
3.

Vztah unijního práva k právu vnitrostátnímu a k právu mezinárodnímu

Unijní právo může být aplikováno nejen orgány Unie, ale také orgány členských států, ať už se jedná o soudy, správní nebo jiné orgány, a to i ve vztahu k soukromým osobám. Klade se proto otázka, zda a za jakých podmínek se unijního práva tyto osoby mohou dovolávat před uvedenými orgány a zda unijní právo pro ně zakládá subjektivní práva, kterým vnitrostátní orgány musí poskytovat ochranu. Vnitrostátní aplikace s sebou nese také střety unijních a vnitrostátních norem, kdy je třeba stanovit, které z nich jsou pro použití rozhodné.

Soudní dvůr tyto otázky vyjasnil již v 60. a 70. letech zejména v rozsudcích *Van Gend en Loos* (26/62), *Costa/ENEL* (6/64) a *Simmenthal* (106/77). Formuloval v nich tři klíčové zásady unijního práva: přímou použitelnost, přímý účinek a přednost.

3.1 Zakotvení základních zásad unijního práva

3.1.1 *Historické a intersystémové souvislosti rozsudků Van Gend en Loos a Costa/ENEL*

Projekt evropské integrace má zabudován ve svých základech mezinárodní právo, neboť byl zafixován sérií mezinárodních smluv mezi členskými státy. Ty předpokládají, že Společenství (Unie) budou vykonávat některé kompetence namísto smluvních stran. Proto se v prvním období jejich existence ujal výraz *supranacionální*, který označoval situaci, kdy pravomoci jednotlivých států byly napříště vykonávány společně, k tomu vytvořenými nadstátními orgány.

Text ani duch původní Smlouvy o ESUO přitom nepočítaly s apriorní operací, jíž by jednotlivé členské státy přenášely na Společenství některá svá svrchovaná práva, ale požadovaly prostě její primát v konkurenci s individuálním výkonem svrchovanosti členského státu. Společná vůle svrchovaných smluvních stran vyjádřená ve Smlouvě o ESUO si měla podřídit svrchovanost každé z nich. V souladu s ní byly členské státy povinny zdržet se chování, které by bránilo dosažení společných cílů, a zejména respektovat výkon *supranacionálních* pravomocí Vysokého úřadu (Komise), jež měl uskutečnění těchto cílů zajistit. Jinými slovy, Smlouva o ESUO nepředpokládá usku-

tečnění předsmlavní operace spočívající v tom, že členské státy individuálně svěří některé své svrchované pravomoci zřizovaným supranacionálním strukturám, ale toliko žádá, aby strpěly výkon supranacionálních pravomocí, tedy aby omezily výkon své svrchovanosti z příkazu platné smlouvy.

Takto, s přihlédnutím k jejímu účelu, vykládal v počátečním období Smlouvu o ESUO i Soudní dvůr, když příležitostně, s poukazem na tzv. *implied powers* (implicitní pravomoci či kompetence), přiznal Vysokému úřadu i takové pravomoci, které Smlouva úřadu explicitně nesvěřila (viz 8/55 Fédération charbonnière de Belgique).

Striktně vzato, není Smlouva o ESUO, jež deklaruje cíl zajistit mír, příliš vzdálena jiným mezinárodním smlouvám, uzavřeným v zájmu stejného cíle. I tyto starší smlouvy ukládaly svým stranám, aby omezily svou svrchovanost, nikoli ovšem nutně ve prospěch určitých supranacionálních struktur. Patří mezi ně i mírové smlouvy sjednané na konci první či druhé světové války (např. mírové smlouvy po první světové válce omezily svrchovanost některých států, včetně ČSR, v zacházení s těmi jejich občany, kteří patřili k národnostním menšinám).

Tímto způsobem pohlížely na smlouvy omezující svrchovanost rovněž ústavy jednotlivých zakládajících států Společenství (viz 15. odstavec preambule francouzské ústavy z r. 1946, čl. 11 italské ústavy z r. 1947 nebo čl. 24 odst. 2 Základního zákona SRN z r. 1949). Za rámec konceptu omezení svrchovanosti zacházel v době vzniku ESUO toliko Základní zákon SRN, jenž v čl. 24 odst. 1 upravil přenos výsostných práv Spolku na mezistátní instituce.

Smlouva o EHS integrační projekt výrazně inovovala. Na jedné straně posílila význam Soudního dvora, zvláště tím, že mu přiznala pravomoc závazně vykládat komunitární právo v rámci řízení o předběžných otázkách. Tím vytvořila podmínky pro jeho soustavnou spolupráci s vnitrostátními soudy. Na straně druhé, na rozdíl od Smlouvy o ESUO, jež byla zamýšlena coby ucelený systém podrobných, zásadně přímo použitelných pravidel, Smlouva o EHS upravila mnohem širší okruh vztahů, což musela řešit vágněji formulovanými příkazy a zákazy. Ty byly adresovány zakládajícím státům a jejich nesplnění vyvolávalo odpovědnost smluvních stran, ale naopak nebyly způsobilé přímo regulovat jednání fyzických a právnických osob. V důsledku toho smluvní státy disponovaly značnou volností a mohly při provádění smluv využívat svého vnitrostátního práva. Jednotná aplikace komunitárního práva a jeho požadavek poskytovat všem osobám podléhajícím Společenství stejnou ochranu tím přirozeně trpěly. Vnitrostátní právo se tak stalo při provádění komunitárních smluv dezintegračním činitelem.

Za těchto okolností byl Soudní dvůr nucen se k vnitrostátnímu právu jasně vymezit a bránit účinné a jednotné uplatňování komunitárního práva.

To předpokládalo, že bude stanovena povinnost členských států strpět přímé účinky komunitárních norem, tedy zdržet se při jejich provádění jakýchkoli zprostředkujících vnitrostátních aktů, a že vnitrostátní soudy budou podléhat povinnosti neaplikovat vnitrostátní právo, pokud bude v rozporu s jakýmkoli pravidlem komunitárního práva (přednost či primát komunitárního práva).

