá pojmu *přímý účinek* pojem *bezprostřední vnitrostátní závaznost*. Používá se v souvislosti s tímto jevem u mezinárodních smluv. Znamená, že *vnitrostátní subjekt (jednotlivec) se může přímo dovolávat přímo účinné normy, která existuje mimo rámec vnitrostátního práva, a soudní nebo jiný státní orgán je povinen tuto normu na vztahy vůči jednotlivcům bez dalšího aplikovat.*

Pojem přímého účinku lze aplikovat i na mezinárodní smlouvy. Většina států činí mezinárodní smlouvy dopadající na vnitrostátní právní vztahy, a tedy i na vnitrostátní subjekty, přímo účinné vnitrostátně, a to tak, že je „vtáhne“ do vnitrostátního práva. To je zpravidla provedeno odkazem na mezinárodní smlouvy v ústavě (v Ústavě ČR je to čl. 10) nebo v jednotlivých zákonech. Toto pojetí je označováno jako tzv. *monistické*, zatímco pojetí tzv. *dualistické* spočívá v tom, že mezinárodní smlouva nemá nikdy přímý účinek, ale musí být zapracována do vnitrostátního předpisu (týká se např. Velké Británie).

Má-li mít jakákoli právní norma přímý účinek, musí být legislativně technicky konstruována tak, aby přímo stanovila konkrétní pravidla chování pro subjekty práva, tedy osoby (jednotlivce). Mezinárodní smlouvy, mající tuto vlastnost, bývají označovány tradičním americkým termínem jako „self-executing“, přímo aplikovatelné, resp. použitelné. Druhou podmínkou přímého účinku právní normy Unie je skutečnost, že na tuto normu je z vnitrostátního hlediska pohlíženo jako na platnou právní normu. To ovšem neznamená, že norma Unie musí být nutně považována za součást vnitrostátního práva. Stačí, že je z jakéhokoli titulu považována za právní normu platnou v daném státě, jakožto součást právního řádu platného na území státu paralelně s vnitrostátním právním řádem.

Pokud jde o unijní právo, v této souvislosti zde vyvstává otázka soudní pravomoci k posouzení každé z obou podmínek. Poprvé se jí zabýval Soudní

dvůr již na počátku 60. let ve věci *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* (26/62), kde nizozemská společnost uvedeného jména se dovolávala práva EHS proti nizozemským celním orgánům, a to u nizozemského soudu. Tento soud podal návrh k Soudnímu dvoru na rozhodnutí v rámci prejudiciálního řízení, zda příslušné ustanovení práva EHS má přímý účinek, tedy zda se jednotlivec může dané normy bez dalšího dovolávat. Soudní dvůr tuto otázku rozhodl kladně, a to přes námítky odpůrce (nizozemské vlády), že jde o otázku ústavního práva a není tudíž v kompetenci Soudního dvora se jí zabývat.

V právu EU platí teze ESD, že přímý účinek jeho norem je presumován. Ve skutečnosti je pro existenci přímého účinku třeba naplnění tří podmínek:

1. Norma musí být přímo aplikovatelná na jednotlivce bez potřeby vydání prováděcího předpisu. Musí tedy mít charakter přímé použitelnosti nebo v americkém vyjádření musí být „self-executing“.
2. Norma musí mít v členském státě statut platné normy začleněné do systému práva platného na území daného státu. Podle ESD se tak u práva EU děje automaticky. Potvrzuje to i čl. 10 Ústavy ČR, který stanoví právní režim mezinárodních smluv (včetně smluv primárního práva EU) v českém právním řádu.
3. Použití (resp. aplikace) dané normy nesmí být závislá na splnění jakékoli podmínky stanovené pro členský stát (např. vytvoření určitého orgánu nebo instituce, bez níž nelze unijní normu použít).

#### *b) Přímý účinek z hlediska obsahu (konstrukce) normy*

Vraťme se nyní k obsahové stránce případu *Van Gend en Loos*. Tato společnost namítala uplatnění zvýšeného, tedy zakázaného cla při dovozu ze SRN do Holandska. Předmětem zkoumání přímého účinku byl tehdejší článek 12 Smlouvy EHS který zněl: „Členské státy se mezi sebou zdrží zavádění nových celních dávek z dovozů nebo vývozů nebo jakýchkoli jiných dávek majících obdobný účinek, jakož i zvyšování těch dávek, které jsou již v jejich vzájemném obchodě ukládány“. Toto ustanovení se zdá být na první pohled *bez přímého účinku*, neboť *stanoví povinnosti členským státům a nestanoví žádná práva jednotlivcům*. Soudní dvůr však dospěl k závěru, že zmíněné ustanovení stanoví jasnou povinnost států zdržet se určitého jednání. Státy nejsou oprávněny vázat splnění této své povinnosti na jakékoli podmínky stanovené eventuálně vnitrostátním zákonodárstvím. Jasný a bezpodmínečný zákaz

určitého jednání tak implikuje právo dotčených subjektů vyloučit následky tohoto jednání, není-li zákaz respektován. Dotčenými subjekty jsou jednotlivci (fyzické a právnické osoby), i když jim tato norma není výslovně přímo adresována.

