

Poslední přednáška

Aplikace práva ES (komunitárního práva) v členských státech

Úvod

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

Smlouva o založení ES nám téměř žádné vodítko neposkytne.

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

1. Zásada přímého účinku

a) Pojem

Princip přímého účinku (rozumí se *přímého účinku na vnitrostátní subjekty*) je jedním z podstatných rysů práva Společenství. Je důsledkem povahy tohoto práva jako autonomního právního řádu, platného nejen mezi Společenstvími a členskými státy, ale i *uvnitř* těchto států vedle práva vnitrostátního.

Pojem přímého účinku právních norem Společenství lze vymezit s ohledem na článek 189 Smlouvy ES a na četná rozhodnutí Soudního dvora takto: právní norma má přímý účinek, přiznává-li jednotlivcům (fyzickým nebo právnickým osobám) práva nebo ukládá-li jim povinnosti, a to sama, bez prostřednictví jiné právní normy. V praxi je otázka přímého účinku norem práva Společenství nastolena nejčastěji v případech, kdy jednotlivec se dovolává těchto norem proti orgánu členského státu.

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

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

Má-li mít jakákoli právní norma přímý účinek, musí být legislativně technicky konstruována tak, aby přímo stanovila konkrétní pravidla chování pro subjekty práva, tedy především osoby

(jednotlivce). Mezinárodní smlouvy, mající tuto vlastnost, bývají označovány jako "self-executing", přímo aplikovatelné. Druhou podmínkou přímého účinku právní normy Společenství je skutečnost, že na tuto normu je z vnitrostátního hlediska pohlíženo jako na platnou právní normu. To ovšem neznamená, že norma Společenství musí být nutně považována za součást vnitrostátního práva, jako je tomu na příklad ve Velké Británii. Stačí, že je z jakéhokoli titulu považována za právní normu platnou v daném státě, na příklad jakožto součást právního řádu platného na území státu paralelně s vnitrostátním právním řádem.

V této souvislosti zde vyvstává otázka soudní pravomoci k posouzení každé z obou podmínek. Poprvé se jí zabýval Soudní dvůr ve věci *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* (26/62), kde nizozemská společnost uvedeného jména se dovolávala práva Společenství proti nizozemským celním orgánům, a to u nizozemského soudu. Tento soud podal návrh k Soudnímu dvoru na rozhodnutí v rámci prejudiciálního řízení, zda příslušné ustanovení práva Společenství (článek 12 Smlouvy ES) má přímý účinek. Soudní dvůr tuto otázku rozhodl kladně, a to přes námítky odpůrce (nizozemské vlády), že jde o otázku ústavního práva a není tudíž v kompetenci Soudního dvora se jí zabývat.

Podívejme se nyní blíže na obě podmínky přímého účinku norem práva Společenství v členských státech.

b) Přímý účinek z hlediska obsahu (konstrukce) normy

Vraťme se nyní k obsahové stránce případu *Van Gend en Loos*. Tato společnost namítala uplatnění zvýšeného, tedy zakázaného cla při dovozu ze SRN do Holandska. Předmětem zkoumání přímého účinku byl tehdejší článek 12 Smlouvy ES, který zněl: "Členské státy se mezi sebou zdrží zavádění nových celních dávek z dovozů nebo vývozů nebo jakýchkoli jiných dávek majících obdobný účinek, jakož i zvyšování těch dávek, které jsou již v jejich vzájemném obchodě ukládány". Toto ustanovení se zdá být na první pohled *bez přímého účinku*, neboť *stanoví povinnosti členským státům a nestanoví žádná práva jednotlivcům*. Soudní dvůr však dospěl k závěru, že zmíněné ustanovení stanoví jasnou povinnost států zdržet se určitého jednání. Státy nejsou oprávněny vázat splnění této své povinnosti na jakékoli podmínky stanovené eventuálně vnitrostátním zákonodárstvím. Jasný a bezpodmínečný zákaz určitého jednání tak implikuje právo dotčených subjektů vyloučit následky tohoto jednání, není-li zákaz respektován. Dotčenými subjekty jsou jednotlivci (fyzické a právnické osoby), i když jim tato norma není přímo adresována.

