

Univerzita Palackého v Olomouci  
Právnická fakulta

Bc. Kateřina Přidalová  
Žaloba na porušení povinnosti členského státu  
Diplomová práce

Olomouc 2014

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Řízení o porušení povinnosti členského státu vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 27. 8. 2014

.....

Podpis

## Obsah

Úvod .....	4
<b>1. Základní charakteristika řízení o žalobě na porušení povinnosti členského státu.....</b>	<b>9</b>
<b>2. Předmět řízení.....</b>	<b>11</b>
<b>3. Žalobce.....</b>	<b>15</b>
3.1. Komise.....	15
3.2. Členský stát .....	18
<b>4. Průběh řízení.....</b>	<b>21</b>
4.1. Zahájení.....	21
4.2. Neformální vyjednávání .....	24
4.3. Administrativní fáze.....	25
4.4. Soudní fáze.....	28
4.5. Sankční řízení .....	32
4.5.1. Účel ukládání sankcí .....	37
<b>5. Funkce a význam žaloby.....</b>	<b>38</b>
<b>6. Statistiky .....</b>	<b>44</b>
<b>Závěr.....</b>	<b>46</b>
<b>Přílohy .....</b>	<b>50</b>
<b>Příloha č. 1 - Znění článků 258 - 260 SFEU.....</b>	<b>51</b>
<b>Příloha č. 2 - Zvláštní faktor „n“ .....</b>	<b>53</b>
<b>Příloha č. 3 - Česká republika a statistika .....</b>	<b>54</b>
<b>Seznam zdrojů .....</b>	<b>60</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>63</b>
<b>Abstrakt.....</b>	<b>63</b>
<b>List of keywords .....</b>	<b>64</b>
<b>Seznam klíčových slov .....</b>	<b>64</b>

## Úvod

Již při vstupu stávajících členských zemí do Evropských společenství, případně do Evropské unie, každá z nich počítala se vzdáním se části své suverenity a s tím i části svých svrchovaných pravomocí, a to vše ve prospěch supranacionálního integračního celku, dnes již s vlastní právní subjektivitou. Ono přistoupení s sebou nese mimo jiné i přijetí „komunitární“ právní úpravy a z toho vyplývající povinnost chování se v souladu s ní, což se může stát velmi obtížným, jak se později v této práci můžeme sami přesvědčit. Když už došlo ze strany Evropské unie k určitému nastavení „pravidel hry“, vyvstala tedy i nutnost, aby je poté její hráči důsledně dodržovali. Pro efektivní fungování právního systému Evropské unie je tedy nutností mít k dispozici mimo jiné i nástroje, které budou dohlížet nad řádným dodržováním tohoto práva ze strany členských států, a bude případně možné jejich prostřednictvím se takového žádoucího chování po členských státech alespoň do určité míry domoci.

Obecným a nejdůležitějším nástrojem k prosazování unijního práva, kterým Unie dbá nad jeho dodržováním ze strany členských zemí, je žaloba pro porušení povinnosti členského státu upravená v čl. 258 až 260 SFEU, na níž se právě v této práci podrobně zaměřím (také „dozorčí žaloba“).

Vedle tohoto obecného ochranného mechanismu existují také dva specifické nástroje k prosazování práva Evropské unie. Prvním z nich je řízení podle čl. 7 SEU, které zmocňuje Radu EU či Evropskou radu k omezení práv členských států, pro případ, že by z jejich strany došlo k závažnému (a trvajícím) porušení hodnot Evropské unie.<sup>1</sup> V porovnání s Žalobou na porušení Smlouvy má tento institut jednoznačně užší rozsah působnosti, jelikož lze postihnout pouze jednání narušující hodnoty EU, jako jsou například podpora hospodářského a sociálního pokroku, vysoká úroveň zaměstnanosti, dosahování vyváženého a udržitelného rozvoje,