Přímý účinek z hlediska obsahu normy je možný tam, kde její příslušné ustanovení je obsahově jednoznačné a jeho aplikace není vázána na žádnou podmínku a není závislá na žádném dalším úkonu či aktu orgánu Unie nebo členského státu. Z hlediska soudního rozhodování bude za normu s **přímým účinkem** považována norma, která je **přímo aplikovatelná** soudem na konkrétní případ. Příkladem ustanovení, které není přímo aplikovatelné na jednotlivce a nemá tudíž přímý účinek, je článek 4 odst. 3 Smlouvy EU: „Členské státy učiní všechna vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků vyplývajících ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie“.

**Přímá aplikovatelnost** je tak faktickou vlastností normy, je hlavním předpokladem **přímého účinku**, který je jejím právním důsledkem.

Přímého účinku se týká rovněž dávné rozhodnutí ve věci *Costa v. ENEL* (6/64), kdy italský advokát Costa namítal po znárodnění elektrárenské společnosti ENEL porušení tehdejšího článku 37 Smlouvy EHS při její nacionalizaci. Soudní dvůr konstatoval, že ustanovení článku 37 odst. 2 obsahuje zřetelný zákaz určité činnosti státu a není doprovázen žádnou výhradou, která by vyžadovala vydání vnitrostátního aktu. Je to tedy ustanovení s přímým účinkem, tedy jednotlivec se ho může dovolat.

### c) *Přímý účinek z hlediska platnosti, resp. účinnosti*

Právo Unie je nepochybně považováno za platné právo v členských státech. Soudní dvůr stanovil ve věci *Van Gend en Loos*, že *orgány Společenství (dnes Unie) jsou nadány svrchovanými právy, jejichž výkon se dotýká členských států a jejich občanů*. Členské státy omezily svá svrchovaná práva jejich převedením na Společenství (Unii), i když jen ve vymezených oblastech.

Toto zdůvodnění Soudního dvora není zcela sdíleno konstitucionalisty a politiky v mnoha členských státech. Bývalá Společenství ani současná Unie nedisponují suverenitou (svrchovaností). Členské státy svěřily (ve smyslu propůjčily) orgánům EU část svých svrchovaných pravomocí ve smyslu jejich výkonu. EU tím žádnou „suverenitu“ nezískala. Je ovšem pravdou, že výkon těchto svěřených pravomocí má **přímý dopad** nejen na členské státy, ale i na jednotlivce, čímž se právo EU liší od mezinárodního práva.

*d) Jednotlivé prameny práva z hlediska přímého účinku**Zřizovací smlouvy (SFEU)*

SFEU neobsahuje žádnou zmínku o přímém účinku svých ustanovení. Některá z nich však přímý účinek nepochybně mají, a to ta, u nichž jsou splněna výše uvedená kritéria.

Přímý účinek tak má např. článek 101 SFEU, který zakazuje podnikům (tj. jednotlivcům) uzavírat kartelové dohody. Je totiž těmto podnikům přímo adresován a je dostatečně určitý, aby stanovil přesná práva a povinnosti těchto adresátů. Naproti tomu ustanovení Smlouvy, která nejsou ani nepřímo určena jednotlivcům a nestanoví jim tudíž žádná práva ani povinnosti, přímý účinek nemají. Příkladem může být již zmíněný článek 4 SEU o loajalitě členských států nebo kupříkladu celé institucionální právo EU (s výjimkou některých ustanovení týkajících se řízení před unijními orgány).

Časté jsou případy, kdy ustanovení SFEU je adresováno výslovně pouze členským státům, avšak upravuje situaci, která může ovlivnit postavení jednotlivce. V těchto sporných případech je třeba vycházet z judikatury Soudního dvora. Typickým případem je článek 157 SFEU (býv. 141 SES), který stanoví, že „každý členský stát zajistí uplatnění zásady stejné odměny mužů a žen za stejnou nebo rovnocennou práci“. Jazykovým výkladem dospějeme k závěru, že toto ustanovení ukládá pouze povinnost členskému státu přijmout určitou úpravu, avšak Soudní dvůr použil teleologický výklad a stanovil, že diskriminovaný pracovník se tohoto ustanovení může dovolávat před soudem (rozhodnutí ve věci *Defrenne v. SABENA*, 149/77). Rovněž k článku 34 SFEU, který zakazuje opatření členského státu k omezení dovozu z jiných členských států, existuje řada rozhodnutí, která vycházejí z toho, že dovozce (tedy jednotlivec) se může tohoto zákazu dovolávat, má-li za to, že dovoz byl protiprávně omezen nebo znemožněn.

*Nařízení*

Článek 288 SFEU stanoví, že nařízení jsou „přímo použitelná“ (applicable) v členských státech. Pojem přímé aplikovatelnosti není nikterak specifikován a je nejvýše pravděpodobné, že byl zamýšlen jako synonymum přímého účinku. Uvedené ustanovení je však třeba chápat jako vyjádření určité zásady. Především ne všechna nařízení mohou být přímo účinná, neboť část z nich nesplňuje výše uvedené podmínky k tomu nezbytné. Jedná se však

o atypické výjimky, neboť posláním nařízení jako takového je právě poskytovat přímo účinnou úpravu.

Příkladem ustanovení nařízení, které nemůže mít přímý účinek, je článek 21 odst. 1 nařízení č. 1463/70 týkajícího se instalace tachografů do komerčních vozidel pro hromadnou přepravu osob: „*Členské státy v přiměřené době a po konzultaci s Komisí přijmou takové zákony, nařízení nebo administrativní opatření, která budou nutná pro splnění tohoto nařízení*“. Uvedené ustanovení nemůže být přímo účinné v členském státě, neboť jemu samému ukládá povinnost k určitému opatření. Teprve dalším legislativním nebo jiným opatřením tohoto státu, které se výslovně předpokládá, bude vytvořena úprava přímo účinná. Tou ovšem nebude toto nařízení, nýbrž nově vytvořená norma vnitrostátní (např. zákon).