Potřebná východiska i přesvědčivé argumenty k dosažení uvedených cílů poskytla Soudnímu dvoru paradoxně teorie mezinárodního práva, sdílená již od meziválečného období částí představitelů nauky, v čele s Hansem Kelsenem, a hojně aplikovaná mezinárodními soudními i arbitrážními orgány.

Tehdejší ustálená praxe rozhodčích orgánů potvrzovala existenci obyčejové normy obecného mezinárodního práva, podle níž se stát (a tedy ani žádný jeho vrcholný soudní orgán) nemůže dovolávat svého vnitrostátního práva coby důvodu pro nesplnění mezinárodněprávního závazku (tzv. primát mezinárodního práva). Tato norma byla později ve svých smluvních souvislostech kodifikována Vídeňskou úmluvou o smluvním právu z r. 1969 (čl. 27).

Pokud jde o přímé účinky mezinárodního práva, především jeho smluvních pravidel, změny v posuzování přinesla zkušenost s mírovými smlouvami uzavřenými po první světové válce. Do té doby všeobecně dominovala představa, že mezinárodní a vnitrostátní právo tvoří dva oddělené právní řády, které „se snad mohou dotýkat, nikoli ale překrývat“. V souladu s tím se mezinárodní smlouva považovala za nezpůsobitou k přímému použití uvnitř státu a jeho právního řádu. Aby se její účinky mohly dostat až k soukromým osobám, byl nutný zákrok státu, který ji transformoval v zákon či jinou formu vnitrostátního práva.

H. Kelsen nutnost transformace zpochybnil. Nic totiž nebrání dvěma nebo více státům uzavřít smlouvu, jež, stejně jako zákony, zavazuje přímo a bezprostředně ty, kteří jsou jim podřízeni. Proto odpověď na otázku, kdo může být subjektem mezinárodního práva, neplyne ze samotné povahy tohoto práva, nýbrž výlučně a jen z interpretace platných pravidel, a zvláště ustanovení smluv.

Nelze přehlédnout, že právě tyto Kelsenovy myšlenky rezonují v zásadním rozsudku Soudního dvora ve věci *Van Gend en Loos*.

3.1.2 *Rozsudek Van Gend en Loos*

Věc *Van Gend en Loos* se týkala speditérské společnosti, jež byla dotčena porušením Smlouvy tím, že Nizozemí v rozporu s tehdejším ustanovením čl. 12 SEHS zvýšilo celní zatížení zboží dováženého z jiného členského státu. Ve sporu před vnitrostátním soudem se společnost přímo dovolávala Smlouvy a žádala, aby se na ni vyšší cla nevztahovala. To s sebou neslo otáz-

ku, do jaké míry je možné komunitární (unijní) právo aplikovat přímo před vnitrostátními soudy.

Ve svém rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že Smlouva má tzv. přímý účinek. Tím se rozumí vnitrostátním právem nezprostředkované působení právní normy unijního práva vůči jednotlivcům. Smlouva jako taková přiznává soukromým osobám subjektivní práva, kterých se mohou dovolávat ve sporech před vnitrostátními soudy. Ty mají povinnost Smlouvu aplikovat a takovým právům poskytovat ochranu.

Soudní dvůr své závěry o přímém účinku komunitárního (unijního) práva odůvodnil argumenty, které jsou Kelsenovým myšlenkám velmi blízké:

- to, zda mezinárodní smlouva či její jednotlivé ustanovení vyvolává přímé, nezprostředkované účinky ve vnitrostátním právu, třeba dovést ve světle jejich účelu, celkového kontextu a znění;
- účelem Smlouvy je zřídit společný trh, jehož chod se přímo dotýká osob podléhajících jurisdikci Společenství, což znamená, že se tato smlouva neomezuje na úpravu pouhých vzájemných povinností mezi smluvními státy;
- skutečnost, že příslušné smluvní ustanovení označuje členské státy jako subjekty jím stanovené povinnosti, neznamená, že by z něj nemohli požívat oprávnění příslušníci těchto států;
- odlišný výklad by tyto příslušníky zbavil přímé soudní ochrany jejich individuálních práv;
- z toho všeho vyplývá, že Společenství utváří nový mezinárodněprávní řád, v jehož prospěch státy omezily – byť v úzce ohraničených oblastech – svá svrchovaná práva, a že jeho subjekty jsou nejen členské státy, nýbrž rovněž jejich příslušníci.

Je odůvodněné tvrdit, že Soudní dvůr v citovaném rozsudku pouze potvrdil existenci smluvního autonomního režimu uvnitř mezinárodního práva, konstituovaného k plnění specifického cíle a tvořeného nedílně členskými státy, hospodářskými subjekty i příslušníky členských států. Účinné naplňování dohodnutého cíle si vyžádalo, aby státy v nezbytné míře omezily svou svrchovanost a aby normy Společenství zásadně přímo upravovaly poměry uvnitř členských států místo věčně konkurujících pravidel práva vnitrostátního.

3.1.3 Rozsudek *Costa/ENEL*

Soudní dvůr ale „obětoval“ mezinárodní právo v rozsudku *Costa/ENEL*, třebaže i v něm ve skutečnosti použil mezinárodněprávní argumentaci. Výklad zakládacích smluv ve světle mezinárodního práva platného v 60. letech umožňoval zajistit respektování přednosti primárního i sekundárního ko-

munitárního práva jak členskými státy, tak i soukromými osobami, a Soudní dvůr skutečně příslušná pravidla mezinárodního práva v rozsudku Costa/ENEL materiálně použil.

Znění a účel Smlouvy dovedly Soudní dvůr ve věci Costa/ENEL k závěru, že „státy nemohou proti právnímu řádu jimi přijatému na základě vzájemnosti s úspěchem uplatnit pozdější jednostranné opatření, jehož se tak nelze proti němu dovolávat“. Z toho Soudní dvůr vyvodil tzv. zásadu přednosti komunitárních (unijních) norem před všemi normami vnitrostátního práva. Pokud dojde ke střetu mezi unijní a vnitrostátní právní normou, je nutné použít unijní normu a nepoužít normu vnitrostátní.