---

<sup>1</sup> Podle **čl. 7 SEU**, na odůvodněný návrh Evropského parlamentu, Komise nebo jedné třetiny členských států, může Rada EU po obdržení souhlasu EP rozhodnout, že některý členský stát závažně porušil hodnoty EU uvedené v článku 2 SEU. Před vydáním takového rozhodnutí musí nechat členský stát se vyjádřit a také mu může dát určitá doporučení. Radě dále ze SEU vyplývá povinnost pravidelně přezkoumávat, zda důvody takového rozhodnutí i nadále trvají. Oprávnění vydat rozhodnutí dle článku 2 SEU má rovněž Evropská rada, která tak učiní na návrh buď jedné třetiny členských států nebo na návrh Komise a rovněž po obdržení souhlasu EP, pokud došlo k závažnému a trvajícím porušení hodnot EU. I zde musí nejprve vyzvat členský stát, aby se ve věci vyjádřil. Zatímco Rada potřebuje k rozhodnutí čtyřpětinovou většinu, Evropská rada musí rozhodnout jednomyslně. (SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva, komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 53-57)

posilování hospodářské a sociální soudržnosti a jiné<sup>2</sup>. Druhým významným rozdílem je orgán, který o porušení těchto hodnot rozhoduje. Zatímco u porušení Smlouvy dle čl. 258-260 SFEU rozhoduje nadnárodní nezávislá Komise a případně Soudní dvůr, v případě čl. 7 SEU rozhodují o porušení samy členské státy, a to v mezivládních orgánech – Radě EU, případně Evropské radě, přičemž samotnému rozhodnutí musí předcházet souhlas Evropského parlamentu.

Druhý specifický nástroj byl vytvořen za účelem prosazování pravidel fiskální disciplíny. Článek 126 SFEU totiž členským zemím stanoví povinnost, aby se zdržely nadměrných schodků veřejných financí, tzn. aby si hlídaly výši hrubého veřejného dluhu a deficit veřejného rozpočtu.<sup>34</sup>

Vedle toho členské státy v návaznosti na hospodářskou krizi přijaly v roce 2012 Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii, tzv. fiskální pakt. Z důvodů nepřipojení se Velké Británie a České republiky k tomuto paktu, se jedná pouze o mezivládní dohodu<sup>5</sup>. Tento fiskální pakt je tedy pramenem mezinárodního práva veřejného, nikoli součástí práva unijního. Na unijní pravidla fiskální disciplíny nicméně navazuje. Ve své části věnované rozpočtům členských států vytváří mechanismus prosazování práva, když umožňuje Soudnímu dvoru sankcionovat pokutami ty smluvní státy, které nezajistí potřebné změny vnitrostátního práva (zejména prostřednictvím ústavních norem), jež by zaručily jejich vyrovnané hospodaření.<sup>6</sup>

Jak už bylo řečeno na začátku, tato práce se bude podrobněji zabývat právě tím nejvýznamnějším kontrolně-sankčním mechanismem, a to žalobou na porušení povinnosti členského státu, kterou je možno podat v tzv. řízení o porušení povinnosti

---

<sup>2</sup> Článek 2 SEU.

<sup>3</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 134.

<sup>4</sup> Tato pravidla jsou dále konkretizována protokolem o postupu při nadměrném schodku. Kontrolu plnění této povinnosti má na starosti Komise, avšak odpovědnostní důsledky vyvozuje Rada EU, která je oprávněna ukládat sankce. Ty mohou mít nejrůznější podobu, například depozitní povinnost u Unie, omezení přístupu k úvěrům poskytovaným Evropskou investiční bankou či dokonce pokuty. Ve výsledku zde ale nelze hovořit o uspokojivé efektivnosti tohoto systému, jelikož jak víme, Rada EU je orgánem nikoliv soudním, ale politickým, a navíc složeným ze zástupců členských zemí. Mimo to je nutné poukázat na zjevnou nevhodnost povahy ukládaných sankcí. Stát, jenž nerespektuje pravidla fiskální disciplíny tak činí proto, že není v jeho silách zajistit dostatečné příjmy, které by stačily k pokrytí všech jeho výdajů. Následné uložení pokuty za porušení stanovené povinnosti může pak tyto problémy jen zhoršit a dále ztížit přístup sankcionovaného státu na finanční trhy. Rozhodnutí Rady EU o uložení sankci mohou však být přezkoumána Soudním dvorem. (TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 134)

<sup>5</sup> ČR se chystá rovněž přistoupit k tomuto fiskálnímu paktu Evropské unie. Toto přistoupení schválila vláda ČR v březnu 2014. Smlouvu bude ještě nutné schválit v Parlamentu ústavní většinou.

<sup>6</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 134.

členského státu<sup>7</sup>. Celá tato diplomová práce bude vycházet z právní úpravy platné k 30. dubnu 2014.

