

Markéta Whelanová

Účinky unijního práva ve světle judikatury Soudního dvora

1. Úvod

Je všeobecně známou skutečností, že podle evropské doktríny se právo Evropské unie považuje za svébytný právní systém, který je nadřazen právu vnitrostátnímu. Evropská unie (dále jen „EU“) ale nemá soustavu svých vlastních orgánů, které by její právo prováděly; provádění se tak, až na výjimky, děje prostřednictvím orgánů členských států (tzv. princip nepřímé správy), resp. přímo prostřednictvím subjektů z členských států.

Provádění práva EU zahrnuje dvě roviny. První rovinou je rovina legislativní, tedy plné a včasné zapracování či zohlednění požadavků práva EU ve vnitrostátním (českém) právním řádu. Druhou rovinou je plné provádění práva EU v praxi, a to buď prostřednictvím implementačních ustanovení vnitrostátního práva (zejména v případě transponovaných směrnic), či přímo, hlavně v případě přímo aplikovatelných nařízení.

Uvedené roviny se přitom navzájem ovlivňují. Provedení požadavků práva EU v legislativní rovině totiž není vždy ideální, například z důvodu, že implementace je nepřesná, neúplná či vysloveně s požadavky práva EU rozporná, nebo prostě proto, že při úpravě právních institutů s ohledem na dva rozdílné právní řády vždy dojde k větším či menším střetům, které musejí být vyřešeny – ať již výkladovými metodami aplikační praxe, nebo následnou úpravou legislativního textu.

Legislativní úpravy související s implementací práva EU jsou tedy podstatné, samy o sobě však vždy skutečnou implementaci práva EU v konkrétním případě nezajistí. Tuto skutečnost dokládá i to, že orgány Evropské unie se v rámci tzv. řízení o porušení smlouvy nezaměřují pouze na otázky legislativního provedení závazků vyplývajících z práva EU, ale rovněž i aplikační praxe. V právu EU však existují určité principy, které – kromě toho, že alespoň z evropského pohledu upravují vzájemný vztah vnitrostátního a unijního práva – jsou schopny zmírnit následky související s ne zcela přesnou legislativní implementací a zlepšit postavení osob dotčených porušením povinnosti státu, resp. garantovat právní jistotu.¹⁾

Na druhou stranu je ale nutno zdůraznit, že tyto principy práva EU zakládající určité účinky unijního práva v právních řádech členských států nezbavují členské státy povinnosti toto právo plně provádět v legislativní rovině. Nedostatky vyplývající zejména z legislativně nevalné transpozice směrnic, proto není možno trvale

¹⁾ Srov. např. rozsudek 102/79 *Komise proti Belgii*, bod 12. či rozsudek C-298/99 *Komise proti Itálii*, bod 23.

ponechat jejich „překlenutí“ na aplikační praxi, která by použila uvedené evropské principy. Naopak je nutno takové nedostatky v právním řádu odstranit.

I přesto je ale vhodné podrobněji se zabývat rozbohem uvedených principů, tedy tím, které vlastnosti unijního práva umožňují, že normy práva EU budou v právních řádech členských států plně účinné a aplikovatelné, že proniknou do vnitrostátního právního řádu a že rovněž budou zakládat práva soukromým osobám, které se jich budou moci před vnitrostátními soudy dovolat, a to i tehdy, nepodařilo-li se evropské požadavky ve vnitrostátním (českém) právu dostatečně zohlednit. Zmíněné principy tudíž umožňují vyvolat účinky práva EU bez ohledu na stav vnitrostátní (ne)implementace.

Základním východiskem, které determinuje účinky práva EU v právních řádech členských států, je jeho bezprostřednost, jež je odrazem právního monismu.²⁾ Bezprostředností se rozumí, že unijní právo se stává součástí práva členských států bez nutnosti zvláštní vnitrostátní recepce, tedy bez ohledu na zprostředkování formami vnitrostátního práva. Přestože uvedená zásada se u různých předpisů Evropské unie projevuje různě nápadně (nejtypičtější je u nařízení, která jsou přímo použitelná ze své povahy), uplatňuje se plošně ve vztahu ke všem jeho normám. I směrnice, pro které je naopak typická dvoustupňová legislativní metoda, tj. následná transpozice do vnitrostátního právního řádu, mohou totiž v určitých případech vyvolat účinky vůči jednotlivcům (viz dále k přímému a nepřímému účinku).

2. Princip přednosti

S bezprostředností pak přímo souvisejí klíčové zásady práva EU, které se navzájem doplňují a které stanoví, jak intenzivně se norma práva EU ve vnitrostátním právním řádu a při aplikaci práva správními orgány členského státu uplatní.

Na prvním místě jde o princip přednosti unijního práva před právem vnitrostátním. Tento princip vymezuje vzájemný vztah práva unijního a vnitrostátního v případě konfliktu mezi normami obou právních systémů. Přestože není explicitně vymezen v primárním právu, logicky navazuje na unijní povinnost loajality členských států vůči EU upravenou článkem 4 odst. 3 Smlouvy o EU (dřívější článek 10 Smlouvy o ES), která je specifickým unijním propracováním mezinárodněprávní zásady *pacta sunt servanda*. Princip přednosti již zpočátku existence EU (dříve Evropského /hospodářského/ společenství) vymezila judikatura Soudního dvora (srov. rozsudek 6-64 *Costa v. ENEL*). Právo, které vzniklo na základě smlouvy, vyvěrá dle zmíněné judikatury ze zdroje nezávislého na členských státech, a proto mu nemůže být na překážku žádný později přijatý vnitrostátní předpis. Pokud by tomu tak bylo, byl by zpochybněn samotný základ Společenství (dnes Unie).

Jinými slovy, právo členského státu nemůže představovat překážku při provádění společných norem EU, jež mají mít ve členských státech jednotný význam. Principu přednosti se proto těší nejen právo primární, ale i právo sekundární a jiné prameny práva EU. Přednost působí vůči veškerému právu vnitrostátnímu, včetně ústavních

²⁾ SIMON, D.: *Komunitární právní řád*. ASPI, 2005, str. 401a násl.

předpisů. Platnost ani účinek aktů Unie tedy není dotčen ani tehdy, vyplývá-li určité právní jednání rozporné s unijním právem přímo z ústavních předpisů členských států (srov. rozsudek 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*).³⁾

Z principu přednosti rovněž vyplývá, že dojde-li k rozporu mezi unijní normou a normou vnitrostátního práva, převládá právo unijní. Podle rozsudku 106/77 *Simmenthal II* pak přednost unijního práva (v uvedeném případě přímo použitelných ustanovení) implikuje to, že rozporná ustanovení národního práva činí automaticky neaplikovatelnými; nové vnitrostátní právní akty rozporné s takovými unijními normami pak ani nemohou platně vznikat.⁴⁾

Ačkoli zásada přednosti byla rozvinuta pro právo bývalého prvního pilíře před lisabonskou novelizací základních smluv, které nejvýrazněji vykazovalo supranacionální povahu, neměla by být přednost vyloučena u žádného pramene práva EU. To se týká i aktů společné zahraniční a bezpečnostní politiky (tzv. bývalého druhého pilíře), dnes zejm. čl. 23 a následující Smlouvy o EU.⁵⁾ Ani Lisabonská smlouva nepřinesla do samotného náhledu na tuto zásadu žádné zásadní posuny, pomineme-li to, že výše uvedená zásada loajality byla nově přenesena do Smlouvy o EU a že v souvislosti s „Lisabonem“ probíhaly diskuse ohledně kompetencí Unie a použití principů subsidiarity a proporcionality. Tyto oblasti samozřejmě v širším náhledu mohou princip přednosti ovlivnit, nikoliv však co do jeho pojetí, ale co do jeho šíře, tedy logicky nepoužití principu přednosti v oblastech neupravených právem EU.