Případ Costa/ENEL dovedla před Soudní dvůr skutečnost, že italská ústava ukládala vnitrostátnímu soudu povinnost aplikovat v předmětném sporu zákon z roku 1962 a zapovídala mu potažmo položit předběžnou otázku stran výkladu Smlouvy, s níž byl sice zákon v rozporu a která položení otázky ukládala, avšak tato smlouva byla recipována do vnitrostátního práva před rokem 1962 formou zákona a její použitelnost byla soudem vyloučena z důvodu *lex posterior derogat priori*. Soudní dvůr tyto účinky plynoucí z italského práva odmítl a v rozsudku dovedl přednost komunitárního práva s poukazem zejména na tyto dvě skutečnosti:

- vykonatelnost komunitárního práva se nemůže stát od státu lišit v závislosti na pozdějších vnitrostátních právních předpisech, aniž by bylo ohroženo dosažení cílů Smlouvy nebo vyvolána diskriminace zakázaná Smlouvou;
- závazky dohodnuté ve Smlouvě by nebyly bezpodmínečné, ale pouze eventuální, pokud by mohly být zpochybněny pozdějšími legislativními akty členských států.

Těmito argumenty Soudní dvůr ve skutečnosti zavrhl použitelnost ústavních recepčních mechanismů mezinárodního práva (viz např. čl. 10 Ústavy ČR), jež považoval za překážku účinného a správného uplatňování komunitárního práva uvnitř členských států. Aby mohl komunitární právo „unést“ z působnosti ústavních recepčních mechanismů, považoval za nutné voluntaristicky definovat mezinárodněprávní autonomní režim Společenství jako nový, zvláštní právní řád. Kvalifikoval komunitární právo coby právní systém, „vycházející z autonomního pramene“, „zrozený ze Smlouvy“, jež „zavedla vlastní právní řád, který se stal součástí právních systémů členských států“. Svou requalifikaci mělo být komunitární právo totálně zbaveno dik-tátu, který vnitrostátní právo vykonávalo při recepci mezinárodního práva.

Rozsudek Costa/ENEL nejen deklaroval primát unijního práva před vnitrostátním právem členských států, ale také to, že unijní právo samo urču-

je sféru své působnosti. Upravuje podmínky, za nichž se má unijní právo uplatnit. Orgány členského státu tak nesmějí posuzovat platnost předpisu unijního práva, a to ani s poukazem na vlastní ústavu. V rozsudku Internationale Handelsgesellschaft (11/70) totiž Soudní dvůr rozhodl, že „platnost aktu Společenství ani jeho účinky na území členského státu nesmí být dotčeny poukazem na újmu způsobenou buď na základních právech, formulovaných v ústavě tohoto státu, nebo na zásadách ústavního uspořádání“. Kromě toho platí, že unijním právem jsou vázány jak členské státy (tj. všechny jeho orgány, včetně soudů), tak v určitých případech i přímo jednotlivci (viz dále zásada přímého účinku).

Ve shodě s rozsudkem Costa/ENEL poskytla rozhodující část členských států komunitárnímu (unijnímu) právu zvláštní ústavní postavení, odlišné od práva mezinárodního. Svazující ústavní pravidla recipující mezinárodní právo do práva vnitrostátního přestala být v těchto státech v poměru ke komunitárnímu právu používána. Tento ústavní vývoj zásadně odstranil v členských státech problém, kterému čelil italský soud ve věci Costa/ENEL, tj. moci neaplikovat platný zákon, a přitom neporušit příkaz ústavy k jeho aplikaci. Tím se široce otevřel prostor pro praxi kladení předběžných otázek Soudnímu dvoru vnitrostátními soudy.

Kdyby nebyl rozsudek v této věci vydán, Společenství by se vyvíjela zcela jiným směrem. Řízení o předběžné otázce by bylo způsobilé vyústit toliko v prosté doporučení, neboť nejvyšší soudy by nebyly nuceny respektovat přednost zakládacích smluv před vnitrostátním právem. To by přivedlo jeho úpadek a posílilo by naopak význam řízení o porušení povinnosti, jež by se stalo jediným účinným prostředkem k zajištění respektu komunitárního (unijního) práva. Členské státy by ovšem nebyly ochotny možnosti podat přímé žaloby proti jiným členským státům využívat, neboť jejich vlády spojuje nejednou tichá komplicita směřující k tomu, tolerovat si vzájemně svá protiprávní chování. V důsledku této tolerance by břemeno podávat žaloby na členské státy fakticky nesla výlučně Komise. V takovém případě by ovšem členské státy nepochybně záhy našly cestu k tomu, jak řízení oddalovat a zdržovat, čímž by byla ochromena jeho účinnost. Supranacionalitu evropské integrace by tak fakticky nahradily pouhé struktury mezinárodní (mezivládní).

3.1.4. Unijní právo a obecné mezinárodní právo

Obecné mezinárodní právo představuje soubor norem, které jsou aplikovatelné na všechny státy. Jedná se především o pravidla obyčejové povahy, ale též o tzv. obecné zásady právní vlastní vnitrostátním právním řádům ve světovém měřítku a přesaditelné do mezinárodního práva. Drtivou většinu norem obecného mezinárodního práva tvoří normy dispozitivní, jež dovolují subjek-

tům derogovat je ve vzájemných vztazích s jinými subjekty. Pouze velmi malý počet z nich má naopak povahu kogentní, jež derogaci nepřipouští.

Obecné mezinárodní právo „rámuje“ a provází existenci unijního práva. Je u jeho vzniku (viz *oddíly 3.1.1 až 3.1.3*), ale i u jeho význačných změn, jež zásadně vyžadují souhlas všech členských států stejně, jako je tomu u mezinárodních smluv, a konečně na konci, neboť výpověď zakládacích smluv členským státem se považuje za jeho „svrchovanou volbu“, a samotné rozhodnutí vystoupit z Unie není tedy regulovatelné unijním právem (C-621/18 Wightman).