Soudní dvůr zásadu přímého účinku nařízení konkretizoval svou judikaturou. Především stanovil pravidlo, že *vnitrostátní prováděcí opatření týkající se nařízení nejsou přípustná* s výjimkou případů, kdy jsou nezbytná (viz posledně uvedený příklad). V tom má spočívat přímý účinek nařízení. Tento aspekt může mít praktický dopad na příklad při stanovení počátku účinnosti nařízení v členském státě. Pravidlo o zákazu vnitrostátních opatření sleduje cíl učinit nařízení aplikovatelným na území členského státu v okamžiku, kdy nabude platnosti a účinnosti jakožto norma Unie a naopak absolutně vyloučit situaci, kdy by aplikovatelnost nařízení v členském státě byla vázána na určité opatření tohoto státu, které by mohlo být provedeno se zpožděním nebo vůbec opomenuto.

K ilustraci výše uvedeného lze zmínit rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Leonosio v. Italské ministerstvo zemědělství* (93/71). Předmětem sporu byl nárok žalobce, který jako zemědělec získal právo vyplývající z několika nařízení Rady na finanční příspěvek jako kompenzaci za omezení produkce mléka. Přesto, že mu z těchto nařízení vznikl přímý nárok na příspěvek splatný do dvou měsíců po zmenšení stáda krav, italské ministerstvo zemědělství mu sdělilo, že příspěvek obdrží později, a to až po nezbytných rozpočtových úpravách, tedy až po provedení vnitrostátního opatření. Soudní dvůr se odvolal na článek 10 Smlouvy ES (dnes čl. 4 SEU), který zavazuje členské státy (a tedy i italské ministerstvo zemědělství) k přijetí nezbytných opatření ke splnění závazků ze Smlouvy nebo z aktů orgánů Unie. Rozumí se, že tato opatření musí být přijata včas, aby byl takový závazek beze zbytku splněn.

*Výjimky ze zásady nepřípustnosti vnitrostátních opatření k provedení nařízení* jsou následující:

1. Nařízení výslovně vyžaduje od členských států určitý prováděcí akt – ten je pak ne přípustný, ale povinný. Na podporu tohoto závěru je možno uvést rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Komise v. Spojené Království* (128/78), týkajícího se citovaného nařízení o tachografech, kde Velká Británie nevydala prováděcí akt.
2. Nařízení nevyžaduje výslovně prováděcí akt, avšak implicity ho nevyklučuje, resp. povoluje. Je tomu tak v případech, kdy ustanovení nařízení jsou příliš obecná a sama o sobě neumožňují jeho žádoucí aplikaci. Je pochopitelné, že národní prováděcí akt nesmí být s nařízením v rozporu. Tato otázka je aktuální zejména v právu hospodářské soutěže, které je zcela založeno na nařízeních.

### *Přímý účinek směrnic*

Ze znění článku 288 vyplývá, že SFEU nezamýšlela dát směrnicím vlastnost přímého účinku. Vyplývá to z charakteru směrnic, které jsou určeny výhradně členským státům, a které jsou závazné jen co do cíle (výsledku), jehož je třeba dosáhnout, avšak volbu forem a metod jeho dosažení ponechávají členským státům. Legislativní opatření členských států k provedení směrnice je proto nejen na místě, ale zpravidla je také zcela nezbytné a dlouho se vycházelo z toho, že směrnice přímý účinek nemají, neboť jej má až vnitrostátní prováděcí předpis.

Soudní dvůr však k tomuto problému zaujal jiné stanovisko, a to v několika svých rozhodnutích. První takové významné rozhodnutí bylo vydáno ve věci *Grad v. Finanzamt Traunstein* (9/70) týkající se směrnice z roku 1969 ukládající členským státům přizpůsobit svou daň z přidané hodnoty systému tehdejšího Společenství. Tato směrnice a jí konkretizující rozhodnutí (jako další pramen sekundárního práva) nabyly v Německu vnitrostátní účinnosti až na základě vnitrostátních prováděcích opatření. V rozhodnutí Soudní dvůr konstatoval, že „... dotčené osoby se mohou dovolávat povinnosti uložené rozhodnutím; ... účinnost takového opatření by byla oslabena, kdyby příslušníci tohoto státu se ho nemohli dovolávat před soudy a kdyby vnitrostátní soudy je nemohly brát v úvahu jako součást práva Společenství“. Totéž platí o směrnicích.

Je to první náznak toho, že i směrnice a rozhodnutí *mohou* mít v členských státech přímý účinek. Bude tomu však jen v případech, kdy tyto akty jsou dostatečně jasné a jednoznačné, aplikovatelné bez podmínek a neumožňující uvážení při aplikaci. Tyto podmínky byly v případě *Grad* splněny.