Z hlediska praktického dopadu principu přednosti ve vnitrostátních právních řádech je dále nutno doplnit, že uvedenému principu se samozřejmě členské státy ne vždy dobrovolně podrobují. Ke střetům může dojít zejména tehdy, pokud by předpis práva EU „narazil“ na ústavní zásady určitého členského státu. Obecně je snad možno tvrdit, že vysoké soudní instituce členských států uznávají privilegované postavení práva EU ani ne tak z důvodu vlastní povahy tohoto práva, ale spíše z důvodu jejich vlastních ústavních zásad.⁶⁾ Podpora principu přednosti tak není podle těchto soudních institucí bezmezná; naopak je nutno ji omezit v případech, kdy by

³⁾ V tomto rozsudku se uvádí, že platnost opatření přijatých institucemi Evropské unie může být posuzována pouze ve světle komunitárního (unijního) práva, které, protože je nezávislým pramenem práva, nemůže být převáženo pravidly práva národního. Proto platnost komunitárního (unijního) opatření nebo jeho účinek v členském státě nemůže být dotčen tvrzeními, že je v rozporu se základními právy formulovanými ústavou nebo principy ústavního uspořádání. Respektování základních práv tvoří integrální součást základních principů chráněných Soudním dvorem. Ochrana těchto práv, které našly inspiraci v ústavních tradicích společných členským státům, musí být zajištěna v rámci uspořádání a cílů Společenství. K tomu dále srov. rozsudek C-409/06 *Winner*.

⁴⁾ S tímto přísným pojetím nicméně kontrastují některé jiné rozsudky, z poslední doby např. rozsudek C-314/08 *Filipiak*, který princip přednosti chápe pouze jako přednost aplikační, která nemá důsledky v legislativní rovině ani vliv na platnost aktu.

⁵⁾ Srov. LENARTS, K., CORTHAUT, T.: *Of birds and hedges: the role of primacy in invoking norms of EU law*, (2006) 31 E.L.Rev June, str. 288 a 289. Rozsudek C-354/04 *P Gestoras Pro Amnistía a další v. Rada Evropské unie*.

⁶⁾ Srov. de WITTE, B.: *Direct effect, primacy, and the nature of the legal order*. In *The evolution of EU law*, ed. Craig, Paul, de Búrca, Gráinne, Oxford University Press, 2011, str. 352 a násl., a obdobně SIMON, D.: *Komunitární právní řád*. ASPI, 2005, str. 471 a násl.

došlo k zásahu do pojetí podstatných náležitostí demokratického právního státu nebo nezadatelných lidských práv.⁷⁾ Toto pojetí přejímá i český Ústavní soud,⁸⁾ který však zatím neřešil žádný případ, ve kterém by byl indikován rozpor některého pramene práva EU s Ústavou. Nejblíže se této problematice přiblížil nedávný náález týkající se shromažďování a využívání provozních a lokalizačních údajů o telekomunikačním provozu (Pl. ÚS 24/10), na základě kterého byla zrušena transpoziční úprava v zákoně o elektronických komunikacích a prováděcí vyhlášce k němu. Ústavním soudem však nebyla za rozpornou s ústavním pořádkem shledána samotná úprava ve „směrnici o data retention“ č. 2006/24/ES, ale česká prováděcí úprava, která – ač dle práva EU mohla – nevyužila takové možnosti, jež by z ní činily úpravu ústavní.

3. Přímý účinek

Zásada přednosti řešící vztah vnitrostátního a unijního práva v případě kolize však sama o sobě neřeší, jaké možnosti mají soukromé osoby, chtějí-li se spoléhat se na právo EU. Druhou klíčovou zásadou, která určuje rozsah, ve kterém se práva EU mohou přímo dovolávat soukromé osoby v konkrétních sporech, a míru, ve které naopak musí být právo EU přímo aplikováno vnitrostátními orgány, je tzv. přímý účinek. Uvedená zásada, která byla podstatně dopracována v judikatuře, je typická pro bývalý první komunitární pilíř, po lisabonské novelizaci tedy pro oblasti upravené Smlouvou o fungování EU (dále jen „SFEU“). Obdobné závěry jsou použitelné i pro oblast upravenou Smlouvou o založení Evropského společenství pro atomovou energii.⁹⁾ V oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky naopak zatím tato zásada potvrzena nebyla.¹⁰⁾ Proto se přímým účinkem budeme dále zabývat pouze ve vztahu k typickým závazným aktům unijního práva. Připomeňme přitom, že pojem přímého účinku je chápán jako schopnost ustanovení unijního práva zakládat soukromým subjektům přímo práva (a jiným subjektům povinnosti), která musejí vnitrostátní soudy (a případně i jiné orgány veřejné moci) chránit. Uvedených ustanovení se tedy soukromé osoby mohou přímo dovolávat.¹¹⁾

⁷⁾ Srov. německé rozsudky *BVerfGE 271, 271 2 BvL 52/71 Solange I*, *BVerfGE 73, 339 2 BvR 197/83 Solange II*, italský rozsudek *Frontini e Pozzani del 7. Marzo 1974, n. 14*. K limitům zásady přednosti z hlediska ústavního viz TÝČ, V., SEHNÁLEK, D., CHARVÁT, R.: *Vybrané otázky působení práva EU ve sféře českého právního řádu*. Brno, 2011, str. 49 a násl.

⁸⁾ Srov. tzv. náález Cukerné kvóty Pl. ÚS 50/04, část VI.B.

⁹⁾ Srov. např. rozsudek C-115/08 *Land Oberösterreich v. ČEZ, a. s.*

¹⁰⁾ V oblasti působnosti bývalého třetího pilíře, tj. ustanovení o policejní a justiční spolupráci v trestních věcech v předlisabonském znění Smlouvy o EU, byl dokonce u rámcových rozhodnutí, které jinak svou povahou kopírovaly směrnice, přímý účinek definičně vyloučen – srov. čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU ve znění před Lisabonskou smlouvou.

¹¹⁾ K širokému a úzkému pojetí přímého účinku viz BOBEK, M., BRÍZA, P., KOMÁREK, J.: *Aplikace práva Evropské unie v České republice*, Dílčí výstupy z vědeckého projektu MZV, Praha 2011, str. 43 a násl., a na něj navazující publikace *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, C. H. BECK, 2011, str. 25 a násl.

Pro uvedenou povahu přímého účinku je proto někdy v literatuře přímý (a nepřímý) účinek nazýván „spouštěcím“ modelem („trigger“ model). Viz DOUGAN, M.: *When worlds collide! Competing visions of the relationship between direct effect and supremacy*, CML Rev. 2007, str. 932.

Přímý účinek příslušných ustanovení se projevuje různě u různých pramenů práva EU. V obecné rovině však platí, že, aby norma měla přímý účinek, musí být dostatečně jasná a přesná, a byť může být dále předmětem soudního výkladu, nesmí umožňovat aplikujícímu orgánu širokou míru uvážení. Norma rovněž musí být bezpodmínečná (tedy nesmí umožňovat členskému státu žádnou výhradu) a musí být schopna vyvolat účinky bez následného doplňujícího či konkretizačního prováděcího opatření.