Z toho je třeba vyvodit, že unijní právo je subsystémem mezinárodního práva *sui generis*, jež horizontálně, ve zcela mimořádném rozsahu, derogovaloby „*lex specialis*“ ve vztazích mezi svými subjekty obecné mezinárodní právo. Je tedy vůči tomuto právu vysoce autonomní, není však na tomto právu nezávislý. Jeho součástí jsou nederogovatelné kogentní normy obecného mezinárodního práva i ta jeho dispozitivní pravidla, která unijní právo nederogovalo, ať už výslovně či implicitně.

Ve vztazích mezi členskými státy i mezi nimi a Unií tak obecné mezinárodní právo v jisté míře přetrvává. Je tomu tak, za prvé, v oblastech, v nichž členové nesvěřili Unii své pravomoci, a dotyčné vztahy tak pojmově nemohou být unijním právem upraveny, neboť k jejich úpravě není Unie kompetentní (C-466/11 Curra). Unijním právem nejsou např. upraveny otázky jurisdikčních imunit členských států. Za druhé, v případech mezer v unijním právu v otázkách, k jejichž úpravě je sice Unie kompetentní, ale specificky je neupravila a nechala tak působit „*lex generalis*“, tedy obecné mezinárodní právo. V souvislosti se svobodou pohybu občanů EU Unie nederogovala pravidla obecného mezinárodního práva o imunitě hlavy státu (C-364/10 Maďarsko v. Slovensko). Za třetí, Unie i její členské státy jsou povinny mezi sebou i navenek dodržovat kogentní pravidla obecného mezinárodního práva, např. zákaz použití síly (T-315/01 Kadi).

Ve vnějších právních vztazích se Unie považuje za zvláštní subjekt mezinárodního práva. Není ale státem ani mezinárodní organizací ve smyslu obecného mezinárodního práva (posudek 2/13). Její mezinárodněprávní subjektivitu založily členské státy (čl. 47 SEU). Tento jejich akt jednak stvrzuje, že Unie disponuje v mezinárodních vztazích vlastní, na nich nezávislou vůlí, jednak představuje nabídku adresovanou třetím státům, aby vstupovaly s Unií do vztahů, v nichž jí svěřily kompetence.

Výjimečnost postavení Unie se projevuje v oblastech, v nichž získala kompetence výlučné. V nich vystupuje samostatně, bez svých členů, kteří se z těchto vztahů zcela vytrácejí. Třetí státy jsou tak nejen podněcovány, nýbrž i fakticky nuceny navazovat přímé mezinárodněprávní vztahy s Unií, namísto chybějících členských států (posudek 2/15).

Uvedeným způsobem se její subjektivita naplňuje hmotným obsahem. Tím, že Unie navazuje vztahy se třetími státy, se zapojuje do obecné mezinárodní praxe, a její subjektivita má proto základ v obecném mezinárodním právu, stejně jako subjektivita států, a na rozdíl od subjektivity mezivládních organizací, jež v mezinárodních vztazích výlučnými kompetencemi nedisponují. Subjektivita Unie a subjektivity jejích členských států koexistují v obecném mezinárodním právu paralelně (C-386/08 Brita).

Vztahy mezi Unií a třetími státy podléhající obecnému mezinárodnímu právu jsou poznamenané skutečností, že Unie není státem. Na vzniku a konsolidaci obyčejových norem mezinárodního práva se proto v minulosti nepodílela a tyto normy jí pojmově nebyly určeny. To ale neznamená, že by se uvedené vztahy odehrávaly v mezinárodněprávním vakuu. Podle okolností se na tyto vztahy použijí analogicky pravidla platná ve vztazích mezi státy (např. obyčejová pravidla kodifikovaná ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu), nebo – pokud taková pravidla chybí – obecné zásady právní.

Tak je tomu např. v souvislosti se svěřením kompetencí Unii členskými státy. Nelze potvrdit tezi, že by takové předání kompetencí představovalo pro třetí státy pouhé faktum, jemuž nejsou povinny přiznat mezinárodněprávní účinky (*res inter alios acta*). Domněnka chaosu není slučitelná s pojmem práva. Třetí státy mají mezinárodněprávní povinnost přiznat aktu svěřením kompetencí Unii účinky, a to jak z titulu obecné zásady právní upravující sukcesi, jež chrání kontinuitu práv a povinností, tak případně z titulu některých obyčejových pravidel mezinárodního práva o sukcesi států, použitelných *per analogiam*.

3.1.5 Unijní právo a partikulární mezinárodní právo

Partikulárním mezinárodním právem se rozumí soubor norem, které zavazují jen některé subjekty mezinárodního práva (státy či mezinárodní organizace). Tvoří je především dvoustranné dohody, vícestranné smlouvy a mnohostranné úmluvy, tedy normy upravené smluvními instrumenty. Některé z vícestranných či mnohostranných smluv mohou sledovat podobný cíl jako unijní právo, tj. vytvořit zvláštní, více či méně autonomní subsystém obecného mezinárodního práva s vlastními institucemi či orgány a se „soběstačnou“ vnitřní právní úpravou.

Zatímco vůči obecnému mezinárodnímu právu vystupuje unijní právo jako zvláštní subsystém, a obecné mezinárodní právo proto určuje rozsah jeho autonomie, v poměru k partikulárnímu mezinárodnímu právu tomu tak není. Vztah unijního práva coby smluvního partikularismu k jiným partikulárním subsystémům obecného mezinárodního práva není vztahem vertikálním, nýbrž horizontálním. V poměrech mezi nimi se uplatní klauzule „*lex specialis non derogat legi speciali*“, což znamená, že jednotlivé partikula-

5.3 Odpovědnost v Unii

Efektivním prostředkem zajištění dodržování práva je institut odpovědnosti ve spojení s mocenským prosazováním případných sankcí za porušení právních povinností. Odpovědnost je proto tradiční součástí jak vnitrostátních právních řádů, tak i mezinárodního práva veřejného a práva Unie.