Dalším významným rozhodnutím, které patří ke zlatému fondu judikatury

Soudního dvora a které vstoupilo do všech učebnic práva EU, je *Van Duyn v. Home Office (41/74)*, týkající se odepření vstupu na území Spojeného království paní Van Duyn nizozemské příslušnosti. Britské úřady (ministerstvo vnitra) rozhodly, že osoby, zabývající se scientologií nebo náležející k scientologickému hnutí, a dokonce zamýšlející pracovat ve scientologické církvi, nebudou na území Spojeného království vpuštěny, a to s odvoláním na nezbytnou ochranu veřejného pořádku. Tato otázka je dnes upravena především v článku 45 SFEU (volný pohyb pracovníků), který Soudní dvůr považoval za ustanovení s přímým účinkem. Podrobnější úprava je dána směrnicí č. 64/221, která stanoví, že opatření tohoto charakteru (odepření vstupu na své území) musí být založena výlučně na konkrétním osobním chování dotčeného jednotlivce.

Soudní dvůr v tomto novátorském rozhodnutí rozhodl, že směrnice může mít přímý účinek. Uvedl pro to však tři nepřiliš přesvědčivé argumenty:

1. S ohledem na dnešní článek 288 SFEU, který stanoví přímou aplikovatelnost nařízení, nelze vyloučit přímou aplikovatelnost směrnic.
2. Účinek směrnice je větší, mohou-li se jí jednotlivci dovolávat před národními soudy.
3. Článek 267 SFEU, týkající se řízení o předběžné otázce, zahrnuje nejen jakožto aplikované prameny práva nařízení, ale i směrnice a rozhodnutí. Z toho vyplývá, že všechny tyto akty mohou mít přímý účinek.

Podstatou sporu ve věci Van Duyn je skutečnost, že britská vláda opomněla legislativně zajistit provedení uvedené směrnice. Neexistovalo tedy žádné ustanovení britského práva, které by stanovilo, že vstup na britské území může být odepřen s poukazem na osobní chování příslušné osoby. V takovém případě se paní Van Duyn nemohla dovolat ustanovení britského práva, které neexistovalo. Musela se proto odvolat přímo na směrnici a britská vláda ji nemohla podle názoru Soudního dvora toto právo upřít proto, že sama zanedbala transpozici, resp. implementaci směrnice. Vzhledem k tomu, že šlo o *uplatnění práva jednotlivce*, rozhodl Soudní dvůr tak, že *se tento jednatel může přímo dovolat směrnice, tedy o jejím přímém účinku*.

Judikatura Soudního dvora se ve věci přímého účinku směrnic dále vyvíjela. O čtyři roky později ve věci *Ratti (148/78)* Soudní dvůr rozhodl, že směrnice, která nebyla provedena, *nemůže nabýt přímého účinku dříve, než uplyne lhůta pro její transpozici*. Tento spor je také pozoruhodný tím, že šlo o trestní řízení italského státního žalobce proti firmě Ratti, která označovala své výrobky (chemikálie) podle požadavků v Itálii neprovedené směrnice,



avšak v rozporu s italskými předpisy, které měly být (a ve stanovené lhůtě nebyly) této směrnicí přizpůsobeny. Firma Ratti tak byla obviněna z trestného činu obecného ohrožení. Soudní dvůr v rozhodnutí konstatoval, že členský stát, který ve stanovené lhůtě neimplementoval směrnici, se nemůže dovolávat tohoto porušení vlastní povinnosti vůči jinému subjektu.

Další vývoj představuje rozhodnutí ve věci *Kolpinghuis Nijmegen* (80/86). Zatímco v předchozím případě se stát dovolával svého vnitrostátního předpisu, který byl v rozporu s neprovedenou směrnicí, zde se naopak nizozemský stát dovolával přímého účinku jím neprovedené směrnice vůči jednotlivci. Společnost *Kolpinghuis Nijmegen*, poskytující dobročinné stravovací služby, podávala ve své jídelně vodu označenou jako „minerálka“, i když o minerálku v pravém slova smyslu nešlo. Tento postup byl v rozporu s včas neprovedenou směrnicí, avšak v souladu s přetrvávající vnitrostátní právní úpravou. I zde šlo o trestní řízení proti této společnosti ze strany holandského státu.

Přímý účinek směrnic je ovšem ve své podstatě jiný než přímý účinek zřizovacích smluv nebo nařízení. *Přímo účinná směrnice nemůže ukládat povinnosti jednotlivcům.* V této souvislosti se rozlišuje **přímý účinek horizontální a vertikální**.

Horizontální přímý účinek je příznačný pro SFEU a nařízení. Znamená, že tyto akty mohou upravovat nejen práva jednotlivců, ale *také jim stanovit povinnosti*. Naproti tomu směrnice může mít přímý účinek výhradně vertikální (a to ještě jen vzestupný), tedy ve směru od jednotlivce ke státu. Toto je výslovně stanoveno v rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority* (152/84): **Směrnice sama o sobě nemůže ukládat jednotlivcům povinnosti** (šlo by o přímý účinek vertikální sestupný, který je nepřipustný). **Přímý účinek směrnice tak může uplatnit pouze jednatel vůči státu**, nikoli stát vůči jednotlivci. Jako argument pro tento závěr byl použit dnešní článek 288 SFEU.

Shrnutí: Přímý účinek může mít jen směrnice, která:

- a) obsahuje ustanovení z hlediska jednotlivce natolik podrobná a jednoznačná, že práva jednotlivce z ní lze spolehlivě vyčíst i bez vydání vnitrostátních transpozičních předpisů,
- b) nevyžaduje zvláštní opatření členského státu (např. vytvoření nebo pověření zvláštního orgánu státu, vytvoření určitého státního fondu apod.),
- c) marně uplynula lhůta k transpozici směrnice.