Úkolem této práce bude řízení o porušení povinnosti podrobně vysvětlit, zamyslet se nad jeho významem a účelem, pro který bylo vytvořeno. Následně si také musíme odpovědět na otázku, zda všechna očekávání řízení splňuje. Nezbytné bude věnovat část práce i subjektům, bez kterých by řízení nebylo možné zahájit, a to žalobcům. Hlavní roli zde bude hrát především Komise, ale nesmíme opomenout ani členské státy v řízení dle čl. 259 SFEU a zajisté i důležité postavení jednotlivců, i když oni sami se stát žalobci nemohou. Dále se chci věnovat i zajímavým statistickým údajům, jako například k jakému typu porušení dochází nejvíce, které státy porušují Smlouvy nejčastěji, jak je na tom s plněním svých povinností Česká republika, zda převažuje řízení podle čl. 258 SFEU či podle čl. 259 SFEU a z jakého důvodu atd. Tyto statistické údaje by měly sloužit jako nástin praxe a jistě pomohou celé řízení barvitěji dokreslit. Práce by měla rovněž poukázat na diskutabilní vlastnosti řízení o porušení povinnosti členského státu. Markantní je například vliv Komise, kdy je to právě ona, kdo je „pánem“ celého řízení a bez nadsázky lze tvrdit, že průběh převážné části řízení záleží výhradně na jejím uvážení.

Pokud se podíváme na dnes dostupný okruh literatury, která se věnuje tématu řízení o porušení povinnosti členského státu, zjistíme, že výběr odborné literatury a odborných článků není nikterak rozsáhlý. Pokud následně porovnáme literaturu českou a zahraniční, musím konstatovat, že zahraniční literatura řízení rozebírá mnohem podrobněji, zatímco česká literatura celé řízení popisuje spíše povrchově a dle mého názoru se ve většině případů nesnaží proniknout do této problematiky hlouběji. Jedním z důvodů může být také fakt, že se stalo toto téma v České republice aktuálním teprve po roce 2004, tedy po vstupu ČR do Evropské unie. Přehledně zpracovanou odbornou knihou, která se z velké části věnuje i tématu řízení o porušení povinnosti, je dle mého názoru kniha s názvem „*EU law: Text, cases and materials*“ od Paula Craiga, profesora práva na University of Oxford a specialisty na právo EU, a Gráinne de Búrca, profesorky práva na New York Law School a rovněž specialistky na právo EU. Autoři věnují v knize dozorčí žalobě poměrně velkou pozornost, vypořádávají se v textu i s některými problematickými

---

<sup>7</sup> Označované také jako „řízení o porušení Smluv“, „řízení pro porušení unijního práva“ či anglicky „infringement procedure“

aspekty tohoto institutu a nechybí tu ani odkazy na judikaturu Soudního dvora. Co se týká literatury použité v této práci, snažila jsem se vycházet jak z literatury domácí, tak rovněž z té zahraniční. Vedle materiálů v knižní podobě jsem z velké části čerpala z judikatury Soudního dvora, která je převážně dostupná na internetové stránce [curia.europa.eu](http://curia.europa.eu). V praktické části práce mi velmi pomohly zprávy o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování ČR před Soudním dvorem EU a výroční zprávy Soudního dvora. Nutná byla samozřejmě i práce s právními předpisy, zejména pak se Smlouvou o EU a Smlouvou o fungování EU.

Během práce bych ráda zodpověděla z mého pohledu několik zásadních otázek. Odpověď bychom měli najít například na to, jaký význam zavedení institutu žaloby pro porušení povinnosti členského státu vůbec má. Vedle toho se podíváme také na význam možnosti ukládání pokut v řízení členským státům. Také nás bude zajímat postavení jednotlivce v rámci tohoto řízení a skutečná efektivita řízení o porušení povinnosti. Jedním z předpokladů této práce je tvrzení, že dochází k četnému podávání tohoto druhu žaloby, avšak už jen málo z nich dojde až k samotnému uložení pokuty. Dalším z tvrzení, které se budu v práci snažit potvrdit je, že žaloba má význam především jako kontrolní mechanismus, který není omezen pouze na některou oblast práva EU, ale má širší možnost uplatnění. V závěru uvidíme, zda jsou tyto předpoklady správné či dojdeme postupně k závěrům odlišným.