5.3.1 Subjekt porušení práva

Uchopení odpovědnosti v unijním právu reflektuje povahu Unie jako převážně nadnárodní organizace. Z hlediska subjektu, tedy toho, kdo právem stanovenou povinnost porušil, totiž můžeme rozlišovat odpovědnost Unie, členských států a jednotlivců. Graficky by bylo možné odpovědnostní vztahy znázornit v podobě trojúhelníku, na jehož vrcholech by byl vždy jeden z výše uvedených subjektů. Základna tohoto trojúhelníku vyjadřující odpovědnostní vztah mezi jednotlivcem a členským státem přitom představuje nejproblematičtější rovinu. Projevuje se v ní totiž nejvýrazněji nadstátní povaha Unie a z ní vyplývající omezení suverenity členských států. Do sporů mezi státem a jednotlivcem je zde vtažen vnější prvek v podobě unijního práva. To může v členských státech vytvářet napětí a odpor vůči Unii, zejména pokud se požadavky unijního práva na náhradu škody projeví v situacích, kdy je tato škoda způsobena činností vnitrostátních orgánů legislativního či soudního typu. V prvním případě je totiž zasaženo do tradičního práva zákonodárce a státu sám si rozhodnout, zda určité otázky regulovat, či nikoliv a jaké prostředky za tím účelem zvolit. Ve druhém případě může být dotčena nezávislost soudů, tedy jeden z tradičních atributů moderních právních států.

Požadavky na způsobilost subjektů mohou vyplývat jak z unijního práva, tak i z práva vnitrostátního, lišit se budou i v rámci jednotlivých právních odvětví. Unijní právo v tomto ohledu žádné specifické nároky nestanoví. Problémy však působilo zejména správné vymezení státu. Současný přístup Soudního dvora vychází z principů známých mezinárodnímu právu veřejnému, které státu přiřítá jednání kteréhokoliv jeho orgánu či představitele. Proto i v rámci unijního práva platí toto široké pojetí, kdy se za stát považují veškeré jeho orgány či instituce a entity, které podléhají státu či jsou pod jeho kontrolou nebo které disponují určitými výjimečnými pravomocemi. Za stát jsou tak považovány i regionální nebo místní orgány či celky, a to bez ohledu na jejich právní formu.

Zcela zvláštním případem jsou situace, kdy je porušena mezinárodní dohoda (ve smyslu pramene mezinárodního práva veřejného) uzavřená Unií s nečlenským státem či mezinárodní organizací. Tyto dohody jsou Soudním dvorem považovány za součást unijního práva. Toto pojetí nicméně platí

jen pro vnitřní poměry Unie a její orgány, jakož i pro členské státy. Pokud by tedy členské státy porušovaly svým jednáním takovou dohodu, může to vést ke vzniku nového odpovědnostního vztahu v režimu unijního práva. Řešení této situace bude probíhat standardními prostředky, které unijní právo používá proti členským státům i v jiných případech jejich porušení (zejména řízení o porušení povinnosti – viz *oddíl 18.2*). Navenek, vůči třetímu státu ale daná dohoda svůj charakter pramene mezinárodního práva neztrácí. Za její porušení tedy bude odpovědna podle mezinárodního práva veřejného Unie, a to i tehdy, pokud by k porušení nedošlo ze strany jejích orgánů, ale některého z členských států. Naproti tomu přímý odpovědnostní vztah jak v rovině práva unijního, tak i mezinárodního veřejného by mezi dotčeným členským státem a státem třetím nevznikl.

5.3.2 Klasifikace právní odpovědnosti

Hlavním cílem odpovědnosti členského státu a Unie vůči jednotlivci je náhrada vzniklé újmy. Naproti tomu odpovědnost jednotlivce vůči členskému státu a členského státu vůči Unii má sankční povahu a převažujícím smyslem je zastavení protiprávního jednání a potrestání provinivšího se jednotlivce nebo státu.

5.3.3 Orgány prosazující unijní právo

Na prosazování unijního práva se podílí jak orgány Unie, tak i orgány členských států. Obecně platí, že unijní právo prosazuje vůči členským státům Komise a v soudním řízení především Soudní dvůr, tj. jinými slovy Unie sama. Prostřednictvím Soudního dvora je právo prosazováno i členským státem proti Unii či jinému členskému státu. Z tohoto pravidla nicméně existují výjimky, které budou rozebrány dále v této kapitole.

Jednotlivec bude vůči členskému státu prosazovat unijní právo prostřednictvím vnitrostátních orgánů daného státu. O žalobách na náhradu škody rozhodují soudy téhož státu, který se protiprávního jednání dopustil. Pravomoc Soudního dvora v těchto případech založena není, vyjma možnosti se k věci vyjádřit nepřímo, obrátí-li se na něj vnitrostátní soud s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce (viz *oddíl 17.2*). Není přípustný ani přezkum rozhodnutí vnitrostátních soudů soudy unijními.

Vůči Unii jednotlivec právo prosazuje v závislosti na druhu porušení. Zřizovací smlouvy totiž rozlišují smluvní a mimosmluvní odpovědnost Unie. Smluvní odpovědnost Unie podléhá jurisdikci soudů členských států a pravomoc unijních soudů založena není. Toto pravidlo ale neplatí absolutně. Ve zvláštních případech totiž tyto spory musí být řešeny prostřednictvím soudů unijních. Je tomu tak tehdy, je-li jejich pravomoc založena smluvně

prostřednictvím tzv. rozhodčí doložky na základě čl. 272 SFEU. Takové spory v souladu s čl. 256 SFEU rozhoduje Tribunál.

V případech mimosmluvní odpovědnosti Unie mají pravomoc rozhodovat o žalobách na náhradu škody unijní soudy. V prvním stupni jsou projednávány Tribunálem, Soudní dvůr rozhoduje o případném opravném prostředku. V tomto řešení se plně projevuje nadstátní povaha Unie. Na rozdíl od úpravy smluvní odpovědnosti totiž Unie nemůže dohodou, tedy vlastním projevem vůle, upravit pravomoc určitého soudu s ohledem na své zájmy. Aby se zabránilo nepředvídaným a pro Unii nežádoucím řešením, rozhodují tyto spory přímo její soudy.