Je zřejmé, že v důsledku uvedené praxe Soudního dvora došlo k podstatnému

sblížení nařízení a směrnice, alespoň co se týče přímého účinku v členských zemích. Určité podstatné rozdíly však nadále přetrvávají. V první řadě je to počátek přímého účinku: u nařízení je to vstup v platnost, zatímco u směrnice je to až vypršení lhůty pro její provedení. Druhým rozdílem je přípustnost, resp. povinnost k vydání prováděcího aktu. Ten je u nařízení zásadně (tedy s výjimkami) vyloučen, avšak u směrnice se toto vydání předpokládá. Za třetí – přímý účinek směrnice je spíše výjimkou, i když velmi častou, zatímco u nařízení jde o pravidlo.

### e) *Tzv. nepřímý účinek směrnic*

Pojem „nepřímého účinku“ nebyl nikdy použit Soudním dvorem. Používají ho jen učebnice a odborné komentáře. Označuje stav, kdy sice není dán přímý účinek směrnice, avšak její obsah musí být brán v úvahu při interpretaci odpovídajících vnitrostátních předpisů. Tato zásada byla rozpracována v rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* (14/83). Národní soud má vykládat a aplikovat vnitrostátní právní předpisy v souladu s požadavky práva Společenství (Unie) (včetně netransponovaných směrnic), a to v rozsahu, v jakém to toto vnitrostátní právo dovoluje.

Nemusí se jednat jen o vnitrostátní akty přijaté k provedení směrnice, jak ukazuje případ *Marleasing* (C-106/89). Ten se týkal směrnice, která stanovila neplatnost občanskoprávních smluv uzavřených za účelem legalizace protiprávního stavu. Tato směrnice nebyla implementována ve Španělsku, jehož občanský zákoník takové smlouvy za neplatné nepovažoval. Jelikož šlo o spor ve Španělsku mezi jednotlivci, nebylo možno přiznat neprovedené směrnici přímý účinek, který by zde byl nutně horizontální (mezi dvěma osobami, tedy jednotlivci). Závěr Soudního dvora je poněkud diskutabilní: občanský zákoník má být interpretován tak, aby uvedené smlouvy byly považovány za neplatné.

Požadavek nepřímého účinku směrnic (tedy zjednodušeně řečeno „eurokonformního výkladu“ národních právních předpisů s netransponovanou směrnicí) se vyvíjel tak, že v rozhodnutí *Marleasing* je zmírněn – vyžaduje se jen tam, kde je z hlediska vnitrostátního práva eurokonformní výklad možný jako jedna z výkladových alternativ. Není-li možný, nastávají běžné důsledky netranspozice směrnice.

## 2. Princip přednosti (nadřazenosti, primátu) práva Unie

### a) Podstata problému

Přednost (primát, primacy, nadřazenost, supremacy, primauté) předpisů práva Unie před vnitrostátními předpisy členských států je dalším důležitým principem práva Unie. V užším smyslu přichází v úvahu jen u těch ustanovení práva Unie, která mají přímý účinek v členských státech. V žádném případě *nejde o nadřazenost celého právního řádu Unie nad celým právním řádem členského státu*. Nadřazenost se projevuje pouze v případě rozporu *mezi konkrétní normou práva Unie a konkrétní normou vnitrostátního práva členského státu*, dopadají-li obě na tentýž právní vztah.

Přednost náleží potenciálně kterékoli normě unijního právního řádu – ať je to zřizovací smlouva nebo akt sekundárního práva. Podobně na druhé straně se přednost uplatní proti normě vnitrostátního práva.

Princip přednosti práva Unie není výslovně stanoven v žádné ze zřizovacích smluv. Byl však z těchto smluv vyvozen a formulován Soudním dvorem v několika rozhodnutích (viz dále). Přednost práva Unie vychází ze třech vlastností tohoto právního systému:

- a) Unie je založena na *omezení svrchovaných práv členských států ve vymezených oblastech*, kde se již neuplatňují svrchované pravomoci členských států. Proto v těchto oblastech musí být „svrchovaným“ právem právo Unie, které zde vlastně nahrazuje vnitrostátní právo.
- b) Právo Unie je autonomní, nezávislé na právu mezinárodním i vnitrostátním členských států, čímž se stává *nenapadnutelné zvnějšku*, především ze strany členských států a jejich orgánů (např. ústavních soudů).
- c) Právo Unie je právem společným pro všechny členské státy, tedy právem *regionálně kodifikovaným*. Bez primátu nad jednotlivými (a různými) právními řády členských států by ztratilo smysl. Musí být aplikováno ve všech členských státech jednotně, ve stejném rozsahu a se stejnou právní silou.

Zásada *lex posterior derogat priori* se neuplatňuje v relaci pozdější vnitrostátní norma – dřívější norma práva Unie. Uplatní se však v relaci opačné.

Nejstarší rozhodnutí, které řešilo vztah pravidel vnitrostátního práva a práva Společenství (Unie), bylo učiněno v již zmíněné věci *Van Gend en Loos* (26/62). Šlo zde o konflikt mezi tehdejší článkem 12 Smlouvy EHS a *dřívějším nizozemským právním předpisem*. Soudní dvůr konstatoval, že „právo

EU tvoří nový právní řád v rámci mezinárodního práva, v jehož prospěch státy omezily svá svrchovaná práva ...“. Zmínka o mezinárodním právu je nepochybně poplatná nizozemské ústavě, která recipuje celé mezinárodní právo do svého práva vnitrostátního, přičemž právo EU se v této době ještě považovalo za regionální součást práva mezinárodního.

