

15. Svoboda usazování

15.1. Usazování na vnitřním trhu – obsah, právní režim a kategorizace

Svoboda usazování, někdy označována též jako volný pohyb podnikatelů, patří mezi základní prvky jednotného vnitřního trhu. V rámci tradičního rozlišování čtyř základních prvků jednotného vnitřního trhu, tj. volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu, je svoboda usazování **řazena do kategorie volného pohybu osob**. Svoboda usazování zahrnuje přeshraniční pohyb podnikatelů nebo osob, které chtějí zahájit své podnikání v jiném členském státě, a to bez ohledu na to, zda se jedná o **fyzické osoby**, tedy živnostníky nebo zástupce tzv. svobodných povolání (např. advokáty), nebo **právnícké osoby** založené za účelem podnikání, tedy obchodní společnosti. Na rozdíl od volného pohybu pracovníků se tady jedná o pohyb osob, které realizují svojí činnost nezávisle, tj. osob samostatně výdělečně činných.

Základní právní režim svobody usazování je stanoven v čl. 49 – 55 SFEU; ve směrnici 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států a ve směrnici 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací a směrnice 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu.

Podle čl. 49 SFEU jsou zakázána omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území jiného členského státu. Stejně tak jsou zakázána omezení při zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností státními příslušníky jednoho členského státu usazenými na území jiného členského státu. Na základě toho je pak možné rozlišovat dvě kategorie svobody usazování, a to:

- **primární usazování** zahrnuje právo začít podnikat v jiném než domovském státě. V podstatě se může jednat o případy, kdy FO zahájí svojí samostatnou výdělečnou činnost v zahraničí, nebo případy kdy se jednotlivec (FO i PO) účastní zakládání podniků v jiném členském státě nebo nakonec o situaci, kdy dojde k přenesení sídla obchodní společnosti z jednoho členského státu do druhého (volný pohyb právnícké osoby). Touto variantou svobody usazování se jednotlivcům dostává možnost porovnávat podnikatelské prostředí a realizovat svoji podnikatelskou činnost v tom členském státě Unie, který pro jejich aktivity skýtá nejlepší podmínky.
- **sekundární usazování** umožňuje jednotlivcům založit zastoupení, pobočky a dceřiné společnosti v jiném členském státě. Na rozdíl od primárního usazování se tady předpokládá, že osoba zakládající pobočku si zachová status podnikatele ve svém domovském státě; vytvoří si v jiném členském státě trvalou, stabilní infrastrukturu. Tato varianta usazování je svým charakterem vhodná pro rozšiřování podnikatelských aktivit nebo pro přiblížování se klientům v zahraničí, za současného zachování vazeb na domovský stát.

Usazování předpokládá trvalou **realizaci samostatné výdělečné činnosti na základě usídlení v jiném členském státě na časově neohrazené období**. Podle Soudního dvora svoboda usazování je možnost občana Unie podílet se stabilně a trvale na hospodářském životě jiného členského státu, než je stát jeho původu, a dosahovat tím zisku (*Attanasio*⁷⁰⁴). Trvalost či dočasnost je též rozhodujícím kritériem pro odlišení svobody usazování o volného pohybu služeb. Volný pohyb služeb pak předpokládá spíše jednorázovou či krátkodobou ekonomickou aktivitu podnikatelů či právníckých osob v jiném členském státě.

Při realizaci svobody usazování se uplatní zákaz diskriminace a **tzv. národní režim**, podle kterého nesmí být podnikání zahraničních subjektů zatíženo více podmínkami, než

⁷⁰⁴ C-384/08 *Attanasio Group*, ECLI:EU:C:2010:133.

podnikání (přístup k podnikání) vlastních státních příslušníků. Zákaz omezení volného pohybu podnikatelů ale dopadá i na státy původu. Pro ně rovněž platí, že nesmí bránit vlastním státním příslušníkům realizovat jejich samostatnou výdělečnou činnost v jiném členském státě Unie. Tak např. domovský stát zohlednit při rozhodování o poskytnutí práv závisejících na délce praxe i výkon této činnosti v jiném státě.⁷⁰⁵ Svoboda usazování se však neuplatní v čistě vnitrostátních situacích, tedy bez existence přeshraničního prvku.⁷⁰⁶

Ze Smlouvy pro státní příslušníky členských států, nebo pro společnosti založené podle práva některého z členských států, plyne **primární oprávnění** v podobě možnosti **svobodně realizovat (zahájit nebo přesunout) podnikání v jiném členském státě Evropské unie**. Protože se jedná o kategorii volného pohybu osob, platí i tady pro fyzické osoby (osoby samostatně výdělečně činné či členy statutárních orgánů společností) další **sekundární oprávnění** v podobě práva **vstupu, pohybu, pobytu i práva zůstat** na území hostitelského členského státu jistou dobu po ukončení podnikatelské aktivity (podle směrnice 2004/38/ES). Rovněž se uplatňují komplementární oprávnění, jako jsou například **práva rodinných příslušníků** podnikatele na volný pohyb, pobyt, sociální výhody, apod.

Obsahem svobody usazování je především **právo na nerušený výkon samostatné výdělečné činnosti v jiném než domovském členském státě**. Se Smlouvou jsou neslučitelná všechna opatření, která výkon svobody usazování zakazují, tvoří překážku pro tento výkon nebo jej činí méně atraktivním (*CaixaBank*⁷⁰⁷). Zákaz omezení se týká diskriminačních opatření, tedy pravidel či praxe, která přímo nebo nepřímo rozlišuje mezi domácími a zahraničními osobami (*Reyners*⁷⁰⁸), jakož i různých nediskriminačních (nerozdílně aplikovaných) opatření, které sice nerozlišují mezi domácími a zahraničními podnikateli, ale přesto mohou negativně ovlivnit (ztížit) realizaci svobody usazování (*Vlassopoulou*⁷⁰⁹). Viz dále příklady z judikatury Soudního dvora k oběma kategoriím.

Zákaz omezení volného pohybu podnikatelů patří k těm ustanovením smlouvy, které **vykazují přímý účinek**. Soudní dvůr přiznal tento účinek bývalému článku 52 SEHS (nyní čl. 49 SFEU) již v 70. letech, a to v rozsudku *Reyners*.⁷¹⁰ V tomto případě spočívalo omezení svobody usazování v pravidlu belgického práva, které vyhrazovalo možnost výkonu advokacie (tedy svobodného povolání = podnikání) pouze belgickým státním občanům. Protože se jednalo o opatření státu, můžeme shrnout, že ustanovení Smlouvy (nyní čl. 49 SFEU) vykazují **vertikální přímý účinek**. Soudní dvůr se následně musel vypořádat též s otázkou, zda jsou zakázané i ty překážky svobody usazování, které mají původ v rozhodnutích nebo jednání nestátních subjektů, tedy zda ustanovením Smlouvy může být přiznán i tzv. **horizontální přímý účinek**. Soudní vyslovil, že volný pohyb osob (včetně svobody usazování) nesmí být omezován ani opatřeními nestátních subjektů – například opatřeními sportovních svazů, které by bránily provozování podnikatelských aktivit (např. *Walrave a Koch*⁷¹¹). Obdobně svobodu usazování může omezit i kolektivní akce vedená odborovými svazy či sdružením odborových svazů proti podniku s cílem přimět jej k uzavření kolektivní smlouvy (*Viking Line*⁷¹²). Rozsah aplikace svobody usazování v horizontálních

⁷⁰⁵ Viz 115/78 *Knoors v. Staatssecretaris van Economische Zaken*, ECLI:EU:C:1979:31.

⁷⁰⁶ Viz např. C-212/06 *Gouvernement de la Communauté française a Gouvernement wallon*, ECLI:EU:C:2008:178, či C-268/15 *Ullens de Schooten*, ECLI:EU:C:2016:874.

⁷⁰⁷ C-442/02 *CaixaBank France*, ECLI:EU:C:2004:586.

⁷⁰⁸ 2/74 *Reyners*, ECLI:EU:C:1974:68.

⁷⁰⁹ C-340/89 *Vlassopoulou v. Ministerium für Justiz, Bundes- u. Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:1991:193.

⁷¹⁰ 2/74 *Reyners*, ECLI:EU:C:1974:68.

⁷¹¹ C-36/74 *Walrave a Koch v. Association Union Cycliste Internationale a další*, ECLI:EU:C:1974:140.

⁷¹² C-438/05 *The International Transport Workers' Federation a The Finnish Seamen's Union*, ECLI:EU:C:2007:772.

vztazích však zůstává nejasný, zejména otázka, zda se zákaz usazování bude vztahovat pouze na kolektivní organizace s kvazi-regulatoční funkcí či na další ryze soukromoprávní vztahy.⁷¹³

15.2 Zakázaná omezení svobody usazování, příklady z judikatury

15.2.1. Zákaz přímé diskriminace

S režimem svobody usazování jsou neslučitelná především taková **opatření, která rozlišují mezi domácími a zahraničními subjekty**. Zákaz omezení svobody usazování v čl. 49 SFEU je speciálním ustanovením, upřesněním obecného zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti podle čl. 18 SFEU, který tvoří jeden ze základních principů evropského práva.

Pro ilustraci přímo diskriminačního opatření, které vedlo k omezení svobody usazování, můžeme opět použít známou kauzu *Reyners*. V této věci spočívala překážka svobody usazování v pravidlu belgického práva, které vyhrzovalo možnost výkonu advokacie (tedy svobodného povolání = podnikání) pouze belgickým státním občanům. Jednalo se tedy o diskriminující vnitrostátní opatření. Panu Reynersovi, nizozemskému státnímu občanovi, který splňoval kvalifikační podmínky pro výkon advokacie, toto pravidlo bránilo v možnosti podnikat na belgickém území. Podle Soudního dvora takové opatření zasahovalo do samotné podstaty svobody usazování a bylo proto považováno za neslučitelné s požadavky evropského práva.

Jiným případem diskriminačního opatření byly pravidla německého práva stanovující určité podmínky pro výkon povolání psychoterapeuta. Zákon o psychoterapeutech zavedl změny ve financování tohoto povolání. Podle něj byla možnost výkonu tohoto povolání nezávisle na platných pravidlech uzavírání smluv o hrazení péče z povinného zdravotního pojištění, vyhrazena pouze pro psychoterapeuty, kteří svou činnost vykonávali v rámci německého povinného zdravotního pojištění – tedy pouze pro „původní“ německé psychoterapeuty. Zákon nijak nezohledňoval srovnatelnou nebo obdobnou profesní činnost vykonávanou psychoterapeuty v jiných členských státech, čímž jim v podstatě znemožnil přístup na německý trh. Soudní dvůr v tom shledal porušení povinností, které pro Německo plynuly z práva Evropské unie (viz *Komise v. Německo*⁷¹⁴).

15.2.2. Zákaz nepřímé diskriminace

Soudní dvůr přistupuje k výkladu pojmu „omezení svobody usazování“ velmi široce a za opatření odporující Smlouvě považuje i taková pravidla nebo praxi, která, byť přímo nediskriminují subjekty z jiných členských států, se svojí povahou mohou dotýkat více státních příslušníků jiných členských zemí a **znevýhodnit je v porovnání s tuzemci**.

Příkladem mohou být kritéria pro posouzení uchazečů ve výběrovém řízení, které nepřímo znevýhodňují cizince. Tak tomu bylo v případě (*José Manuel Blanco Pérez*⁷¹⁵), který se týkal výběrového řízení na otevření nových lékáren ve španělském Samosprávném společenství Asturie. Podle španělského práva je provozování lékáren regulovanou oblastí, která podléhá plánování. Asturské orgány v tomto smyslu vydaly nařízení č. 72/2001 o regulaci lékáren a lékárenské péče v Asturském knížectví, ze kterého též plynulo, že Samosprávné společenství Asturie je povinno nejméně jednou ročně z úřední povinnosti zahájit řízení za účelem vydání povolení ke zřízení nových lékáren, aby byl zohledněn vývoj hustoty obyvatelstva. Nařízení pak ve své příloze stanovilo měřítko způsobilosti, na jejichž základě byly hodnoceny zájemci o provozování nových lékáren. V rámci těchto kritérií bylo mimo jiné uvedeno, že pro účely výběrového řízení bude profesní způsobilost získaná

⁷¹³ Obdobně viz v rámci volného pohybu služeb případ C-341/05 *Laval un Partneri*, ECLI:EU:C:2007:809.

⁷¹⁴ C-456/05 *Komise v. Německo*, ECLI:EU:C:2007:755.

⁷¹⁵ C-570/07 a 571/07 *Blanco Pérez a Chao Gómez*, ECLI:EU:C:2010:300.

výkonem povolání na území Asturského knížectví ohodnocena zvýšením o 20% a že v případě dosažení stejného počtu bodů na základě použití měřítek způsobilosti se povolení udělí v následujícím pořadí: a) farmaceutům, kteří nebyli provozovateli lékáren; b) farmaceutům, kteří byli provozovateli lékáren v lékárenských oblastech nebo obcích s počtem obyvatel menším než 2800; c) farmaceutům, kteří vykonávali svou profesní činnost na území Asturského knížectví.

Soudní dvůr byl dotázán na soulad takové právní úpravy a svobody usazování. Podle jeho odpovědi byly dvě z uvedených kritérií, konkrétně procentuální zvýhodnění a preferování farmaceutů, kteří již vykonávali svojí činnost v Asturii, v rozporu s pravidly unijními pravidly svobody usazování. Podle Soudního dvora tato dvě kritéria zvýhodňovaly farmaceuty, kteří vykonávali svou činnost na části území dotčeného členského státu. Soudní dvůr výslovně uvedl, že „takové kritérium je přitom přirozeně snadněji splnitelné pro tuzemské farmaceuty, kteří vykonávají svou hospodářskou činnost nejčastěji na území svého členského státu, než pro farmaceuty, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států, kteří tuto činnost vykonávají častěji na území jiného členského státu“ a bylo tudíž nepřímo diskriminační.

15.2.3. Zakáz nediskriminačních opatření

Judikatura Soudního dvora, obdobně jako v případě ostatních svobod vnitřního trhu, působí i v rámci svobody usazování jako významný liberalizační prvek. Soudní dvůr ve svých rozhodnutích rozšířil dopady zákazu omezení svobody usazování i na ta opatření, které nijak nerozlišují mezi domácími a zahraničními subjekty a přesto **mohou negativně ovlivnit výkon svobody usazování**.

Mezi typická opatření tohoto druhu patří požadavky dosaženého vzdělání nebo kvalifikace pro výkon určitých samostatných výdělečných činností. Jako příklad můžeme uvést případ *Thieffry*.⁷¹⁶ Pan Thieffry, belgický státní občan, který ukončil právnické vzdělání v Belgii (a získal titul doktor práv) absolvoval určité nostrifikační řízení ve Francii, na základě kterého francouzská univerzita uznala jeho titul za ekvivalent francouzského „*la licence en droit*“. Na základě tohoto uznání se zúčastnil „advokátských zkoušek“, vyžadovaných francouzským právem, které úspěšně složil. Poté požádal o zapsání do advokátské komory v Paříži. Pařížská komora však jeho zapsání odmítla s tím, že podmínkou pro výkon advokacie ve Francii bylo získání právnického vzdělání („*le diplome de licence en droit*“ nebo „*doctorat en droit*“) na francouzské univerzitě. Pan Thieffry se proti tomuto rozhodnutí odvolal a odvolací soud pak položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se posouzení slučitelnosti uvedeného francouzského pravidla s evropským právem. Soudní dvůr ve svém rozhodnutí vycházel především z toho, že kompetentní francouzské autority (Univerzita) již oficiálně uznaly vzdělání žadatele. V striktním požadavku francouzského práva pak shledal omezení svobody usazování, které je neslučitelné s požadavky Smlouvy. Soudní dvůr tak učinil i navzdory tomu, že v té době ještě nebyly přijaty žádné směrnice o uznávání diplomů a kvalifikací.

Obdobný byl případ *Vlassopoulou*,⁷¹⁷ jež se odehrál také v Německu. Řecká občanka, paní Vlassopoulou, která ve své domovské zemi absolvovala právnické vzdělávání a v Aténách již v minulosti provozovala advokátskou praxi, požádala v roce 1988 německé orgány o registraci jako „*Rechtsanwaeltin*“ (advokátka) u místního soudu v Mannheimu a zemského soudu pro Mannheim a Heidelberg. Německé orgány její žádost zamítly a to z důvodu, že nespĺňovala požadavky kladené německým právním řádem na výkon povolání advokáta (právnické vzdělání na německé univerzitě, úspěšné složení první státní zkoušky,

⁷¹⁶ C-71/76 *Thieffry v. Conseil de l'ordre des avocats de la Cour de Paris*, ECLI:EU:C:1977:65.

⁷¹⁷ C-340/89 *Vlassopoulou v. Ministerium für Justiz, Bundes- u. Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:1991:193.

absolvování přípravného období a následné složení druhé státní zkoušky). Vůbec přitom nepřihlédly ke skutečnosti, že kromě řecké kvalifikace a praxe paní Vlassopoulou získala též doktorát práv na německé Univerzitě, od roku 1983 pracovala pro německou právnickou firmu a od roku 1984 získala povolení (podle německých zákonů) k poskytování právnických služeb v oblasti řeckého a komunitárního práva jako tzv. právní poradce (*Rechtsbeistand*). Věc se dostala až k Nejvyššímu spolkovému soudu, který se následně dotázal Soudního dvora na soulad popsaného stavu s pravidly svobody usazování podle evropského práva.

Soudní dvůr ve svém rozhodnutí připomněl, že Smlouva zakazuje i nerozdílně aplikovaná opatření, která jsou s to bránit subjektům z jiných členských států v realizaci svobody usazování. Dále se Soudní dvůr zabýval rozsahem povinností států uznávat kvalifikace získané v jiných členských zemích. Podle jeho rozhodnutí v případech, kdy je výkon určitého povolání vázán na konkrétní vzdělání či kvalifikaci, nesmí státy bez dalšího odmítat přístup osobám, které tuto kvalifikaci získaly v jiném členském státě. Naopak jsou povinné vzít to v úvahu a učinit srovnání mezi znalostmi a schopnostmi, které jsou potvrzené zahraničním diplomem a úrovní vzdělání a kvalifikace požadované národním právem. Při posuzování srovnatelnosti státy mohou přihlížet k objektivním odlišnostem mezi požadavky na výkon určité profese podle jejich práva a práva domovského státu (u profese právníků pak k objektivním odlišnostem mezi právními řády). Když na základě srovnání dojdou k závěrem, že zahraniční vzdělání a kvalifikace je rovnocenné s domácím, mají státy povinnost jej uznat. V případě zjištěných částečných odlišností mohou po osobě požadovat prokázání toho, že chybějící kvalifikaci získala jinak (srovnání délky studia, praxe apod.).

Soudní dvůr dále stanovil, že toto posuzování musí být přezkoumatelné v soudním řízení. Vzhledem k těmto pravidlům pak situaci v případě paní Vlassopoulou posoudil jako odporující evropskému právu, když doslova uvedl, že: „čl. 52 Smlouvy o EHS (nyní čl. 49 SFEU) musí být vykládán tak, že vyžaduje, aby vnitrostátní orgány členského země, u kterých byla podána žádost o povolení výkonu profese advokáta osobou, jež předtím vykonávala právnickou praxi ve své domovské zemi a působí jako právní poradce v této hostitelské zemi, srovnaly, zda znalosti a kvalifikace doložené diplomem získaným dotyčnou osobou v zemi jejího původu odpovídají požadavkům práva hostitelského státu, a v případě, že jim tyto diplomy odpovídají pouze částečně, jsou vnitrostátní orgány oprávněné požadovat od osoby prokázání, že získala chybějící znalosti a kvalifikace jinak.

Praxe samozřejmě přinesla i příklady jiných omezení, které plynuly buď z pravidel výkonu určitých povolání, nebo z určitých státních regulačních opatření. Dále uvádíme pouze stručný přehled: *Klopp*⁷¹⁸ – překážkou svobody sekundárního usazení německého advokáta ve Francii bylo pravidlo francouzského práva, podle kterého mohl advokát mít pouze jedinou kancelář; *Komise v. Lucembursko*⁷¹⁹ – obdobně bylo posouzeno pravidlo Lucemburského práva, které stanovalo, že lékař může mít pouze jedinou ordinaci; *Gebhard*⁷²⁰ – vůči německému advokátovi provozujícími svoji advokátní praxi v Itálii bylo vedeno kárné řízení za to, že používal pro označení své praxe italský název „*Studio legale Gebhard*“ a pro sebe užíval titul „*avvocato*“ i když nebyl členem italské advokátní komory. Soudní dvůr uznal, že takový postup může odrazovat subjekty z jiných členských států od využívání svobody usazování a může tak spadat pod zákaz omezení svobody usazování; *CaixaBank France*⁷²¹ – jako omezení svobody usazování španělské úvěrové společnosti bylo Soudním dvorem uznáno pravidlo francouzského práva zakazující určitý typ úvěrů, které ale podle španělského práva nebyly zakázané. Častým příkladem nerozdílně aplikovaného opatření, které ve svém důsledku omezuje svobodu usazování, jsou různé varianty požadavku trvalého pobytu, např.

⁷¹⁸ 107/83 *Ordre des avocats au barreau de Paris v. Klopp*, ECLI:EU:C:1984:270.

⁷¹⁹ C-351/90 *Komise v. Lucembursko*, ECLI:EU:C:1992:266.

⁷²⁰ C-55/94 *Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, ECLI:EU:C:1995:411.

⁷²¹ C-442/02 *CaixaBank France*, ECLI:EU:C:2004:586.

pro samotný výkon určitého povolání (požadavek trvalého pobytu pro výkon povolání zubního chirurga, *Komise v. Itálie*⁷²²) nebo pro fungování určité obchodní společnosti (požadavek trvalého pobytu u osob které jsou součástí vedení u soukromých bezpečnostních služeb, *Komise v. Belgie*,⁷²³ též požadavek trvalého pobytu pro členy posádek rybářských lodí ve Velké Británii, *Komise v. Spojené království*⁷²⁴).