Přímý účinek z hlediska obsahu normy je možný tam, kde její příslušné ustanovení je obsahově jednoznačné a jeho aplikace není vázána na žádnou podmínku a není závislá na žádném dalším úkonu či aktu orgánu Společenství nebo členského státu. Z hlediska soudního rozhodování bude za normu s přímým účinkem považována norma, která je aplikovatelná soudem na konkrétní případ. Příkladem ustanovení, které není přímo aplikovatelné a nemá tudíž přímý účinek, je článek 5 Smlouvy ES: "Členské státy přijmou všechna vhodná opatření, ať obecné povahy nebo pro jednotlivé případy, aby zajistily plnění závazků vyplývajících z této Smlouvy nebo z úkonu provedeného orgány Společenství. Budou usnadňovat plnění úkolů Společenství. Zdrží se jakéhokoli jednání, které by mohlo mařit dosažení cílů této Smlouvy".

Přímého účinku se týká rovněž rozhodnutí ve věci *Costa v. ENEL* (6/64), kde pan Costa namítal pro znárodnění elektrárenské společnosti ENEL porušení článku 37 při její nacionalizaci. Soudní dvůr konstatoval, že ustanovení článku 37 odst. 2 obsahuje zřetelný zákaz určité činnosti státu a není doprovázen žádnou výhradou, která by vyžadovala vydání vnitrostátního aktu. Je to tedy ustanovení s přímým účinkem.

c) Přímý účinek z hlediska platnosti, resp. účinnosti

Právo Společenství je nepochybně považováno za platné právo v členských státech. Pochybnosti

však provázejí určení, na základě čeho tomu tak je.

Považujeme-li právo Společenství za mezinárodní právo, nebo za jeho analogii, pak nás bude zajímat, na základě jakého aktu došlo k transformaci práva Společenství do vnitrostátního práva. Transformační akty pro jednotlivé předpisy jsou vyloučeny, což vyplývá z článku 189 Smlouvy o založení ES, výslovně alespoň pro nařízení. Ne vždy existuje obecná úprava, která by *celé právo Společenství* prohlásila za součást vnitrostátního práva, jak to činí na příklad britský European Communities Act.

Logicky opodstatněný je pohled internacionalistický a konstitucionalistický, podle něhož došlo k delegaci legislativních pravomocí z ústavních orgánů členského státu na orgány Společenství (mezinárodní smlouvou) nebo jako na "transfer" části suverenity členských států na Společenství (opět mezinárodní smlouvou). Tuto otázku však musí mít členské státy určitým způsobem upravenou obecně, zpravidla v ústavě.

Soudní dvůr přijal poslední z uvedených teorií, když ve věci *Van Gend en Loos* stanovil, že *orgány Společenství jsou nadány svrchovanými právy, jejichž výkon se dotýká členských států a jejich občanů*. Členské státy omezily svá svrchovaná práva jejich převedením na Společenství, i když jen ve vymezených oblastech.

d) Jednotlivé prameny práva z hlediska přímého účinku

Zřizovací smlouvy

Žádná ze zřizovacích smluv neobsahuje zmínku o přímém účinku svých ustanovení. Některá z nich však přímý účinek nepochybně mají (např. čl. 81 zakazující podnikům uzavírat kartelové dohody), některá nemají (ta, která nejsou určena jednotlivcům). V některých případech je přímý účinek sporný, a proto musí rozhodnout Evropský soudní dvůr (zákaz diskriminace podle pohlaví při odměňování za práci - čl. 141 - předpokládá se opatření státu (zákon), což svědčí proti přímému účinku, avšak ESD uznal, že tato zásada je natolik jednoznačná a určená jednotlivcům, že přímý účinek zde je).

Nařízení

Smlouva ES stanoví, že nařízení jsou "přímo použitelná" (applicable) v členských státech. Pojem přímé aplikovatelnosti není nikterak specifikován a je nejvýše pravděpodobné, že byl zamýšlen jako synonymum přímého účinku. Uvedené ustanovení je však třeba chápat jako vyjádření určité zásady, neboť jeho aplikace na základě doslovného výkladu by vedla k situaci fakticky nemožné. Především ne všechna nařízení mohou být přímo účinná, neboť jen určitá, byť velká část z nich splňuje podmínky k tomu nezbytné.

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

Přímý účinek směrnic

Směrnice může mít přímý účinek v omezené míře jen v případech, kdy nebyla včas implementována do vnitrostátního práva. Jednotlivec se jí tak může dovolat vůči svému státu, je-li text směrnice dostatečně konkrétní, jednoznačný a nepodmíněný.