Práce je členěná na dvě části, teoretickou a statistickou. Teoretická část je dle vhodnosti doplněna příklady z praxe a judikaturou Soudního dvora. Práce obsahuje šest kapitol, z nichž první kapitola má za úkol dozorčí žalobu a řízení o ní přiblížit a vystihnout její zásadní charakteristické rysy. Poté je zajisté nutné ve druhé kapitole vymezit předmět tohoto řízení, abychom věděli, čeho se žaloba vůbec může týkat. Třetí kapitola je věnována jedné ze stran řízení, a to žalobcům. V této kapitole je pozornost soustředěna zejména na Komisi, jelikož právě ona panuje celému řízení a má pro něj zásadní význam. Členskému státu jako žalobci je v porovnání věnována pozornost podstatně menší hlavně proto, že taková řízení v praxi nejsou příliš častá. Když už známe typické znaky řízení, víme, čeho se může žaloba týkat a kdo je oprávněn ji podávat, považuji za vhodné zařadit čtvrtou kapitolu o průběhu samotného řízení. Jednotlivé fáze budou podrobněji rozebrány a moji snahou bude objasnit všechny nejdůležitější úkony v řízení, včetně odkazů na judikaturu Soudního dvora v případech, kde to budu považovat za vhodné. Pátá kapitola bude spíše

analytická a hodnotící a bude se věnovat funkcím a významu dozorčí žaloby a řízení o ní. Celou práci následně dokreslí šestá kapitola s obecnými statistickými údaji. Pro zajímavost je tato kapitola doplněna Přílohou č. 3, ve které se blíže zaměřím na statistiky v rámci České republiky.



# 1. Základní charakteristika řízení o žalobě na porušení povinnosti členského státu

Na základě odlišných právních úprav, jež charakterizují jednotlivé postupy soudů, jsme schopni rozlišit až 14 různých druhů základních řízení. Každé takové řízení pak vyjadřuje specifický druh působnosti nebo věcné příslušnosti evropských soudů.<sup>8</sup>

Obecně vzato můžeme tyto druhy řízení dále dělit podle povahy subjektů, jejich významu a následku. Z tohoto pohledu je rozlišujeme jednak na řízení o žalobách přímých, které může vznést před Soudním dvorem EU za stanovených podmínek buď některá ze tří hlavních institucí EU - Evropská komise, Evropský parlament, Rada EU nebo Účetní dvůr, Evropská centrální banka či Výbor regionů, nebo jakýkoli členský stát EU či jednotlivec, který se cítí být poškozen činností evropských institucí či evropským právem<sup>9</sup>. Vedle toho existují i žaloby nepřímé, či návrhy, které zahajují „vedlejší“ řízení o předběžné otázce a které předpokládají, že již existuje zahájené, probíhající soudní řízení před vnitrostátním soudem členského státu. Mezi tento druh řízení se řadí řízení o předběžné otázce, incidenční řízení a řízení o podání posudku.<sup>10</sup>

Nyní se vraťme k řízení o **přímých žalobách**, které můžeme ještě dále rozdělit, a to na řízení, která obligatorně předpokládají předběžné smírčí řízení, a řízení, která takový předpoklad nemají. Mezi první skupinu řízení o přímých žalobách patří i řízení o žalobě na porušení povinnosti členského státu.<sup>11</sup>

Právní úpravu žaloby na porušení povinnosti členského státu najdeme ve Smlouvě o fungování Evropské unie, nyní ve znění Lisabonské smlouvy, která vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009 (dále jen SFEU). Konkrétně je tato žaloba upravena v **článcích 258, 259 a 260 SFEU**.

Řízení o porušení povinnosti členského státu je sice upraveno v SFEU, ale to jen velmi stručně. Podrobnější právní úpravu tohoto institutu tedy najdeme v judikatuře Soudního dvora, který mimo jiné judikoval i určité základní zásady a principy, kterými se řízení o dozorčí žalobě musí řídit.

<sup>8</sup> TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 367.

<sup>9</sup> BLAHUŠIAK, Igor. Evropský soudní dvůr [online]. Euroskop.cz, [cit. 16. května 2014]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/101/sekce/evropsky-soudni-dvur/>>.

<sup>10</sup> TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 368.

<sup>11</sup> TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 368.