Z dalších rozhodnutí Soudního dvora nelze nezmínit *Costa v. ENEL* (6/64), kde byla použita a podrobně rozvedena argumentace uvedená výše jako tři vlastnosti právního systému EHS (dnes EU). K tomu bylo dodáno:

- Závazky převzaté státy zřizovacími smlouvami musí být bezpodmínečné. Nebyly by takové, kdyby mohly být zpochybněny zákonodárnými akty vnitrostátního práva členských států, nebo kdyby jejich aplikace závisela na existenci vnitrostátního prováděcího předpisu (což je ostatně častý případ).
- Oprávnění nerespektovat konkrétní pravidla práva Unie se uděluje jen ve výjimečných (a předem stanovených) případech a na základě zvláštní procedury orgány Unie. Kdyby bylo možno derogovat právo Unie vnitrostátními právními akty, pozbylo by smyslu.
- Členské státy omezily zřizovacími smlouvami dobrovolně a trvale svá svrchovaná práva. Vyhnout se závazkům ze smluv proto nelze jednostranným vnitrostátním aktem členského státu.

Odůvodnění tohoto důležitého rozhodnutí ukazuje, že nerespektování pravidla o primátu práva Unie nad vnitrostátním právem členských států by zpochybnilo smysl práva Unie, a tím by Unii zbavilo základního nástroje regulace vztahů při její činnosti. Odůvodnění obou uvedených rozhodnutí (*Van Gend en Loos* a *Costa v. ENEL*) obsahují teoretický základ přednosti práva Unie. Tento princip byl pak dále upřesňován další judikaturou.

Jedním z pozdějších rozhodnutí Soudního dvora, rovněž jasně stanovícího primát práva Společenství (Unie), je *Italská finanční správa v. Simmenthal* (106/77). Skutkový stav je následující: Firma Simmenthal dovážela hovězí maso z Francie do Itálie. Při přechodu hranic byl vybírán poplatek za zdravotní inspekci dováženého masa, a to na základě italského zákona z r. 1970. Tento zákon byl však v rozporu se Smlouvou EHS a s dvěma nařízeními z let 1964 a 1968. Řízení o vrácení poplatku bylo zahájeno u italského soudu, avšak v rámci prejudiciálního řízení se věc dostala k Soudnímu dvoru. Soudní dvůr učinil následující závěry:

1. Povinností vnitrostátního soudu je plně aplikovat ustanovení práva Společenství (dnes Unie) a neaplikovat jakékoli ustanovení vnitrostátního

práva, které je s ním v rozporu, i kdyby bylo přijato později. Na právo Unie je třeba pohlížet jako na celek.

2. Neaplikovatelnost normy vnitrostátního práva z důvodu ad 1 nemůže být vázána na jakékoli rozhodnutí vnitrostátního orgánu (např. ústavního soudu).
3. Existence normy práva Unie brání přijetí rozporné nové normy vnitrostátního práva.

Podrobnějším rozbořem rozsudku zjistíme dále:

- a) Závěry Soudního dvora se vztahují pouze na ustanovení zřizovacích smluv a přímo aplikovatelné akty orgánů Unie.
- b) Příslušná (nesouladná) ustanovení vnitrostátního práva v daném případě nelze použít, avšak nestávají se bez dalšího neplatnými.

Rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Simmenthal* má význam rovněž v tom, že osvětlilo další otázku, a sice jak postupovat v případě, že národní soud nemá pravomoc rozhodnout o neaplikovatelnosti vnitrostátní právní normy z důvodu rozporu s normou práva Unie. V Itálii je v tomto případě dána pravomoc pouze Ústavního soudu. Soudní dvůr však stanovil, že i v této situaci je *kterýkoli* národní soud *bezpodmínečně zavázán uznat přednost a přímý účinek práva Unie*, aniž by čekal na příslušný nálezn Ústavního soudu.

Soudní dvůr vychází z absolutní přednosti unijního práva. Znamená to, že v jeho pojetí má kterékoli unijní právní pravidlo přednost i před ústavou členského státu. Takovéto absolutní pojetí přednosti unijního práva ale některé členské státy neakceptují. Některé členské státy vycházejí z toho, že unijní právo nemůže mít přednost před určitými základními ustanoveními jejich ústavy.

Řešení vztahu práva Unie a vnitrostátního práva členských států se vyvíjí a zdaleka není u konce. Dosud neřešenou otázkou je určení orgánu, který má závazně posoudit konflikt pravomocí mezi Unií a členskými státy, jenž se projeví právě v právu. V současné době je to Soudní dvůr EU, který je nadán exkluzivní pravomocí interpretovat právo EU, a tedy řešit právě i tuto otázku.

### ***b) Povaha přednosti unijního práva***

Pokusme se napřed charakterizovat pojem „přednosti unijního práva před právem vnitrostátním“. Přednost je pojem do značné míry obskurní. Jeho náplň lze chápat nejméně dvojím způsobem.