15.2.4. Volný pohyb společností/právnických osob

V rámci volného pohybu podnikatelů/usazování platí v obecné rovině **stejná pravidla jak pro fyzické, tak pro právní osoby** (čl. 54 první odstavec SFEU). Situace právnických osob – společností je však ve skutečnosti odlišná a složitější. Právo společností (tzv. společenstevní právo) patří k oblastem, ve kterých došlo pouze k částečné harmonizaci a i nadále zde existují značné rozdíly mezi jednotlivými právními řády členských států Unie. Členské státy, resp. jejich právní systémy, znají rozličné formy obchodních společností a jiných typů právnických osob a především se odlišují ve vymezení podmínek jejich zakládání, řízení, likvidace apod. Odlišnosti reflektuje i dikce čl. 54 SFEU, který používá široký termín společnosti a v druhém odstavci pod tento pojem řadí všechny **různé formy právnických osob**. Nejedná se tedy pouze o klasické obchodní společnosti (s.r.o., a.s. apod.), ale rovněž další formy právnických osob (např. státní podniky, sdružení, atd.), které svojí činností sledují jistý profit.

I když byly v právu obchodních společností učiněny kroky ke zjednodušení podnikatelského prostředí ve formě harmonizačních směrnic, rozdíly přetrvávají a liberalizace je tak do značné míry závislá na judikatuře Soudního dvora. Kromě toho Evropská unie vytvořila specifické, unijní formy obchodních společností – Evropská společnost (Societas Europea),⁷²⁵ Evropské hospodářské a zájmové sdružení⁷²⁶ či navrhovaná Evropská soukromá společnost.⁷²⁷ Jejich vznik je však postupný a nijak nenahrazuje národní formy obchodních společností.

V rámci realizace svobody usazování obchodními společnostmi se objevují především dva okruhy problémů, konkrétně otázka přemístování sídla společností, tedy jisté opouštění domovského státu, a za druhé, otázka sekundárního usazování, vytváření poboček a jejich právní režim v hostitelském státě.

15.2.5. Přemístování sídla

Když se vedení určité společnosti, která vznikla podle práva jednoho státu, rozhodne, že společnost opustí svůj domovský stát a zahájí podnikání v rámci jiného hlavního místa činnosti v jiném členském státě Unie, bude se jednat o **obdobu primární usazování**. Tím, že Smlouva připouští i tuto variantu usazování (viz rozsudek *Cartesio*⁷²⁸) v podstatě stírá rozdíl mezi pohybem fyzických a právnických osob. Odlišnou povahu podnikatelů – fyzických osob a podnikatelů – obchodních společností tady ale nelze ignorovat. Realizace volného svobody usazování, určité „vystěhování se“ společnosti nesmí vést k porušení povinností, které má společnost vůči svému domovskému státu ani k ohrožení dobytosti pohledávek, které mají vůči společnosti jiné subjekty.

⁷²² C-162/99 *Komise v. Itálie*, ECLI:EU:C:2001:35.

⁷²³ C-355/98 *Komise v. Belgie*, ECLI:EU:C:2000:113.

⁷²⁴ C-279/89 *Komise v. Spojené království*, ECLI:EU:C:1992:439.

⁷²⁵ Nařízení Rady (ES) č. 2157/2001 ze dne 8. října 2001 o statutu evropské společnosti (SE), Úř. věst. L 294, 10.11.2001, s. 1-21.

⁷²⁶ Nařízení Rady (EHS) č. 2137/85 ze dne 25. července 1985 o evropském hospodářském zájmovém sdružení (EHZS), Úř. věst. L 199, 31.7.1985, s. 1-9.

⁷²⁷ Viz návrh Komise na přijetí nařízení o Evropské soukromé společnosti, COM(2008) 396/3.

⁷²⁸ C-210/06 *Cartesio*, ECLI:EU:C:2008:723.

Příkladem z praxe, který se dotýkal zmiňované varianty volného pohybu obchodních společností, je případ *Daily Mail*.⁷²⁹ V této kauze britská společnost Daily Mail and General Trust plc. plánovala přesun svého hlavního místa podnikání ze Spojeného království do Nizozemí. Důvodem byl výhodnější daňový režim v hostitelském státě. Ukončení daňové registrace společností usídlených ve Spojeném království ale záviselo na rozhodnutí britských úřadů. Tato vnitrostátní úprava se pak stala hlavním předmětem řízení. Soudní dvůr měl vyřešit základní otázku, a to zda Smlouvy dávají společnostem založeným podle práva některého členského státu, které tam mají své sídlo, právo přenést svou ústřední správu a kontrolu do jiného členského státu, které nemůže být vázáno na přivolení národních orgánů. Jeho odpověď respektovala výše uvedená specifika pohybu obchodních společností. Soudní dvůr v ní nepřiznal společnostem právo bez dalšího „opustit“ svůj domovský stát a ponechal státům určitou míru volnosti. Soudní dvůr připomněl, že obchodní společnosti, na rozdíl od fyzických osob, jsou výtvorem práva státu a existují jen díky národnímu zákonodárství, které určuje jejich založení a fungování. Proto i jejich „vystěhování“ musí respektovat požadavky vnitrostátního práva.

Uvedený postoj Soudní dvůr zopakoval i v nedávné době v rozsudku *Cartesio*. Jednalo se o případ obchodní společnosti Cartesio založené podle maďarského práva, která chtěla přestěhovat své sídlo do Itálie, a za tímto účelem podala k maďarskému rejstříkovému soudu návrh na zápis změny sídla do obchodního rejstříku. Vnitrostátní soud tento návrh zamítl s odůvodněním, že platná maďarská právní úprava nedovoluje, aby obchodní společnost založená v Maďarsku přemístila své sídlo do zahraničí a zároveň se nadále řídila maďarským právem jakožto svým osobním statutem. Soudnímu dvoru pak byla položena otázka, zda taková právní úprava je zakázaným omezením svobody usazování, tedy zda společnost založená podle práva určitého členského státu má právo přemístit své sídlo do jiného členského státu a zároveň být považována i nadále za společnost, která se řídí vnitrostátním právem členského státu, podle jehož právní úpravy byla založena.

Soudní dvůr opět zopakoval, že určování osobního právního statusu společností je za současného stavu právní úpravy ryze věcí vnitrostátního práva členských států a tudíž maďarská úprava nemůže být považována za zakázané omezení svobody usazování. Pro obchodní společnosti ze Smlouvy neplyne právo přemístit své sídlo do jiného členského státu a zároveň být považována i nadále za společnost, která se řídí vnitrostátním právem členského státu, podle jehož právní úpravy byla založena. Soudní dvůr ponechává členským státům volnost při vymezení vztahu mezi obchodními společnostmi založenými podle jejich práva a tímto právem samotným.

V podstatě platí, že obchodní společnosti, na rozdíl od fyzických osob, nemají subjektivní právo opustit bez dalšího svoji zemi a zachovat si při tom svoji původní právní formu. To však nijak nebrání realizaci svobody usazování. Soudní dvůr totiž v rozsudku *Cartesio* dodává, že státy naopak nemohou bránit tomu, aby došlo „k přemístění společnosti z určitého členského státu do jiného členského státu se změnou použitelného vnitrostátního práva, přičemž se společnost změní na společnost určité formy upravené vnitrostátním právem členského státu, do něhož se přesunula.“ Dále pak dodává, že domovský členský stát obchodní společnosti nemůže bránit její přeměně na společnost podle vnitrostátního práva jiného členského státu, pokud to jeho právní předpisy dovolují, tím, že bude vyžadovat její zrušení a likvidaci.

15.2.6. Sekundární usazování společností

Z výše uvedeného plyne, že obchodní společnosti mají právo provozovat své podnikatelské aktivity v jiných členských zemích EU tak, že tam natrvalo přesídlí, a to

⁷²⁹ C-81/87 *The Queen v. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust PLC*, ECLI:EU:C:1988:456.

prostřednictvím své přeměny na právní formu podle práva hostitelského státu. Kromě toho mohou své aktivity realizovat i v podobě tzv. sekundárního usazování. V realizaci této varianty volného pohybu podnikatelů jim **nesmí být bráněno, a to ani ze strany domovského státu, ani ze strany státu hostitelského.**

Režim svobody sekundárního usazování po členských státech vyžaduje především to, **aby uznaly pobočky, zastoupení nebo dceřiné společnosti obchodních společností z jiných států** bez ohledu na to, zda mateřská společnost ve svém domovském sídle vykonává určitou činnost a bez ohledu na to, jaký byl důvod jejího vytvoření.

Soudní dvůr se k této problematice vyjádřil např. v rozsudku *Centros*.⁷³⁰ Tento případ se týkal společnosti založené ve Spojeném království, která chtěla provozovat své podnikatelské aktivity prostřednictvím pobočky v Dánsku. Společnost Centros však ve Spojeném království nevykonávala od svého založení žádnou činnost. Všechny její aktivity měly být provozovány prostřednictvím dánské pobočky. Zřejmým důvodem pro tuto strategii byl rozdíl mezi britskými a dánskými zákony, když podle britského práva nemusel být při zakládání společnosti s ručením omezeným upsán žádný základní kapitál, zatímco dánské právo určitý minimální základní kapitál vyžadovalo. Nižší dánské soudy viděly v postupu společnosti Centros snahu jak obejít dánské předpisy a odmítly zápis její pobočky. Věc se dostala k Nejvyššímu soudu, který se následně obrátil na Soudní dvůr s předběžnou otázkou, zda zamítavý postoj dánských soudů je slučitelný s unijními pravidly stanovujícími svobodu usazování.

Soudní dvůr odpověděl, že uplatňování vnitrostátních předpisů, jako v tomto případě, narušuje samotnou podstatu svobody usazování. Výslovně uvedl, že právo Evropské unie „brání tomu, aby členský stát zamítal zápis pobočky společnosti založené podle práva jiného členského státu, kde má své sídlo a kde nevykonává žádnou obchodní činnost, pokud je pobočka určena k tomu, aby předmětné společnosti umožnila vykonávat veškerou činnost ve státě, ve kterém bude tato pobočka založena, aniž by v něm tak musela založit společnost, a tím tak obešla právní předpisy o zakládání společností, které jsou v tomto státě přísnější, co se týče upsání minimálního základního kapitálu.“⁷³¹

Soudní dvůr položil důraz hlavně na možnost využívat výhody vnitřního trhu. Byl si ale vědom potencionálních negativních dopadů těchto výhod a připomněl, že mezi ustálená pravidla unijního práva patří též zákaz zneužití evropského práva, tedy jednání státních příslušníků, kteří by se pokoušeli protiprávně vyhýbat působnosti svých právních předpisů nebo se zneužívajícím způsobem nebo podvodně dovolávat norem evropského práva. Proto ve svém výroku dodal, že liberalizovaná pravidla zakládání poboček nevyklučují možnost úřadů příslušného členského státu přijímat veškerá opatření, která mohou zabraňovat podvodům nebo za ně ukládat sankce, buď vůči samotné společnosti, případně ve spolupráci s tím členským státem, kde byla založena, nebo vůči společníkům, kterým bude prokázáno, že se ve skutečnosti snaží prostřednictvím založení společnosti vyhnout se svým závazkům vůči soukromým či veřejným věřitelům na území dotčeného členského státu.

Dodejme, že v případě *Centros* se podle Soudního dvora o takové zneužívající jednání nejednalo. Podle jeho slov totiž „skutečnost, že se státní příslušník členského státu, který si přeje založit společnost, rozhodne umístit ji v tom členském státu, jehož předpisy pro zakládání společností mu připadají méně omezující a založit pobočky v jiných členských státech, nepředstavuje sama o sobě zneužití práva usazování. Právo založit společnost v souladu s právními předpisy některého členského státu a založit pobočky v jiných členských státech je totiž v rámci jednotného trhu inherentní výkonu svobody usazování zaručené Smlouvou.“⁷³²

⁷³⁰ C-212/97 *Centros*, ECLI:EU:C:1999:126.

⁷³¹ Viz *Centros*, bod 39.

⁷³² *Centros*, bod 27.

Podle práva Evropské unie dále platí, že nejsou přípustné žádné dodatečné podmínky, které by omezovaly nebo zatěžovaly sekundární usazení. Příkladem zakázaného opatření může být neuznání právní formy společnosti založené v jiném členském státě, tedy neuznání její právní subjektivity (nebo právní subjektivity zastoupení), jako tomu bylo v případě *Überseering*.⁷³³ V této kauze německé soudy odmítly přiznat společnosti *Überseering*, jež byla založena podle nizozemského práva, procesní subjektivitu, tedy způsobilost být účastníkem soudního řízení. Skutkový stav případu byl následující. Nizozemská společnost nabytá nemovitostí na území Německa, na jejich rekonstrukci si objednala německou společnost, avšak s provedenými malířskými pracemi nebyla spokojena. Po neúspěšném reklamování vad podala společnost *Überseering* na německého zhotovitele žalobu na náhradu vzniklé újmy. Německé soudy však tuto žalobu zamítli z důvodu tvrzeného nedostatku procesní subjektivity společnosti *Überseering*. V Německu se procesní subjektivita odvíjí od obecné právní subjektivity, tedy způsobilosti k právům a povinnostem. U obchodních společností pak platí teorie sídla, podle které se právní subjektivita posuzuje podle právního řádu platného v místě skutečného sídla, nikoli podle právního řádu státu ve kterém byla společnost založena. Protože se vlastníky společnosti *Überseering* stali pouze dva němečtí občané, německé soudy se domnívaly, že došlo k přemístění sídla společnosti do Německa, podle jehož práva byla posuzována i subjektivita společnosti. Podle německého práva tedy společnost *Überseering* nemohla být považována za subjekt práva a pro získání subjektivity bylo v podstatě vyžadováno její opětovné založení v Německu.

Při posouzení věci se Soudní dvůr opět vrátil ke klíčové otázce vztahu mezi právním řádem založení společnosti a samotnou společností. Uvedl, že samotná existence společnosti je neoddělitelnou součástí jejího statusu jako společnosti nizozemského práva, protože společnost existuje pouze prostřednictvím vnitrostátních právních předpisů, které upravují její založení a fungování. Požadavek opětovného založení téže společnosti v Německu pak posoudil jako popření svobody usazování. Soudní dvůr v tomto rozhodnutí vychází z teorie vzájemného uznávání (známá již z judikatury k volnému pohybu zboží *Cassis de Dijon*) a doslova uvádí, že „pokud společnost založená v souladu s právními předpisy členského státu, na jehož území má své sídlo, využívá své svobody usazování v jiném členském státě, články 43 SES a 48 SES (nyní čl. 49 a 54 SFEU) posledně uvedenému členskému státu ukládají povinnost uznat způsobilost k právům a povinnostem, a tudíž i procesní způsobilost, kterou tato společnost má na základě práva státu svého založení.“ Na základě toho pak vyslovil, že německé předpisy, které odmítají uznat procesní subjektivitu společnosti založené v jiném členském státě, která ale má své faktické sídlo v Německu, představují omezení svobody usazování, které je neslučitelné s požadavky práva Evropské unie.

V rozsudku *Inspire Art*⁷³⁴ pak Soudní dvůr stanovil, že svoboda sekundárního usazování nesmí být omezována ani žádnými dodatečnými podmínkami, například v podobě požadavku doplnění základního kapitálu. Společnost *Inspire Art*, založena ve Spojeném království, otevřela svoji pobočku v Nizozemsku a tato pobočka byla zapsána do obchodního rejstříku. Protože ale uvedená společnost vyvíjela veškerou svojí ekonomickou aktivitu výlučně v Nizozemsku, považovaly ji tamní úřady za tzv. bývalou zahraniční společnost a požadovaly, aby byla takto zapsána v nizozemském rejstříku. Zákon o bývalých zahraničních společnostech, ale ukládal uvedené skupině společností speciální povinnosti, a to kromě podmínky registrace též přesně určenou výši základního kapitálu, zvláštní odpovědnost ředitele společnosti, povinnost užívat v oficiální korespondenci a na dokumentech označení, že se jedná o „bývalou zahraniční společnost“ apod. Nizozemský soud, který měl rozhodnout o zápisu, pak předložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se slučitelnosti této nizozemské právní úpravy a unijních pravidel svobody usazování.

⁷³³ C-208/00 *Überseering*, ECLI:EU:C:2002:632.

⁷³⁴ C-167/01 *Inspire Art*, ECLI:EU:C:2003:512.

Soudní dvůr pak rozhodl, že takové dodatečné podmínky, jako ty stanovené nizozemským zákonem o bývalých zahraničních společnostech jsou v rozporu s ustanoveními Smlouvy.

15.2.7. Přeshraniční fúze společností

Speciální formou realizace svobody usazování právnických osob (především obchodních společností) jsou fúze společností usazených v různých členských státech Evropské unie. V rozhodnutí *SEVIC*⁷³⁵ Soudní dvůr uznal, že fúzování se společnostmi z jiných členských států patří mezi oprávnění, která pro právnické osoby plynou ze svobody usazování. Proto státy nesmí výkonu tohoto práva klást žádné překážky nebo omezení. V uvedené kauze došlo k fúzi mezi německou společností SEVIC a lucemburskou společností Security Vision. Německý soud však zamítl návrh na zápis této fúze do obchodního rejstříku s odůvodněním, že německé právo zná pouze vnitrostátní fúze. Společnost SEVIC podala proti tomuto zamítavému rozhodnutí opravný prostředek a vyšší soud se následně obrátil na Soudní dvůr s otázkou, zda popsaná vnitrostátní úprava představuje omezení svobody usazování neslučitelné se Smlouvou. Soudní dvůr, jak jsme již uvedli, uznal přeshraniční fúze za formu realizace svobody usazování a německou (diskriminační) úpravu považoval za odporující Smlouvě.

15.3. Výjimky ze zákazu omezení svobody usazování

Ani volný pohyb podnikatelů (rovněž jako všechny ostatní svobody vnitřního trhu) není absolutní svobodou. I tady platí, že určité důležité veřejné zájmy mohou sloužit jako ospravedlnění zásahů do realizace volného pohybu podnikatelů.

Smlouva o fungování Evropské unie připouští dvě kategorie povolených výjimek, a to výjimku spojenou s výkonem veřejné moci (čl. 51 SFEU) a výjimky odůvodněné veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví (čl. 52 SFEU). Jde o tzv. psané derogační důvody. Mohou být použity i v případě (přímo či nepřímo) diskriminačních omezení, tedy omezení vztahujících se pouze k cizím státním příslušníkům.

Výjimky odůvodněné **veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví** představují typické derogační důvody u volného pohybu osob. Proto se i tady uplatní obecná pravidla pro volný pohyb osob, především režim směrnice 2004/38/ES. Platí, že použití derogačních důvodů musí být přiměřené, odůvodněné, musí být šetřena práva jednotlivců, dotčené osoby musí mít k dispozici nástroje právní ochrany. Při uplatnění důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku musí opatření vůči konkrétní osobě vycházet z jejího osobního chování, které je skutečnou hrozbou. Podrobnosti k těmto výjimkám jsou uvedeny v samostatné kapitole.

Určitým specifíkem se v rámci svobody usazování (či poskytování služeb) je **ochrana veřejného zdraví**. Veřejné zdraví totiž nemusí být ohroženo pouze šířiteli nakažlivých nemocí, ale také nekvalitními zdravotnickými službami. Tento důvod má sloužit též k udržení vysoké úrovně ochrany zdraví (standard a kvalita zdravotnických služeb). Soudní dvůr v tomto ohledu uznal za odůvodněné jednak opatření, jenž mají za cíl zachovat kvalitní, vyváženou a všem dostupnou službu lékařské nebo nemocniční péče, a jednak cíl předcházet riziku závažného porušení finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení (viz *Müller-Fauré*,⁷³⁶ též *169/07 Hartlauer*⁷³⁷).

Jednotný režim výjimek v rámci volného pohybu osob je logickým důsledkem povahy těchto derogačních důvodů. Ochrana veřejných dober (bezpečnost, pořádek, zdraví) například zamítnutím práva vstupu, vyhoštěním, podmínkami pobytu, apod. se váže na konkrétní

⁷³⁵ C-411/03 *SEVIC Systems*, ECLI:EU:C:2005:762.

⁷³⁶ C-385/99 *Müller-Fauré a van Riet*, ECLI:EU:C:2003:270.

⁷³⁷ C-169/07 *Hartlauer*, ECLI:EU:C:2009:141.

subjekt bez ohledu na to, zda hodlá vykonávat vázanou činnost (pracovník), podnikat (usazení nebo služby) nebo pouze cestovat (občan).

Vzhledem k pestré škále podnikatelských aktivit, u kterých se často objevuje i určitý veřejný prvek (advokacie, pojišťovnictví, státní zakázky, bezpečnost) je mnohem zajímavější výjimka upravena v čl. 51 SFEU (ex 45 SES). Podle tohoto ustanovení se režim (a výhody) svobody usazování nevztahují na činnosti, které jsou v členských státech, byť příležitostně, spojené s **výkonem veřejné moci**. Soudní dvůr ve své judikatuře vytvořil **úzkou definici** pojmu výkon veřejné moci. Tato kategorie je posuzována materiálně, z hlediska plnění státních funkcí. Za výkon veřejné moci jsou považovány pouze ty případy, u kterých je propojení mezi podnikatelskou činností a výkonem veřejné moci **přímé a plyne ze specifík dané činnosti**. Výkonem veřejné moci není jakákoliv veřejná nebo státní služba, ale jenom ty oblasti, kde se vyžaduje jistá loajalita vůči státu. Judikatura Soudního dvora vedla i v tomto ohledu k liberalizaci svobody usazování, když Soudní dvůr mnohé činnosti, u kterých se objevuje určitý veřejný prvek, vyloučil z definice pojmu výkon veřejné moci.