Nejprve musí být v řízení dodržena **zásada spravedlivého procesu**, s kterou souvisí také zásady legitimního očekávání, právní jistoty a práva na obhajobu. Právo na obhajobu se v praxi projevuje požadavkem na poskytnutí dostatečného času na přípravu obhajoby, požadavkem na jasné vymezení předmětu řízení a žalobních důvodů Komise a jejich zachování po celou dobu řízení. Současně platí, že pokud má žalovaný stát určité oprávněné očekávání, vycházející z předchozí zkušenosti, pravidel, předchozího rozhodování typově podobných případů, počítá s tím, že dojde k jeho naplnění. To znamená, že není přípustné "měnit pravidla během hry". Právní jistotou se rozumí takový stav, kdy je právo stabilní, jednotné, relativně jednoduché a předvídatelné, a je tak naplňováno právě legitimní očekávání členských zemí.<sup>12</sup>

S předchozí skupinou zásad souvisí úzce i **zásada důvěrnosti řízení**, ze které Komisi vyplývá povinnost odmítnout zpřístupnění dokumentů týkajících se řízení. Jejich zpřístupněním by mohl být narušen řádný průběh řízení, jelikož by mohl být ohrožen samotný cíl řízení, kterým je umožnit členskému státu dobrovolného plnění povinnosti, nebo alespoň poskytnutí prostoru pro odůvodnění jeho postoje. Požadavek důvěrnosti řízení přetrvává i v řízení před Soudním dvorem, protože není stále vyloučeno, že jednání mezi Komisí a členským státem budou pokračovat i v průběhu této fáze řízení. Na již ukončená řízení se pak zásada důvěrnosti nevztahuje, ať už bylo řízení ukončeno v kterékoliv fázi.<sup>13</sup>

Následně musí být dodržena i tzv. **zásada přičitatelnosti**. Aby mohlo být v řízení konstatováno, že žalovaný členský stát určitou povinnost porušil, musí být takové porušení státu přičitatelné. O porušení se bude jednat zásadně tehdy, pokud bude způsobeno jednáním či opomenutím jeho orgánů.<sup>14</sup>

Nelze opomenout ani **zásadu dispoziční**, která představuje pravomoc Komise disponovat s celým řízením. Jednak může řízení kdykoliv zahájit a zahájené řízení poté kdykoliv zastavit, až do doby vydání rozsudku Soudního dvora. Komise může rovněž zúžit předmět řízení, nikoliv však rozšířit nebo zcela změnit.<sup>15</sup>

Důležité pro průběh řízení je rovněž to, že má být vedeno ve veřejném zájmu. Což znamená, že by Komise neměla brát během řízení ohled jak na své vlastní zájmy, tak ani na vlastní zájmy některého členského státu či snad jednotlivce.

---

<sup>12</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 407-408.

<sup>13</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 408

<sup>14</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 408

<sup>15</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 408.

## 2. Předmět řízení

Podle článku 258 SFEU je předmětem řízení o porušení Smluv „nesplnění povinnosti členským státem, která pro něj vyplývá ze Smluv“<sup>16</sup>. Toto ustanovení nezahrnuje pouze Smlouvy ES a EU v úzkém slova smyslu, ale má na mysli i obecné zásady právní formulované Soudním dvorem. Článek zahrnuje kromě toho i ochranu lidských práv<sup>17</sup>. Dále toto ustanovení zahrnuje i veškerou komunitární právní úpravu, ze které plyne členskému státu určitá povinnost. Rovněž tomuto ustanovení podléhají povinnosti plynoucí z mezinárodních smluv, které uzavřelo ES anebo EU.<sup>18</sup>

Pokud se podíváme na to, jaké jednání je vlastně touto žalobou možné postihnout, tak zjistíme, že pokrývá obrovský rozsah nejrůznějšího jednání států. Jednak může být předmětem tohoto řízení jednání komisivní, tj. situace kdy stát konal v rozporu s právem, a jednak jde o jednání omisivní, tj. opomenutí konat, pokud stát povinnost konat měl. Rovněž není rozhodný druh ani forma určitého jednání. Není podstatné, zda měl stát učinit jednorázové opatření či se po něm vyžadovala nějaká trvalejší činnost.<sup>19</sup>

Je nutné si také vymežit, jednání jakých všech orgánů členských států lze touto žalobou postihnout. Evropský soudní dvůr judikoval, že je tímto druhem žaloby postižitelné jednání moci zákonodárné<sup>20</sup> i výkonné<sup>21</sup>. Rovněž mohou být žalobou postíženy aktivity územních samosprávných celků členského státu, ať už na regionální či obecní úrovni. V kauze „Buy Irish“<sup>22</sup> Soudní dvůr konstatoval, že lze postihnout i aktivity agentur kontrolovaných státem.