Unijní právo je vůči jednotlivcům prosazováno především prostřednictvím orgánů členských států. Případná porušení jsou tudíž obecně sankcionována vnitrostátními soudy. Obdobně je postupováno také tehdy, pokud se nároku na náhradu škody dovolává jednatel vůči jinému jednotlivci.

Z výše uvedeného pravidla ale existuje několik výjimek. V oblasti práva na ochranu hospodářské soutěže Komise disponuje rozsáhlými pravomocemi, které jí umožňují sankcionovat pokutami podniky, které pravidla na ochranu řádné soutěže porušují. Soudní přezkum těchto rozhodnutí zajišťuje Tribunál. Pokud se však určitý podnik domáhá náhrady škody na podnicích, které mu způsobily škodu protisoutěžním jednáním (např. zvýšenou cenou surovin v případě jejich kartelové dohody), musí proti nim podat žalobu na náhradu škody znovu u příslušného vnitrostátního soudu.

Pravomoc Komise ukládat jednotlivcům pokuty může být také založena v konkrétních oblastech prostřednictvím nařízení. Příkladem je možnost Komise ukládat pokuty na žádost Evropské agentury pro léčivé přípravky podle nařízení č. 726/2004, kterým se stanoví postupy Společenství (Unie) pro registraci humánních a veterinárních léčivých přípravků a dozor nad nimi, či možnost pokutovat jednotlivce opět na základě žádosti, tentokrát Evropské agentury pro bezpečnost letectví podle nařízení č. 216/2008 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví. Komise již ale nemůže ukládat přímé sankce členským státům.

5.3.4 Odpovědnosti státu za porušení unijního práva vůči Unii

Nejdůležitějším a obecným nástrojem k prosazování unijního práva, kterým Unie dbá na jeho dodržování ze strany členských států, je žaloba pro porušení povinnosti upravená v čl. 258 až 260 SFEU. Toto řízení je probráno samostatně v rámci *oddílu 18.2*.

Vedle této žaloby jsou používány další dva specifické nástroje. Prvním je řízení podle čl. 7 SEU, které opravňuje Radu k omezení práv členského státu v případě závažného a trvajících porušení hodnot Unie (viz *oddíl 5.2.7*).

Tento institut dosud nebyl proti žádnému členskému státu využit. Unie však byla blízko k jeho uplatnění v roce 2000 proti Rakousku, kdy byly členské státy znepokojeny začleněním nacionalistické strany J. Haidera do rakouské vlády. Členské státy zareagovaly přijetím opatření, kterými přerušily oficiální kontakty s rakouskou vládou a omezily komunikaci s velvyslanci na technickou úroveň. Podruhé byl tento nástroj zvažován v případě Polska poté, co provedlo justiční reformu způsobem, který potenciálně mohl ohrozit nezávislost polských soudů.

Druhý specifický nástroj byl vytvořen pro prosazování pravidel fiskální disciplíny. Na základě čl. 126 SFEU mají totiž členské státy povinnost zdržet se nadměrných schodků veřejných financí. Tato pravidla jsou dále konkretizována protokolem o postupu při nadměrném schodku. Kontrolním orgánem je Komise, odpovědnostní důsledky však vyvozuje Rada, která je oprávněna ukládat sankce. Ty mohou mít nejrůznější podobu, např. depozitní povinnost u Unie, omezení přístupu k úvěrům poskytovaným Evropskou investiční bankou, či dokonce pokuty. Tento systém není nicméně dostatečně efektivní, protože Rada není orgánem soudním, ale politickým, navíc složeným ze zástupců členských států. Rovněž povaha sankcí není vhodná. Stát, který nerespektuje pravidla fiskální disciplíny, tak činí proto, že není schopen zajistit dostatečné příjmy k pokrytí svých výdajů. Uložení pokuty tyto problémy může jen zhoršit a dále ztížit jeho přístup na finanční trhy. Rozhodnutí Rady o uložení sankce mohou být přezkoumána Soudním dvorem.

V návaznosti na hospodářskou krizi přijaly členské státy (s výjimkou Spojeného království a České republiky) v roce 2012 Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii. Tato smlouva je pramenem mezinárodního práva veřejného, není tedy součástí práva unijního. Na unijní pravidla fiskální disciplíny nicméně navazuje. Ve své části věnované rozpočtům členských států vytváří nový mechanismus prosazování práva, když umožňuje Soudnímu dvoru sankcionovat pokutami ty smluvní státy, které nezajistí potřebné změny vnitrostátního práva (zejména prostřednictvím ústavních norem), jež by zaručily jejich vyrovnané hospodaření.

5.3.5 Odpovědnost Unie za škodu vůči jednotlivci

Právní úprava odpovědnosti Unie vůči jednotlivci je zakotvena přímo unijním právem a zásadně se liší v závislosti na tom, zda jde o smluvní, či mimosmluvní odpovědnost. Rozdílnost se projevuje v rozhodném právu, na jehož základě jsou případné nároky jednotlivce posuzovány.

Smluvní odpovědnost se podle čl. 340 SFEU řídí právem rozhodným pro příslušnou smlouvu. Z tohoto ustanovení, které se vztahuje např. na smlou-

HLAVA TŘETÍ PRÁVNÍ VZTAHY S EKONOMICKÝM PRVKEM

9.

Vnitřní trh

9.1 Obecné zásady

9.1.1. Přehled svobod pohybu

Vnitřní trh Unie vznikl k 1. lednu 1993 jako nástupce společného trhu EHS (ES), zavedeného Smlouvou o EHS. Pojem „společný trh“ vyjadřuje z hlediska obecné teorie ekonomické integrace jeden z jejích nejvyšších stupňů, a to v paradigmatu: zóna volného obchodu, celní unie, společný (vnitřní) trh a měnová unie.

Podle čl. 26 SFEU zahrnuje vnitřní trh prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu. Od vymezení těchto čtyř komponentů vnitřního trhu se odvíjí koncepce tzv. „čtyř základních tržních svobod“, jimiž jsou:

- volný pohyb zboží;
- volný pohyb služeb;
- volný pohyb osob;
- volný pohyb kapitálu a plateb.