V rozhodnutí *Reyners* Soudní dvůr nepovažoval za výkon veřejné moci provozování advokátní praxe a to i navzdory tomu, že advokát je v permanentním styku se státem (soudy) a v určitých případech vykonává jistou veřejnou službu (např. povinná obhajoba v trestních věcech).

V rozhodnutí *Thijssen*⁷³⁸ Soudní dvůr posuzoval, zda se jedná o výkon veřejné moci v případě tzv. autorizovaných komisařů (funkce zavedena belgickými právy v oblasti pojištění). Komisaři měli za úkol kontrolu dodržování předpisů pojistného práva v podnicích. Případné porušení předpisů měli hlásit tzv. pojišťovacímu inspektorátu, který mohl vůči podnikům přijmout nezbytná opatření. I když dohled nad plněním předpisů pojistného práva byl podle Soudního dvora plněním úkolů veřejné moci, nepovažoval pověřené komisaře za přímé vykonavatele veřejné moci, protože jejich úloha byla spíše pomocná a hlavní odpovědnost za dohled plnil zmiňovaný inspektorát.

Ve věci *Komise v. Itálie*⁷³⁹ Soudní dvůr odsoudil Itálii za porušení evropského práva tím, že bránila realizaci svobody usazování i volného pohybu služeb. Podstata věci spočívala v tom, že italské právo vyhradilo účast ve výběrovém řízení na technické zabezpečení italské loterie pouze subjektům, ve kterých měl většinový kapitálový podíl italský veřejný sektor. Toto opatření pak bránilo subjektům z jiných států účastnit se výběrového řízení a využívat svobody vnitřního trhu. Itálie se bránila, že účast na technickém zabezpečení loterie je výkonem veřejné moci, avšak Soudní dvůr její argumenty odmítl.

V rozhodnutí *Komise v. Španělsko*⁷⁴⁰ Soudní dvůr odmítl uznat za výkon veřejné moci realizaci aktivit soukromých bezpečnostních služeb. Podle španělského práva mohli být v soukromých bezpečnostních službách zaměstnaní pouze španělští státní občané. Komise považovala toto pravidlo za odporující pravidlům svobody usazování (též volného pohybu pracovníků i služeb) a podala na Španělsko žalobu k Soudnímu dvoru. Ten pak vyslovil, že Španělsko porušilo evropské právo a výslovně odmítl uznat činnost soukromých bezpečnostních služeb za výkon veřejné moci (a to i s přihlédnutím k tomu, že soukromé bezpečnostní služby často pomáhají udržovat veřejný pořádek).

Další případy, kdy se státy pokusily využít této výjimky, se týkaly např. dopravních konzultantů,⁷⁴¹ soukromých bezpečnostních agentur,⁷⁴² technické kontroly motorových vozidel,⁷⁴³ soudních znalců⁷⁴⁴ či notářů.⁷⁴⁵

⁷³⁸ C-42/92 *Thijssen v. Controledienst voor de verzekeringen*, ECLI:EU:C:1993:304.

⁷³⁹ C-272/91 *Komise v. Itálie*, ECLI:EU:C:1994:167.

⁷⁴⁰ C-114/97 *Komise v. Španělsko*, ECLI:EU:C:1998:519.

⁷⁴¹ C-263/99 *Komise v. Itálie*, ECLI:EU:C:2001:293.

⁷⁴² C-283/99 *Komise v. Itálie*, ECLI:EU:C:2001:307.

⁷⁴³ C-438/08 *Komise v. Portugalsko*, ECLI:EU:C:2009:651.

Soudní dvůr ve své judikatuře připustil zachování požadavků vnitrostátního práva, které, i když omezují svobodu usazování, sledují důležité (mandatorní, kategorické) požadavky veřejného zájmu (označované též jako naléhavé důvody obecného zájmu), a tím pádem omlouvají zásah do svobody usazování (jedná se o obdobu tzv. pravidel *Cassis de Dijon*). Naléhavé požadavky veřejného zájmu jsou přípustné za splnění **čtyř podmínek**:

- musí se uplatňovat nediskriminujícím způsobem,
- musí být odůvodněny naléhavými důvody obecného zájmu,
- musí být způsobilé zaručit uskutečnění cíle, který sledují, a
- nesmí překračovat meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné.⁷⁴⁶

Soudní dvůr uznal, že pod kategorií naléhavých důvodů obecného zájmu může spadat celá škála požadavků vnitrostátního práva, například ochrana bezpečnosti silničního provozu (*Van Schaik*⁷⁴⁷), ochrana životního prostředí (*Komise v. Dánsko*⁷⁴⁸), ochrana spotřebitele (*CaixaBank*⁷⁴⁹), ochrana soudržnosti daňového systému členského státu (*Amurta*⁷⁵⁰), ochrana kolektivních práv pracovníků (*Viking Line*⁷⁵¹), ochrana věřitelů a ochrana menšinových akcionářů (*Überseering*⁷⁵²) a další.

⁷⁴⁴ Spojené věci C-372/09 a C-373/09 *Peñarroja Fa*, ECLI:EU:C:2011:156.

⁷⁴⁵ Jednalo se o sérii případů proti jednotlivým členským státům; z poslední doby např. C-392/15 *Komise proti Maďarsku*, ECLI:EU:C:2017:73.

⁷⁴⁶ Viz C-55/94 *Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, ECLI:EU:C:1995:411.

⁷⁴⁷ C-55/93 *Van Schaik*, ECLI:EU:C:1994:363.

⁷⁴⁸ C-302/86 - *Komise v. Dánsko*, ECLI:EU:C:1988:421.

⁷⁴⁹ C-442/02 *CaixaBank France*, ECLI:EU:C:2004:586.

⁷⁵⁰ C-379/05 *Amurta*, ECLI:EU:C:2007:655.

⁷⁵¹ C-438/05 - *The International Transport Workers' Federation a The Finnish Seamen's Union*, ECLI:EU:C:2007:772.

⁷⁵² C-208/00 *Überseering*, ECLI:EU:C:2002:632.

16. Volný pohyb služeb

16.1. Základní charakteristika

Zatímco svoboda usazování zaručuje právo provozovat dlouhodobě a stabilně ekonomickou aktivitu v jiném než domovském členském státě EU, volný pohyb služeb garantuje možnost krátkodobé ekonomické aktivity – poskytnutí služby ve státě, ve kterém její poskytovatel není usazen. Vztahuje se současně i na příjemce služeb, včetně příjemců ekonomicky neaktivních - konečných spotřebitelů, kteří mají právo konzumovat služby i v jiném než ve „svém“ státě.

Primární právo výslovně zakazuje jen překážky volného pohybu na základě přímé nebo nepřímé diskriminace (čl. 56 a 57 SFEU). Avšak stejně jako u ostatních svobod týkajících se volného pohybu jsou zakázána i všechna opatření, která by mohla nepřiměřeně bránit přeshraničnímu poskytování a přijímání služeb, tedy nejen opatření diskriminační (ať už přímo nebo nepřímo), ale i opatření nerozdílně aplikovatelná (srov. níže).

Volný pohyb služeb bude často spojen s „fyzickým“ pohybem osob přes hranice členských států; těmito aspekty se zde ovšem nebudeme zabývat nad rámec toho, co již bylo výše uvedeno v souvislosti s volným pohybem osob obecně.⁷⁵³

V této kapitole se proto budeme věnovat pojmu služby a svobodě jejich poskytování, dále obsahem této svobody a konečně jejími přípustnými omezeními. V závěru se podrobněji seznámíme i s tzv. směrnici o službách,⁷⁵⁴ která se této problematice specificky věnuje.

16.2. Pojem služby

Služby jsou vymezovány jako výkony poskytované za úplatu, zahrnující zejména činnost průmyslové nebo obchodní povahy, řemeslné činnosti a činnosti v oblasti svobodných povolání (čl. 57 SFEU). Podrobnější definice je obsažena ve směrnici o službách, kterou se budeme zabývat níže; podle ní se službou rozumí jakákoli samostatná výdělečná činnost ve smyslu čl. 57 SFEU, poskytovaná zpravidla za úplatu. Pojem služby v sobě tedy obsahuje tři základní definiční znaky.

Pokud jde o první znak, tedy o podstatu předmětné aktivity, nebude tento zpravidla činit výkladové obtíže a demonstrativní výčet v SFEU, která hovoří o činnostech průmyslové nebo obchodní povahy, řemeslné činnosti a činnosti v oblasti svobodných povolání, je dostatečně ilustrativní. Je třeba jen doplnit, že působnost tohoto ustanovení je velmi široká, zahrnuje rovněž např. turismus,⁷⁵⁵ zdravotnictví⁷⁵⁶ nebo finanční služby.⁷⁵⁷ SFEU se vztahuje i na „citlivé“ služby, které mohou být některými státy regulovány nebo dokonce zakázány, pokud jsou legální (nebo alespoň tolerovány) ve státě domovském, jako např. loterie a hazard,⁷⁵⁸ prostituce,⁷⁵⁹ realizace interrupcí⁷⁶⁰ nebo provozování „coffee shopu“ s prodejem lehkých drog.⁷⁶¹

Pravidla o volném pohybu služeb obsažená ve Smlouvě se nicméně nevztahují na všechny služby, určité specifické oblasti podléhají zvláštní regulaci (srov. čl. 58 SFEU), např. služby v oblasti dopravy se řídí ustanoveními čl. 90 a násl. SFEU. Zvláštní pravidla, zejména na úrovni sekundárního práva, dále souvisí s liberalizací služeb v některých odvětvích, ve kterých z historických důvodů neexistovala hospodářská soutěž, ale vykonávaly ji převážně státní monopoly, např. telekomunikace a pošty, energetika, železniční doprava a podobně. Pro

⁷⁵³ Viz zejména kapitola 13.

⁷⁵⁴ Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu.

⁷⁵⁵ C-198/89 *Komise v. Řecko*, ECLI:EU:C:1991:79; v tomto případě se jednalo o služby turistických průvodců.

⁷⁵⁶ Srov. např. C-157/99 *Smits a Peerbooms*, ECLI:EU:C:2001:404.

⁷⁵⁷ Např. C-384/93 *Alpine Investments v. Minister van Financiën*, ECLI:EU:C:1995:126.

⁷⁵⁸ C-275/92 *H.M. Customs and Excise v. Schindler*, ECLI:EU:C:1994:119.

⁷⁵⁹ C-268/99 *Jany a další*, ECLI:EU:C:2001:616.

⁷⁶⁰ C-159/90 *Society for the Protection of Unborn Children Ireland v. Grogan a další*, ECLI:EU:C:1991:378.

⁷⁶¹ C-137/09 *Josemans*, ECLI:EU:C:2010:774.

tyto oblasti jsou vydávány tzv. sektorové směrnice, které je mají liberalizovat, odbourávat monopoly a umožnit účinnou hospodářskou soutěž (čl. 59 a 60 SFEU).

Služba je současně definována tím, že je činností samostatně výdělečnou, čímž se odlišuje od aktivit vykonávaných v pracovním poměru. Význam tohoto znaku potvrzuje i judikatura Soudního dvora. Např. v případě *Walrave a Koch*,⁷⁶² který se týkala diskriminačních opatření přijatých mezinárodním cyklistickým svazem a kde nebylo mimo jiné zřetelné, jaká je povaha právního vztahu cyklisty k jeho „týmu“, Soudní dvůr uvedl, že z hlediska obsahového se volný pohyb služeb odlišuje od volného pohybu pracovníků právě v tom, že předmětná aktivita je u služeb vykonávána mimo pracovní smlouvu, která je charakterizována závislostí zaměstnance na zaměstnavateli.

Zadruhé, u služeb se jedná se o činnost (zásadně) úplatnou. Jejím cílem přitom nemusí být dosahování zisku, rozhodující je samotná existence protiplnění, jak uvedl Soudní dvůr např. v případě *Jundt*,⁷⁶³ který se týkal přednáškové činnosti na univerzitě vykonávané ve velmi omezeném rozsahu a za „odměnu“ v zásadě pokrývající náklady s tím spojené. Protiplnění ale musí být poskytnuto, proto se tato ustanovení nevztahují např. na charitativní aktivity; není naopak vyloučeno, aby byla za službu považována aktivita, které v jednotlivých případech není zpoplatněna (např. různé akce typu „první měsíc zdarma“).

Komplikované jsou z tohoto pohledu služby financované státem, např. vzdělávání nebo zdravotnictví. Pokud je např. vysoké školství „v zásadě“ hrazeno státem, nezískává podobu služby ve smyslu SFEU jen díky tomu, že studenti platí různé poplatky (např. zápisné), jak uvedl Soudní dvůr ve věci *Humbel*,⁷⁶⁴ naopak v případě regulérního školného by se již o službu jednalo.⁷⁶⁵ O službu se v tomto smyslu bude jednat i v situacích, kdy její příjemce sám za její poskytnutí neplatí, jako je tomu např. v případě zdravotnických služeb, poskytovaných na základě všeobecného zdravotního pojištění.⁷⁶⁶

Nemusí se konečně jednat ani o odměnu finanční povahy, postačuje i naturální plnění, jak Soudní dvůr uvedl např. ve věci *Steymann*,⁷⁶⁷ který se týkal instalátéra vykonávajícího tuto činnost pro potřeby náboženské komunity, která mu jako protiplnění poskytovala stravu a bydlení.

Současně ale musí být zachována vazba mezi poskytnutím služby a protiplněním za ni; v případě *Grogan* se tak ustanovení o volném pohybu služeb nemohla dovolávat osoba, která v Irsku distribuovala publikace o možnosti legálních interrupcí ve Velké Británii, včetně kontaktů na příslušná zdravotnická zařízení; podle Soudního dvora se v tomto případě nejednalo o poskytování služby, neboť neexistovala žádná přímá ekonomická vazba mezi zdravotnickými centry, resp. jejich potenciálními klientkami, a osobou šířící příslušní publikace.

Konečně pokud jde o třetí znak, tedy o přechodný charakter služeb, je na jeho základě možno rozlišit mezi volným pohybem služeb a svobodou usazování. Usazování je v judikatuře Soudního dvora vymezováno jako výkon ekonomické aktivity prostřednictvím stálé provozovny v jiném státě po nikoliv přechodnou dobu.⁷⁶⁸ Jak vyplývá z pozdějšího rozsudku *Gebhard*,⁷⁶⁹ který se týkal německého advokáta, který poskytoval právní služby i v Itálii, kde si za tím účelem zřídil kancelář a užíval italské označení *avvocato*, zatímco u realizace svobody usazování jde o výkon ekonomické aktivity v jiném státě na stabilním a trvajícím základě, v případě poskytování služeb se jedná o aktivitu přechodnou; přechodnost ovšem

⁷⁶² 36/74 *Walrave a Koch v. Association Union Cycliste Internationale a další*, ECLI:EU:C:1974:140.

⁷⁶³ C-281/06 *Jundt*, ECLI:EU:C:2007:816.

⁷⁶⁴ 263/86 *Belgie v. Humbel a Edel*, ECLI:EU:C:1988:451.

⁷⁶⁵ C-109/92 *Wirth v. Landeshauptstadt Hannover*, ECLI:EU:C:1993:916.

⁷⁶⁶ Srov. např. C-157/99 *Smits a Peerbooms*, ECLI:EU:C:2001:404.

⁷⁶⁷ 196/87 *Steymann v. Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:1988:475.

⁷⁶⁸ C-221/89 *Královna v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, ECLI:EU:C:1991:320.

⁷⁶⁹ C-55/94 *Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, ECLI:EU:C:1995:411.

nemá být hodnocena jen z hlediska času, ale např. i periodicity nebo pravidelnosti. Současně nelze vyloučit, že i poskytovatel služby se v hostitelském státě vybaví určitou infrastrukturou, např. kanceláří.

Obdobně jako u ostatních svobod, pravidla o volném pohybu služeb se vztahují jen na situace, kdy je služba poskytována uvnitř EU, neuplatní se však na čistě vnitrostátní situace, vždy musí být přítomen určitý přeshraniční prvek (*inter-state element*). Tak je tomu typicky v situacích, kdy se poskytovatel služby „pohybuje“ v jiném státě, kde dochází poskytnutí služby, jak tomu bylo např. v případě *Van Binsbergen*, kde právník usazený v jednom státě poskytoval jednorázovou právní službu ve státě jiném,⁷⁷⁰ ovšem i v situacích zrcadlových, tedy když se spotřebitel „pohne“ do státu poskytovatele služeb, např. pacient, který podstoupí lékařský výkon v jiném státě.⁷⁷¹ Pohybovat se mohou poskytovatel i příjemce služby, např. v případě turistických zájezdů do jiných unijních zemí;⁷⁷² přeshraniční prvek je tedy dán i v případě, kdy jsou poskytovatel i příjemce „usazeni“ v jednom státě, ale služba je fakticky poskytována ve státě jiném. V dnešní době už ovšem nemusí docházet ani k žádnému „fyzickému“ pohybu, služba může být poskytována přeshraničně např. prostřednictvím internetu,⁷⁷³ případně je přeshraniční ze své podstaty, např. u rozhlasového a televizního vysílání.⁷⁷⁴

K přeshraničnímu prvku je třeba závěrem doplnit, že je v praxi vykládán velmi široce a může se jednat o „přeshraničnost“ toliko potenciální, jako je tomu např. u veřejných zakázek, kterých se mohou účastnit i uchazeči z jiných členských států, byť se tak často v konkrétním případě ve skutečnosti nestane.⁷⁷⁵

16.3. Právní režim a obsah volného pohybu služeb

Ustanovení o volném pohybu mají přímý účinek, a to jak vertikální,⁷⁷⁶ tak horizontální.⁷⁷⁷ Jak již bylo uvedeno, těchto ustanovení se mohou dovolávat jak poskytovatelé, tak příjemci služeb.

Pokud jde o vlastní obsah volného pohybu služeb, podobně jako u jiných svobod můžeme identifikovat tři kategorie oprávnění: tzv. primární oprávnění, spočívající v právu nerušeně služby poskytovat, resp. přijímat, tzv. sekundární oprávnění, spočívající v oprávnění za tím účelem vstoupit, pohybovat se a pobývat na území jiného členského státu, a tzv. komplementární oprávnění, týkajících se rodinných příslušníků, sociálních benefitů a podobně. Ohledně sekundárních a komplementárních oprávnění platí přiměřeně to, co již bylo uvedeno ve vztahu k volnému pohybu osob, resp. usazování fyzických osob, a v tomto ohledu tedy odkazujeme na příslušné kapitoly; nadále se proto budeme zabývat toliko tzv. primárními oprávněními, bezprostředně souvisejícími s poskytováním, resp. přijímáním služeb.

Oprávnění související se svobodou poskytování služeb se týkají jak vstupu na trh hostitelského stavu, tak vlastního působení na něm. Unijní právo na prvním místě zaručuje, že osoba usazená v jednom státě bude moci poskytovat své služby i ve státě jiném, aniž by se v něm musela „usadit“, to je splňovat, resp. prokazovat splnění veškerých podmínek, které

⁷⁷⁰ 33/74 *Van Binsbergen v. Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, ECLI:EU:C:1974:131.

⁷⁷¹ C-158/96 *Kohll v. Union des caisses de maladie*, ECLI:EU:C:1998:171.

⁷⁷² C-180/89 *Komise v. Itálie*, ECLI:EU:C:1991:78.

⁷⁷³ Např. C-243/01 *Gambeli a další*, ECLI:EU:C:2003:597, týkající se internetových sázek.

⁷⁷⁴ C-56/96 *VT 4 v. Vlaamse Gemeenschap*, ECLI:EU:C:1997:284.

⁷⁷⁵ C-458/03 *Parking Brixen*, ECLI:EU:C:2005:605.

⁷⁷⁶ Např. rozsudek 33/74 *Van Binsbergen v. Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, ECLI:EU:C:1974:131, kde překážku volného pohybu tvořily právní předpisy, které vázaly oprávnění zastupovat klienta u nizozemského soudu na trvalý pobyt v Nizozemí.

⁷⁷⁷ např. C-341/05 *Laval un Partneri*, ECLI:EU:C:2007:809, kde poskytování služby – stavebních prací – lotyšskou společností na švédském území bránily pomocí blokády švédské odbory

musejí splňovat domácí poskytovatelé služeb. Jak uvedl Soudní dvůr v případě *Säger*,⁷⁷⁸ hostitelský stát nemůže na přeshraniční poskytovatele služeb klást stejné podmínky jako, pro účely usazení, neboť by tím svobodu poskytování služeb (bez usazení) zcela zbavil jejího významu. Stát, ve kterém má k poskytování služeb docházet, má sice – při absenci harmonizace – pochopitelně právo stanovit podmínky výkonu určité činnosti, musí však brát v potaz, že poskytovatel služby je již usazený ve svém domovském státě, jehož podmínky splňuje. Za příklad může sloužit rozsudek v případě *Corsten*,⁷⁷⁹ kde Soudní dvůr prohlásil za s unijním právem neslučitelné požadavky kladené německou legislativou na poskytování služeb architekta: po nizozemském architektovi byla vyžadována mimo jiné registrace v Německu, podmíněná doložením řady dokumentů i povinným vstupem do profesní organizace, nadto spojená s poplatkem, tedy v zásadě „plné usazení“. Soudní dvůr tak obecně zakazuje, aby případná autorizační procedura ze strany hostitelského státu poskytování služby zdržovala nebo komplikovala, a případný povinný vstup do profesní organizace nesmí být spojen s dodatečnými administrativními ani finančními nároky.