Doktrína rozlišuje dva typy přímého účinku, a to přímý účinek horizontální a přímý účinek vertikální. Vertikální přímý účinek znamená, že dané normy unijního práva se může soukromá osoba (jednotlivec) dovolávat pouze vůči členskému státu, který je, vzhledem k principu přednosti, povinen řídit se unijním právem v případě jeho rozporu s právem vnitrostátním. Pojem „členský stát“ je přitom pro účely přímého účinku vykládán extenzivně; je jím nutno mínit nejen orgán členského státu, ale i všechny entity veřejného práva, nad kterými stát vykonává svou kontrolu (srov. rozsudek C-188/89 *Foster*)¹²⁾, tedy například veřejné podniky či příspěvkové organizace. Ve věci *Fratelli* týkající se veřejných zakázek dokonce Soudní dvůr uvedl, že ustanovení s přímým účinkem jsou povinny aplikovat všechny orgány veřejné správy, včetně decentralizovaných orgánů, jakými jsou obce.¹³⁾ Horizontální přímý účinek pak znamená, že dané normy unijního práva se může dovolat soukromá osoba (jednotlivec) i vůči jiné soukromé osobě (jednotlivci). V takovém případě má pak unijní právní norma aplikačně zcela stejný účinek, jako ustanovení vnitrostátního práva.

3. 1. Přímý účinek v primárním právu a nařízeních

Co se týče primárního práva, najdeme v něm ustanovení, která mají jak horizontální, tak vertikální přímý účinek, ale rovněž ustanovení, která žádný přímý účinek nemají. To, zda má dané ustanovení ten či onen charakter, je nutno posuzovat dle výše uvedených kritérií jasnosti, přesnosti a bezpodmínečnosti, s přihlédnutím k „duchu, textu a okolnostem daného ustanovení“¹⁴⁾; závazný výklad však může podat jen Soudní dvůr, který tak také často činí nejčastěji v rámci řízení o předběžné otázce předložené mu národním soudem. Je tedy opět na judikatuře, aby postupně dotvářela právo Evropské unie v rovině, která má význam aplikační.¹⁵⁾

Mezi ustanovení, která mají v primárním právu horizontální přímý účinek (ustanovení je tedy možno se dovolávat i mezi jednotlivci navzájem) jsou pravidelně zařa-

¹²⁾ V tomto rozsudku se mluví o organizacích nebo subjektech, které jsou podřízeny pravomocem nebo kontrole státu nebo jsou nositeli speciálních oprávnění jdoucích nad rámec oprávnění, která vyplývají z obvyklých pravidel použitelných ve vztazích mezi jednotlivci. V každém případě je možno se ustanovení s přímým účinkem dovolávat vůči subjektu, nezávisle na jeho právní formě, který je na základě opatření přijatého státem odpovědný za poskytování veřejné služby pod kontrolou státu a je pro tyto účely nadán zvláštními oprávněními jdoucími nad rámec oprávnění, která vyplývají z obvyklých pravidel použitelných ve vztazích mezi jednotlivci.

¹³⁾ Rozsudek C-103/88 *Fratelli Costanzo SpA proti Comune di Milano*, bod 31.

¹⁴⁾ Srov. rozsudek 26-62 *Van Gend en Loos*.

¹⁵⁾ Ke kritice pojetí přímého účinku viz TÝČ, V., SEHNÁLEK, D., CHARVÁT, R.: *Vybrané otázky působení práva EU ve sféře českého právního řádu*. Brno, 2011, str. 76 a násl.

zována ustanovení, která výslovně ukládají povinnosti soukromým osobám. Do této skupiny je dnes bezpochyby možno zařadit pravidla hospodářské soutěže vztahující se na podniky (čl. 101 a 102 SFEU – srov. např. rozsudek C-453/99 *Courage Ltd proti Bernardu Crehanovi* či rozsudek 127-73 *Belgische Radio en Televisie*), mnohé případy spadající pod zákaz diskriminace v oblasti volného pohybu osob (například rozsudky C-281/98 *Angonese*, 36-74 *Walrave and L. J. N. Koch*) a dále některá speciální ustanovení týkající se konkrétní problematiky, např. čl. 157 SFEU zakládající zásadu rovného odměňování mezi muži a ženami (rozsudky 43-75 a 149/77 *Defrenne*).

Vertikálním přímým účinkem jsou pak typicky nadána ustanovení v oblasti vytváření celní unie a volného pohybu zboží, resp. jednotného trhu jako celku, která členskými státy stanoví povinnost nekonat nebo něčeho se zdržet. Mezi tato ustanovení, kterých se jednotlivci mohou dovolávat pouze vůči členským státům, tak patří například zákaz cel a kvantitativních omezení nebo zákaz daňové diskriminace (srov. např. rozsudky 26-62 *Van Gend en Loos* či 57-65 *Alfons Lütticke*).¹⁶⁾

Primární právo však obsahuje i ustanovení, která nejsou nadána žádným přímým účinkem, tedy nemohou přímo vyvolat žádné účinky vůči jednotlivcům (byť jejich zprostředkovaný dopad může být značný). Sem je možno zařadit např. úvodní ustanovení Smlouvy o EU, ustanovení o institucionálních záležitostech či ustanovení obsahující obecnější cíle či určitou míru uvážení pro členské státy (srov. např. čl. 151 a 152 SFEU).¹⁷⁾

V sekundárním právu závisí existence a povaha přímého účinku na každém jednotlivém právním aktu. Nejjednodušší je situace u nařízení, která jsou přímo použitelná ve členských státech (čl. 288 SFEU). Jinými slovy, nařízení mají tzv. přímý účinek *per se*, ze své povahy, a to vertikální i horizontální. Dle své definice tedy mohou nejen přímo zakládat práva a povinnosti soukromým osobám, ale musejí být rovněž aplikována ve sporech před vnitrostátními soudy,¹⁸⁾ a to i v případě, kdy jedna ze stran sporu sama přímou aplikovatelnost nařízení nenamítá.

Ani u nařízení však uvedená zásada neplatí absolutně. I nařízení totiž mohou obsahovat ustanovení, která nejsou dostatečně jasná, přesná a bezpodmínečná, neboť jsou například fakultativní povahy (tedy pouze umožňují členskému státu určitou věc zavést) či vyžadují provedení ve vnitrostátním právu.¹⁹⁾ Taková ustanovení pak dle judikátu *Monte Arcosu* přímý účinek vyvolávat nemohou.²⁰⁾ Přestože se v literatuře uvádí, že názory v tomto rozsudku prezentované jsou v judikatuře poměrně

¹⁶⁾ Najdou se však případy, ve kterých ani sama judikatura nemá jednotný náhled na přímý účinek – srov. rozsudek 77-72 *Capolongo*, který vylučuje přímý účinek u článku 87, resp. i 88 Smlouvy ES týkající se veřejných podpor (dnešní články 107 a 108 SFEU). Oproti tomu naopak rozsudek 120/73 *Gebrüder Lorenz GmbH* potvrzuje vertikální přímý účinek v případě, kdy jinak zakázána veřejná podpora nebyla oznámena Komisi.

¹⁷⁾ Srov. např. rozsudek C-126/86 *Giménez Zaera*.

