

Vynucování komunitárního práva - Komise a její žaloba k ESD proti členskému státu, který porušil právní povinnost

Žaloba na porušení povinnosti členského státu (čl. 226 - 228 Smlouvy ES)

a) Případy, kdy žalobcem je Komise (čl. 226)

Článek 226 je ustanovením, které má zaručit efektivitu práva ES v chování členských států tím, že stanoví postih členského státu v případě jeho porušení. Smyslem je nejen donutit členský stát k respektování komunitárního práva, ale i specifikace přesného obsahu povinností členských států a vyjasnění právního stavu (viz dále).

Pro podání této žaloby není stanovena žádná lhůta. Z toho nevyplývá, že žalobu může Komise podat kdykoli (tj. např. po několika letech od zjištění porušení), nýbrž ve lhůtě přiměřené tak, aby neutrpělo právo napadeného státu se bránit.

Porušená povinnost může být stanovena jak právem primárním, tak sekundárním. Patří sem i případy porušení ze strany členského státu mezinárodní smlouvou uzavřené Společenstvím.

Porušení práva může spočívat

- ve zdržení se jednání (např. neprovedení směrnice) nebo
- v aktivní činnosti (přijetí nebo aplikace národního legislativního aktu, který je v rozporu s komunitárním právem).

V praxi je nejčasnějším porušováním povinnosti členského státu neimplementace směrnic nebo opomenutí notifikace o implementaci směrnice (cca tři čtvrtiny žalob). Může jít o implementaci

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

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

Členským státem se rozumí kterýkoli jeho orgán. Není tak rozhodující, zda komunitární právo poruší parlament, vláda nebo soudy či decentralizovaný orgán veřejné správy.

Není rozhodující, co je důvodem porušení práva. Neuznává se argument vyšší moci (např. nefungování státní správy z důvodu stávkový nebo nedostatku kvalifikovaných zaměstnanců), ani argument, že jinému členskému státu podobné porušení prošlo. Teoreticky zde neexistuje ani zásada "de minimis", i když v praxi se k ní přihlíží.

b) Řízení před Komisí (fáze správního řízení)

Iniciativa zde náleží Komisi, která sama rozhoduje o tom, **zda a kdy** zahájí řízení. Komise taktéž není povinna podat žalobu k ESD, i když jsou všechny podmínky pro její

podání splněny. Vyplývá to z textu čl. 226, který obsahuje slovo "může". To ukazuje na nejširší prostor pro uvážení Komise, která nemá povinnost žalobu podat. Nepodání této žaloby nelze proto postihnout žalobou podanou jednotlivcem na nečinnost podle čl. 232.

Je-li zahájeno řízení před Komisí, jsou členské státy povinny s ní spolupracovat, což vyplývá z čl. 10 Smlouvy ES (povinnost loyality). Porušení této povinnosti samotné je rovněž podraženo pod tento systém.

Komise zahajuje řízení podle čl. 226 výhradně ex offio (tj. z vlastní iniciativy). O porušení (či domnělém porušení) komunitárního práva ze strany členského státu se dozvídá z těchto zdrojů:

- a) stížnosti Komisi ze strany jednotlivců, které jsou hlavním zdrojem informací (tento zdroj se označuje písmenem P),
- b) vlastní zdroje (označovány písmenem B).

Předběžné (neoficiální) řízení

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

Vlastní správní řízení před Komisí

Řízení je zahájeno zasláním oficiálního výstražného dopisu členskému státu. Komise v něm identifikuje domnělé porušení a stanoví členskému státu lhůtu pro odpověď (zpravidla 2 měsíce). Zároveň se provádí zápis do rejstříku konstatovaných porušení komunitárního práva, který vede Komise. O zaslání výstražného dopisu rozhoduje celá Komise a zároveň k tomu zmocňuje příslušného komisaře. Dopis a odpověď na něj, pokud dojde ve stanovené lhůtě, jsou podstatnou náležitostí řízení, bez níž nelze toto řízení uzavřít.