Okolnost, že poskytovatel služby je již usazen ve „svém“ státě, a není tedy na místě fakticky žádat jeho usazení rovněž ve státě hostitelském, se projevuje v zákazu tzv. „dvojího břemen“, zatěžujícího přeshraniční poskytovatele služeb. Např. v případě *Seco*⁷⁸⁰ pokládal Soudní dvůr za takové dvojí břemeno situaci, kdy poskytovatel služby řádně platil za své zaměstnance sociální pojištění ve svém domovském státě, během poskytování služby ve státě jiném však byl vyzván, aby toto pojištění platil i tam, aniž by jeho zaměstnancům z takového hostitelského státu mohlo být vypláceno jakékoliv plnění.

Další rovinnou tohoto problému je vzájemné uznávání vzdělání a kvalifikace mezi členskými státy; tato problematika, regulovaná dnes především zvláštní směrnici z roku 2005,⁷⁸¹ již byla diskutována v souvislosti s volným pohybem osob, a nebudeme se k ní na tomto místě dále vracet.

Obdobný problém jako s kvalifikací může vyvstat v souvislosti s vyžadováním určitého povolení, autorizace nebo licence k výkonu určité činnosti – hostitelský stát by neměl požadovat prokázání podmínek, které již byly prokázány ve státě domovském. Porušení tohoto principu Soudní dvůr shledal např. ve věci *Komise v. Portugalsko*:⁷⁸² podle tehdejších portugalských předpisů byla pro provádění určitých staveb vyžadována licence, vázaná na prokázání splnění určitých standardů; tyto předpisy nebyly sto zohlednit, zda nemají poskytovatelé služeb povinnost plnit obdobné standardy již na základě své domácí právní úpravy, a byly proto Soudním dvorem prohlášeny za neslučitelné s unijním právem. Problematický může být už jen samotný požadavek na registraci v hostitelském státě, který by mohl poskytování služby v jiném státě oddálit, zkomplikovat nebo učinit náročnějším, jak uvedl Soudní dvůr např. v případě *Schnitzer*⁷⁸³ v souvislosti s povinným zápisem do obchodního rejstříku.

Za nepřípustné omezení volného pohybu služeb, které by fakticky smazávalo rozdíl mezi poskytováním služby a usazením, patří rovněž požadavek na zřízení provozovny na území hostitelského státu, jak Soudní dvůr uvedl např. ve věci *Komise v. Itálie*,⁷⁸⁴ kde italské předpisy vyžadovaly, aby každá osoba, která podniká v oblasti mimosoudní vymáhání dluhů, měla provozovnu v každém regionu, ve kterém hodlá tuto aktivitu vykonávat.

⁷⁷⁸ C-76/90 *Säger v. Dennemeyer*, ECLI:EU:C:1991:331.

⁷⁷⁹ C-58/98 *Corsten*, ECLI:EU:C:2000:527.

⁷⁸⁰ 62/81 *Seco v. EVI*, ECLI:EU:C:1982:34.

⁷⁸¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací.

⁷⁸² C-458/08 *Komise v. Portugalsko*, ECLI:EU:C:2010:692.

⁷⁸³ C-215/01 *Schnitzer*, ECLI:EU:C:2003:662.

⁷⁸⁴ C-134/05 *Komise v. Itálie*, ECLI:EU:C:2007:435.

„Zrcadlová“ oprávnění potom mají konzumenti služeb. Tato problematika zpravidla nevyvolává výkladové otázky, je např. jasné, že hostitelský stát nemůže stanovit odlišné podmínky pro domácí a zahraniční spotřebitele. Za nepřijatelné proto Soudní dvůr označil např. předpisy umožňující vstup zdarma do státních muzeí pro španělské občany a osoby s trvalým pobytem ve Španělsku.⁷⁸⁵

Státy nesmí ani bránit v tom, aby „jejich“ státní příslušníci konzumovali službu v jiném státě; totéž platí vzhledem k horizontálnímu přímému účinku předmětných ustanovení i pro další osoby. Soudní dvůr proto shledal porušení oprávnění souvisejících s volným pohybem služeb např. v případě, kdy účastník zdravotního pojištění v Lucembursku neúspěšně požadoval proplacení určité operace v Německu, a to nanejvýš do výše, která by byla proplácena v Lucembursku; podle soudu potřeba povolení pro provedení operace v zahraničí bránila volnému pohybu služeb, současně nebyla nezbytná pro finanční stabilitu zdravotního pojištění, protože nebyla vyžadována vyšší platba než při „domácím“ léčení.⁷⁸⁶

16.4. Nepřípustná omezení volného pohybu služeb

Stejně jako u jiných oprávnění vyplývajících ze čtyř svobod, i v oblasti volného pohybu služeb je zakázána primárně jakákoliv přímá i nepřímá diskriminace z národnostních důvodů, resp. na základě státu původu (čl. 56 a 57 SFEU).

Přímo diskriminační opatření rozlišují poskytovatele, resp. příjemce služeb na základě jejich státní příslušnosti či místa usazení a na základě tohoto kritéria jim udělují určitá práva (či povinnosti), která je zvýhodňují (či znevýhodňují) vůči poskytovatelům a příjemcům služeb z jiných států. Tak tomu bylo např. v již zmíněné věci *Van Binsbergen*,⁷⁸⁷ jednalo se o nizozemského právníka usazeného v Nizozemí, který byl svým klientem zmocněn k zastupování před nizozemským soudem, přestěhoval se však do Belgie a v zastupování nemohl pokračovat, neboť nizozemské předpisy vyžadovaly, aby zastupování před soudy vykonávali jen právníci usazení v Nizozemí.

Obdobně je zakázána přímá diskriminace i vůči konzumentům, jak potvrzuje již rovněž výše citovaný rozsudek *Komise v. Španělsko*,⁷⁸⁸ umožňující vstup do vybraných muzeí zdarma španělským občanům a osobám tam usazeným.

Zakázána jsou i opatření, která na první pohled na základě státní příslušnosti či místa usazení nerozlišují a uplatní se tedy na domácí i zahraniční poskytovatele a příjemce služeb shodně, která však mají na zahraniční osoby fakticky nepříznivější dopad. Jako příklad může sloužit případ *Rush Portuguesa*,⁷⁸⁹ který se týkal francouzských pracovněprávních předpisů, podle kterých měl výlučně oprávnění k zaměstnávání cizinců pro práce ve Francii národní imigrační úřad. Portugalská stavební společnost *Rush Portuguesa* měla ve Francii provádět určité stavební práce, k čemuž využila i „svých“ portugalských zaměstnanců, pohledem francouzských orgánů ovšem cizinců; imigrační úřad jí proto uložil povinnost zaplatit zvláštní odvod na politiku zaměstnanosti. Z hlediska poskytování služeb tedy nebyla portugalská společnost přímo diskriminována a platily pro ni stejná pravidla jako pro společnosti francouzské, fakticky ale byla znevýhodněna, protože je zjevné, že zahraniční společnost bude zaměstnávat zahraniční zaměstnance, a dopadnou na ni tedy – na rozdíl od společností domácích – omezující imigrační pravidla. Soudní dvůr proto došel k závěru, že předmětná ustanovení jsou v rozporu s pravidly o volném pohybu služeb.

Zakázána jsou ovšem nejen opatření diskriminační, ale i taková, která skutečně dopadají na své adresáty jednotně (nerozdílně aplikovaná omezení), která ale volnému pohybu služeb

⁷⁸⁵ C-45/93 *Komise v. Španělsko*, ECLI:EU:C:1994:101.

⁷⁸⁶ C-158/96 *Kohll v. Union des caisses de maladie*, ECLI:EU:C:1998:171.

⁷⁸⁷ 33/74 *Van Binsbergen v. Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, ECLI:EU:C:1974:131.

⁷⁸⁸ C-45/93 *Komise v. Španělsko*, ECLI:EU:C:1994:101.

⁷⁸⁹ C-113/89 *Rush Portuguesa v. Office national d'immigration*, ECLI:EU:C:1990:142.

brání nebo jej omezují. Za příklad může sloužit rozsudek v případě *Säger*.⁷⁹⁰ Jednalo se o britskou společnost poskytující služby v oblasti patentů, mimo jiné i v Německu. Její činnost spočívala zejména v tom, že své klienty upozorňovala, kdy je třeba zaplatit poplatek za prodloužení patentové ochrany, a případně na základě jejich žádosti tyto poplatky zaplatila. Podle německé právní úpravy ovšem mohli obdobné služby poskytovat jen licencovaní patentoví právníci. Toto pravidlo platilo shodně pro všechny a v zásadě neexistovaly překážky pro to, aby se i zahraniční osoba mohla v Německu stát patentovým zástupcem. Soudní dvůr nicméně uvedl, že není přípustné, aby státy kladly na zahraniční poskytovatele služeb stejné požadavky jako na osoby, které jsou v nich usazené – takový přístup by volný pohyb služeb zbavil jeho významu a speciality vůči svobodě usazování (srov. též výše v souvislosti s tzv. „dvojím břemenem“). V tomto případě bylo evidentní, že pro poskytování předmětné služby nebylo nezbytné ani fyzické působení na území Německa, a Soudní dvůr tedy shledal dané pravidlo rozporným s unijním právem.

Jakkoliv by se mohlo zdát, že s ohledem na rozsudek *Säger* unijní právo vylučuje jakákoliv ustanovení národního práva, která omezují možnost poskytovat služby, nejedná se samozřejmě o pravidlo bezbřehé. Samotná skutečnost, že regulace určitých služeb je v některém státě příznivější než ve státě jiném ještě neznamená, že onen „méně příznivý“ stát porušuje unijní právo, jak Soudní dvůr jednoznačně uvedl v případě *Kostas Konstadinides*,⁷⁹¹ kde řecký lékař pro údajný rozpor s pravidly o volném pohybu služeb neúspěšně napadal německé předpisy regulující poplatky za zdravotnické zákroky, které v Řecku regulovány nebyly. Z definice tedy nemohou být porušením ustanovení o volném pohybu služeb „pravidla hry“, tedy nediskriminační pravidla nezbytná k tomu, aby mohla určitá profese fungovat.⁷⁹²

Tato myšlenka „pravidel hry“ je rozvinuta ve Směrnici o službách,⁷⁹³ která se vztahuje pouze na regulaci, která se dotýká přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu; nevztahuje se tudíž na požadavky, jako jsou pravidla silničního provozu, pravidla týkající se výstavby nebo využívání půdy a územního plánování, stavební normy nebo správní sankce ukládané za nedodržení pravidel, která konkrétně neupravují činnost poskytování služeb ani se jí konkrétně nedotýkají, avšak která musí poskytovatelé při výkonu své výdělečné činnosti dodržovat stejným způsobem jako jednotlivci jednající jako soukromé osoby.

Dovolávat se práva na volný pohyb služeb, a tedy žádat neaplikovatelnost omezující regulace, je možné i proti „vlastnímu“ státu. Např. v případě *Alpine Investments*⁷⁹⁴ si nizozemská společnost stěžovala, že podle nizozemské legislativy nemůže získávat zákazníky v Německu pomocí nevyžádaných telefonátů (nabízejících rizikové komoditní investice); i když toto omezení platilo pro veškeré společnosti působící v Nizozemí, Soudní dvůr došel k závěru, že se jedná o nepřípustné omezení volného pohybu služeb.

V každém případě je konečně nezbytné prokázat dostatečně zřetelný negativní dopad na přeshraniční obchod. V zásadě jsou proto přípustná opatření, v jejichž důsledku jsou s poskytováním služby spojeny dodatečné náklady, pokud takové opatření nepůsobí diskriminačně; za slučitelná s unijním právem tak Soudní dvůr označil např. municipální daně spojené s plakátováním v janovském přístavu – taková reklama je sice mimořádně účinná z hlediska možnosti oslovení cizinců, kteří se v přístavu typicky vylodí, poskytování služby

⁷⁹⁰ C-76/90 *Säger v. Dennemeyer*, ECLI:EU:C:1991:331.

⁷⁹¹ C-475/11 *Konstadinides*, ECLI:EU:C:2013:542.

⁷⁹² C-51/96 a C-191/97 *Deliège*, ECLI:EU:C:2000:199; jednalo se o pravidla, podle kterých byly profesionální judisté vybíráni na účast v mezinárodních soutěžích; taková pravidla sice limitují počet osob, které se takových soutěží mohou účastnit, a jako taková tedy mohou představovat omezení jejich aktivit, takovéto omezení je však z povahy věci nezbytné.

⁷⁹³ Směrnice o službách, odst. 9 preambule.

⁷⁹⁴ C-384/93 *Alpine Investments v. Minister van Financiën*, ECLI:EU:C:1995:126.

ale nebránila a dopadala shodně na všechny poskytovatele, bez ohledu na jejich sídlo.⁷⁹⁵ Obdobně neshledal Soudní dvůr z hlediska volného pohybu služeb problém v belgických poplatcích za zřizování infrastruktury pro mobilní telefonii (stožáry, vysílače apod.), která platila shodně pro všechny mobilní operátory, i když vyšší náklady na provoz sítě mohly současně zvýšit náklady na přeshraniční telefonáty.⁷⁹⁶

16.5. Specifické výjimky ze zákazu omezení volného pohybu služeb

Ze zákazu omezení volného pohybu služeb platí na prvním místě výjimky obsažené přímo v primárním právu. Obdobně jako u dalších čtyřech svobod mohou členské státy přijmout omezení volného pohybu služeb vztahující se na činnosti, které jsou spjaty, i když jen příležitostně, s výkonem veřejné moci, a z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví (čl. 62 ve spojení s čl. 51 a 52 SFEU).

Výklad těchto výjimek je shodný jako u svobody usazování. Soudní dvůr tak např. v oblasti veřejné bezpečnosti shledal za přijatelný požadavek janovského přístavu, aby námořní lodě užívaly v souvislosti s přístavní navigací a kotvením služby výlučně jediné místní společnosti.⁷⁹⁷ Obdobě Soudní dvůr v případě *Corporación Dermoestética* uznal,⁷⁹⁸ že z důvodu ochrany veřejného zdraví může být v zásadě přijatelný zákaz televizní reklamy na některé lékařské výkony, v konkrétním případě ale shledal porušení unijního práva u italského předpisu, který takové reklamy zakazoval v televizi celostátní, ne však regionální, a nebyl tedy zjevně způsobilý dosáhnout svého účelu.

Ani výjimka z důvodu veřejného pořádku nemůže být vykládána extenzivně, jak Soudní dvůr uvedl např. ve věci *Jany*,⁷⁹⁹ který se týkal sporu několika žen z České republiky a Polska, které chtěly působit v Amsterdamu jako prostitutky; nizozemské úřady jim v tom bránily mimo jiné z důvodu ochrany veřejného pořádku, Soudní dvůr nicméně uvedl, že stát se nemůže dovolávat veřejného pořádku za účelem zákazu aktivity, kterou v jiných případech nepostihuje.

Obdobně restriktivní je Soudní dvůr i u výjimky týkající se výkonu veřejné moci, jejíž aplikace vylučuje nejen ve vztahu k advokátům,⁸⁰⁰ ale i notářům.⁸⁰¹

Vedle těchto, v primárním právu výslovně zakotvených výjimek, jsou s ohledem na konstantní judikaturu Soudního dvora akceptovatelná rovněž opatření sledující kategorický požadavek veřejného zájmu, pokud jsou nerozdílně aplikovatelná na domácí i zahraniční osoby, resp. jejich služby, tedy jsou nediskriminační, a pokud jsou pro dosažení předmětného veřejného zájmu přiměřená, tj. jsou pro jeho dosažení způsobilá a současně nezbytná; z povahy věci se taková opatření mohou týkat jen oblastí, které ještě nebyly harmonizovány. Nejedná se tedy v pravém slova smyslu o výjimku, neboť taková opatření, sledující přiměřeným a nediskriminačním způsobem kategorický požadavek veřejného zájmu, nejsou vůbec považována za zakázané překážky volného pohybu služeb.

Mezi takové důvody může patřit např. ochrana práv zaměstnanců: v případě *Arblade*⁸⁰² označil Soudní dvůr za přiměřený požadavek belgické legislativy, aby francouzský zaměstnavatel, který v Belgii přechodně poskytuje služby prostřednictvím „svých“ zaměstnanců, dodržoval belgická pravidla o minimální mzdě; současně ale pokládal za nepřiměřený povinný odvod do sociálních programů pro takové zaměstnance, pokud již za ně

⁷⁹⁵ C-134/03 *Viacom Outdoor*, ECLI:EU:C:2005:94.

⁷⁹⁶ C-544/03 a C-545/03 *Mobistar a Belgacom Mobile*, ECLI:EU:C:2005:518.

⁷⁹⁷ C-266/96 *Corsica Ferries France v. Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova a další*, ECLI:EU:C:1998:306.

⁷⁹⁸ C-500/06 *Corporación Dermoestética*, ECLI:EU:C:2008:421.

⁷⁹⁹ C-268/99 *Jany a další*, ECLI:EU:C:2001:616.

⁸⁰⁰ 2/74 *Reyners v. Belgie*, ECLI:EU:C:1974:68.

⁸⁰¹ C-47/08 *Komise v. Belgie*, ECLI:EU:C:2011:334.

⁸⁰² C-369/96 *Arblade*, ECLI:EU:C:1999:575.

zaměstnavatel platil sociální pojištění ve Francii a z belgického systému by jim žádné plnění nebylo poskytováno.

Mezi akceptované kategorické požadavky může patřit i ochrana duševního vlastnictví – v případě *Coditel*⁸⁰³ uznal Soudní dvůr za přiměřené výhradní licence na distribuci filmů v určitém území, jakkoliv takové omezení ze své podstaty volnému pohybu služeb brání. Rovněž tak pokládal Soudní dvůr za přijatelný požadavek, aby provozovatelé televizního vysílání vyhradily určitou část svých příjmů na podporu evropské kinematografie, zvláště pak filmů v jazyce daného státu,⁸⁰⁴ i když se opět jasně jednalo o „zvýhodnění“ domácích producentů.

Výjimky jsou obvyklé rovněž v oblastech podléhajících specifické regulaci, např. přísná omezení pro možnost provozovat loterie a podobné hry⁸⁰⁵ nebo tolerovaný prodej měkkých drog.⁸⁰⁶ Rovněž ochrana finanční zájmů států, zejm. prevence daňových úniků, patří mezi kategorické požadavky; např. v případě *Bachmann*⁸⁰⁷ Soudní dvůr uvedl, že belgické daňové orgány tím, že odmítly odečíst z příjmů poplatníka výdaje na sociální pojištění vynaložené v Německu, sice představuje porušení práva na volný pohyb služeb, může však být zdůvodněno právě ochranou před daňovými úniky.

Rovněž výkon určitých právnických aktivit, typicky zastupování před soudem, může být v zájmu ochrany konzumentů těchto služeb vyhrazeno určitým profesím, jak uvedl Soudní dvůr v případě *Reisebüro Broede*,⁸⁰⁸ ve kterém si německá cestovní kancelář najala francouzskou firmu pro správu a vymáhání dluhů klientů této kanceláře; podle německých soudů však správce dluhů nemohl cestovní kancelář v souladu s německou legislativou zastupovat v soudním řízení, což Soudní dvůr akceptoval.

16.6. Směrnice o službách

16.6.1. Obecný rámec

Nejkomplexnější právní úprava týkající se volného pohybu služeb je v současnosti obsažena ve směrnici o službách, která měla po domácí implementaci⁸⁰⁹ zásadním způsobem usnadnit přeshraniční (a v některých případech i vnitrostátní) poskytování služeb. Dotýká se i svobody usazování, v tomto ohledu ale odkazujeme na příslušnou kapitolu, kde již byla tato problematika diskutována; nadále se proto zaměříme jen na aspekty této směrnice související přímo se službami.

Směrnice o službách vychází z dosavadní judikatury a v některých případech ji dokonce posouvá. Její působnost však není univerzální a její ustanovení na řadu kategorií služeb nedopadají; ve vztahu k nim se proto uplatní, co bylo výše uvedeno o volném pohybu služeb obecně. Současně je třeba mít na paměti, že směrnice se zabývá především právy a povinnostmi poskytovatelů služeb, pro otázky spojené s jejich konzumací je opět třeba vycházet z výše uvedených obecných pravidel.

Jak již bylo uvedeno, věcná působnost směrnice o službách je dosti omezená, nevztahuje se na celou řadu aktivit,⁸¹⁰ zejm. na finančnictví, elektronické komunikace, zdravotnictví, dopravu a sociální služby, ale též agentury zprostředkovávající dočasné práce, bezpečnostní

⁸⁰³ 62/79 *Coditel v. Ciné Vog Films*, ECLI:EU:C:1980:84.

⁸⁰⁴ C-222/07 *UTECA*, ECLI:EU:C:2009:124.

⁸⁰⁵ C-275/92 *H.M. Customs and Excise v. Schindler*, ECLI:EU:C:1994:119.

⁸⁰⁶ C-137/09 *Josemans*, ECLI:EU:C:2010:774.

⁸⁰⁷ C-204/90 *Bachmann v. Belgie*, ECLI:EU:C:1992:35.

⁸⁰⁸ C-3/95 *Reisebüro Broede v. Sandker*, ECLI:EU:C:1996:487.

⁸⁰⁹ Směrnice o službách byla v České republice transponována zákonem č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, v platném znění.

⁸¹⁰ Čl. 2 (2) Směrnice o službách.

agentury nebo audiovizuální služby, včetně kinematografie, a dále na oblast daní.⁸¹¹ Další aktivity jsou následně vyloučeny pod hlavičkou „další výjimky z volného pohybu služeb“;⁸¹² jedná se např. o služby obecného hospodářského zájmu nebo soudní vymáhání dluhů.