¹⁸⁾ Rozsudek 93-71 *Orsolina Leonesio v. Ministero dell'agricoltura e Oreste*.

¹⁹⁾ Srov. rozsudek 50-76 *Amsterdam Bulb*, bod 31-33, rozsudek C-264/06 *Komise proti Lucembursku*.

²⁰⁾ Srov. rozsudek C-403/98 *Monte Arcosu*. K tomu blížeji KRÁL, R.: *Nářízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*, C. H. Beck, 2006, str. 27 a násl.

řídce,²¹⁾ domnívá se autorka příspěvku, že uvedené názory budou, v souvislosti se stíráním rozdílů mezi nařízeními a směnicemi, stále přibývat. Již dnes totiž najdeme v nařízeních mnoho ustanovení, která jasná, přesná a bezpodmínečně formulovaná práva a povinnosti nestanoví. Vedle „běžných“, tj. v textech pravidelně se opakujících sankčních ustanovení nařízení, která říkají, že členský stát musí za účelem postihu nedodržení povinností vyplývajících z nařízení přijmout dostatečně odrazující a efektivní, ale i přiměřené sankce se stejným účinkem, jako u obdobných ustanovení čistě vnitrostátního charakteru, se dnes v nařízeních z nejrůznějších oblastí často vyskytují i další ustanovení vyžadující provedení či fakultativní ustanovení.²²⁾ V návaznosti na tento trend pak i v judikatuře najdeme vyjádření soudu, která striktní náhledy na přímý účinek nařízení relativizují.²³⁾ Je tedy nutno učinit závěr, že i přes charakteristický znak nařízení jakožto přímo použitelných předpisů můžeme i u nich najít ustanovení, která by v případných sporech nebyla schopna přímý účinek vyvolat.

3. 2. Přímý účinek směrnic

Co se týče směrnic, je situace poněkud odlišná. Směrnice jsou právní akty adresované členským státům, které ponechávají volbu forem a prostředků pro dosažení výsledku, jež předvídají, na vnitrostátních orgánech (viz čl. 288 SFEU). Proto podle původních představ neměly směrnice samy o sobě působit vůči soukromým osobám. Nicméně Soudní dvůr ve své judikatuře rozhodl, že členský stát, který v transpoziční lhůtě neprovede nebo nesprávně provede směrnici, na jejímž základě měla být vnitrostátním právním řádem založena jednotlivcům práva, by neměl profitovat ze svého pochybení. Připustil tedy, že i ustanovení směrnice adresované členským státům může za určitých podmínek vyvolat přímý účinek.²⁴⁾

Těmito podmínkami jsou opět jasnost, přesnost a bezpodmínečnost daného

²¹⁾ BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J.: *Aplikace práva Evropské unie v České republice*, Dílčí výstupy z vědeckého projektu MZV, Praha 2011, str. 66, a na něj navazující publikace *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, C. H. BECK, 2011, str. 56.

²²⁾ Např. nařízení č. 842/2006 o některých fluorovaných skleníkových plynech v čl. 2 bodu 6. umožňuje, aby členské státy u klíčového pojmu provozovatele rozhodly, že v určitých případech bude moci být za provozovatele považován i vlastník; nařízení č. 1005/2009 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, v čl. 22 odst. 5 a čl. 23 odst. 4 požaduje, aby členské státy přijaly požadavky na minimální kvalifikaci pro dotčené osoby; nařízení č. 1334/2008 o látkách určených k aromatizaci a některých složkách potravin vyznačujících se aromatem pro použití v potravinách nebo na jejich povrchu v čl. 14 odst. 2 umožňuje členským státům zavést určitá jazyková specifika označování, apod.

²³⁾ Např. v rozsudku C-42/10, C-45/10 a C-57/10 *Viaamse Dierenartsenvereniging VZW* Soudní dvůr konstatuje, že některá ustanovení nařízení mohou pro účely svého uplatnění vyžadovat přijetí vnitrostátních opatření (bod 48), což je i případ zde projednávaného nařízení č. 998/2003. Obdobně viz rozsudek C-367/09 *Belgisch Interventie- en Restitutiebureau*, ve kterém se předpokládá dopracování nařízení na vnitrostátní úrovni z hlediska účinnosti sankcí. V rozsudku C-153/09 *Agrargut Babelin GmbH & Co. KG* pak soud u příslušného nařízení uvádí, že dané ustanovení je nejednoznačné (bod 48 a násl.).

²⁴⁾ K přímému i nepřímému účinku směrnic dále viz PRECHAL, S.: *Directives in EC Law*. Oxford University press, 2004.

ustanovení směrnice, čímž se myslí zejména případ, kdy není členskému státu dána u předmětného ustanovení široká míra uvážení a kdy nemusí být dané ustanovení doplněno o další prováděcí opatření k tomu, aby naplnilo svůj účel. Například v důležitém rozsudku C-152/84 *Marshall* se v bodě 46. uvádí, že „jeví-li se ustanovení směrnice týkající se jejího obsahu bezpodmínečná a dostatečně jasná, mohou se na ně jednotlivci spoléhat ve sporech proti státu tehdy, když tento stát neimplementoval směrnici do národního práva do konce předepsané lhůty nebo když opomněl implementovat směrnici správně“.²⁵⁾ Jednotlivec, kterému vyplývají práva z ustanovení směrnice, které je jasné, přesné a bezpodmínečné, se tedy může tohoto ustanovení přímo dovolat vůči členskému státu před národními soudy, neprovede-li tento členský stát správně nebo včas zmiňované ustanovení do svého vnitrostátního právního řádu. Přímému účinku nijak nebrání ani případ, kdy je směrnicí dána členskému státu určitá volnost při stanovení konkrétních výjimek či omezení umožňujících moderovat přímo účinné ustanovení.²⁶⁾

Uvedenou konstrukcí tak byl založen vertikální přímý účinek směrnic, přičemž aktivně legitimovaná k využití přímého účinku je osoba, které svědčí právo vyplývající z unijního práva (směrnice), a to tehdy, jsou-li její zájmy či právní postavení nenáležitou transpozicí přímo dotčeny (srov. rozsudek C-89/90 *Verholen*).

V této souvislosti je přitom třeba doplnit, že v žádném případě nelze uplatnit tzv. obrácený přímý účinek směrnic – tedy to, aby se stát dovolával vůči jednotlivci směrnice, kterou netransponoval řádně či včas. To koneckonců již logicky vyplývá z výše uvedeného principu odpovědnosti členského státu za nesplnění jeho povinností. Výslovně byl uvedený závěr uveden v další judikatuře Soudního dvora, například v rozsudku 8/81 *Becker*, v rozsudku 14/86 *Prétore di Salò* či v rozsudku C-168/95 *Arcaro*.²⁷⁾

Otázkou zůstává, nakolik musí vnitrostátní rozhodovací orgán přihlížet k přímo účinnému ustanovení ex offio, pokud dotčená soukromá osoba ve vnitrostátním sporu týkajícím se opožděně či nesprávně provedené směrnice (vertikální) přímý účinek nenamítá. Ve výše zmíněném rozsudku ve věci *Verholen* je formulována pouze možnost, nikoliv povinnost vnitrostátních soudů přímý účinek uplatnit z vlastního podnětu. V rozsudku C-312/93 *Peterbroeck* se pak již kategoričtěji uvádí, že komunitární právo (dnes unijní právo) brání aplikaci vnitrostátní procesní normy, která zakazuje vnitrostátnímu soudci přezkoumat z moci úřední slučitelnost aktu vnitrostátního práva s ustanovením komunitárního (unijního) práva, pokud na něj jednotlivec ve stanovené lhůtě nepoukázal. Toto velmi přísné konstatování si však záhy vyžádalo jistou

²⁵⁾ Srov. dále rovněž např. rozsudky 41-74 *van Duyn*, 148/78 *Ratti*, C-91/92 *Faccini Dori*.