Komplikovanější je otázka, jak je tomu u jednání vnitrostátních soudů? V případě Regina v. Buchereau<sup>23</sup> generální advokát Warner ve svém stanovisku navrhl, aby se za porušení povinností členského státu považovaly pouze situace, kdy soud členského státu porušil komunitární právo „deliberately“, tedy úmyslně. Důvodem tohoto návrhu byla vůle odlišit takové situace, kdy dojde k porušení povinnosti občasnými omyly justice, které jsou neúmyslné a objevují se v každém

---

<sup>16</sup> Článek 258 SFEU (bývalý článek 226 Smlouvy o ES)

<sup>17</sup> viz např. Soudní dvůr: Roz. ze dne 18. května 1989, *Komise v Německo*, C-249/86, Sb. rozh. s. 01263.

<sup>18</sup> ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – Ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007, s. 200.

<sup>19</sup> TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 368.

<sup>20</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 18. listopadu 1970, *Komise v Itálie*, C-8/70, Sb. rozh. s. 00961.

<sup>21</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 21. září 1989, *Komise v Řecko*, C-68/88, Sb. rozh. s. 02965.

<sup>22</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 24. listopadu 1982, *Komise v Irsko*, C-249/81, Sb. rozh. s. 04005.

<sup>23</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 27. října 1977, *Regina v. Buchereau*, C-30/77, Sb. rozh. s. 01999.

soudním systémem. Komise využívala své právo iniciovat dozorčí žalobu pro pochybení soudních orgánů členských států jen velmi opatrně. Například u případu *Solange I*<sup>24</sup> Komise vzala zpět svoji žalobu, která reagovala na jednání Ústavního soudu SRN, když nadřadil ochranu lidských práv dle německého ústavního pořádku nad vymáhání komunitárního práva na německém území. Poněkud jiný přístup pak ukazuje rozsudek Soudního dvora v případě *Komise v. Itálie*<sup>25</sup>, kde Komise napadla dlouholetou interpretační praxi italských soudů, týkající se vracení celních poplatků a daní zaplacených soukromými subjekty. Nakonec však Soudní dvůr v kauze označil za viníka moc zákonodárnou, která podle něj nedostatečně přesně formulovala příslušnou italskou legislativu.<sup>26</sup>

V poslední řadě může porušení povinnosti založit i soukromý subjekt, ať už svoji činností nebo nečinností. Je samozřejmé, že členský stát nemůže zaručit, aby se každý soukromý subjekt v jeho jurisdikci choval v souladu s evropským právem. Nesmí ale svoji pasivitou vytvořit prostor, který by umožňoval systematické porušování evropského práva, ať už pasivitou na úrovni moci zákonodárné, výkonné či soudní. Soudní dvůr se k této otázce mohl bohatě vyjádřit v rámci případu *C-265/95 Komise v. Francie*. Jednalo se o blokádu kamiónů dovážejících do Francie zemědělské výrobky z jiných států EU, kterou organizovali francouzští zemědělci a jejich odborová sdružení. Soudní dvůr nakonec konstatoval, že Francie porušila své povinnosti, jelikož nechala protesty pokračovat po vcelku dlouhou dobu, aniž by proti nim výrazněji zasáhla. Je však důležité zmínit, že členský stát své povinnosti neporuší vždy, když toleruje omezení pravidel volného trhu na svém území. Například v případě *Schmidberger v. Rakousko*<sup>27</sup> Soudní dvůr konstatoval, že Rakousko neporušilo povinnosti tím, že nezakázalo pokojnou demonstraci, která na 30 hodin zablokovala provoz na brennerské dálnici.<sup>28</sup>

Pokud hovoříme o jednotlivých druzích jednání, které lze postihnout, je také důležité zmínit princip tzv. objektivní odpovědnosti, který v tomto řízení funguje.

---

<sup>24</sup> V rozhodnutí *Solange I* z roku 1974 Spolkový ústavní soud judikoval, že pokud dojde k tomu, že úroveň ochrany základních práv v Německu bude vyšší než v EU, poté se použije německá úprava.

<sup>25</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 9. prosince 2003, *Komise v. Itálie*, C-129/00, Sb. rozh. s. I-14637.

<sup>26</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo. *Evropský soudní dvůr a soudy členských států Evropské unie*. Praha: Justiční akademie ČR, 2005, s. 37-38.

<sup>27</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 12. června 2003, *Schmidberger v. Rakousko*, C-112/00, Sb. rozh. s. I-05659.