16.6.2. Správní zjednodušení

Směrnice o službách členským státům na prvním místě ukládá zjednodušit administrativu související s poskytováním služeb; příslušná kapitola směrnice se poněkud nesrozumitelně nazývá „správní zjednodušení“. Členské státy měly za povinnost přezkoumat postupy a formality použitelné na přístup k poskytování služeb a jejich výkon a zjednodušit je, tj. odstranit omezení, která nejsou nezbytná. Od tohoto ustanovení se očekávala velká liberalizace, pokud jde obecně o poskytování služeb, ve skutečnosti však bohužel k žádnému podstatnému všeobecnému „zjednodušení“ regulace týkající se přístupu k poskytování služeb nedošlo.

Z hlediska přeshraničního poskytování služeb má naopak pro praxi mimořádný význam pravidlo, podle kterého členské státy, pokud od poskytovatele nebo příjemce služby vyžadují předložení osvědčení, potvrzení nebo jiného dokladu o tom, že byl splněn určitý požadavek, musejí přijmout jakýkoliv doklad z jiného členského státu, který slouží ke stejnému účelu nebo ze kterého je zřejmé, že dotýčný požadavek byl splněn;⁸¹³ nesmí přitom zásadně ani vyžadovat, aby byl takový doklad předložen ve své originální podobě nebo v podobě ověřené kopie nebo ověřeného překladu, nanejvýš překlad neověřený.

Zásadní význam má rovněž zavedení tzv. jednotných kontaktních míst (*Point of Single Contact*),⁸¹⁴ prostřednictvím kterých musí mít poskytovatelé služeb možnost zařídit veškeré formalities s tím spojené, včetně doložení všech osvědčení, získání potřebných povolení, a podobně. V České republice vykonávají působnost jednotných kontaktních míst živnostenské úřady v krajských městech. Kontaktní místa mají rovněž poskytovat veškeré potřebné informace a pomoc, a to i na dálku, prostřednictvím elektronických prostředků. Těmito prostředky by v zásadě mělo být možné splnit všechny formalities spojené s poskytováním služeb.

16.6.3. Volný pohyb služeb

Jádrem směrnice o službách je vymezení práva na volný pohyb služeb a výčet jeho možných omezení. Při přípravě směrnice bylo zvažováno zavedení tzv. principu země původu (*country of origin principle*), podle kterého by se pravidla poskytování služeb řídila toliko regulací státu původu poskytovatele služeb, a tento stát by rovněž odpovídal za kontrolu jeho činnosti, včetně činnosti v hostitelském státě. Tento princip byl nakonec na nátlak řady států opuštěn.

Podle přijatého znění Směrnice o službách Členské státy tak musí respektovat právo osob usazených v jiných státech poskytovat služby na jejich území a nesmí toto jejich právo až na výjimky – které jsou nediskriminační, nezbytné a přiměřené – omezovat.⁸¹⁵

Směrnice toto obecné pravidlo dále rozvádí a uvádí výčet omezení, která hostitelské státy v zásadě nemohou přijmout;⁸¹⁶ jedná se zejména o zákaz požadavku na usazení poskytovatele služeb v hostitelském státě, resp. na zřízení určité infrastruktury (např. kanceláře), případně zákaz vyžadovat pro výkon určité činnosti „hostitelský“ průkaz totožnosti, zákaz povinné registrace či členství v profesním sdružení na území hostitelského státu, a podobně. Takové omezení by v zásadě mohlo být možné jen, pokud by se na něj vztahovala tzv. Individuální

⁸¹¹ Čl. 2 (3) Směrnice o službách.

⁸¹² Čl. 17 Směrnice o službách.

⁸¹³ Čl. 5 (3) Směrnice o službách.

⁸¹⁴ Čl. 6 Směrnice o službách.

⁸¹⁵ Čl. 16 (1) Směrnice o službách.

⁸¹⁶ Čl. 16 (2) Směrnice o službách.

výjimka (srov. níže), případně z důvodu veřejného pořádku, veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo ochrany životního prostředí;⁸¹⁷ jedná se tedy o důvody uvedené přímo v primárním právu (čl. 62 SFEU), doplněné o ochranu životního prostředí.

Směrnice dále umožňuje omezení volného pohybu služeb z důvodu bezpečnosti poskytovaných služeb (tzv. individuální výjimky);⁸¹⁸ na jejím základě mohou hostitelské státy „ve výjimečných případech“ přijmout dodatečná omezení, a to v oblastech, kde nedošlo k harmonizaci, pokud zajišťují vyšší stupeň ochrany než v domovském státě poskytovatele služby a pokud jsou přiměřená. Takové opatření může být přijato až poté, co proběhla komunikace mezi hostitelským a domovským státem a domovský stát nepřijal opatření, která by byla pro zajištění požadovaného stupně ochrany dostatečná.⁸¹⁹

Směrnice o službách se zabývá rovněž některými oprávněními příjemců služeb. Jedná se zaprvé o požadavek, aby jim jejich domovské státy nebránily v konzumaci služeb od poskytovatele usazeného v jiném státě, např. tím, že by k tomu byl vyžadován souhlas nějakých jejich orgánů nebo že by z tohoto důvodu byli diskriminováni při poskytování finanční pomoci;⁸²⁰ směrnice tak reaguje na situace, jako tomu bylo např. v případě *Bent Vestergaard*,⁸²¹ kde byly dánským zákonem daňové odpočty spojené s profesním vzděláváním a školením vázány na podmínku, že ke školení došlo v zařízeních na dánském území.

Hostitelské státy mají rovněž povinnost zajistit, že při poskytování služeb na jejich území nebude docházet k diskriminaci na základě státní příslušnosti nebo bydliště;⁸²² tato povinnost tedy nepřímou dopadá i na poskytovatele služeb a zakazuje postupy jako např. „dvojitý vstupní“, jako jsme viděli v případě *Komise v. Španělsko*.⁸²³

Členské státy mají konečně povinnost zajistit, aby byly „jejich“ poskytovatelům a spotřebitelům poskytnuty informace týkající se poskytování služeb v jiných státech, řešení sporů mezi poskytovatelem a příjemcem, včetně opravných prostředků, a kontaktní údaje na spotřebitelské organizace;⁸²⁴ v České republice jsou i tyto informace poskytovány jednotnými kontaktními místy. Je stanoven rovněž minimální rozsah informací, které musí poskytovatel služby sdělit jejímu příjemci.⁸²⁵

16.6.4. Spolupráce mezi státy

K zajištění fungování volného pohybu služeb (a svobody usazování) mají členské státy povinnost vzájemně spolupracovat a předávat si potřebné informace. To zahrnuje např. i přístup dalších států do podnikatelských registrů, které vedou domovské státy,⁸²⁶ k informacím o trestních, administrativních i disciplinárních deliktech poskytovatelů služeb,⁸²⁷ a podobně. Členské státy se musí vzájemně bezodkladně informovat rovněž o skutečnostech, které by mohly vážně poškodit zdraví nebo ohrozit bezpečnost osob nebo životní prostředí.⁸²⁸

Jak již bylo uvedeno výše, je to především domovský stát, který odpovídá za dozor nad dodržováním všech povinností poskytovatele služeb usazeného na jeho území, i když služby

⁸¹⁷ Čl. 16 (3) Směrnice o službách.

⁸¹⁸ Čl. 18 Směrnice o službách.

⁸¹⁹ Čl. 36 Směrnice o službách.

⁸²⁰ Čl. 19 Směrnice o službách.

⁸²¹ C-55/98 *Vestergaard*, ECLI:EU:C:1999:533.

⁸²² Čl. 20 Směrnice o službách.

⁸²³ C-45/93 *Komise v. Španělsko*, ECLI:EU:C:1994:101.

⁸²⁴ Čl. 21 Směrnice o službách.

⁸²⁵ Čl. 22 Směrnice o službách.

⁸²⁶ Čl. 28 (7) Směrnice o službách.

⁸²⁷ Čl. 34 Směrnice o službách.

⁸²⁸ Čl. 32 Směrnice o službách.

poskytuje v jiném státě,⁸²⁹ spolupracuje při tom se státem hostitelským, který na jeho žádost může provádět např. inspekce týkající se takového poskytovatele.⁸³⁰ Hostitelský stát přímo odpovídá za dozor jen nad dodržováním těch povinností, které sám stanovil nad rámec povinností stanovených domovským státem (srov. výše).⁸³¹

⁸²⁹ Čl. 30 Směrnice o službách.

⁸³⁰ Čl. 31 (3) Směrnice o službách.

⁸³¹ Čl. 31 (1) Směrnice o službách.

17. Obecné výjimky z volného pohybu osob

17.1. Základní charakteristika

Volný pohyb osob stojí v jádru evropské integrace, ať už se jedná o občany EU, kteří se pohybují na základě ustanovení o evropském občanství, nebo o osoby s ekonomickým statutem, tedy pracovníky či podnikatele, kteří se v jiném členském státě usazují či tam poskytují služby. Unijní právo připouští, aby členské státy zaváděly omezení volného pohybu pouze v případech stanovených primárním právem. Tyto **obecné výjimky** jsou jednotné, ať už se občané EU pohybují jako osoby bez ekonomického statusu nebo jako ekonomicky činné osoby. Jedná se o omezení odůvodněná:

- veřejným pořádkem
- veřejnou bezpečností
- ochranou zdraví.

Pro volný pohyb pracovníků jsou tyto výjimky obsaženy v čl. 45 odst. 3 SFEU; pro svobodu usazování jsou upraveny v čl. 52 SFEU; pro volný pohyb služeb taktéž v článku 52 SFEU, jehož aplikace pro osoby poskytující služby je dána odkazem v čl. 62 SFEU; v rámci volného pohybu občanů pak podle čl. 21 SFEU mohou být omezení volného pohybu občanů stanovena prováděcími předpisy – jedná se o obecnou směrnici 2004/38 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, jež se uplatní nejen vůči občanům EU, nýbrž i vůči dalším kategoriím osob. Podrobnosti k realizaci výjimek, především pokud se jedná o právo vstupu a pobytu na území členských států, rozebereme v této kapitole.

Výše uvedené výjimky se ovšem nemusí týkat pouze volného pohybu osob realizujících konkrétní svobodu vnitřního trhu, nýbrž i **omezení samotné aktivity** v rámci svobody usazování či poskytnutí konkrétní služby (např. loterie, hazardní hry) v jiném členském státě – přípustnost použití těchto výjimek ve vztahu k nežádoucím/protiprávním činnostem specifickým pro tuto oblast bude probrána přímo v rámci kapitol o usazování a poskytování služeb.

Kromě toho v případě **ekonomicky činných osob** se uplatní **zvláštní výjimka**, která je spojena s ekonomickou aktivitou v hostitelském státě, a to je možnost omezit přístup k činnostem ve **veřejném sektoru** členských států. Konkrétně se podle čl. 45 odst. 4 SFEU neuplatní ustanovení o volném pohybu pracovníků v případě zaměstnání ve veřejné správě; obdobně podle čl. 51 SFEU se svoboda usazování nevztahuje na činnosti, které jsou v příslušném členském státě spjaty, i když jen příležitostně, s výkonem veřejné moci. Obdobně jako v případě výjimek z důvodu ochrany veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví se prostřednictvím čl. 62 SFEU výjimka formulovaná v čl. 51 SFEU vztahuje i na volný pohyb služeb. Příklady aplikace těchto výjimek nalezneme v jednotlivých kapitolách věnovaných volnému pohybu pracovníků, osob realizujících svobodu usazování či poskytování služeb.

Konečně se volného pohybu a realizace výdělečné činnosti v jiných státech mohou dotknout další **nepřímo diskriminační či nediskriminační pravidla** členských států; ať už se jedná o pravidla ohledně uznávání kvalifikace, jazykových požadavků či existence bydliště v hostitelském státě pro přiznání nároků na různorodé sociální dávky. Obecně jsou tato omezující opatření přípustná tehdy, pokud budou členským státem řádně objektivně odůvodněna nějakým **veřejným zájmem**. Příklady jsou též obsaženy v jednotlivých kapitolách.

17.2. Obecné zásady k aplikaci výjimek

Podrobnosti k výjimkám ze zákazu omezení volného pohybu osob z důvodu ochrany **veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a zdraví**, tedy občanů EU a jejich rodinných

příslušníků, jsou stanoveny ve **směrnici 2004/38**. Tato směrnice nahradila směrnicí 64/221 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tato směrnice čtyři desetiletí upravovala podrobnosti o aplikaci výjimek z volného pohybu pracovníků. Nová směrnice na směrnici 64/221 navázala, současně provedla některé změny (posílila záruky proti vyhoštění – kategorie osob se zvýšenou ochranou, zjednodušení v ustanoveních procesních postupech při vyhoštění) a do nového textu promítla pozdější vývoj, zejména judikaturu Soudního dvora.

Aplikace výjimek se podle čl. 27 směrnice 2004/38 řídí těmito **obecnými zásadami**:

- výjimky nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům
- výjimky musí být uplatňovány proporcionálně (zásada přiměřenosti)
- aplikace výjimek musí být založena **výlučně na osobním chování** dotyčné osoby, přičemž:
 - předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje
 - osobní chování musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti
 - odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou, nejsou přípustná.
 - odůvodnění, která souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.

Směrnice dále stanoví další omezení, jež se vztahují jednak společně k veřejnému pořádku a bezpečnosti a jednak k veřejnému zdraví.

17.3. Veřejný pořádek a veřejná bezpečnost: směrnice 2004/38

Při zjišťování, zda dotyčná osoba představuje ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, může hostitelský členský požádat členský stát původu nebo v případě potřeby jiné členské státy o poskytnutí **informací o případných minulých policejních záznamech** o dotyčné osobě za následujících podmínek:

- v zásadě v omezené době po příjezdu do země (při vydávání osvědčení o registraci, popř. do 3 měsíců od příjezdu, nebo při vystavování pobytové karty);
- šetření nesmějí být prováděna systematicky;
- konzultovaný členský stát má povinnost odpovědět do dvou měsíců.

V případě vyhoštění je členský stát, který vydal cestovní pas nebo průkaz totožnosti, povinen **umožnit** dotčené osobě **návrat** bez jakýchkoliv formalit, a to i když doklad pozbyl platnosti nebo státní příslušnost držitele je sporná.

Směrnice v čl. 28 stanovuje **ochranu před vyhoštěním**. Proto před přijetím rozhodnutí o vyhoštění z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí hostitelský stát vzít v úvahu:

- délku pobytu dotyčné osoby na jeho území
- věk a zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry
- společenskou a kulturní integraci v hostitelském členském státě
- intenzitu vazeb na zemi původu.

Tento požadavek vychází z judikatury Evropského soudu pro lidská práva a samotného Soudního dvora (viz případ *Orfanopoulos a Oliveri*⁸³²).

Směrnice poskytuje zvláštní zvýšenou ochranu občanům EU **s trvalým pobytem** nebo jejich rodinným příslušníkům, vůči kterým lze vydat rozhodnutí o vyhoštění pouze v případě **závažných důvodů** týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

Ještě vyšší stupeň ochrany náleží občanům EU, kteří:

- za posledních deset let měli pobyt v hostitelském členském státě nebo

⁸³² C-482/01 *Orfanopoulos a Oliveri*, ECLI:EU:C:2004:262.

- jsou nezletilými osobami (vyjma případů stanovených v Úmluvě OSN o právech dítěte).

Tyto osoby mohou být vyhoštěny pouze v případě **naléhavých důvodů** týkajících se veřejné bezpečnosti.⁸³³

17.4. Ochrana veřejného zdraví: směrnice 2004/38

Vyhoštění z důvodu **ochrany veřejného zdraví** je podle čl. 29 limitováno druhem nemocí a lze jej uplatnit na:

- nemoci s epidemickým potenciálem (dle klasifikace Světové zdravotnické organizace)
- jiné nakažlivé nemoci a nakažlivé parazitické nemoci, vztahují-li se na ně ochranná opatření používaná na státní příslušníky hostitelského členského státu.

Vyhoštění je dále limitováno časově a důvodem k vyhoštění mohou být pouze nemoci, jež se vyskytnou **do tří měsíců po příjezdu**. Ve stejné lhůtě mohou členské státy z vážných důvodů vyžadovat, aby se osoby s právem pobytu podrobily bezplatné **lékařské prohlídce**, kde by bylo zjištěno, zda netrpí žádnou z výše uvedených nemocí. Vyžadování těchto prohlídek nesmí být běžnou praxí.

Pokud členský stát překročí k vyhoštění, platí podle čl. 30-31 směrnice následující pravidla:

- **oznamování:** rozhodnutí přijatá se oznamují písemně a takovým způsobem, aby mohly porozumět jejich obsahu a jejich důsledkům
- **odůvodnění:** dotyčné osoby jsou přesně a úplně informovány o důvodech veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (vyjma případu, kdy je to v rozporu se zájmy bezpečnosti státu)
- **informace o opravných prostředcích:** v oznámení je uveden:
 - soud nebo správní orgán, u kterého může dotyčná osoba podat opravný prostředek;
 - lhůta k jeho podání a popřípadě lhůta, kterou má osoba na opuštění území členského státu;
 - vyjma naléhavých případů nesmí být lhůta na opuštění území kratší než jeden měsíc ode dne oznámení;
- **procesní záruky:** podle čl. 31 platí, že:
 - je garantováno právo na přístup k soudním a případně správním opravným řízením za účelem přezkumu rozhodnutí;
 - v případě žádosti o předběžné opatření pozastavující výkon rozhodnutí nesmí ke skutečnému vyhoštění dojít před vydáním rozhodnutí o tomto předběžném opatření (vyjma existence předchozího soudního rozhodnutí; existence možnosti předchozí soudního přezkumu, či v případě naléhavých důvodů veřejné bezpečnosti);
 - v opravném řízení musí být umožněno posoudit zákonnost rozhodnutí, skutečnosti a okolností, na kterých je založeno;
 - v přezkumném řízení se může uplatnit zákaz pobytu na území hostitelského státu, ale nesmí zasáhnout do práva osobně vystoupit na svou obhajobu, kromě případů, kdy by její přítomnost mohla způsobit závažné narušení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti nebo kdy se opravný prostředek nebo soudní přezkum týkají odepření vstupu na území;

⁸³³ Z polsední doby viz případy C-145/09 *Tsakouridis*, ECLI:EU:C:2010:708 či C-348/09 *P.I.*, ECLI:EU:C:2012:300, kde Soudní dvůr vyložil pojem naléhavé důvody veřejné bezpečnosti široce.

- **doba rozhodnutí o zákazu pobytu:** došlo-li k podstatné změně okolností, kterými bylo rozhodnutí o zákazu pobytu odůvodněno osoby se zákazem pobytu mohou požádat o zrušení zákazu pobytu:
 - po uplynutí přiměřené doby;
 - nejdéle po uplynutí tří let od vykonání pravomocného rozhodnutí o zákazu pobytu;
 - členský stát rozhodne o této žádosti do šesti měsíců; po dobu posuzování své žádosti nemají osoby právo vstoupit na území dotyčného členského státu.
- **vyhoštění jako sankce nebo právní důsledek:** platí, že:
 - hostitelský členský stát nesmí vydávat rozhodnutí o vyhoštění obecně jako formu sankce nebo jako právní důsledek trestu odnětí svobody; vždy musí být splněny jednotlivé podmínky pro vyhoštění;
 - v případě výkonu rozhodnutí o vyhoštění po dobu více jak dvou let hostitelský stát prověří, zda dotyčná osoba stále a skutečně představuje ohrožení veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, a posoudí, zda od vydání rozhodnutí o vyhoštění nedošlo k podstatné změně okolností.

Aplikace výjimek z volného pohybu osob byla předmětem řady rozhodnutí Soudního dvora, a to zejména v kontextu aplikace původní směrnice 64/221. Vzhledem k tomu, že nová směrnice vývoj konsolidovala, uvedeme si pouze nejvýznamnější příklady.

17.5. Výjimky z volného pohybu osob v judikatuře

Klasickým příkladem pro aplikaci směrnice 64/221 je případ *Van Duyn*;⁸³⁴ ten se týkal žaloby paní Van Duyn – nizozemské státní příslušnice, již bylo odepřeno povolení ke vstupu do Spojeného království, kde měla pracovat jako sekretářka scientologické církve. Tato církev nebyla ve Velké Británii zakázána, její činnost však byla považována za nežádoucí. V první řadě zde Soudní dvůr připustil přímý účinek směrnic, konkrétně směrnice 64/221; požadavek přímého účinku splnilo ustanovení, podle kterého opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku se musí zakládat výlučně na **osobním chování** dotyčné osoby. Za projev osobního chování lze považovat stávající **členství v dotčené organizaci**, které se projevuje účastí na činnosti skupiny či organizace a ztotožněním se s jejími cíli a záměry. Podle Soudního dvora se použití výjimky veřejného pořádku může v jednotlivých zemích a v jednotlivých časových obdobích lišit, a proto je třeba přiznat příslušným státním orgánům určitý prostor pro uvážení v mezích stanovených Smlouvou. Není nutné, aby členský stát nejprve nechal (společensky nebezpečné) organizace zákonem zakázat proto, aby se mohl dovolávat omezení z důvodu veřejného pořádku. Je tomu tak tehdy, i když vůči státním příslušníkům, kteří si přejí vykonávat obdobnou činnost v rámci stejných skupin či organizací, nejsou uplatňována žádná omezující opatření.

Vyhoštění z obecně preventivních důvodů je nepřipustné (viz též čl. 27 směrnice), jak to bylo stanoveno v rozhodnutí *Bonsignore*.⁸³⁵ V případě se jednalo o Itala žijícího v Německu, který neúmyslně neobratnou manipulací s nelegálně drženou zbraní způsobil smrt; od potrestání bylo vzhledem k jeho psychickému stavu způsobeným incidentem upuštěno, avšak přesto měl být deportován. Podle Soudního dvora je nepřipustná preventivní deportace, resp. deportace, jež má sloužit k odstrašení dalších státních příslušníků jiných členských států od páčání trestné činnosti. Vyhoštění je možné pouze, pokud by veřejný pořádek či bezpečnost mohly být ohroženy chováním dotčené konkrétní osoby.