²⁶⁾ Srov. rozsudek C-397 až 403/01 *Pfeiffer*, bod 105.

²⁷⁾ S tím souvisí i to, že neprovedené či nesprávně provedené směrnice se nemůže, s výjimkami uvedenými níže, dovolávat ani jednotlivec vůči jinému jednotlivci. V rozsudku *Prétore di Salò* tento závěr soud vyjádřil tak, že „směrnice, která nebyla transponována do vnitrostátního právního řádu členského státu, nemůže ukládat povinnost jednotlivcům ani ve vztahu k jiným jednotlivcům, ani a fortiori, ve vztahu k samotnému státu“. Srov. rovněž rozsudek C-91/92 *P. Faccini Dori*, bod 24, ve kterém Soud upozorňuje, že připuštěním horizontálního přímého účinku u směrnic by se stíral rozdíl mezi směrnicemi a nařízeními.

korekci s ohledem na nutnost respektovat procesní autonomii stran dle vnitrostátního práva. V rozsudku C-430/93 *van Schijndel* je tato problematika rozvedena poněkud podrobněji, byť ani zde závěr není jednoznačný. Soudní dvůr zde uvádí, že národní soudy mají zajistit právní ochranu, která jednotlivcům vyplývá z přímo účinných ustanovení komunitárního (unijního) práva. V civilních sporech mají národní soudy tam, kde to vnitrostátní právo dovoluje, aplikovat přímo účinná ustanovení komunitárního (unijního) práva, a to i v případě, kdy to daná strana sporu přímo neuplatnila. Tato právní věta by tedy směřovala k tomu, že soudy mají přímý účinek aplikovat ex offio. Na druhou stranu však komunitární (unijní) právo podle uvedeného rozsudku nepožaduje, aby soudy ze svého podnětu vznášely otázky týkající se porušení komunitárního (unijního) práva tam, kde by její prozkoumání způsobilo, že se soudy budou muset vzdát své pasivní role a jít nad rámec projednávaného sporu definovaného spornými stranami (tj. nad rámec petitu). Soudy se tedy v případech, kdy to vnitrostátní právo neumožňuje, nesmí spoléhat na jiné skutečnosti a okolnosti, než o které strana se zájmem o aplikaci ustanovení komunitárního (unijního) práva opírá svůj nárok.²⁸⁾

Výjimky ze schopnosti směrnic vyvolat pouze vertikální přímý účinek

I v případě směrnic byl ale pozdější judikaturou připuštěn horizontální přímý účinek a přesto, že tyto případy je nutno považovat za specifické a spíše výjimečné, není možno je přehlédnout. Horizontální přímý účinek směrnice, tedy možnost soukromé osoby dovolat se přímo účinného ustanovení směrnice vůči jinému jednotlivci při porušení povinnosti členského státu řádně transponovat, byl poprvé připuštěn v případě směrnice Evropského Parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů, resp. její předchůdkyně publikované pod číslem 83/189/ES. Dle této směrnice musejí tzv. technické předpisy členských států, které neimplementují právo EU a které jsou způsobilé narušit volný pohyb zboží mezi členskými státy, projít speciální notifikační procedurou stanovenou v této směrnici. Bez řádného splnění této notifikační procedury pak, jak stanovila judikatura Soudního dvora,²⁹⁾ nemohou být vnitrostátní technické předpisy členského státu vůbec účinné vůči soukromým osobám. Potom tedy ani soukromá osoba, pro niž bude plnění technického předpisu podstatné, nemůže jeho plnění a dodržování vyžadovat vůči jiné soukromé osobě, která se tímto předpisem nehodlá dobrovolně řídit.

Jako určitou výjimku ze zákazu horizontálního přímého účinku směrnic je dále nutno zmínit tzv. *trojúhelníkové situace*. Ty nastávají tehdy, pokud se soukromá osoba domáhá přímého účinku směrnice vůči státu, avšak výsledek daného sporu ovlivní právní postavení jiné soukromé osoby. Takové případy mohou nejčastěji

²⁸⁾ K další judikatuře týkající se uvedeného problému a k vyvození striktnějších závěrů z ní viz BOBEK, M., BRÍZA, P., KOMÁREK, J.: *Aplikace práva Evropské unie v České republice*, Dílčí výstupy z vědeckého projektu MZV, Praha 2011, str. 57.

²⁹⁾ Srov. např. rozsudky C-194/94 *CIA Security International SA*, C-443/98 *Unilever*, C-20/05 *Karl Josef Wilhelm Schwibbert*.

nastávat při vydávání nejružnějších povolení, jak tomu bylo i v případě C-201/02 *Wells*. Zde paní Wells napadla povolení k těžbě vydané k pozemku sousedícímu s její nemovitostí, a to pro porušení směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí. Případné zrušení nebo změna tohoto povolení by přitom nepochybně ovlivnilo adresáty tohoto povolení, jiné soukromé osoby. V literatuře se nicméně poznamenává, že v tomto případě se jedná spíše o kontrolu legality. Ke stejnému důsledku by totiž došlo tehdy, pokud by orgán vydávající povolení porušil normu národního práva.³⁰⁾ V tomto duchu se vyjádřil i Soudní dvůr, když uvedl, že v uvedeném případě neexistuje přímá povinnost dopadající na soukromé subjekty. Pouhé nepříznivé dopady do práv třetích osob nemohou dle Soudu omezit právo jednotlivce dovolávat se ustanovení směrnice vůči členskému státu.

Na třetím místě je pak nutno zmínit v poslední době narůstající případy, kdy se více či méně otevřeně připouští horizontální přímý účinek i u směrnic v oblasti zákazu diskriminace. Rozruch vyvolal před několika lety rozsudek C-144/04 *Mangold*, dle kterého byla německá právní úprava plošného uzavírání smluv na dobu určitou v momentě, kdy zaměstnanec dosáhl věku 52 let, uznána za neproporcionální, a tudíž v rozporu s článkem 6 odst. 1 směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

Sporem v původním vnitrostátním řízení, na základě kterého byla věc v rámci předběžné otázky předložena k Soudnímu dvoru, však byl spor mezi jednotlivci – mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, a rozhodnutí Soudního dvora tak přímo (a negativně) ovlivnilo postavení zaměstnavatele, který nesl důsledky za špatné provedení směrnice 2000/78/ES do německého právního řádu. Fakticky tudíž došlo k zásahu do vztahů v horizontální rovině. Obdobná situace nastala například i v případě C-303/06 *Coleman*, ve kterém se posuzovalo tvrzení žalobkyně, že byla ze strany svého zaměstnavatele vystavena méně příznivému zacházení než ostatní zaměstnanci, a to z důvodu její péče o zdravotně postiženého syna. Tím byl podle ní založen rozpor se směrnicí 2000/78/ES. Přestože závěr rozsudku směřoval k vnitrostátní legislativě a výkladu pojmu zdravotní postižení ve vztahu k osobě pečující o zdravotně postiženou osobu (směrnice i příslušné transpoziční vnitrostátní předpisy dle jazykového výkladu poskytovaly ochranu před diskriminací pouze zdravotně postižené osobě samotné), ve svém důsledku založil horizontální přímý účinek vůči žalovanému bývalému zaměstnavateli.³¹⁾

Určité vyjasnění u směrnic v oblasti zákazu diskriminace přinesl nedávný rozsudek C-555/07 *Kükükdeveci*, jež se týkal diskriminace na základě věku. V původním vnitrostátním řízení se jednalo o spor mezi zaměstnankyní a jejím zaměstnavatelem, který jí z důvodu jejího nižšího věku a v souladu s vnitrostátním právem stanovil

³⁰⁾ LENARTS, K., CORTHAUT, T.: *Of birds and hedges: the role of primacy in invoking norms of EU law*, (2006) 31 E.L.Rev June, str. 300.