<sup>28</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo. *Evropský soudní dvůr a soudy členských států Evropské unie*. Praha: Justiční akademie ČR, 2005, s. 38-39.

To znamená, že rozhodující v tomto případě bude fakt, že objektivně k nějakému porušení smluv došlo a nebude podstatné, který konkrétní orgán členského státu se jednání dopustil a nevyžaduje se ani prokázání zavinění<sup>29</sup>. V praxi se tento princip projeví neuznáním liberačních důvodů, jako mohou být technické, institucionální nebo politické obtíže. Výše uvedené však neznámá, že soud nezkoumá faktické a právní okolnosti porušení povinnosti, což poté může mít význam například pro stanovení sankce či pro vyvození odpovědnosti státu za škodu.<sup>30</sup>

Nesmíme také zapomenout, že ani použití institutu dozorčí žaloby není neomezené a v některých oblastech politiky Evropské unie je pravomoc unijních soudů explicitně vyloučena, případně byla vyloučena do doby přijetí Lisabonské smlouvy.

Do přijetí LS byly možnosti vynucení splnění povinnosti, které členské státy měly v rámci „nekomunitárních“ pilířů práva Evropské unie, dosti malé. Článek 7 SEU dával ESD pravomoc rozhodovat o sporech mezi členskými státy, o výkladech/u nebo použití právních aktů přijatých v oblastech policejní a justiční spolupráce v trestních věcech a mezi členskými státy a Komisí, pokud jde o výklad a použití mezinárodních úmluv v oblasti třetího pilíře. LS dává již dnes možnost v některých případech zahajovat proti členským státům řízení o porušení Smlouvy v rámci standardní procedury dle článku 258-260 SFEU.<sup>31</sup>

Nejprve jde o oblast Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, bývalý druhý pilíř EU. Tato oblast zůstala i po přijetí Lisabonské smlouvy nadále mimo záběr dozorčí žaloby. Na základě Lisabonské smlouvy pravomoc Soudního dvora rozhodovat o této dozorčí žalobě expandovala do bývalého III. pilíře, což představuje soudní a policejní spolupráci v trestních věcech. Pro porušení předlisabonského trestněprávního *acquis* (tj. hlavy VI. Smlouvy o EU a sekundárních norem přijatých na jejím základě před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost) se navíc nemůže využít dozorčí žaloba v tzv. přechodném období pěti let<sup>32</sup> od vstupu Lisabonské

---

<sup>29</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 27. dubna 1988, *Komise v Itálie*, C-225/86, Sb. rozh. s. 02271.

<sup>30</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva, komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 822.

<sup>31</sup> *Analýza dopadů Lisabonské smlouvy* [online]. Vláda.cz, leden 2010 [cit. 10. srpna 2014]. Dostupné: <<http://www.vlada.cz/assets/evropskezalezitosti/dokumenty/Analýza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>>.

<sup>32</sup> Přechodné období je stanoveno v článku 10 Hlava VII Protokolu o přechodných ustanoveních k Lisabonské smlouvě.

smlouvy v platnost.<sup>33</sup> U těchto aktů platí, že pravomoci Soudního dvora zůstávají až do 30. listopadu 2014 stejné, jaké byly před vstupem této smlouvy v platnost.<sup>34</sup> I nadále je ze soudní kontroly vyňato posuzování přiměřenosti aktivity orgánů členských států při udržování práva a pořádku.

---

<sup>33</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo a kol. *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2013, s. 161.

<sup>34</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 373-374

## **3. Žalobce**

### **3.1. Komise**

V rámci své kontrolní pravomoci Komise pečlivě sleduje, jak členské státy evropské právo dodržují. K této činnosti využívá hned několika zdrojů. Jsou to například povinné notifikace o implementaci směrnic ze strany členských států, dále tisk publikovaný v členských státech, sledování národních soudních řízení a judikatury a rovněž vyhodnocování řízení o předběžných otázkách. Hlavním zdrojem pro Komisi relevantních informací jsou však jednotlivci, kteří sami nejsou oprávněni řízení zahájit a jimž se budu věnovat níže.<sup>35</sup>

Postavení Komise v tomto řízení je velmi diskutabilní a existuje mnoho zajímavých otázek, kterými se v průběhu let zabýval Soudní dvůr. Jelikož Smlouva poskytuje Komisi v řízení velmi rozsáhlou pravomoc, objevují se postupně nejrůznější obavy a kritiky jejího přílišného vlivu, jejího nedostatečného omezení a nadbytečného prostoru k vlastnímu uvážení.