Výstražný dopis je zakončen tímto textem: *"Podle čl. 226 Smlouvy ES Komise žádá vládu ČR, aby ji laskavě sdělila své připomínky v této věci, a to ve lhůtě 2 měsíců od doručení tohoto dopisu. Komise si vyhrazuje právo po posouzení těchto připomínek vydat odůvodněné stanovisko podle čl. 226 Smlouvy ES. Vyhrazuje si rovněž právo vydat toto stanovisko v případě, kdy uvedené připomínky ve stanovené lhůtě neobdrží."*

Připomínky členského státu mohou spočívat v následujícím:

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

Odůvodněné stanovisko

Nespokojí-li se Komise s připomínkami členské státy, vydává odůvodněné stanovisko. To definuje zcela přesně předmět sporu.

Podstatné náležitosti odůvodněného stanoviska:

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

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

Eventuální vady odůvodněného stanoviska nelze napadnout (není to rozhodnutí), ale námitky v tomto směru lze uplatnit v řízení před ESD, je-li podána žaloba. Ta se musí týkat jen toho, co je obsahem stanoviska a nesmí jít nad jeho rámec.

Odůvodněné stanovisko je zakončeno tímto textem: "*... Proto Komise poté, co požádala dopisem ... vládu ČR o připomínky, vydává toto odůvodněné stanovisko podle čl. 226 odst. 1 Smlouvy ES uvádějící, že ČR nesplnila své povinnosti uložené ... Podle čl. 226 odst. 2 uvedené smlouvy Komise vyzývá ČR, aby přijala opatření požadovaná tímto stanoviskem, a to do dvou měsíců od jeho notifikace.*"

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

c) Fáze sporného řízení (před ESD)

Tato fáze nemůže nastat, pokud se členský stát včas podrobí odůvodněnému stanovisku. Jinak Komise může podat žalobu k ESD. Komise má právo uvážení

- zda žalobu podá,
- kdy žalobu podá.

Žaloba může být teoreticky podána i poté, co členský stát povinnost splnil, stalo-li se tak po uplynutí lhůty určené odůvodněným stanoviskem. Komise může mít totiž zájem na tom, aby se ESD vyslovil k protiprávnosti příslušného chování či stavu (tj. zda skutečně došlo k porušení povinnosti).

Uplatňuje-li členský stát opatření zcela zjevně a vážně porušující právo ES, může ESD nařídit **předběžné opatření** a zakázat jím členskému státu další uplatňování protiprávních opatření.

Zkoumání argumentů Komise Soudním dvorem je čím dál přísnější. Nestačí na příklad poukázat na to, že vnitrostátní úprava je nesprávnou implementací směrnice, je třeba posoudit tuto otázku v kontextu celého vnitrostátního právního řádu příslušného členského státu.

d) Případy, kdy žalobcem je jiný členský stát (čl. 227)

Pokud se členský stát rozhodne žalovat jiný členský stát, musí nejprve předat věc Komisi, aby proběhlo správní řízení stejné jako v případě čl. 226. Podat žalobu lze až poté, co Komise vydala odůvodněné stanovisko, ledaže by Komise nevydala toto stanovisko do 3 měsíců ode dne, kdy se na ni členský stát obrátil.

K žalobě mezi členskými státy podle čl. 227 došlo zatím jen ve 4 případech.

Členské státy dávají z diplomatických důvodů přednost alibismu, tedy tomu, aby žalobu podávala na jejich podnět Komise, proto je žalob podle čl. 227 tak málo.

e) Výkon rozhodnutí ESD (čl. 228 Smlouvy ES)

Rozhodnutí ESD podle čl. 226 a 227 je deklaratorní, tedy konstatuje, zda došlo či nedošlo k porušení práva. Má obligatorní povahu, tedy zakládá povinnost členského státu, aby bylo respektováno.