³¹⁾ Srov. BOUČKOVÁ, P.: *Coleman: ochrana před diskriminací ratione personae a přímý horizontální účinek směrnic ES*, *Jurisprudence č. 6/2008*. Vzhledem k tomu, že v pracovněprávních sporech typicky vystupuje (bývalý) zaměstnanec vůči svému zaměstnavateli, tedy dvě soukromé osoby, je vlastně důsledek vyvolání horizontálního přímého účinku při rozhodování Soudního dvora o národní legislativě do jisté míry nevyhnutelný.

nižší délku výpovědní doby, než jakou stanovil zaměstnancům starším. Soudní dvůr uvedený případ posoudil jako diskriminační. Na dotaz vnitrostátního soudu, jakým způsobem dále postupovat ve sporu mezi jednotlivci, uvedl, že vnitrostátnímu soudu přísluší zajistit dodržování zásady zákazu diskriminace na základě věku, jež je konkretizována směrnicí 2000/78/ES, a případně nepoužít ustanovení vnitrostátního práva, které je s touto zásadou v rozporu. Tím sice Soudní dvůr potvrdil existenci zvláštní kategorie směrnic – směrnic, které konkretizují obecné antidiskriminační zásady, jejichž aplikaci by měl ve sporech mezi jednotlivci vnitrostátní soud zajistit, na druhou stranu ale výslovně horizontální přímý účinek směrnic nepotvrdil. I přesto ale naznačuje jak odborná literatura, tak zdroje vyvěrající ze samotného Soudního dvora,³²⁾ že by v blízké době mohlo dojít k posunu v náhledu na tuto problematiku.

3.3 Přímý účinek rozhodnutí

V neposlední řadě je nutno zastavit se krátce i u přímého účinku rozhodnutí. Rozhodnutí je dle své definice uvedené v článku 288 SFEU právní akt závazný v celém svém rozsahu. Pokud v něm jsou ale uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně. Z tohoto vyplývá, že rozhodnutí mají do značné míry hybridní povahu. Jedná-li se o rozhodnutí individuální povahy, které je časté zejména v oblasti hospodářské soutěže, bude mnohdy založen horizontální přímý účinek. Soukromá osoba, která bude poškozena např. jednáním podniku porušujícího pravidla hospodářské soutěže na trhu, se tak bude moci daného rozhodnutí dovolávat vůči podniku jednajícím právně závadným způsobem. Oproti tomu v případech, kdy rozhodnutí bude určeno všem členským státům, bude mít nejčastěji charakter obdobný směrnicí (zejména budou-li z něj vyplývat práva a povinnosti pro soukromé osoby). Potom i jednotlivec se bude moci daného ustanovení rozhodnutí dovolávat za obdobných podmínek, jako je tomu v případě směrnic – v úvahu zde tedy bude připadat v zásadě pouze vertikální přímý účinek. Stejná situace nastane i v případech, kdy rozhodnutí sice nebude přesně specifikovat, na koho se vztahuje, nicméně z příslušného ustanovení vyplyne, že zavázán je členský stát.³³⁾

4. Nepřímý účinek (eurokonformní výklad)

Poslední zásadou mající rozhodující vliv na aplikaci unijního práva je tzv. nepřímý účinek, kterému se také běžně říká eurokonformní či eurokonzistentní výklad. Nepřímým účinkem se míní povinnost vnitrostátních orgánů členských států, zejména soudů, vykládat normy vnitrostátního práva „ve světle znění a účelu“ unijního práva tak, aby bylo dosaženo cíle, který toto právo sleduje, případně aby byl

³²⁾ Ke kritice absence horizontálního přímého účinku směrnic srov. CRAIG, P.: *The legal effect of Directives: policy, rules and exceptions*, (2009) 34 E. L. Rev., June 2009, a rovněž i stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci C-555/07 *Kűkűkdeveci*.

³³⁾ Viz např. rozsudky C-156/96 *Hansa Fleisch* či spojené případy C-100/89 a C-101/89 *Peter Kaefler a Andréa Procacci proti Francii*.

upřednostněn z možných výkladů vnitrostátního práva takový výklad, který nejlépe umožní zajistit efektivitu unijního práva. Povinnost takového postupu má právní základ v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU³⁴⁾ ve spojení s čl. 288 SFEU. Nepřímý účinek byl vyvinut v návaznosti na transpozici směrnic, neboť dvoustupňová legislativní metoda implementace tohoto pramene práva EU často v členských státech způsobuje, že vnitrostátní právní úprava ne zcela odpovídá unijní předloze, a je inspirován metodou, která se v některých státech tradičně užívala k zajištění souladu vnitrostátního práva s mezinárodními závazky států.

Nepřímý účinek byl vyvinut judikaturou Soudního dvora, poprvé v rozsudcích C-14/83 *von Colson* a C-79/83 *Harz*. V nich se jednalo o německou právní úpravu, která neupravovala dostatečné sankce za porušení rovného zacházení mezi muži a ženami, čímž nenaplnila směrnicí 76/207/EHS předvídaný cíl. Relevantní ustanovení směrnice však nebyla uznána za ustanovení s přímým účinkem, neboť dávala členským státům na výběr různé způsoby dosažení výsledku daného směrnicí. Soudní dvůr ale judikoval, že přestože směrnice v oblasti ukládání sankcí nechává členským státům prostor pro výběr řešení vhodného pro dosažení cíle směrnice, požaduje, aby případná kompenzace byla odpovídající způsobené škodě. Národní soud pak má dle vyjádření Soudu povinnost aplikovat národní právo implementující směrnici v souladu s požadavky komunitárního (dnes unijního) práva, může-li k tomu využít volnost uvážení stanovenou vnitrostátním právem.³⁵⁾

U směrnic tedy nepřímý účinek znamená povinnost orgánů států, zejména soudů, vykládat národní právo nepřesně či neúplně transponující směrnici ve světle znění a účelu této směrnice. Nepřímý účinek tak má za úkol, v případě, kdy se nejedná o ustanovení s přímým účinkem, zajistit v maximální míře cíl daný směrnicí a chránit tak zejména práva soukromých osob z ní vyplývající.