Jistou alternativou byl případ *Bouchereau*;⁸³⁶ jednalo se o francouzského státního občana, který byl ve Velké Británii podmínečně odsouzen za držení drog a měl být ze země vyhoštěn.

⁸³⁴ 41/74 *van Duyn v. Home Office*, ECLI:EU:C:1974:133.

⁸³⁵ 67/74 *Bonsignore v. Oberstadtdirektor der Stadt Köln*, ECLI:EU:C:1975:34.

⁸³⁶ 30/77 *Régina v. Bouchereau*, ECLI:EU:C:1977:172.

Podle Soudního dvora z existence předchozího odsouzení pro trestný čin tak lze vycházet pouze tehdy, pokud okolnosti, které vedly k takovému odsouzení, ukazují na osobní chování, které představuje existenci skutečného a dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti. Konkrétní posouzení případu pana Bouchereau bylo na národním soudu. Obdobně v případě *Calfa*⁸³⁷ bylo stanoveno, že odsouzení pro konkrétní trestný čin (zakázané držení a užívání drog pro vlastní potřebu italské státní příslušnice v Řecku) nemůže vést automaticky k vyhoštění (doživotní vyhoštění z Řecka), aniž by byla posouzena specifika konkrétního případu. V rámci soudního přezkumu je třeba zkoumat přetrvávání dostatečně závažného ohrožení a brát v úvahu případnou pozitivní změnu situace a při vyhoštění je nutno zajistit ochranu lidských práv, konkrétně např. práva na rodinný život (srov. *Orphanopoulos a Oliveri* v kontextu drogových deliktů).

V případě *Adoui a Cornuaille*⁸³⁸ se jednalo o dvě Francouzky, které měly být belgickými úřady vyhoštěny pro výkon prostituce (pracovaly jako servírky v baru s pochybnou pověstí). Prostituce nebyla v Belgii zakázána; byl ovšem zakázán výkon některých obzvláště sociálně škodlivých aktivit. Soudní dvůr v tomto případě formuloval několik obecných závěrů, které se později promítly do čl. 32 směrnice. Kromě některých otázek procesních (právo na obhajobu, složení orgánu rozhodujícího o vyhoštění) konstatoval, že:

- stát není oprávněn vyhostit osobu pro činnosti, ve vztahu ke kterým neaplikuje na vlastní občany represivní nebo opravdová a efektivní opatření;
- osoba vyhoštěná ze země může po uplynutí rozumné doby znovu požádat o povolení k pobytu; úřady hostitelského státu musí zvážit důvody v žádosti a posoudit, zda nedošlo k materiální změně okolností, na základě kterých bylo o vyhoštění rozhodnuto;
- oznámení o důvodech pro vyhoštění nebo odmítnutí vydat povolení k pobytu musí být dostatečně podrobné a přesné, aby dotčená osoba mohla hájit své zájmy.

Komparativně lze připomenout případ *Van Duyn*, ve kterém nebylo podstatné, že dotčená organizace nebyla v Británii zakázána, a přesto bylo možno omezit vstup do země a přístup k zaměstnání pro občany jiných členských států. Z případu *Adoui a Cornuaille* však plyne, že členské státy by při použití výjimky z důvodu veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti měly vycházet z toho, zda se stejná omezení uplatní i vůči vlastním občanům (viz též *Rutili*⁸³⁹). Obdobně v případě *Jany*⁸⁴⁰ Soudní dvůr judikoval, že unijní právo sice neukládá členským státům jednotný soubor hodnot při uplatnění omezení z důvodu ochrany veřejného pořádku, stejně jako v případě *Adoui a Cornuaille* však doplnil, že **jednání nebude dostatečně závažné**, aby odůvodňovalo omezení práva vstupu a pobytu, **jestliže hostitelský stát nepřijímá vůči stejnému chování vlastních občanů represivní opatření**.

Naproti tomu v případě *Olazabal*⁸⁴¹ bylo připuštěno odlišné zacházení; podle Soudního dvora bylo přípustné, aby byl španělskému státnímu příslušníkovi, odsouzenému z únosu v souvislosti s jeho napojením na organizaci ETA, zakázán pobyt v některých francouzských departmentech sousedících s baskickým regionem. V situacích, kdy lze vůči příslušníkům jiných členských států uplatnit opatření vyhoštění nebo zákazu pobytu, lze vůči nim přijmout rovněž mírnější opatření, která představují částečné omezení jejich práva pobytu odůvodněné veřejným pořádkem, aniž by bylo nutné, aby shodná opatření mohla být uplatněna dotčným členským státem vůči jeho vlastním příslušníkům. Pokud by to Soudní dvůr nepřipustil, osoba v situaci popsané v případě by byla vyhoštěna z celého území Francie. Soudní dvůr dodal, že

⁸³⁷ C-348/96 *Calfa*, ECLI:EU:C:1999:6.

⁸³⁸ Spojené věci 115 a 116/81 *Adoui a Cornuaille v. Belgický stát*, ECLI:EU:C:1982:183.

⁸³⁹ 36/75 *Rutili v. Ministre de l'intérieur*, ECLI:EU:C:1975:137.

⁸⁴⁰ C-268/99 *Jany a další*, ECLI:EU:C:2001:616.

⁸⁴¹ C-100/01 *Oteiza Olazabal*, ECLI:EU:C:2002:712.

se musí se jednat o jednání, které je předmětem restrikcí i vůči vlastním občanům a opatření musí být proporcionální.

17.6. Použití zákazu omezení vůči vlastnímu státu

Práva opustit svůj vlastní stát se týkal případ *Jipa*.⁸⁴² Šlo o rumunského státního příslušníka, který byl v roce 2006 ještě před vstupem Rumunska do EU navrácen z Belgie do Rumunska na základě readmisní dohody; v souladu s rumunským zákonem mu měl být v následném roce uložen zákaz odebrat se do Belgie na dobu nejvýše tří let. Podle Soudního dvora by základní svobody zaručené unijním právem byly zbaveny své podstaty, pokud by členský stát původu mohl bez právoplatného odůvodnění zakázat vlastním státním příslušníkům opustit jeho území a odebrat se na území jiného členského státu. Výjimky z důvodu veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti mohou státy určovat dle vnitrostátních podmínek, ovšem jakékoli omezení musí být vykládáno restriktivně a je kontrolované unijními institucemi. Odůvodnění je třeba přijmout na základě úvah týkajících se **ochrany veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti členského státu, který opatření vydává** (tedy Rumunska) a nemůže být založeno pouze na důvodech jiného členského státu (Belgie). Proto **může být skutečnost**, že občan Unie je předmětem opatření spočívajícího v **navrácení z území jiného členského státu**, kde pobýval neoprávněně, **zohledněna** jeho členským státem původu za účelem omezení práva tohoto občana volně se pohybovat, **pouze představuje-li osobní chování** posledně uvedeného skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. V případě *Jipa*⁸⁴³ tomu tak patrně nebylo.

Z poslední doby ve vztahu k aplikaci vůči vlastnímu státu lze uvést případ *Gaydarov*,⁸⁴⁴ kdy byly napadeny bulharské předpisy, na základě kterých bylo možno až na dva roky po vykonání trestu vydat zákaz vycestování ze země v případě odsouzení za trestný čin spáchaný na území jiného státu. Pan Gaydarov byl odsouzený v Srbsku za ilegální přepravu omamných látek, kde si odpykal trest; po návratu do Bulharska mu byl vydán **zákaz vycestování**. Soudní dvůr při posuzování omezení z důvodu veřejného pořádku vyšel z požadavku posouzení osobního chování pro uplatnění výjimek; sporné rozhodnutí přijaté vůči žalobci v původním řízení je **založeno pouze na odsouzení pro trestný čin** v Srbsku bez jakéhokoli specifického posouzení osobního chování dotyčného a patrně tedy nebylo možno výjimku použít.

Zajímavý byl i případ *Aladzhov*,⁸⁴⁵ jenž se taktéž týkal bulharského občana a zákazu opustit Bulharsko z důvodu **existence daňového dluhu**. S ohledem na občanství EU má pan Aladzhov právo se dovolávat i vůči vlastnímu státu práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států a za tím účelem opustit domovský stát. Soudní dvůr zopakoval, že výjimky musí být chápány striktně a jejich dosah nemůže být určován jednostranně každým členským státem bez kontroly ze strany orgánů Unie. Nevymožení daňových pohledávek může spadat pod požadavky veřejného pořádku ovšem pouze v případě „skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, který vyplývá například z významu dotčených částek či z nezbytnosti boje proti daňovým podvodům“. Použití této výjimky však nesmí sledovat pouze hospodářské účely. Je nutno vycházet z osobního chování dotčené osoby; proto podle Soudního dvora národní zákonné „ustanovení, které by rozhodnutí o **zákazu opuštění území přiznávalo automatický charakter** pouze z důvodu existence daňového dluhu, aniž by bylo zohledněno osobní chování dotyčné osoby, neodpovídalo požadavkům unijního práva.

⁸⁴² C 33/07 *Jipa*, ECLI:EU:C:2008:396.

⁸⁴³ Ibid.

⁸⁴⁴ C-430/10 *Gaydarov*, ECLI:EU:C:2011:749.

⁸⁴⁵ C-434/10 *Aladzhov*, ECLI:EU:C:2011:750.

18. Volný pohyb kapitálu a plateb

18.1. Základní charakteristika

Jak vyplývá z čl. 26 odst. 2 SFEU, vnitřní trh zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu; v dalším textu nicméně SFEU rozlišuje mezi volným pohybem kapitálu a volným pohybem plateb. Toto rozlišení mělo význam především v minulosti, kdy byl volný pohyb plateb do značné míry umožněn, pohyb kapitálu však byl limitovaný a Soudní dvůr dokonce rozhodl, že příslušná ustanovení SFEU nemají přímý účinek;⁸⁴⁶ v minulosti tedy bylo možno vnímat volný pohyb kapitálu a plateb jako dvě samostatné svobody.

K posunu došlo teprve koncem osmdesátých let, v souvislosti s dokončováním vnitřního trhu, a to především přijetím Směrnice 88/361/EHS,⁸⁴⁷ která umožnila liberalizaci volného pohybu kapitálu, a dále pak v letech devadesátých, v důsledku přijetí Maastrichtské smlouvy, která přinesla zcela nová pravidla týkající se volného pohybu kapitálu a plateb jako nezbytnou součást vytváření Hospodářské a měnové unie, přičemž obě svobody podřídila prakticky identickému režimu. I přesto pokládáme za vhodné mezi kapitálem a platbami i nadále rozlišovat, zejména s ohledem na výjimky, které lze z těchto svobod uplatnit.

Volný pohyb kapitálu a plateb lze vnímat jako „nejmladší“ svobodu v rámci vnitřního trhu. Její fungování je nadto přímo spjato s fungováním hospodářské a měnové unie, jejíž vývoj stále pokračuje. V této kapitole se tedy zaměříme nejen na otázky spojené s touto čtvrtou svobodou vnitřního trhu, ale i na problematiku hospodářské a měnové unie a jejího vývoje.

18.2. Základní pojmy

Jako u jiných základních pojmů, primární právo neobsahuje definici ani rozlišení pojmů platby a kapitál.

Stále relevantní je v této souvislosti rozsudek Soudního dvora *Luisi a Carbone*,⁸⁴⁸ který se týkal dvou italských občanů, kteří nakoupili zahraniční měny (ve „fyzické“ podobě – bankovky a mince) v objemu vyšším, než umožňovaly tehdejší italské předpisy, za účelem jejich využití pro turistické, případně léčebné účely ve Francii a v Německu; za to byli italskými úřady potrestáni, a v následujícím soudním řízení se domáhali mimo jiné rozporu domácí legislativy s unijními pravidly o volném pohybu kapitálu a plateb. Soudní dvůr se vyjadřoval mimo jiné právě k otázce rozlišení kapitálu a plateb. Uvedl, že **platby představují (finanční) převod v rámci transakce**, kdy jedna strana poskytuje straně druhé protiplnění za zboží nebo služby, tedy že se jedná o **transfer (finanční) protihodnoty, v zásadě plnění závazku, zatímco v případě pohybu kapitálu se právě o poskytování protihodnoty nejedná**. V tomto případě pak dovedl, že „převoz“ finančních prostředků do jiných států, kde budou využity pro účely turistiky a lékařských služeb, spadá pod ustanovení o volném pohybu plateb, jehož omezení bylo už v té době zakázáno; na druhou stranu, státům musí být umožněna možnost kontrolovat, že se skutečně jedná o „převoz“ finančních prostředků za účelem platby a nejde naopak o pohyb kapitálu, který byl v té době omezen. Že se v případě „fyzického“ převozu peněz nejedná o volný pohyb kapitálu, vyplývá jednoznačně z pozdějšího rozsudku ve věci *Sanz de Lera*,⁸⁴⁹ který se týkal několika španělských občanů, kteří byli zadrženi s hotovostními částkami vysoce přesahujícími povolené limity cestou do Švýcarska, resp. do Istanbulu. V tomto případě se již zjevně nejednalo o „platbu“ a Soudní dvůr dovedl, že nešlo ani o pohyb kapitálu tak, jak jej chápe unijní právo.

⁸⁴⁶ 203/80 *Casati*, ECLI:EU:C:1981:261.

⁸⁴⁷ Směrnice Rady ze dne 24. června 1988, kterou se provádí článek 67 Smlouvy, ÚV L 178, 8. 7. 1988, s. 5.

⁸⁴⁸ 286/82 a 26/83 *Luisi a Carbone v. Ministero dello Tesoro*, ECLI:EU:C:1984:35.

⁸⁴⁹ C-163, C-165/94 a C-250/94 *Sanz de Lera a další*, ECLI:EU:C:1995:451.

Pravidla o volném pohybu kapitálu se tedy vztahují zejména na přímé investice,⁸⁵⁰ tedy investice jakékoli povahy, které provádí fyzické nebo právnické osoby a které slouží k tomu, aby vytvořily nebo udržely dlouhodobé a přímé vztahy mezi osobou, která poskytla kapitál, a podnikem, kterému je tento kapitál určen za účelem výkonu hospodářské činnosti.

Pro bližší upřesnění pojmu kapitál je dále ilustrativní příloha již zmíněné Směrnice 88/361/EHS, která obsahuje klasifikaci transakcí, představujících pohyb kapitálu, zahrnující mimo jiné přímé investice (např. vstup do jiných podniků a obchodních společností), investice do nemovitostí, operace s cennými papíry na kapitálovém trhu, úvěry, ale i dary, dědictví apod.; pod pravidla o volném pohybu kapitálu spadají i výnosy z takových investic, např. vyplácení dividend zahraniční společností.⁸⁵¹ Tento výčet ale není vyčerpávající, Soudní dvůr považoval za volný pohyb kapitálu např. i situaci, kdy osobám usazeným v jednom členském státě byly k užívání bezplatně poskytnuty automobily registrované v jiném členském státě;⁸⁵² soud v tomto případě shledal, že pravidla o volném pohybu kapitálu porušuje domácí právní úprava, která daňovým rezidentům jednoho státu, kteří si vypůjčili vozidlo registrované v jiném členském státě od tamního rezidenta, při prvním použití tohoto vozidla na silniční síti prvního státu ukládá daň v plné výši, která je splatná při registraci takového vozidla, bez ohledu na délku používání předmětného vozidla v této silniční síti a bez možnosti pro tyto osoby uplatnit právo na osvobození od daně nebo na její vrácení, pokud totéž vozidlo ani není určeno hlavně k trvalému užívání na území prvního členského státu, ani není skutečně tímto způsobem užíváno.

Z výše uvedeného je zjevné, že hranice mezi volným pohybem kapitálu (resp. plateb) na straně jedné a ostatními svobodami na straně druhé je tenká. Pokud jde o volný pohyb zboží, uvedl Soudní dvůr již v rozsudku *Thompson*,⁸⁵³ který byl vydán v souvislosti s trestním řízením vedeným proti britským občanům, kteří v rozporu s domácími předpisy dováželi a vyváželi mince z drahých kovů; soud uvedl, že pokud se (již) nejedná o zákonné platidlo, spadá přesun takových mincí pod pravidla o volném pohybu zboží.

Složitě může být rovněž **rozlišení mezi svobodou usazování, realizovanou skrze zakládání obchodních společností, a volným pohybem kapitálu**. Svoboda usazování je zásadně spojována s případy, kdy osoba z jednoho státu osobu v jiném státě skutečně kontroluje, např. vlastní 100 % jejích akcií, zatímco volný pohyb kapitálu je obecně spojen s menšinovými – nekontrolními podíly.⁸⁵⁴ Praktický význam tohoto rozlišení můžeme ukázat na případě *Scheunemann*,⁸⁵⁵ který se týkal dědické daně. Dědička stoprocentního podílu na společnosti se sídlem v Kanadě se bránila vyměření dědické daně s ohledem na to, že u společnosti se sídlem v EU by byla od daně osvobozena; dovolávala se přitom ustanovení o volném pohybu kapitálu, která platí univerzálně, nejen uvnitř EU. Soudní dvůr nicméně rozhodl, že v případě kontrolních práv na společnosti se jedná především o svobodu usazování, a pravidla o volném pohybu kapitálu se proto neuplatní; jelikož ale svoboda usazování platí toliko uvnitř EU, nemohla se jí dědička v této věci dovolávat.

Ve vztahu ke svobodě usazování konečně platí, že pravidly o volném pohybu kapitálu a plateb nejsou nijak dotčeny možnosti omezení svobody usazování (čl. 65 odst. 2 SFEU), tj. legální omezení svobody usazování nemohou být vyloučena dovoláváním se na pravidla o volném pohybu kapitálu a plateb.

18.3. Právní režim a obsah volného pohybu kapitál u plateb

⁸⁵⁰ C-112/05 *Komise v. Německo*, ECLI:EU:C:2007:623.

⁸⁵¹ C-35/98 *Verkooijen*, ECLI:EU:C:2000:294.

⁸⁵² C-578/10 a C-580/10 *Van Putten a další*, ECLI:EU:C:2012:246.

⁸⁵³ 7/78 *Thompson*, ECLI:EU:C:1978:209.

⁸⁵⁴ C-196/04 *Cadbury Schweppes and Cadbury Schweppes Overseas*, ECLI:EU:C:2006:544.

⁸⁵⁵ C-31/11 *Scheunemann*, ECLI:EU:C:2012:481.

Svoboda týkající se volného pohybu služeb a kapitálu je do značné míry nástrojem realizace dalších svobod – volný pohyb zboží by nebyl dobře možný bez umožnění přeshraničních plateb, realizovat svobodu usazování v jiném státě by byl obtížný bez převodu určitých hodnot do takového státu, a podobně. Proto, jak jsme viděli již výše, se v takových případech použijí primárně pravidla týkající se těchto “hlavních“ svobod.

Stejně jako u jiných svobod, i u volného pohybu kapitálu musí být přítomen **přeshraniční prvek**. To ovšem neznamená, že zúčastněné osoby se musí nacházet v různých státech; jak Soudní dvůr dovodil ve věci *Block*,⁸⁵⁶ pokud osoba usazená v Německu zdědí od osoby rovněž usazené v Německu peněžité nároky vůči finanční instituci se sídlem ve Španělsku, lze se ve vztahu k dědické dani dovolávat ustanovení o volném pohybu kapitálu.

Specifikem volného pohybu kapitálu a plateb naopak je, že se jedná o **svobodu univerzální, tj. nesmí docházet k jeho omezování nejen mezi členskými státy EU navzájem, ale ani mezi nimi a třetími zeměmi**, což souvisí zejména s celkovou globalizací světové ekonomiky, jakož i snahou umožnit, aby unijní finanční instituce mohly volně působit nejen v evropském, ale celosvětovém kontextu. Níže popsaná pravidla tedy platí (až na některé specifické výjimky) ve stejném rozsahu mezi členskými státy EU navzájem i ve vztahu k třetím zemím.⁸⁵⁷

Pravidla o volném pohybu plateb mají přímý účinek,⁸⁵⁸ stejně jako (ve své post-maastrichtské podobě) pravidla o volném pohybu kapitálu.⁸⁵⁹

Podstatou volného pohybu kapitálu a plateb je zákaz veškerých jeho omezení (čl. 63 SFEU), ať už ze strany státu cíle investice nebo platby (jak tomu bylo např. ve věci *Albore*,⁸⁶⁰ kde Itálie vyžadovala u osob z jiných států předběžný souhlas s nákupem nemovitostí ve vojensky významných lokalitách), tak státu původu (jak tomu bylo např. ve věci *Sandoz*,⁸⁶¹ kde rakouské daňové předpisy stanovily méně výhodné podmínky pro úvěry pocházející z jiných států).

Stejně jako u ostatních svobod, i zde jsou **zakázána především opatření diskriminující** (srov. např. výše uvedený případ *Albore*, vyžadující povolení k investici pouze po zahraničních osobách, nebo případ *Komise v. Portugalsko*,⁸⁶² který se týkal zákazu nabytí vyšší podíl v určitých portugalských podnicích pro zahraniční osoby). Zakázaná diskriminace může směřovat i proti vlastním občanům, jak tomu bylo např. v případě *Komise v. Belgie*,⁸⁶³ kde Belgie uvedla své dluhopisy na německém kapitálovém trhu, zakázala však jejich nákup belgickými občany (údajně z daňových důvodů). Vedle uvedených případů přímé diskriminace je samozřejmě zakázána rovněž diskriminace nepřímá, jak potvrzuje např. rozsudek ve věci *Hollman*,⁸⁶⁴ kde soudní dvůr odsoudil španělský systém zdanění kapitálových příjmů, který vyměřoval nižší daň pro daňové rezidenty.