Oproti původní konstrukci společného trhu neznámá současná pojetí vnitřního trhu zásadní kvantitativní posun. Přechodem od společného trhu Společenství na vnitřní trh Unie počátkem 90. let nedochází tedy k rozšíření počtu základních tržních svobod. Zaznamenáváme nicméně posun kvalitativní. Unijní právo je v souvislosti s vnitřním trhem způsobilé odstraňovat technické, daňové a hmotné překážky bránící volnému pohybu některé ze čtyř základních svobod. Dále je schopno vytvářet a rozvíjet doprovodné politiky vnitřního trhu, kupříkladu politiku soudržnosti. Druhým významným kvalitativním posunem vnitřního trhu vůči trhu společnému je absorpce občanského prvku. Zatímco původní společný trh počítal toliko s ekonomickým prvkem základních tržních svobod, vnitřní trh počítá též s prvkem občanským. Navazuje tak zejména na vytvoření kategorie občanství Unie

ve smyslu ustanovení Smlouvy o EU z roku 1992. Občanský prvek se odráží zejména v koncepci volného pohybu osob. Zatímco společný trh počítal v tomto ohledu s volným pohybem za účelem ekonomickým (práce nebo podnikání), vnitřní trh zohledňuje též volný pohyb za účelem mimoekonomickým (občanským).

Každá ze čtyř základních svobod vykazuje vlastní pojmové znaky, které ji vymezují vůči základní svobodě jiné. Unijní právo se usilovně snaží, aby se základní svobody vzájemně nepřekrývaly, tedy aby každá základní svoboda znamenala něco jiného než základní svoboda jiná. V některých případech je to poměrně jednoduché: volný pohyb zboží se těžko může překrývat s volným pohybem osob, protože věc je od osoby lehkou rozeznatelná. Jinde může v praxi docházet ke sporným situacím, o nichž bude pojednáno v souvislosti s výkladem jednotlivých základních svobod.

9.1.2 Jednotná analýza slučitelnosti opatření se svobodami pohybu

I přes určité odlišnosti mají všechny čtyři svobody významné společné rysy. Zejména platí, že jejich společným cílem je vytvoření vnitřního trhu, na kterém je pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu zajištěn srovnatelným způsobem s vnitrostátním trhem. Všechny svobody pohybu proto směřují k odstranění jakýchkoli opatření, která takovému pohybu brání.

S ohledem na tento společný cíl se slučitelnost vnitrostátních opatření s těmito svobodami zkoumá podle stejné čtyřfázové analýzy, v níž se postupně analyzuje,

1. zda je dané opatření v působnosti předmětné svobody pohybu;
2. zda toto opatření představuje omezení dané svobody pohybu;
3. zda může být takové omezení odůvodněno určitým veřejným zájmem; a
4. zda je toto omezení přiměřené (proporcionální).

Důležitým aplikačním znakem pro posouzení působnosti je tzv. „unijní prvek“, který znamená, že svobody pohybu se aplikují jen na pohyb mezi členskými státy. Působnost pravidel o volném pohybu je velmi široká, protože pro jejich aplikaci stačí prokázání rizika, že vnitrostátní pravidla mohou mít potenciálně dopad na volný pohyb mezi členskými státy a omezit svobody pohybu (C-367/12 Sokoll-Seebacher). Svobody pohybu se nicméně nevztahují na tzv. čistě vnitrostátní situace, v nichž nedochází k žádnému – byť potenciálnímu – dopadu na volný pohyb mezi členskými státy. Volný pohyb českých pracovníků na českém území tak nelze považovat za projev základní svobody vnitřního trhu. Jakmile se však český pracovník vydá přes hranice za prací do jiného členského státu, vzniká potenciální možnost omezení

jeho volného pohybu (např. diskriminací podle státní příslušnosti), čímž se zhmotňuje právě „unijní prvek“.

Neaplikace unijního práva ve vnitrostátních situacích může mít za následek tzv. obrácenou diskriminaci. Tím se rozumí právní stav, kdy se vlastní státní příslušníci nacházejí z důvodu nepoužití unijního práva v méně příznivé situaci než státní příslušníci jiných členských států, protože se na rozdíl od nich nemohou dovolávat subjektivních práv vyplývajících z unijního práva.

Unijní právo obrácenou diskriminaci nezakazuje. Mohou ji však zakazovat vnitrostátní normy, zejména ústavní, které mohou vyžadovat, aby vlastní státní příslušníci měli stejná práva jako státní příslušníci jiných členských států. Proto Soudní dvůr odpovídá i na předběžné otázky vnitrostátních soudů ve sporech, které nemají žádný přeshraniční prvek, pokud vnitrostátní soud vysvětlí, že je odpověď Soudního dvora nutná právě k odstranění obrácené diskriminace (C-451/03 *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* a C-342/17 *Memoria*).

Pokud je předmětné vnitrostátní opatření v působnosti určité svobody pohybu, je třeba za druhé zkoumat, zda představuje omezení dané svobody pohybu. Existují tři základní formy omezení:

- přímo diskriminační opatření na základě státní příslušnosti;
- nepřímá diskriminační opatření na základě státní příslušnosti;
- překážky, které se použijí bez rozdílu na tuzemské a migrující zboží, osoby, služby a kapitál, ale které i přesto volný pohyb omezují.

První kategorie naplňuje základní princip unijního práva, jímž je zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti k jinému členskému státu. Omezením je proto jakékoli nerovné zacházení se zbožím, osobami, službami nebo kapitálem z jiných členských států, které vede k jejich znevýhodnění. Není-li takové nerovné zacházení odůvodněno, představuje přímou diskriminaci, která je Smlouvou zakázána. Tento zákaz je výslovně zakotven v čl. 18 SFEU s tím, že jeho rozsah je omezen rámcem použití Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení. Vnitřní trh a jeho historický předchůdce společný trh jsou jednoznačně vymezenou oblastí zákazu diskriminace podle státní příslušnosti a základní tržní svobody jsou samotným nástrojem k jeho naplnění.