Důsledky pro vnitrostátní orgány: Ty musí vycházet z toho, že předmětné opatření státu je protiprávní a tomu přizpůsobit své rozhodování. Mohou tak odmítnout aplikaci opatření (národních předpisů), které jsou v rozporu s právem ES. Na rozhodnutí ESD se mohou odvolávat i jednotlivci v řízení před národními orgány. Výklad podaný ESD v rozsudku je závazný pro členské státy stejně jako je tomu v prejudiciálním řízení podle čl. 234.

I když má rozsudek ESD svým obsahem jen deklaratorní povahu, má obrovský význam pro hodnocení právní situace a přispívá tak velmi účinně k právní ochraně jednotlivců. Kromě toho konstatování porušení práva má rozhodující význam pro případnou následnou odpovědnost. Např. ve věci *Brasserie du pêcheur* (C-46 a 48/93), která se týkala odpovědnosti Německa za následky zákazu dovozu piva, ESD mohl vycházet z toho, že tento zákaz je protiprávní, neboť byl konstatován již v předchozím rozhodnutí ve věci 178/84 (německý zákon o čistotě piva).

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

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

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

- jednorázová pokuta,
- periodická pokuta ukládaná ve stanovených intervalech do doby, než se stát rozsudku podrobí,
- kombinace obou.

První případ při samostatném použití není příliš vhodný, neboť jednorázová pokuta nemá stimulační účinek k rychlému odstranění protiprávního stavu. Tato možnost zatím nebyla z tohoto důvodu v praxi využita, na rozdíl od druhé a třetí alternativy.

Komise vypočítává a navrhuje výši pokuty podle kritérií, která si sama interně stanovila stanoviskem z 5.6.1996 č. 242. Jsou to: závažnost porušení, doba jeho trvání a odstrašující účinek (s ohledem na finanční možnosti postiženého státu). Periodická pokuta se počítá ze základu 500 EUR vynásobeného příslušným koeficientem. Např. pro Francii činí rozmezí denní pokuty takto vypočítané 10.550 - 633.000 EUR.

Případy, kdy již byla pokuta aplikována:

1. Komise v. Řecko (Chania II - skládka odpadků na Krétě - C-387/97) - Komise navrhla 24.000 EUR/denně, ESD snížil na 20.000. Pokuta se vybírá ode dne vyhlášení rozsudku do jeho splnění, v tomto případě to bylo od června 2000 do března 2001. Celková výše zaplacené pokuty činila 5,400.000 EUR (!).
2. Komise v. Španělsko (čistota mořské vody v rekreačních střediscích - C-278/01) - ESD uložil pokutu ve výši 624.150 EUR ročně (tedy vzhledem k povaze věci s jiným intervalem).
3. Komise v. Francie (nerespektování pravidel o ochraně ryb - C-304/02, rozsudek z 12. července 2005). ESD uložil jednorázovou pokutu ve výši 20 miliónů EUR a k tomu periodickou pokutu 58 miliónů EUR za každých 6 měsíců nerespektování původního rozsudku.

f) Možnosti jednotlivce, který je postižen porušením povinnosti členského státu podle komunitárního práva

1. Nejúčinnějším prostředkem je podání stížnosti Komisi. Ta stížnost přijme a má povinnost informovat stěžovatele, jak ji vyřídila. Pro Komisi má stížnost význam v tom, že se dozví o porušování komunitárního práva v členském státu (je-li stížnost oprávněná). Na základě této informace rozhodne o dalším postupu (zahájení administrativního řízení podle článku 226 Smlouvy ES).
2. Řízení o předběžné otázce (čl. 234). Jednotlivec se může domáhat svého práva u národního soudu a věc se může dostat k ESD cestou prejudiciálního řízení. Nemá však nárok na to, aby věc byla ESD předložena, závisí to jen na úvaze soudu.
3. Uplatnění nároku na náhradu škody (pokud k ní došlo) u národního soudu (odpovědnost typu Francovich).