Zakázána jsou rovněž opatření, která, byť aplikována nerozdílně, mohou volný pohyb omezit. Tak tomu bylo např. v již zmíněném případě *Komise v. Portugalsko*,⁸⁶⁵ kde, vedle výše popsaných diskriminačních pravidel pro zahraniční investice, byl za neslučitelný s volným pohybem kapitálu shledán i požadavek na souhlas Ministerstva financí s nabytím více než 10 % podílu v určitých obchodních společnostech. Obdobně prohlásil Soudní dvůr ve

⁸⁵⁶ C-67/08 *Block*, ECLI:EU:C:2009:92.

⁸⁵⁷ C-101/05 *Skattenverket v. A*, ECLI:EU:C:2007:804.

⁸⁵⁸ 286/82 a 26/83 *Luisi a Carbone v. Ministero dello Tesoro*, ECLI:EU:C:1984:35.

⁸⁵⁹ C-163, C-165/94 a C-250/94 *Sanz de Lera a další*, ECLI:EU:C:1995:451.

⁸⁶⁰ C-423/98 *Albore*, ECLI:EU:C:2000:401

⁸⁶¹ C-439/97 *Sandoz*, ECLI:EU:C:1999:499.

⁸⁶² C-367/98 *Komise v. Portugalsko*, ECLI:EU:C:2002:326.

⁸⁶³ C-478/98 *Komise v. Belgie*, ECLI:EU:C:2000:497.

⁸⁶⁴ C-443/06 *Hollman*, ECLI:EU:C:2007:600.

⁸⁶⁵ C-367/98 *Komise v. Portugalsko*, ECLI:EU:C:2002:326.

věci *Komise v. Itálie*⁸⁶⁶ za nedovolené omezení volného pohybu kapitálu privatizační předpis, který stanovil, že se pozastavují hlasovací práva spojená s účastí na společnostech působících v oblasti energetiky, pokud je taková účast nabyta podnikem, který je v dominantním postavení; podle Soudního dvora nebylo toto omezení proporcionální cílům, které jím byly sledovány. Známy je rovněž případ *Trummer a Mayer*,⁸⁶⁷ ve kterém německý občan prodával rakouskému občanovi nemovitost v Rakousku za částku vyjádřenou v tehdejších německých markách, zajištěnou zástavou; rakouský soud nicméně odmítl zástavní právo zapsat s tím, že jeho hodnota musí být vyjádřena v národní měně. Toto pravidlo, jakkoliv platilo pro všechny stejně, nicméně znevýhodňovalo finanční operace v jiných měnách, a tedy zásadně pocházející ze zahraničí, a Soudní dvůr je tedy shledal nedovoleným.

18.4. Nepřípustná omezení volného pohybu kapitálu a plateb

V minulosti sloužila ustanovení o volném pohybu kapitálu a plateb zejména k odstranění různých omezení pro vlastní přeshraniční pohyb hodnot (např. výše uvedený případ *Sanz de Lara*), pro různé povolovací režimy (např. výše uvedený případ *Albore*) a podobně.

Řada případů se týkala rovněž tzv. **zlatých akcií**, tedy situací, kdy si typicky stát při privatizaci jím původně kontrolovaných obchodních společností v nich ponechá podíl, s kterým jsou spojená práva (typicky hlasovací) neodpovídající velikosti tohoto podílu. Z velkého množství obdobných případů můžeme poukázat např. na *Komise v. Portugalsko*,⁸⁶⁸ který se týkal státní účasti na společnosti Portugal Telecom, ve které byl podíl státu, byť se pohyboval jen v tisícinách celkového počtu akcií, spojen se zvláštními právy, mimo jiné na obsazení třetiny představenstva a právu veta vůči některým strategickým rozhodnutím společnosti. Tato pravidla sice volnému pohybu kapitálu – tedy investicím do společnosti Portugal Telecom, přímo nebránila, podle Soudního dvora je však činila méně atraktivními, neboť potenciální investor by mohl být odrazován tím, že s jeho podílem nebude spojeno proporcionální právo na řízení společnosti, a v důsledku by tak mohla od investice odrazovat. V současnosti se týkající se volného pohybu kapitálu týkají především daňových pravidel, včetně daně dědické,⁸⁶⁹ daně z nemovitostí,⁸⁷⁰ zdanění dividend,⁸⁷¹ odpisů⁸⁷² apod., může se ale jednat i daňovou odečitatelnost darů.⁸⁷³

Společným rysem judikatury týkající se zdanění je, že za rozporné s unijním právem chápe Soudní dvůr jen tak ustanovení, která jsou diskriminační, jak vyplývá z výše uvedených příkladů. Naopak ve věci *van Hilten*,⁸⁷⁴ kde daňová pravidla diskriminační prvek neobsahovalo, porušení shledáno nebylo. Jednalo se o dědickou daň týkající se zejména nemovitostí v Nizozemí vyměřenou pozůstalým po osobě, která se z Nizozemí několik let před smrtí odstěhovala; podle holandských předpisů se v takových případech vyměřuje daň podle stejných pravidel, jako by k přestěhování nedošlo, pokud zůstavitel zemře dříve než deset let po odstěhování. Podle Soudního dvora se sice v případě dědění jedná o pohyb kapitálu, v tomto případě však nebyl žádným způsobem omezen jeho přeshraniční pobyt,

⁸⁶⁶ C-174/04 *Komise v. Itálie*, ECLI:EU:C:2005:350.

⁸⁶⁷ C-222/97 *Trummer a Mayer*, ECLI:EU:C:1999:143.

⁸⁶⁸ C-171/08 *Komise v. Portugalsko*, ECLI:EU:C:2010:412.

⁸⁶⁹ Např. C-11/07 *Eckelcamp*, ECLI:EU:C:2008:489; jednalo se o diskriminaci spojenou s bydlištěm zůstavitele.

⁸⁷⁰ Např. C-451/05 *ELISA*, ECLI:EU:C:2007:594; v tomto případě byly příjmy pocházející z nemovitosti umístěné v zahraničí zdaněny více, než by tomu bylo u nemovitostí domácích.

⁸⁷¹ Např. C-315/02 *Lenz*, ECLI:EU:C:2004:446; v tomto případě byla rakouskými předpisy stanovena výhodnější pravidla pro kapitálové příjmy – dividendy pocházející ze společností registrovaných v Rakousku než ze společností zahraničních.

⁸⁷² C-35/08 *Busley und Cibrian Fernandez*, ECLI:EU:C:2009:625; jednalo se o výhodnější německá pravidla pro odpisování u nemovitostí nacházejících se v Německu

⁸⁷³ Např. C-318/07 *Persche*, ECLI:EU:C:2009:33; jednalo se o německé předpisy, které neumožňovaly daňový odečet darů pro charitativní organizace umístěné v zahraničí.

⁸⁷⁴ C-513/03 *van Hilten-van der Heijden*, ECLI:EU:C:2006:131.

neboť nijak neodrazuje od investování nizozemských osob v jiných státech ani osob jiných států v Nizozemí ani nesnižuje hodnotu dědictví v případě odchodu zůstavitele do jiného státu.

18.5. Výjimky ze zákazu omezení volného pohybu kapitálu a plateb

Zatímco u ostatních třech svobod Vnitřního trhu jsme se, pokud jde o výjimky, setkávali s poměrně omezeným výčtem přípustných výjimek obsažených přímo v SFEU, doplněným o judikaturou rozvedené výjimky z důvodu „kategorického požadavku veřejného zájmu“, v případě volného pohybu kapitálu a plateb jsou obě tyto kategorie výjimek do značné míry obsaženy přímo v primárním právu.

Zprvé, stejně jako u ostatních základních svobod, i u volného pohybu kapitálu a plateb je výjimka přípustná „obecně“ z důvodu **veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti**,⁸⁷⁵ s ohledem na podstatu kapitálu a plateb zde již SFEU – na rozdíl od volného pohybu zboží, osob a služeb – nehovoří o veřejném zdraví. Tyto důvody jsou však vykládány úzce, jak je patrné např. z již zmíněného rozhodnutí *Albore*, kde Soudní dvůr nepokládal za přiměřené, aby bylo ve vojensky citlivých lokalitách vyžadováno předchozí povolení státu pro nákup nemovitostí obecně u všech cizinců, ale nikoliv u vlastních občanů. I pokud je sledován zjevně legitimní cíl, musí být k jeho dosažení přijaty co nejméně omezující opatření, která musí být zcela jasně formulována. Tak tomu nebylo např. ve věci *Scientology International*,⁸⁷⁶ kde francouzské předpisy vyžadovaly předchozí povolení pro přímé investice, které představují riziko pro veřejný pořádek a bezpečnost, aniž by tato kritéria blíže vymezily; Soudní dvůr pokládal tento důvod za obecně přípustný, opatření jako celek však označil za odporující unijnímu právu, neboť předmětné předpisy byly formulovány zcela vágně a neurčitě. Tohoto ustanovení se naopak úspěšně dovolával Kypr v souvislosti s omezením „vývozu“ kapitálu v souvislosti s řešením tamní finanční krize v roce 2013.

Zadruhé, **pro zajištění fungování daňové soustavy** jednotlivých států někdy může být nezbytné rozlišení příjmů podle jejich zdroje, resp. podle bydliště či sídla daňového poplatníka či podle místa, investice, jakkoliv mohou být taková ustanovení potenciálně diskriminační. Unijní právo proto členským státům umožňuje v daňových předpisech **rozlišovat mezi daňovými poplatníky podle místa bydliště nebo podle místa, kde je jejich kapitál investován**,⁸⁷⁷ za podmínky, že se nejedná o prostředek svévolné diskriminace ani zastřené omezování volného pohybu kapitálu a plateb.⁸⁷⁸

Takové rozlišování tedy není bez dalšího přípustné, naopak je možné jen výjimečně. K jeho uplatnění dojde typicky tam, kde rozdílná pravidla dopadají na objektivně odlišné situace. Tak tomu bylo např. ve věci *Blanckaert*.⁸⁷⁹ Pan Blanckaert, Belgičan, vlastnil nemovitost v Holandsku, za jejímž pronájmem realizoval tam zdanitelný příjem; v rámci daňového řízení pak zpochybňoval právní úpravu, která daňovým rezidentům umožňovala odčíst z příjmu náklady na sociální pojištění, které ovšem neplatil v Nizozemí v souvislosti s příjmem za pronájem předmětné nemovitosti, ale v Belgii v souvislosti se svými „hlavními“ příjmy. Soudní dvůr došel k závěru, že rozlišení nebylo založeno na daňové rezidenci, ale na otázce, zda jsou dotčené osoby součástí holandského systému sociálního zabezpečení, a na takové rozlišení lze vztáhnout příslušnou výjimku.

Domácí pravidla ale budou obvykle dopad na situace, které srovnatelné jsou, jako např. v již zmíněné věci *Persche*, kde německé předpisy umožňovaly daňový odečet jen v souvislosti s darem pro německé charitativní organizace. V takovém případě musí členský stát doložit

⁸⁷⁵ Čl. 65 odst. 1 písm. b) SFEU

⁸⁷⁶ C-54/99 *Église de scientologie*, ECLI:EU:C:2000:124.

⁸⁷⁷ Čl. 65 odst. 1 písm. a) SFEU

⁸⁷⁸ Čl. 65 odst. 3 SFEU

⁸⁷⁹ C-512/03 *Blanckaert*, ECLI:EU:C:2005:516.

legitimní důvod, který ho k takovému rozlišení vede. Ilustrativní může být v tomto případě rozsudek *Santander Asset Management*,⁸⁸⁰ ve kterém Soudní dvůr shledal rozpor s unijním právem u francouzské právní úpravy, která stanovila zdanění dividend vnitrostátního původu srážkovou daní, pokud plynou subjektům kolektivního investování do převoditelných cenných papírů, které jsou rezidenty v jiném členském státě, zatímco takové dividendy jsou od daně osvobozeny v případě subjektů kolektivního investování do převoditelných cenných papírů, které jsou rezidenty v prvně uvedeném státě; v případě obou kategorií poplatníků se tedy evidentně jednalo o srovnatelnou situaci, žádný z důvodů, které francouzská vláda na podporu této právní úpravy předložila. Nepřijatelný tak byl např. argument, že francouzská vláda usilovala o spravedlivé rozdělení daňové pravomoci mezi jednotlivé členské státy, neboť daňové zatížení dopadající výhradně na nerezidenty tomu zjevně žádným způsobem nenapomáhá, ani tvrzení, že dané ustanovení je nezbytné pro účely daňové kontroly, neboť s ní žádným relevantním způsobem nesouvisí.

Motivace státu k omezení volného pohybu rovněž nesmí být čistě ekonomická. Tak tomu bylo např. ve věci *Verkooijen*,⁸⁸¹ kde Soudní dvůr prohlásil za nepřipustnou nizozemskou právní úpravu, která osvobozovala od daně dividendové příjmy společníků – fyzických osob, pokud jim dividendy vyplácela nizozemská společnost; důvod spočívající ve snaze o zatraktivnění investic v Nizozemí nebyl shledán dostatečným.

Zatřetí, specificky volného pohybu kapitálu a plateb se týká rovněž právo států učinit všechna **nezbytná opatření, jež by zabránila porušování vnitrostátních právních předpisů zejména v oblasti daňového práva a dohledu nad finančními institucemi, případně stanovit postupy pro ohlašování pohybu kapitálu pro účely správní či statistické**,⁸⁸² opět za podmínky, že se nejedná o prostředek svévolné diskriminace ani zastřené omezování volného pohybu kapitálu a plateb.⁸⁸³ Je třeba zdůraznit, že v tomto případě se nejedná o uzavřený výčet a jedná se tedy v důsledku o období pravidla o naléhavých důvodech obecného zájmu, známého z judikatury vztahující se k ostatním svobodám vnitřního trhu.

Jako příklad, kdy Soudní dvůr akceptoval tento důvod pro omezení volného pohybu kapitálu, může sloužit jeho rozhodnutí ve věci *Sandoz*.⁸⁸⁴ Jednalo se o předpis zdaňující přijetí úvěru rakouskou společností od společnosti belgické, které podle belgického práva dani nepodléhalo; podle Soudního dvora se jednalo o legitimní opatření zaměřené proti daňovým únikům, týkající se nediskriminačně všech rakouských daňových rezidentů.

Omezení je možné i z důvodu **udržení koherence daňového systému**, a to dokonce i pokud omezující opatření působí jako diskriminační. Tak tomu bylo např. ve věci *Komise v. Belgie*,⁸⁸⁵ která se týkala vlámských předpisů, podle kterých může být na poplatek splatný při koupi domu určeného k vlastnímu bydlení započten na daň takový poplatek zaplacený již v minulosti, ovšem jen ve vztahu k domu pořizovanému ve Flandrech; toto pravidlo bylo ovšem nezbytné k tomu, aby osoba za dům k vlastnímu bydlení platila takový poplatek jen jednou, a Soudní dvůr jej akceptoval.

Výjimka nemusí být zdůvodněna jen daňovými důvody. Za přijatelné tak Soudní dvůr považoval např. rakouské předpisy, které vyžadovaly před investicí do zemědělské půdy souhlas, jehož předmětem mělo být zachování zemědělského společenství, udržitelného obhospodařování půdy apod.⁸⁸⁶

⁸⁸⁰ C-338/11 až C-347/11 *Santander Asset Management SGIIC*, ECLI:EU:C:2012:286.

⁸⁸¹ C-35/98 *Verkooijen*, ECLI:EU:C:2000:294.

⁸⁸² Čl. 65 odst. 1 písm. b) SFEU.

⁸⁸³ Čl. 65 odst. 3 SFEU.

⁸⁸⁴ C-439/97 *Sandoz*, ECLI:EU:C:1999:499.

⁸⁸⁵ C-250/08 *Komise v. Belgie*, ECLI:EU:C:2011:793.

⁸⁸⁶ C-452/01 *Ospelt a Schlössle Weissenberg*, ECLI:EU:C:2003:493.

Poněkud odchylné výjimky mohou být dále použity **ve vztahu k volnému pohybu kapitálu z a do třetích zemí**. Povolená jsou zaprvé „**historická**“ omezení, která existovala ke konci roku 1993 (resp. ke konci roku 1999, pokud jde o opatření přijatá v Bulharsku, Estonsku a Maďarsku).⁸⁸⁷ Za pozornost stojí, že Soudní dvůr tuto výjimku nevztahuje jen k pravidlům formálně existujícím v daném období, ale i následným „přeformulovaným“ předpisům, které jsou založeny na stejných principech, za podmínky, že omezení platilo po celou dobu a nebylo „znovuzavedeno“. Tak tomu bylo např. ve věci *Holböck*,⁸⁸⁸ která se týkala rakouských daňových pravidel, podle kterých byly dividendy z domácích společností zdaněny poloviční sazbou než dividendy ze společností ze třetích zemí (v tomto případě se jednalo o Švýcarsko). Předmětné předpisy přitom byly novelizovány i v roce 1996, Soudní dvůr však použitelnost výjimky akceptoval.

Unijní právo ovšem umožňuje i **zavedení nových omezujících opatření vůči třetím státům**. Jejich přijetí je ale zásadně podrobena zvláštní legislativní proceduře, a to **jednomyslnému souhlasu Rady po konzultaci s Evropským parlamentem**.⁸⁸⁹ Pokud by Rada takové omezení nepřijala, může být výjimečně přijato členským státem, ovšem toliko v daňové oblasti a se souhlasem Komise; pokud by Komise toto rozhodnutí o slučitelnosti omezujících opatření s unijním právem do třech měsíců, může jednomyslně rozhodnout Rada.⁸⁹⁰ Konečně, pokud by pohyb kapitálu z či do třetích zemí způsoboval nebo hrozil způsobit **vážné poruchy fungování hospodářské a měnové unie**, může Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropskou centrální bankou za výjimečných okolností přijmout nezbytná ochranná opatření, a to nejdéle na dobu šesti měsíců.⁸⁹¹

Pro úplnost je třeba v souvislosti s omezením pohybu kapitálu a plateb třeba doplnit, že o jejich zavedení může být rozhodnuto i na základě jiných částí SFEU, a tedy za primárně jiným účelem. Tak je např. umožněno v zájmu **předcházení terorismu a souvisejícím činnostem a boje proti nim** zmrazit na základě čl. 75 SFEU některé peněžní prostředky, finanční aktiva a hospodářské výhody.⁸⁹² Obdobně může docházet k zavedení obchodního embarga na některé státy, a to zásadně **na základě politiky OSN**.⁸⁹³ Omezující opatření byla přijata rovněž v zájmu **zabránění tzv. praní špinavých peněz**, a to na základě „obecně harmonizačního“ čl. 114 SFEU.⁸⁹⁴

18.6. Hospodářská a měnová unie

18.6.1. Vznik hospodářské a měnové unie

O vytvoření společné měny členských států tehdejšího EHS se vedly úvahy již od konce šedesátých let. V sedmdesátých letech se nicméně pozornost členských států v měnové oblasti zaměřila na stabilizaci směnných kurzů. Výkyvy měnových kurzů různých zemí totiž negativně ovlivňují obchod mezi nimi, a snaha o přinejmenším koordinaci měnové politiky byla vždycky součástí úsilí o efektivní fungování vnitřního trhu. Původně nevhodným měnovým fluktuacím bránil tzv. Bretonwoodský systém, v rámci kterého byl jednotlivé měny

⁸⁸⁷ Čl. 64 odst. 1 SFEU.

⁸⁸⁸ C-157/05 *Holböck*, ECLI:EU:C:2007:297.

⁸⁸⁹ Čl. 64 odst. 3 SFEU.

⁸⁹⁰ Čl. 65 odst. 4 SFEU.

⁸⁹¹ Čl. 66 SFEU.

⁸⁹² Na základě tohoto ustanovení bylo přijato např. nařízení Rady (ES) č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládínem, sítí Al-Kajdá a Talibanem.

⁸⁹³ Srov. čl. 29 SEU a čl. 215 SFEU a např. rozhodnutí Rady 2010/127/SBZP o omezujících opatřeních vůči Eritrei.

⁸⁹⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1889/2005 o kontrolách peněžní hotovosti vstupující do Společenství nebo je opouštějící.

pevně vázány na americký dolar, který sám byl fixován na zlato; tento systém nicméně v roce 1971 zanikl.

Jeho nástupcem byl **tzv. měnový had**, tedy systém, kdy jednotlivé měny členských států tehdejšího EHS na sebe zůstaly napojeny a tyto státy se dohodly na společných intervencích, které by fluktuace kurzu udržely pod 2,25 %. Kvůli tlaku na měny některých států však byl i tento model dlouhodobě neudržitelný a v roce 1979 jej nahradil **tzv. Evropský měnový systém** (EMS – *European Monetary System*), v rámci kterého vznikla košová měnová jednotka (tedy nikoliv nová měna) ECU (*European Currency Unit*) pro zúčtování mezinárodních operací, vůči které se se členské státy zavázaly udržovat stabilní kurz svých měn, opět s fluktuací do 2,25 %; takto nastavený systém směnných kurzů byl znám jako Evropský mechanismus směnných kurzů (ERM – *European Exchange Rate Mechanism*). Ani tento mechanismus, který se postupně ocitl pod silným tlakem (některé země z něj musely vystoupit), nebyl trvale udržitelný, flukтуаční pásmo se rozšířilo až na 15 %, a státy tehdejších EHS tak koncem osmdesátých let začaly připravovat vznik nové měny, která by jejich národní měny definitivně nahradila.