Včasné neprovedení směrnice může mít i jiné důsledky než její přímý účinek. V této souvislosti je možno uvést rozhodnutí ve věci *Francovich v. Italský stát (C 6 a 9/90)*. Italský stát nevydal nezbytné prováděcí předpisy ke směrnici č. 80/987, zaručující pracovníkům při insolventnosti zaměstnavatele za určitých okolností náhradu splatné mzdy státem. Směrnice kromě toho stanoví povinnost státu k náhradě škody jednotlivcům, vznikne-li tato škoda jako důsledek neprovedení směrnice. V daném případě lhůta k provedení směrnice bezvýsledně vypršela a poté došlo k tomu, že skupina pracovníků se ocitla v situaci, kdy podle směrnice získali nárok na náhradu mzdy ze strany státu, avšak nikdo jim nic nevyplatil s odůvodněním, že neexistují prováděcí předpisy, které jsou k provedení platby nezbytné, neboť nebyl určen orgán, který má výplatu provést, ani fond, který by disponoval potřebnými prostředky. Dotyční pracovníci se před italským soudem dovolávali směrnice, jakožto přímo účinného předpisu, avšak neuspěli. Soudní dvůr v prejudiciálním řízení konstatoval, že v tomto případě směrnice není dostatečně konkrétní pokud jde o určení orgánů členských států, které by měly platbu provést. Takový orgán musí být členským státem ustanoven a musí být vybaven určitými prostředky. Dlužnou částku však žalobci přece jen mohli získat, avšak nikoli z titulu nároku stanoveného směrnici, nýbrž z *titulu náhrady škody* vzniklé v důsledku neprovedení směrnice členským státem.

2. Princip přednosti (nadřazenosti, primátu) práva Společenství

Nadřazenost (primát, supremacy, primauté) práva Společenství nad vnitrostátními právními řády členských států je dalším důležitým principem práva Společenství. Přichází v úvahu jen u těch ustanovení práva Společenství, která mají přímý účinek v členských státech. V žádném případě *nejde o nadřazenost celého právního řádu Společenství nad celým právním řádem členského státu*. Nadřazenost se projevuje pouze v případě rozporu mezi konkrétní normou práva Společenství a konkrétní normou vnitrostátního práva členského státu, dopadají-li obě na tentýž právní vztah. Primát náleží potencionálně kterékoli normě tohoto právního řádu - ať je to zřizovací smlouva nebo akt sekundárního práva. Podobně na druhé straně se primát uplatní proti kterékoli normě vnitrostátního práva bez ohledu na její právní sílu.

Princip nadřazenosti práva Společenství není výslovně stanoven v žádné ze zřizovacích smluv. Byl však z těchto smluv vyvozen a formulován Soudním dvorem v několika rozhodnutích (viz dále).

Primát práva Společenství vychází ze třech vlastností tohoto právního systému:

- a) Společenství je založeno na *omezení svrchovaných práv členských států*. Má svou svrchovanost ve vymezených oblastech, kde již neexistuje svrchovanost členských států. Proto v těchto oblastech musí být "svrchovaným" právem právo Společenství, které zde vlastně nahrazuje vnitrostátní právo.
- b) Právo Společenství je autonomní, nezávislé na právu mezinárodním i vnitrostátním členských států, čímž se stává *nenapadnutelné zvnějšku*.
- c) Právo Společenství je právem společným pro všechny členské státy, tedy právem *regionálně kodifikovaným*. Bez primátu nad jednotlivými (a různými) právními řády členských států by ztratilo smysl. Musí být aplikováno ve všech členských státech jednotně, ve stejném rozsahu a se stejnou právní silou.

Zásada *lex posterior derogat priori* se neuplatňuje v relaci pozdější vnitrostátní norma - dřívější norma práva Společenství. Uplatní se však v relaci opačně.

Nejstarší rozhodnutí, které řešilo vztah pravidel vnitrostátního práva a práva Společenství, bylo

učiněno v již zmíněné věci *Van Gend en Loos* (26/62). Šlo zde o konflikt mezi článkem 12 Smlouvy ES a *dřívějším* nizozemským zákonem. Soudní dvůr konstatoval, že "právo ES tvoří nový právní řád v rámci mezinárodního práva, v jehož prospěch státy omezily svá svrchovaná práva ...". Zmínka o mezinárodním právu je nepochybně poplatná nizozemské ústavě, která recipuje celé mezinárodní právo do svého práva vnitrostátního, přičemž právo ES se v této době ještě považovalo za regionální součást práva mezinárodního.

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

- Závazky převzaté státy zřizovacími smlouvami musí být bezpodmínečné. Nebyly by takové, kdyby mohly být zpochybněny zákonodárnými akty vnitrostátního práva členských států, nebo kdyby jejich aplikace závisela na existenci vnitrostátního prováděcího předpisu (což je ostatně častý případ).