Princip nepřímého účinku se nedotýká pouze vnitrostátních předpisů, které byly vysloveně přijaty za účelem promítnutí směrnice. Jak vyplývá z rozsudku *Pfeiffer* (bod 115), je tento princip nutno aplikovat na všechny vnitrostátní předpisy, tedy i ty, které nemají přímý transpoziční charakter. Z rozsudku C-106/89 *Marleasing* (bod 8) navíc vyplývá, že nepřímý účinek směrnice se vztahuje i na předpisy, které byly přijaty před přijetím dané směrnice.³⁶⁾ Povinnost interpretovat směrnice v souladu s principem nepřímého účinku se dále vztahuje na orgány států (tedy vedle soudů i na správní orgány) interpretované v evropském významu, tedy analogicky s pří-

³⁴⁾ Bývalý čl. 10 SES.

³⁵⁾ ...“*in so far as it is given discretion to do so under national law*“; v následujících rozsudcích byla tato podmínka nejčastěji formulována tak, že soud členského státu má povinnost, jak je to jen možné, vykládat národní právo ve světle znění a účelu směrnice ...“*the national court called upon to interpret it is required to do so, as far as possible, in the light of the wording and the purpose of the directive in order to achieve the result pursued by the latter and thereby comply with the third paragraph of Article 189 of the Treaty*.”

³⁶⁾ Jinou otázkou je, od kdy z hlediska pohledu směrnice může nepřímý účinek nastoupit – až po uplynutí transpoziční lhůty nebo již okamžikem transpozice směrnice či dokonce okamžikem vstupu směrnice v účinnost před uplynutím transpoziční lhůty? K tomu viz KRÁL, R.: *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*, C. H. BECK 2002, str. 110-112.

mým účinkem na veškeré veřejnoprávní subjekty v rozsahu dle rozsudku *Foster* (a pravděpodobně i rozsudku *Fratelli*). Výhodou nepřímého účinku pro soukromé osoby je i to, že uvedené orgány by zřejmě měly k unijní rovině přihlížet *ex officio*, tedy aniž by dotčený subjekt na příslušné ustanovení směrnice, které by mělo mít vliv na interpretaci vnitrostátního práva, sám poukazoval.³⁷⁾

4.1 Výkladové metody a limity uplatnění nepřímého účinku

Pokud jde o výkladové metody, uvedl Soudní dvůr v rozsudku C-397 až 403/01 *Pfeiffer* (bod 116), že pokud interpretační metody uznané vnitrostátním právem umožňují, aby v určitých případech bylo ustanovení národního práva vyloženo způsobem, který vyloučí konflikt s jiným pravidlem vnitrostátního práva, nebo umožňují, aby byl rozsah tohoto ustanovení omezen pouze na případy, které jsou slučitelné s takovým vnitrostátním pravidlem, je národní soud povinen využít stejné interpretační metody i za účelem dosažení výsledku předvídaného směrnicí. Tímto rozsudkem tedy nebyly potvrzeny jakékoli interpretační metody eliminující vnitrostátní právo neslučitelné se směrnicí, ale pouze takové, které jsou analogicky používány v čistě vnitrostátních záležitostech. Pak je ale nutno poznamenat, že tento závěr velmi relativizuje závěr učiněný v rozsudku *Simmenthal II.* (viz výše) o tom, že princip přednosti implikuje to, že ustanovení národního práva rozporná s unijním právem jsou automaticky neaplikovatelná a že nové vnitrostátní právní akty rozporné s unijními normami nemohou platně vznikat.³⁸⁾

Použití nepřímého účinku tedy není absolutní. Kromě uvedeného dále platí, že interpretace národního práva ve světle znění a účelu směrnice, která nebyla členským státem transponována řádně, nesmí vést k uložení takové povinnosti jednotlivci, která je sice obsažena ve směrnici, avšak není obsažena v národním právu. To se týká zejména případů, kdy by využití nepřímého účinku mělo za následek uložení nebo přitvrzení trestních sankcí osob, které porušují směrnici.³⁹⁾ Na druhou stranu však nelze plošně vyloučit, aby nepřímý účinek směrnice měl vliv na postavení jednotlivců, a to i takový, který jednu ze stran sporu oproti národní legislativě (neinterpretované v souladu s eurokonformním výkladem) poškozuje.⁴⁰⁾

V judikatuře je rovněž stanoveno omezení, že nepřímý účinek směrnic by měl být používán pouze tehdy, může-li vůbec soud (jiný orgán) využít volnost uvážení stanovenou vnitrostátním právem, resp. by měl být použit v míře, ve které je použití nepřímého účinku s ohledem na pravomoci soudu vůbec možné. Toto konstatování je

³⁷⁾ Srov. rozsudek C-378/07 *Angelidaki*, zejm. bod 207.

³⁸⁾ Viz rovněž DOUGAN, M.: *When worlds collide! Competing visions of the relationship between direct effect and supremacy*, CML Rev. 2007, str. 942 a násl.

³⁹⁾ Srov. rozsudek C-168/95 *Arcaro*, bod 42, rozsudek 80/86 *Kolpinghuis Nijmegen*, body 13 a 14.

⁴⁰⁾ Srov. DRAKE, S.: *Twenty years after Von Colson: the impact of „indirect effect“ on the protection of the individual's Community rights*, (2005) 30 E. L. Rec. June, strana 329-348. Na straně 337 autorka uvádí: „Thus, the principle of „indirect effect“ requires national courts to interpret national law in conformity with a Community Directive even where it results in an obligation being imposed on an individual vis-à-vis another.“.

však velmi vágní, a proto není divu, že v praxi stále způsobovalo problémy, což bylo patrné i na množství případů zabývajících se dopady nepřímého účinku. Dohady o tom, zda může nepřímý účinek směrnic působit i vysloveně v rozporu s tím, co stanoví vnitrostátní právo či obecnější právní zásady, ukončil až rozsudek C-268/06 *Impact* konstatováním, že nikoliv. V tomto rozsudku se uvádí, že „povinnost vnitrostátního soudu přihlížet k obsahu směrnice, pokud vykládá a používá relevantní pravidla vnitrostátního práva, je nicméně omezena obecnými právními zásadami, zejména zásadou právní jistoty a zásadou zákazu zpětné účinnosti, a nemůže sloužit jako základ pro výklad vnitrostátního práva *contra legem*“.

I tento na první pohled jednoznačně znějící závěr však s ohledem zejména na starší judikaturu není vůbec tak jasný. Podíváme-li se totiž na skutkové okolnosti některých případů, které se významně opřely o nepřímý účinek, nezbude nám nic jiného než uvést, že v těchto případech Soudní dvůr *de facto* nepřímý účinek směrnic *contra legem* potvrdil. Na prvním místě je možno poukázat na rozsudek *Marleasing*, ve kterém se jednalo o případ španělského občanského zákoníku, který uváděl, že smlouvy, ze kterých nevyplývá důvod uzavření, nemají žádný právní účinek a jsou tudíž neplatné. Směrnice 68/151/EHS však v čl. 11 taxativním způsobem vypočítávala, za jakých podmínek může dojít k režimu neplatnosti společnosti; mezi těmito podmínkami přitom neuvedení důvodu chybělo. Soudní dvůr však neměl nejmenší problém případ uzavřít s tím, že vnitrostátní soud je povinen vyložit národní právo tak, aby zamezil prohlášení neplatnosti společnosti z jiných důvodů, než které jsou uvedeny v čl. 11 směrnice. Vnitrostátní soud pak tedy následně musel národní právo aplikovat tak, že porušil jedno z jeho ustanovení. K aplikaci ustanovení rozporného s vnitrostátním právem konečkonců směřuje i rozsudek ve věci *Pfeiffer*.