Především ve smyslu, který tomuto pojmu dal ESD, který přednost svou

judikaturou „vynalezl“. Podle ESD se jedná o princip, který způsobuje, že norma práva EU, která je přímo aplikovatelná (účinná), má **aplikační přednost** před normou vnitrostátního práva, a to kteroukoli. Členské státy, resp. jejich orgány, se nemohou dovolávat vlastních právních předpisů, aby se oprostily od unijních závazků. Zdrojem zásady přednosti je tak v tomto pojetí komunitární (dnes unijní) právo. Toto je hledisko ESD, resp. jeho judikatury, nikoli samotného «psaného» práva EU, které o tomto mlčí.

Druhým pojetím přednosti je pojetí ústavní, vnitřní (ze strany členských států). To se ve skutečnosti týká těch členských států, kde tato otázka byla předmětem posuzování na úrovni ústavních soudů a obdobných institucí. Soudy některých členských států mají tendenci odvolávat se při uplatňování přednosti nikoli na judikaturu ESD, ale na vlastní ústavu. Podle tohoto pojetí má přednost práva EU původ ve vnitrostátním právu ústavním, nikoli v samotném právu EU. Nejde tak o hierarchii právních pravidel. Prvotní je ústava, která přenesla pravomoci státu, resp. jejich výkon, na ES (dnes EU). V tomto smyslu nemůže být považováno právo EU za zcela autonomní – samotná jeho existence je založena ústavami členských států.

Jasný je závěr, že se jedná zcela jistě o **přednost aplikační**. Jinou formou by mohla být teoreticky přednost **normativní**, tedy systémová, která by zahrnovala povinnost uvést národní právo do souladu s právem unijním, případně přímo příslušná změna rozporné národní normy. Toto druhé pojetí však nemá oporu v primárním právu EU a není realizovatelné ani cestou judikatury ESD, který pravomoc stanovit takovou povinnost nemá a mít nemůže (není to unijní „ústavní soud“, který by takto působil ve vztahu k členským státům).

ESD jde ve své judikatuře poněkud dále, jak vyplývá zejména z rozhodnutí Simmenthal II (106/77): Ustanovení Smlouvy a bezprostředně použitelné akty orgánů ES činí nejen automaticky nepoužitelnými jakákoli rozporná ustanovení již existujícího národního práva, ale také brání přijetí nových národních legislativních opatření, která by byla v rozporu s právem ES. Povinnost neaplikovat rozporné národní normy vyplývá přímo z komunitárního práva, nikoli až z případného rozhodnutí národního orgánu (např. ústavního soudu). Zákaz přijímání nových rozporných národních norem lze vyvodit z dnešního článku 4 SEU (zásada loajality). Již zde je zdůrazňována maximální účinnost unijního práva (*effet utile*), která je základem teorie přednosti.

Jak se staví ESD k platnosti rozporné vnitrostátní normy? V rozhodnutí Simmenthal II (odst. 22 a násl.) je řečeno, že ustanovení národního právního systému, odnímající národním soudům možnost kdykoli neaplikovat

národní ustanovení, která brání prosazení plného účinku práva ES (dnes EU), jsou neslučitelná s vlastní podstatou komunitárního (dnes unijního) práva. Řešení rozporu národního a komunitárního ustanovení nesmí být vyhrazeno úvaze jiného orgánu než aplikujícího soudu (tedy zejména to nesmí být ústavní soud, pokud není soudem aplikujícím právo). Vnitrostátní soud sám odmítne aplikaci rozporného národního ustanovení, a to i přijatého později než ustanovení unijní. Nesmí čekat na to, až jiný orgán (např. ústavní soud) prohlásí rozporné národní ustanovení za neplatné.

Z uvedeného rozlišování neaplikovatelnosti a neplatnosti zřetelně vyplývá, že ESD považuje za naplnění přednosti přímo účinné normy komunitárního práva její *aplikaci náhradou za rozpornou normu národní, aniž by tato se stala neplatnou*. Přednost je tedy opět chápána jako *přednost aplikační*. Problémy mohou nicméně nastat tam, kde náhrada národní normy normou komunitární (unijní) není jednoduše možná. Typickým příkladem může být francouzský zákoník práce týkající se námořní plavby požadující, aby určitá část posádky francouzských námořních lodí byla tvořena francouzskými státními občany. Toto ustanovení jednoznačně diskriminovalo občany jiných členských států EHS, neboť nepřipustně favorizuje v oblasti zaměstnávání, tedy volného pohybu osob, vlastní občany. Jeho nahrazení komunitárním právem možné není, protože to obsahuje jen obecněji formulovaný zákaz diskriminace. ESD považuje přetrvání (tj. nezrušení) této úpravy za vnášející nejistotu do svobody zaměstnávání, a tudíž za porušení zákazu diskriminace, a to i v případě, že tato úprava již není aplikována (tedy i když v oblasti aplikační je učiněno komunitárnímu (unijnímu) právu zadost, rozhodnutí ve věci 167/73). V navazujícím rozhodnutí C-334/94 (*Komise v. Francie*) ESD konstatoval, že **nepřijetím nové zákonné úpravy Francie nadále porušuje komunitární právo, protože správním opatření, jímž je vyloučena aplikace uvedeného rozporného zákonného ustanovení, je nedostatečné**. To ovšem znamená požadavek na legislativní změnu, tedy zrušení původní zákonné úpravy a její nahrazení zákonnou úpravou novou. Zde už nejsme v oblasti aplikace, ale platnosti národní úpravy. Požadavek ESD k přijetí nové národní legislativní úpravy je běžný a uznávaný při implementaci směrnic. Zde to ovšem není požadavek obecný, ale omezený jen na zvláštní případy, kdy platná národní úprava je v zjevném rozporu s unijním závazkem a vede k tomu, že unijní úprava je fakticky pro své nekvalifikované potenciální adresáty „překryta“ zjevnějším rozporným ustanovením národního práva, byť neaplikovaným. Dojde-li ESD k tomuto závěru, pak považuje za projev své pravomoci

v oblasti přednosti unijního práva oprávnění naříditi členskému státu přijetí legislativní změny, i když nespécifikuje její přesné znění ani termín přijetí.