Cesta k zavedení eura jako společné měny byla zahájena Evropskou radou v Hannoveru v roce 1988, kde byla vytvořena zvláštní pracovní skupina, kterou vedl tehdejší předseda Komise Jacques Delors a která měla nastínit konkrétní kroky nezbytné k zavedení společné měny. Na základě tzv. Delorovy zprávy pak Evropská rada v Madridu v roce 1989 dohodla tři etapy uskutečňování měnové unie. **První etapa, trvající do konce roku 1993**, byla v podstatě přípravná a spočívala, vedle členství v ERM, v odstraňování překážek na vnitřním trhu, zejména v usnadňování volného pohybu kapitálu a plateb. **Druhá etapa, trvající do konce roku 1998**, již byla založena na změnách primárního práva, které přinesla Maastrichtská smlouva. Koordinace hospodářských a měnových politik členských států se prohloubila, nadto byl zřízen Evropský měnový institut, jakýsi předchůdce Evropské centrální banky. V roce 1995 rozhodla Evropská rada v Madridu, že názvem nové měny bude „euro“. **Třetí fáze se týkala vlastního zavedení eura jako samostatné měny v roce 1999**, zejména na základě nařízení o zavedení eura.⁸⁹⁵ V členských zemích eurozóny se pak euro stalo **zákonným platidlem po přechodném období v roce 2002**, kdy jejich dosavadní národní měny nahradilo euro, včetně „fyzických“ mincí a bankovek.

Státy, ve kterých euro nahradilo jejich dosavadní národní měny, tvoří **tzv. euroskupinu**. Jejimi členy je v současné době 19 států. Prvních 11 států do ní vstoupilo již v roce 1999 (Belgie, Rakousko, Finsko, Francie, Itálie, Irsko, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Portugalsko a Španělsko), v roce 2001 Řecko, v roce 2007 Slovinsko, v roce 2008 Kypr a Malta, v roce 2009 Slovensko, v roce 2011 Estonsko, v roce 2014 Lotyšsko a konečně v roce 2015 Litva.

18.6.2. Podmínky přijetí eura

Podmínkou pro to, aby členský stát mohl přijmout euro jako svou měnu a stal se tak členem eurozóny, je plnění **tzv. maastrichtských kritérií** (nebo obecně konvergenčních kritérií).⁸⁹⁶ Ty zahrnují požadavky na měnovou (monetární) a rozpočtovou (fiskální) politiku, a to

- cenová stabilita (**inlace**), tedy požadavek, aby průměrná míra inflace nepřekročila v období jednoho roku o více než 1,5 procentního bodu průměrnou roční míru inflace třech států s její nejnižší mírou;
- stav veřejných financí, resp. jejich udržitelnost, tedy že veřejné rozpočty nevykazují **tzv. nadměrný schodek**,⁸⁹⁷ konkrétně, že poměr schodku veřejných rozpočtů

⁸⁹⁵ Nařízení Rady (ES) č. 974/98 ze dne 3. května 1998 o zavedení eura.

⁸⁹⁶ Čl. 140 SFEU a Protokolu č. 13 o kritériích konvergence.

⁸⁹⁷ Čl. 126 SFEU a Protokol č. 12 o postupu při nadměrném schodku.

k hrubému domácímu produktu nepřekračuje 3 % a poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu nepřekračuje 60 %;

- nízká **kurzová fluktuace** domácí měny vůči euru, tedy účast v ERM II (viz níže) po dobu dvou let; a
- **stabilita dlouhodobých úrokových sazeb**, tedy požadavek, aby průměrná dlouhodobá úroková sazba nepřekročila v období jednoho roku o více než 2 procentní body průměr těchto hodnot u třech nejúspěšnějších států.

Členské státy, které euro jako svou měnu nepřijaly, jsou označovány jako „členské státy, na které se vztahuje výjimka“ (čl. 139 SFEU); jak sám tento pojem napovídá, právní režim „výjimky“ má podobu přechodného stavu, který bude po splnění maastrichtských kritérií ukončen vstupem do eurozóny. Z toho existuje výslovná „trvalá“ výjimka pro Dánsko⁸⁹⁸ a Velkou Británii.⁸⁹⁹

Plnění maastrichtských kritérií ze strany států, na které se vztahuje výjimka, posuzuje Rada, které podávají nejméně jednou za dva roky zprávu Komise a Evropská centrální banka. Na návrh Komise, s doporučením kvalifikované většiny států eurozóny a po projednání s Evropským parlamentem a v Evropské radě může Rada kvalifikovanou většinou rozhodnout, že určitý stát maastrichtská kritéria splňuje, což automaticky zahajuje proces jeho přijetí eura, včetně „definitivního“ stanovení směnného kurzu (čl. 140 SFEU).

Za účelem plnění kritéria nízké kurzové fluktuace funguje mechanismus ERM II (*European Exchange Rate Mechanism*) jako nástupce dřívějšího ERM, díky němuž má dojít k zafixování sazeb a udržování jejich fluktuace v pásmu 15 %; před přijetím eura je třeba toto zafixování po dobu dvou let. V současné době je součástí tohoto systému jen dánská koruna, a to již od roku 1999; Dánsko má ovšem výjimku pro vstup do eurozóny (viz shora). Další státy do něj zatím nevstoupily, ať už proto, že neplní jiná maastrichtská kritéria nebo proto, že si přijetí eura nepřejí (např. Švédsko).

18.6.3. Institucionální zajištění hospodářské a měnové unie

Za unijní měnovou politiku odpovídá tzv. **Evropský systém centrálních bank** (dále též „ESCB“), který je tvořen Evropskou centrální bankou (dále též „ECB“) národními centrálními bankami států, jejichž měnou je euro.⁹⁰⁰ Rozhoduje prostřednictvím orgánů ECB (čl. 129 SFEU), tedy Výkonné rady, složené z jejího prezidenta, viceprezidenta a čtyř dalších členů, a především Rady guvernérů, složené z členů Výkonné rady a guvernérů národních centrálních bank členských států, jejichž měnou je euro (čl. 283 SFEU); právě **Rada guvernérů činí většinu rozhodnutí týkajících se měnové unie**. Zástupci národních bank všech členských států, nejen tedy těch z eurozóny, se setkávají v rámci Generální rady, složené z prezidenta a viceprezidenta ECB a guvernérů centrálních bank všech členských států EU.

Z hlediska koordinace hospodářských politik členských států má klíčový význam tzv. euroskupina, tedy jakási „užší Rada“, setkání ministrů financí zemí, jejichž měnou je euro, za účasti Komise a ECB; předseda euroskupiny je podobně jako předseda Evropské rady volen na dva a půl roku.⁹⁰¹ Rozhodnutí této skupiny má obrovský faktický vliv na rozhodování všech ekonomických otázek EU, euroskupina se schází před zasedáním Rady a všechny ekonomické otázky tak fakticky „předjednává“.

⁸⁹⁸ Protokol č. 16 o některých ustanoveních týkajících se Dánska.

⁸⁹⁹ Protokol č. 15 o některých ustanoveních týkajících se Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku.

⁹⁰⁰ Čl. 127 a čl. 282 SFEU a Protokol č. 4 o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky.

⁹⁰¹ Čl. 137 SFEU a Protokol č. 14 o euroskupině.

Na podporu koordinace politik členských států v rozsahu potřebném pro fungování vnitřního trhu byl dále zřízen Hospodářský a finanční výbor s převážně konzultativní působností, do kterého každý členský stát, Komise a ECB jmenuje po dvou členech (čl. 134 SFEU).

18.6.4. Základní principy fungování hospodářské a měnové unie

Podstatou Hospodářské a měnové unie je jednak provádění jednotné (tedy na unijní úrovni) měnové a devizové politiky a jednak úzká koordinace hospodářských politik členských států; je založena na dodržování zásady stabilních cen, zdravých veřejných financí a měnových podmínek a trvale udržitelné platební bilance (čl. 119 SFEU). Jak vyplývá už z Delorsovy zprávy, Hospodářská a měnová unie se musí opírat o čtyři „pilíře“, a to volný pohyb kapitálu a plateb, existenci jednotné měny, kontrolu nad národní fiskální politikou, zejména pokud jde o nadměrné rozpočtové deficity, a koordinaci domácích hospodářských politik.

Pokud jde zaprvé o měnovou politiku, **hlavním úkolem ESCB je udržovat cenovou stabilitu**; za tím účelem vymezuje a provádí unijní měnovou politiku, provádí devizové operace, drží a spravuje oficiální devizové rezervy členských států a podporuje plynulé fungování platebních systémů (čl. 127 SFEU). Výlučně ECB pak má právo povolovat vydávání eurobankovek; i když euromince mohou vydávat členské státy, objem jejich emise vyžaduje schválení ECB (čl. 128 SFEU). S ohledem na citlivost měnové politiky jsou velmi přísné požadavky na nezávislost celého ESCB, tedy nejen pokud jde o ECB, ale i o národní centrální banky (čl. 130 a 131 SFEU).

Pokud jde zadruhé o hospodářskou a zejména o **fiskální politiku**, zavádí unijní právo vedle obecného požadavku na spolupráci a úzkou koordinaci jednotlivých členských států dva speciální nástroje, a to jednak **proceduru mnohostranného dohledu** (*mutual surveillance procedure*), jednak **proceduru nadměrných schodků** (*excessive deficit procedure*).

Základem procedury mnohostranného dohledu (čl. 121 SFEU) je doporučení Rady vymezující hlavní směry (*broad guidelines*) hospodářských politik členských států a Unie. Jedná se o poměrně složitý postup, kdy je návrh Rady, přijatý na základě doporučení Komise, projednán Evropskou radou, a Radou definitivně přijat až na základě závěrů Evropské rady. Rada pak na základě zpráv překládaných Komisí sleduje hospodářský vývoj v každém členském státě a v Unii a jeho soulad s přijatými hlavními směry. V případě nesouladu s hlavními směry nebo ohrožení řádného fungování hospodářské a měnové unie se může Komise na dotyčný stát obrátit s varováním a Rada přijmout (na návrh Komise vůči tomuto státu nezbytná doporučení).

Míra dohledu i oprávnění unijních orgánů v rámci procedury nadměrného schodku (čl. 126 SFEU) už je významnější. V souladu s tzv. maastrichtskými kritérii mají členské státy povinnost udržovat poměr schodku svého rozpočtu k hrubému domácímu produktu do 3 % a poměr svého celkového veřejného dluhu k HDP do 60 %. Komise plnění těchto kritérií sleduje a pokud je členský stát neplní, vypracuje zprávu, kterou se stanoviskem Hospodářského a finančního výboru předkládá Radě, která může rozhodnout, zda u předmětného státu existuje nadměrný schodek; pokud ano, přijme současně na návrh Komise doporučení, jak a v jaké lhůtě tuto situaci ukončit. Pokud se takový stát doporučeními neřídí, může Rada rozhodnout o výzvě, aby ve stanovené lhůtě učinil konkrétní opatření ke snížení schodku. Pokud předmětný stát nepřijme žádná účinná opatření ani poté, může Rada vyzvat členský stát, aby před vydáním obligací nebo jiných cenných papírů zveřejnil dodatečné informace, které Rada určí, vyzvat Evropskou investiční banku, aby vůči takovému státu přehodnotila svou úvěrovou politiku, nebo tento stát vyzvat, aby u Unie jako určitou formu sankce složil neúročný vklad v Radou stanovené výši.

Fungování těchto nástrojů doplňuje tzv. **Pakt stability a růstu** (*Stability and Growth Pact – SGP*). Jeho základem je rezoluce Evropské rady z roku 1997⁹⁰² doplněná o dvě nařízení Rady;⁹⁰³ první nařízení se týká zejména informací, které musí státy pravidelně poskytovat, jakož i strategií zaměřených na stabilitu svých veřejných financí, které mají vytvářet, zatímco nařízení druhé upřesňuje postup při shledání nadměrného schodku, včetně ukládání sankcí.

Zatěžkávací zkouška pro Pakt stability a růstu přišla v roce 2003, kdy i přes konstatování nadměrného deficitu mimo jiné u Francie a Německa se Rada rozhodla vůči těmto zemím v proceduře nadměrného deficitu nepokračovat; toto rozhodnutí Rady shledal Soudní dvůr nezákonným.⁹⁰⁴ Obě nařízení byla následně v roce 2005 novelizována a pravidla pro shledání nadměrného deficitu poněkud rozvolněna.

V souvislosti s finanční krizí, která po roce 2008 zasáhla řadu zemí eurozóny, došlo k úpravě a podstatnému zpřísnění pravidel o rozpočtové odpovědnosti. Jejich základem je **Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii** (*Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union – TSCG*, známá též jako „**Fiscal Compact**“), podepsané členskými státy EU v roce 2012 (s výjimkou Velké Británie; Česká republika se připojila v roce 2014, smlouva však dosud nebyla ratifikována).⁹⁰⁵ Zjednodušeně řečeno, členské státy se zavazují k vyrovnanému rozpočtu a k tomu, že v případě odchylky automaticky přistoupí k stabilizačním opatřením (tzv. dluhová brzda), přičemž tato pravidla mají být součástí jejich práva, ideálně na ústavní úrovni (tzv. fiskální ústava). Součástí jsou i další pravidla spolupráce ve fiskální oblasti; kromě toho se má spolupráce a koordinace prohloubit i v oblasti hospodářské politiky. Součástí dohody je rovněž, že se bude nejméně dvakrát ročně konat tzv. euro summit, tedy setkání zástupců zemí eurozóny na úrovni hlav států a za účasti předsedy Komise a ECB.

Na úrovni unijního práva byly k posílení rozpočtové zodpovědnosti přijaty dva balíčky opatření, tzv. „**Six-pack**“ z roku 2011 a „**Two-pack**“ z roku 2013. Six-pack obsahuje změnu dvou výše uvedených nařízení týkajících se nadměrného deficitu z roku 1997, a dále čtyři nové nařízení a směrnice týkající se rozpočtování a makroekonomické nerovnováhy. Two-pack pak obsahuje dvě nařízení, která dále prohlubují dohled nad rozpočty členských států a postupy pro státy v potížích.⁹⁰⁶

18.6.5. Poslední vývoj hospodářské a měnové unie

Nezbytnou reakcí na finanční krizi bylo umožnění pomoci státům v obtížích. Některé členské státy eurozóny byly v minulých letech vystaveny velkému tlaku finančních trhů, v důsledku kterého se extrémně zvýšily úroky spojené s jejich obligacemi a zásadně se tak prodražila správa jejich veřejných dluhů, což v důsledku znamenalo akutní nedostatek financí a bezprostřední riziko státního bankrotu, s nepředvídatelnými negativními dopady na stabilitu měnové unie jako takové. Hospodářská a měnová unie ve své původní podobě přitom nedisponovala nástroji, jak takovým státům v potížích pomoci, unijní právo naopak přímo

⁹⁰² Rezoluce Evropské rady o Paktu o stabilitě a růstu, ÚV 97 C 236/1, přijatá v Amsterdamu v roce 1997.

⁹⁰³ Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik; nařízení Rady (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku.

⁹⁰⁴ C-27/04 *Komise v. Rada*, ECLI:EU:C:2004:436.

⁹⁰⁵ I v České republice nicméně byly přijaty některé zákony, naplňující požadavky této smlouvy; srov. zejm. z. č. 23/2017 Sb. o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

⁹⁰⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 472/2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postížena či ohrožena závažnými obtížemi; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně.

zakazuje, aby ECB poskytovala členským státům jakékoliv úvěry nebo přímo nakupovala jejich dluhové nástroje – státní obligace (čl. 123 SFEU).

Takové financování mělo nejprve podobu jednorázových krizových řešení, počínaje Evropským finančním stabilizačním mechanismem (*European Financial Stability Mechanism – EFSM*),⁹⁰⁷ kterého se zúčastnily všechny státy EU a který mohl potřebným státům poskytnout půjčky v celkové výši 60 miliard EUR. Záhy se ukázalo, že se jedná o finance v naprosto nedostačující výši, a na základě mezinárodní smlouvy mezi státy eurozóny došlo k vytvoření Evropského nástroje finanční stability (*European Financial Stability Facility – EFSF*), který již disponoval 440 miliardami EUR.

Systémovým řešením bylo až zřízení **Evropského stabilizačního mechanismu** (*European Stabilization Mechanism – ESM*), tzv. „eurovalu“, na základě dvou mezinárodních smluv mezi zeměmi eurozóny z let 2011 a 2012. Jedná se o mezinárodní organizaci se sídlem v Lucemburku, která bude disponovat až 700 miliardami EUR; v zásadě se jedná o záchranný fond, který získává svůj kapitál částečně z příspěvků členských států, zejména ale z vlastních obligací, které vydává na finančních trzích. K jeho vzniku byla nezbytná změna primárního práva, a to čl. 136 SFEU, který nově počítá s existencí takového nástroje. V souvislosti s tím stojí za pozornost, že legalitu procesu této změny posuzoval i Soudní dvůr, žádné pochybení však neshledal.⁹⁰⁸

Dlužno dodat, že poskytnutí potřebných finančních prostředků státům v potížích není nepodmíněné, tyto státy se naopak musí zavázat ke splnění řady povinností spočívajících typicky ve strukturálních reformách jejich ekonomik.

Vedle poskytování půjček na základě shora popsaných mechanismů zasáhla na pomoc státům v obtížích významně i přímo ECB, která v roce 2012 zavedla systém „přímých monetárních transakcí“ (*Outright Monetary Transactions – OMT*), který spočíval v nákupu dluhopisů států v obtížích na sekundárních trzích (tj. nikoliv přímo od těchto států). Aniž bychom zacházeli do podrobností, jednalo se o kontroverzní opatření, neboť primární právo výslovně zakazuje, aby ECB přímo nakupovala vládní dluhopisy (čl. 123 SFEU); Soudní dvůr nicméně v programu OMT porušení unijního práva neshledal.⁹⁰⁹

Dalším významným krokem k posílení Hospodářské a měnové unie bylo **vytvoření tzv. bankovní unie v roce 2014**, která v rámci eurozóny zavádí jednotné požadavky na stabilitu bank, dohled nad nimi i případné záchranné nebo v krajním případě likvidační kroky.

První pilíř bankovní unie je nazýván „jednotný soubor pravidel“ (*Single Rulebook*). Jeho základem jsou pravidla týkající se tzv. kapitálových požadavků, tedy regulace držení kapitálu, likvidity a úvěrového rizika,⁹¹⁰ která implementují mezinárodní bankovní standardy známé jako Basel III. Pro posílení stability bank byl rovněž zaveden celounijní systém pojištění vkladů⁹¹¹ a soubor preventivních opatření zaměřených na předcházení bankovním krizím, jakož pravidla pro jejich řešení.⁹¹²

Druhý pilíř bankovní unie zavádí tzv. jednotný mechanismus dohledu (*Single Supervisory Mechanism*).⁹¹³ Sama ECB má přímo vykonávat dozor nad bankami, jejichž aktiva přesahují

⁹⁰⁷ Nařízení Rady (EU) č. 407/2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace.

⁹⁰⁸ C-370/12 *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:756.

⁹⁰⁹ C-62/14 *Gauweiler a další*, CLI:EU:C:2015:400.

⁹¹⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky (tzv. *Capital Requirements Regulation – CRR*); směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/36/EU o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky.

⁹¹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/49/EU o systémech pojištění vkladů.

⁹¹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/59/EU, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků.

⁹¹³ Nařízení Rady (EU) č. 1024/2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi.

30 miliard EUR, případně vytvářejí více než 20 % HDP své země; jedná se zhruba o 120 bank, ovšem mimořádně významných, s aktivy představujícími zhruba 85 % celého bankovního sektoru. V ostatních případech je výkon kontroly ponechán národním orgánům, ECB se však může rozhodnout vykonávat dozor i nad dalšími bankami.

Třetí pilíř bankovní unie pak představuje jednotný mechanismus pro řešení krizí (*Single Resolution Mechanism*). Za účelem naléhavé pomoci bankám a financování jejich restrukturalizace byl zřízen jednotný fond pro řešení krizí (*Single Resolution Fund*), který má disponovat cca 55 miliardami EUR; jeho zdroje pocházejí z příspěvků samotných bank, které se členské státy zavázaly vybírat a do fondu převádět mezivládní dohodou o převádění a sdílení příspěvků do jednotného fondu pro řešení krizí.⁹¹⁴

Nová pravidla byla konečně zavedena i ve vztahu ke koordinaci hospodářských politik členských států. Mezi nejdůležitější patří **tzv. Evropský semestr**, tedy soubor koordinačních ekonomických opatření, která mají být prováděna v prvních šesti měsících kalendářního roku, následně vyhodnocována a na jejich základě vymezena opatření pro rok následující. Tato opatření se týkají nejen fiskální politiky, ale i opatření proti makroekonomické nerovnováze a zejména strukturálních reforem. Jsou každoročně přijímána Radou na základě stanoviska Komise, individuálně vůči jednotlivým členským státům.

18.6.6. Budoucnost hospodářské a měnové unie

Jak bylo uvedeno již v úvodu, Hospodářská a měnová unie se neustále vyvíjí a odhadovat její budoucí podobu je značně problematické. Zkušenosti s krizí, kterou státy eurozóny prošly, nicméně ukazují, že k jejímu zachování bude nezbytné podstatné prohloubení spolupráce členských států, jakož i převedení dalších kompetencí na EU.

Jedním z nejdůležitějších návrhů, jak toho dosáhnout, je **tzv. „zpráva pěti předsedů“** Dokončení evropské hospodářské a měnové unie, zpracovaná v roce 2015 předsedou Komise v úzké spolupráci s předsedou Evropské rady, Euroskupiny, ECB a Evropského parlamentu, která navrhuje uskutečnit do roku 2025 hospodářskou unii, tedy o závazné předpisy doplněnou úzkou koordinaci hospodářských politik, finanční unii, zahrnující vedle již dnes existující bankovní unie i unii kapitálových trhů, fiskální unii, týkající se pravidel rozpočtové politiky, a konečně posílit demokratickou odpovědnost unijních institucí

⁹¹⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 806/2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení krize úvěrových institucí a některých investičních podniků v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí a Jednotného fondu pro řešení krizí.