Je nicméně možno namítat, že je nutno odlišit případy, kdy je použit výklad jdoucí vysloveně proti smyslu vnitrostátních požadavků, a případy, kdy dojde „pouze“ k nepoužití konkrétního ustanovení vnitrostátního předpisu, jež je v rozporu se směrnicí.⁴¹⁾ Hranice mezi prvním a druhým případem je ale velmi tenká, v některých případech prakticky splývající. Otázku v tomto smyslu sice již formuloval Soudnímu dvoru vnitrostátní soud ve zmiňované věci *Arcaro* (bod 39), Soud na ni ale odpověděl s ohledem na projednávaný případ tak, že není možno uložit jednotlivcům povinnosti, čímž se vyhnul širším dopadům položené otázky.⁴²⁾

4.2 Specifika antidiskriminačních směrnic

Výjimku z obecných výkladových metod a limitů spojených s nepřímým účinkem však dle nedávného rozsudku C-555/07 *Kükükdeveci* tvoří směrnice, které pouze konkretizují určitou obecnou zásadu práva EU. V případě výkladu těchto specifických

⁴¹⁾ V literatuře se někdy mluví o vylučujícím účinku a o účinku nahrazení. Viz např. DOUGAN, M.: *When worlds collide! Competing visions of the relationship between direct effect and supremacy*, CML Rev. 2007, str. 937 a násl.

⁴²⁾ Rovněž je vhodné zmínit, že případné užití eurokonformního výkladu ve smyslu, že se nepoužije rozporné ustanovení vnitrostátního předpisu, samo o sobě neřeší otázku možného zhoršení postavení jednotlivců v daném řízení.

směrnic může být použit i postup spočívající v tom, že se nepoužije určité ustanovení vnitrostátního práva, které je s danou zásadou v rozporu. V tomto případě tedy může vnitrostátní soud postupovat *contra legem*. Rovněž v případě těchto „principiálních“ směrnic platí, že k jejich výkladu nemusejí být použity pouze takové metody, které jsou analogicky používány v čistě vnitrostátních záležitostech. I to jasně vyplývá z rozsudku *Küçükdeveci*, kde bylo vnitrostátním soudem uváděno, že nepoužití účinného ustanovení vnitrostátního práva je možné pouze tehdy, když je nejprve prohlášeno za protiústavní Spolkovým ústavním soudem.

Uvedený posun v náhledu na nepřímý účinek směrnic byl ale zatím potvrzen pouze u směrnic z oblasti zákazu diskriminace, konkrétně diskriminace na základě věku. Současná situace tedy stále vyvolává mnohé otázky ohledně toho, zda je možno obdobné vývody použít i v jiných oblastech než antidiskriminačních, které mají návaznost na právem EU aprobované principy, např. ochranu spotřebitele nebo ochranu životního prostředí.

Jaký je tedy možno učinit závěr? Pravděpodobně asi pouze ten, že je nutno neustále sledovat vývoj judikatury Soudního dvora a na základě právních vět konkrétních případů se pokusit vytvářet obecnější závěry, které budou postupně problematiku přímého a nepřímého účinku dotvářet. Zejména bude do budoucna zajímavé, zda v souvislosti s dnešním stíráním rozdílů mezi nařízeními a směrnicemi dojde k větším průlomům ve vztahu k horizontálnímu přímému účinku směrnic a naopak zda bude přehodnocen náhled na nařízení v souvislosti s tím, že tyto právní akty dnes ve zvýšené míře vyžadují provedení do vnitrostátního práva.

5. Závěr

Na závěr je ještě nutno podotknout, že nechce-li se Česká republika potýkat s nepříjemnostmi týkajícími se plnění jejích závazků vyplývajících ze členství v EU, musí zajistit, že právo EU bude nejen náležitě implementováno do českého právního řádu, ale že rovněž bude náležitě aplikováno v praxi. Musí tedy být zajištěno, že s případným využitím principu přednosti či přímého a nepřímého účinku vyvolá právo EU zamýšlené účinky v konkrétních případech. To, že dosažení takového standardu není jednoduché, dokládá skutečnost, že judikatura Soudního dvora dává neustále nové podněty a doplnění, jak v případě rozporu mezi vnitrostátní a evropskou rovinou postupovat; ty pak podstatně ovlivňují výsledek daného sporu. Proto je nutno závěry judikatury Soudního dvora pro její zásadní význam průběžně sledovat, což nutí právnickou veřejnost, aby se právo EU stalo záležitostí její každodenní praxe.

Shrnutí:

Unijní právo čítá okolo 30 000 právních předpisů různé právní síly. Není proto překvapující, že téměř 50% současné české legislativy je těmito právními předpisy přímo ovlivněno. Zároveň je pro právní praxi důležité vědět, jaké účinky unijní právo má v běžných právních vztazích a jaké právní prostředky poskytuje fyzickým osobám. Mezi tyto účinky a právní prostředky patří zásada přednosti unijního práva před

právem národním a tzv. přímý účinek a nepřímý účinek (eurokonformní výklad) unijního práva. Zatímco první zásada řeší situaci, kdy unijní a národní právo nejsou v souladu, účinky zaručují, že – za určitých podmínek – se fyzické osoby mohou dovolat unijního práva a že příslušné národní instituce, zejména soudy, budou (nebo by měly) vykládat národní právo „ve světle znění a účelu“ unijního práva, to znamená, v souladu s unijním právem.

Hlavní roli při aplikaci těchto účinků mají české národní instituce, zejména správní úřady a soudy, které mohou během zastupování státu ve sporech podstatně ovlivnit výsledek těchto sporů, pokud budou aplikovat shora uvedené základní principy, na nichž je založen vzájemný vztah mezi českým a unijním právem.

Třebaže národní soudy jsou za určitých podmínek povinny obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou, aby tak zajistily jednotnou interpretaci unijního práva, není nutné a dokonce ani možné, aby fyzická osoba musela čekat na rozhodnutí národního soudu, kterým by, ve spolupráci se Soudním dvorem, došlo k potvrzení povinnosti aplikovat zvláštní ustanovení unijního práva.

EU law effects according to the Court of Justice case law – summary:

EU law contains about 30 thousand legal acts of a different legal force. Therefore it is not surprising that about 50% of contemporary Czech legislation is directly influenced by it.

Consequently, for legal practice it is important to know, what effects the EU law creates in common legal relationships and what legal means are given in favour of individuals.

Among these effects and legal means belongs the principal of primacy of EU law over the national law and so called direct effect and indirect effect (euroconform interpretation) of the EU law. While the first principle solves the situation when EU provisions and national provisions are not in conformity, the other effects guarantee that under certain conditions individuals will be able to invoke EU law and that competent national institutions, especially courts, will (or should) construe national law „in the light of the wording and the purpose“ of the EU law, that is to say, in conformity with the EU law.

The main role in application of these effects is played by competent Czech institutions, especially administrative bodies and courts which can, while acting on disputes, influence substantially the result of these disputes if they apply above mentioned basic principals on which the mutual relationship between Czech and EU law is based. Though national courts are, under certain conditions, obliged to ask the Court of Justice for answers in preliminary ruling procedures in order to ensure the uniform interpretation of the EU law, it is not necessary and it is not even allowed that an individual would have to wait on the decision of a national court for it to confirm, in cooperation with the Court of Justice, the obligation to apply a particular provision of the EU law.