### *c) Rozsah zásady přednosti práva EU*

Členské státy a jejich orgány akceptovaly zásadu přednosti unijního práva v obecné rovině. Argumentace ESD o tom, že přednost je nezbytná pro vlastní existenci a smysluplnost komunitárního (unijního) práva, je logická, a proto byla členskými státy přijata. Negace, i když jenom částečná, přednosti unijního práva znamená negaci samotné jeho podstaty. I když následně vznikly pochybnosti o absolutním dosahu zásady přednosti, ESD vždy velmi tvrdě uplatňoval tuto zásadu skutečně absolutně, tj. tak, že kterékoli pravidlo komunitárního (unijního) práva musí mít přednost před kterýmkoli pravidlem národního práva, i takovým, které je obsaženo v ústavě členského státu. Právním základem unijního práva jsou Smlouvy. Jejich autentický a konečný výklad je svěřen ESD (čl. 19 odst. 1 nové SEU, býv. čl. 220 SES).

Ve stejném duchu proběhla kodifikace této otázky v odmítnuté Ústavní smlouvě EU. Její článek I-6 stanovil, že „Ústava a právo přijímané orgány Unie při výkonu jí svěřených pravomocí mají přednost před právem členských států.“ Prohlášení k tomuto článku pak upřesňuje, že „Konference konstatuje, že ustanovení čl. I-6 odrážejí judikaturu ESD a Soudu prvního stupně“.

Lisabonská smlouva sama o přednosti již nestanoví nic, ale Prohlášení č. 17, přiložené ke Smlouvě, uvádí, že „Konference připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou ESD mají Smlouvy a právo přijímané Unii na základě Smluv přednost před právem členských států, za podmínek stanovených touto judikaturou.“

Konference dále rozhodla, že se k tomuto závěrečnému aktu připojí stanovisko právní služby Rady o přednosti práva ES ve znění uvedeném v dokumentu 11197/07 (JUR 260): „Stanovisko právní služby Rady ze dne 22. června 2007: Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že přednost práva ES je základní zásadou práva Společenství. Podle Soudního dvora je tato zásada neodmyslitelným prvkem zvláštní povahy Evropského společenství. V době prvního rozsudku této ustálené judikatury (rozsudek ze dne 15. července 1964 ve věci 6/64, Costa/ENEL nebyla ve Smlouvě žádná zmínka o přednosti. Je tomu tak i dnes. Skutečnost, že zásada přednosti nebude v budoucí smlouvě uvedena, nezmění žádným způsobem existenci této zásady ani stávající judikaturu Soudního dvora. Z toho vyplývá, (...) že právo vytvořené Smlouvou,



tedy autonomním pramenem práva, by nemělo být vzhledem ke své zvláštní a původní povaze převáženo vnitrostátními právními předpisy jakéhokoli charakteru, pokud nemá ztratit svůj charakter práva Společenství a pokud nemá být zpochybněn právní základ Společenství samotného.“

Ze strany EU je tak dosud přednost práva EU považována za zcela absolutní, tedy „přebíjející“ i ústavy členských států. Některé z nich se však s tímto pojetím nesmířily a smířit nehodlají, i když projevují v maximální míře dobrou vůli.

#### d) Celkové závěry

1. Přednost práva EU je zásadně orgány členských států včetně ústavních soudů uznávána. Proto v případě rozporu mezi primárním právem a ústavním pořádkem dochází ke změně ústavy, a to před ratifikací změn primárního práva.
2. Problém může vzniknout tam, kde se tento rozpor projeví později. Zde zatím nedošlo k vyhraněnému problému, který by musel být řešen.
3. Výhrady členských států jsou zcela přirozeně vyjadřovány v tom směru, že nemusí být uznána přednost pravidel práva EU, která byla přijata nad rámec pravomocí svěřených EU. Zde ovšem přetrvává otázka, kdo posoudí, zda daný právní akt (nebo daná interpretace práva EU Soudním dvorem) skutečně spadá do pravomocí EU, pokud jsou v primárním právu vymezeny relativně neurčitě. Zde by mohl nastat reálný problém, neboť ESD má tendenci interpretovat právo EU z hlediska pravomocí EU extenzivně. O tom, které pravomoci a hlavně v jakém rozsahu byly EU předány, by ovšem měl rozhodovat ten subjekt, který pravomoci předává (členský stát), nikoli ten, kdo je přijímá (EU). Tato otázka není uspokojivě řešena a současný poklid je způsoben tím, že zatím nedošlo k žádnému závažnému konfliktu v tomto směru.
4. Některé členské státy jsou odhodlány tvrdě chránit „materiální jádro“ své ústavy (ČR). Je ovšem krajně nepravděpodobné, že by se právo EU vyvíjelo cestou, která by toto materiální jádro narušovala.
5. Z uvedeného vyplývá, že neexistuje žádný zásadní konflikt mezi kterýmkoli členským státem a EU, kdy by přednost práva EU jako taková byla skutečně zpochybněna.