- Oprávnění nerespektovat konkrétní pravidla práva Společenství se uděluje jen ve vyjimečných (a předem stanovených) případech a na základě zvláštní procedury orgány Společenství. Kdyby bylo možno derogovat právo Společenství vnitrostátními právními akty, pozbylo by právo Společenství smysl.

- Členské státy omezily zřizovacími smlouvami dobrovolně a trvale svá svrchovaná práva. Vyhnout se závazkům ze smluv proto nelze jednostranným vnitrostátním aktem členského státu.

Odůvodnění tohoto důležitého rozhodnutí ukazuje, že nerespektování pravidla o primátu práva Společenství nad vnitrostátním právem členských států by zpochybnilo smysl práva Společenství a tím by Společenství zbavilo základního nástroje regulace vztahů při jeho činnosti.

Odůvodnění dvou uvedených rozhodnutí (*Van Gend en Loos* a *Costa v. ENEL*) obsahují teoretický základ nadřazenosti práva Společenství. Tento princip byl pak dále upřesňován další judikaturou.

Jedním z pozdějších rozhodnutí Soudního dvora, rovněž jasně stanovícího primát práva Společenství, je *Italská finanční správa v. Simmenthal* (106/77). Skutkový stav je následující:

Firma Simmenthal dovážela hovězí maso z Francie do Itálie. Při přechodu hranic byl vybírán poplatek za zdravotní inspekci dováženého masa, a to na základě italského zákona z r. 1970. Tento zákon byl však v rozporu se Smlouvou ES a s dvěma nařízeními z let 1964 a 1968. Řízení o vrácení poplatku bylo zahájeno u italského soudu, avšak v rámci prejudiciálního řízení se věc dostala k Soudnímu dvoru. Soudní dvůr učinil následující závěry:

1. Povinností vnitrostátního soudu je plně aplikovat ustanovení práva Společenství a neaplikovat jakékoli ustanovení vnitrostátního práva, které je s ním v rozporu, i kdyby bylo přijato později. Na právo Společenství je třeba pohlížet jako na celek.

2. Neaplikovatelnost normy vnitrostátního práva z důvodu ad 1 nemůže být vázána na jakékoli rozhodnutí vnitrostátního orgánu (např. ústavního soudu).

3. Existence normy práva Společenství brání přijetí rozporné nové normy vnitrostátního práva. Podrobnějším rozbořením rozsudku zjistíme dále:

a) Závěry Soudního dvora se vztahují pouze na ustanovení zřizovacích smluv a přímo aplikovatelné akty orgánů Společenství.

b) Příslušná (nesouladná) ustanovení vnitrostátního práva v daném případě nelze použít, avšak nestávají se bez dalšího neplatnými.

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

Řešení vztahu práva Společenství a vnitrostátního práva členských států se vyvíjí a zdaleka není u konce. Dosud neřešenou otázkou je určení orgánu, který má závazně posoudit konflikt pravomocí mezi Společenstvím a členskými státy, jenž se projeví právě v právu. Není vůbec jednoznačné, jak se někdy traduje, že to bude Soudní dvůr. Proč by to nemohl být orgán členského státu nebo zatím

neexistující orgán smíšený? Tato otázka bude vyžadovat politickoprávní řešení, na které se dosud čeká.

3. Aplikace práva Společenství

a) Úvodní poznámky

Aplikace práva Společenství se řídí určitými pravidly. Má být především vykládáno a aplikováno jednotně, a to bez ohledu na aplikující orgán.

Právo Společenství aplikují:

* orgány Společenství, a to

- Komise,
- soudní orgány,
- další orgány,

* orgány členských států, a to

- soudy,
- další orgány (především správní).

Dělbá pravomocí mezi orgány Společenství a orgány členských států je určena předpisy práva Společenství a vnitrostátního práva členských států. Každý z těchto právních řádů má svá pravidla o pravomoci, z nichž vyplývá následující rozdělení.

Orgány Společenství aplikují právo Společenství v případech, kdy dojde k jeho porušení, resp. domnělému porušení ze strany některého z jeho subjektů. Těmito subjekty mohou být

- členské státy,
- orgány Společenství,
- jednotlivci.

V prvních dvou případech je dána pravomoc orgánů Společenství vždy. Pokud jde o jednotlivce, právo Společenství zakládá pravomoc Komise a v přezkumném řízení i soudních orgánů Společenství pouze v oblasti ochrany hospodářské soutěže v komunitárním měřítku.

Orgány členských států aplikují právo Společenství v případech, kdy dojde k jeho porušení ze strany subjektů vnitrostátního práva, tedy státu či jednotlivců (nikoli orgánů Společenství, které požívají imunity).