Zásada zákazu diskriminace však zakazuje nejen přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, ale také všechny nepřímé formy diskriminace, které prostřednictvím použití jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku. Přesněji řečeno je vnitrostátní opatření označeno za nepřímou diskriminační omezení tehdy, pokud se může svou samotnou povahou dotknout více zboží, osob, služeb nebo kapitálu z jiných členských

států než těch tuzemských a pokud existuje riziko, že v důsledku toho znevýhodní zejména ty z jiných členských států. Nejtypičtějším rozlišovacím kritériem, které vede k nepřímé diskriminaci, je bydliště fyzické osoby. Toto kritérium mnohem snadněji splní státní příslušníci daného členského státu, protože ti v něm mají zpravidla bydliště, zatímco státní příslušníci jiných členských států mívají bydliště ve svém domovském členském státě.

Diskriminační analýza činí závěr o omezující povaze vnitrostátního opatření na základě srovnávání mezi tuzemským a migrujícím zbožím, osobami, službami a kapitálem. Tím však není pojem omezení vyčerpán. Jednou ze základních otázek práva vnitřního trhu je totiž ta, zda svobody pohybu míří pouze na diskriminaci a na protekcionismus, což předpokládá analýzu založenou na zmíněném srovnávání, anebo zda tyto svobody směřují obecněji k zajištění hospodářské svobody, což vede k analýze, v níž není srovnávání nutné.

Kategorie překážky klade důraz právě na poslední uvedenou analýzu. V rámci této analýzy je opatření, které se použije bez rozdílu, označeno za překážku na základě kritérií, která se zaměřují na objektivní dopad tohoto opatření na zboží, osoby, služby nebo kapitál z jiných členských států. Tato kritéria naopak upozadují srovnání dopadu opatření na tyto osoby nebo statky a na ty tuzemské. To vede k tomu, že se zejména zkoumá, zda dané opatření „zakazuje“, „omezuje“, „může narušit“ nebo „může činit méně atraktivním“ výkon svobod pohybu, aniž by bylo určující, že má stejný účinek i na čistě vnitrostátní situace.

Pokud dané opatření představuje omezení volného pohybu, je třeba za třetí zkoumat, zda není možné takové omezení odůvodnit. To souvisí s tím, že fungování základních tržních svobod nemůže být bezvýjimečné. Unijní právo musí počítat se situacemi, kdy existuje naléhavý společenský zájem základní tržní svobodu omezit v konkrétním případě anebo v určité množině případů. Důvody takových omezení vyplývají buď z ustanovení primárního práva, anebo z judikatury unijních soudů. Judikatura Soudního dvora tu dovodila, že výčet výjimek ze základních svobod nemůže být konečný, ale že mohou být aplikovány i výjimky za rámec ustanovení Smlouvy. Ty ovšem musejí být odůvodněny kategorickým požadavkem veřejného zájmu, musejí se pohybovat v neharmonizované oblasti práva a musejí být způsobilé k dosažení příslušného cíle za předpokladu, že ho nelze dosáhnout jinými prostředky.

Primární právo uvádí některá možná omezení pro více základních svobod, např. omezení z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Také judikatura unijních soudů již vícekrát připustila, že naléhavý společenský zájem způsobilý k odůvodnění omezení jedné základní svobody může

být uznán i jako důvod, který může odůvodnit omezení základní svobody jiné, např. ochrana národního kulturního dědictví. Tato zásada *in dubio pro eodem* (v pochybnostech platí totéž pro jinou základní svobodu) není ovšem aplikovatelná tam, kde se z povahy věci omezení vztahuje toliko k základní svobodě. Například omezení volného pohybu pracovníků z důvodu zaměstnání ve veřejné správě by bylo sotva možné vztáhnout třeba k volnému pohybu zboží.

Vzájemná provázanost čtyř základních svobod vnitřního trhu ve smyslu zásady *in dubio pro eodem* se projevuje i v posledním stadiu analýzy, v němž se zkoumá přiměřenost (proporcionálnost) omezení volného pohybu. Každá výjimka, ať už vyplývá ze Smlouvy nebo z judikatury Soudního dvora, musí být aplikována proporcionálně. Členský stát, který o takovou výjimku usiluje, musí prokázat, že omezující opatření je způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení. Soudní dvůr se také vždy klonil k restriktivní aplikaci výjimek ze základních svobod. Konkrétní projevy zužujícího výkladu budou ukázány níže v souvislosti s příslušnými základními svobodami a výjimkami z nich.

9.2 Volný pohyb zboží

Volným pohybem zboží rozumíme tradičně přechod zboží přes hranice členských států, aniž by docházelo k jeho diskriminaci podle původu zboží v některém členském státě. Novější judikatura však zakazuje i nediskriminační překážky volného pohybu zboží, a navíc vyžaduje, aby byl všeobecně zajištěn volný pohyb zboží, a to nejen v rámci obchodu mezi státy, ale šířeji na celém území Unie. Proto jsou zakázána i omezení volného pohybu zboží uvnitř členského státu (C-363/93 Lancry a C-72/03 Carbonati Apuani).

9.2.1 Působnost pravidel o volném pohybu zboží

Definici pojmu „zboží“ primární právo nepodává. Unijní právo používá trichotomii pojmů: „zboží“, „výrobky“ a „produkty“. Pojem „zboží“ definuje judikatura Soudního dvora jako „výrobky, jejichž hodnota je vyjádřena v penězích a jež mohou být předmětem obchodní transakce“ (7/68 Komise v. Itálie). Předmětem volného pohybu zboží mohou být zejména věci movité. Nemovitosti jako věci pevně spojené se zemí nevykazují způsobilost k pohybu, tj. především přechodu přes hranice členských států. Zákaz diskriminace a jiných překážek v souvislosti s nabýváním nemovitostí souvisí s volným pohybem kapitálu a plateb.

Zbožím nelze rozumět jakoukoliv movitou věc. Je třeba, aby příslušný předmět měl ekonomickou hodnotu, kterou získá zejména výrobou. Ekono-