Proběhlo a probíhá mnoho diskuzí o tom, jak moc velkou pravomoc získala Komise právě na základě článku 258 SFEU. Na základě něj nyní může hrozit, že bude Komise buď příliš shovívavá, či naopak bude svévolně selektovat a dělat rozdíly mezi členskými státy. Je zde také možnost, že pokud nebude Komise dostatečně omezena, bude řízení užívat nečestně nebo tíživě pro některé státy, jak z hlediska časových omezení (lhůt) a postupu v řízení.

Pokud vezmeme v úvahu fakt, že podle Smluv Komise plní celou řadu funkcí, je jasné, že se mohou objevit jisté **politické a jiné důvody**, jež povedou Komisi k využití své pravomoci proti zahájení řízení, nebo ovlivní postup v řízení, i když bude do očí bijící, že stát svoji povinnost porušil. Článek 258 odstavec 2 SFEU jasně naznačuje, že pokud Komise vydá „**odůvodněné stanovisko**“ s uvedeným porušením povinnosti, má poté širokou posuzovací pravomoc, zda věc dále předloží Soudnímu dvoru či nikoli. A ačkoli tento článek Komisi říká, že by měla brát zřetel na to, že by měla vydat „odůvodněné stanovisko“ v případě pokud uváží, že stát porušil povinnost ze Smlouvy, stále toto ustanovení ponechává zcela na Komisi uvážení, zda a kdy „odůvodněné stanovisko“ vydá.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 4. vydání. Praha: Linde, 2004, s. 138.

<sup>36</sup> CRAIG, Paul, DE BURCA, Gráinne. *EU law: Text, cases and materials*. 4. Vydání. New York: Oxford University Press, 2008, s. 434.

Co se týče způsobu, jakým Komise využívá svoji posuzovací pravomoc při podávání dozorčí žaloby, Soudní dvůr opakovaně dal najevo, že pokud mluvíme o **věcných důvodech** pro podání žaloby, je řízení v tomto směru zcela objektivní. To zřejmě znamená, že Soudní dvůr bude zkoumat pouze to, zda protiprávní jednání vytýkané Komisí skutečně existuje, a **nebude přihlížet k motivům**, proč Komise žalobu podala. V případě Komise v. UK<sup>37</sup> argumentovalo Spojené království, že za jednáním Komise je politický motiv a že je zde určitá snaha obejít postupy stanovené na základě směrnice. Soudní dvůr však řekl, že takový argument nemůže přijmout. Vzhledem k principu institucionální rovnováhy nemůže být Soudní dvůr tím, kdo bude zvažovat, jaké cíle Komise svým jednáním sleduje. Avšak má za úkol rozhodnout, zda dotýčný členský stát opravdu nesplnil svoji povinnost, jak je uvedeno v žalobě. Jak Soudní dvůr rozhodl v případě Komise v. Itálie<sup>38</sup>, žaloba proti členskému státu pro nesplnění povinnosti, jejíž podání dle svého vlastního uvážení je výhradně záležitostí Komise, je **objektivní povahy**.<sup>39</sup>

Naopak v případě Komise v. Německo<sup>40</sup> Soudní dvůr konstatoval, že **absence konkrétního motivu či zájmu** ze strany Komise při podání žaloby proti členskému státu, nemá jakýkoli vliv na přípustnost řízení o této žalobě. Dále Soudní dvůr v případě Komise v. Řecko<sup>41</sup> řekl, že Komise jedná ve veřejném zájmu, a tudíž nemusí mít žádný další zvláštní zájem, protože článek 258 SFEU není určen k tomu, aby chránil vlastní práva institucí.<sup>42</sup>

Většího úspěchu státy dosahují s argumentací, že existují procesní překážky v řízení, jako jsou **nepřiměřené lhůty**, které jsou zcela závislé opět na uvážení Komise. V jednom z dřívějších případů Soudní dvůr konstatoval, že volba okamžiku, kdy Komise řízení zahájí, nemůže nijak ovlivnit jeho přípustnost. I přesto však Soudní dvůr následně v jednom z případů rozhodl, že existovala určitá omezení v diskreci Komise, pokud hovoříme o době, kterou si Komise vyhradila k zahájení řízení, a v tomto konkrétním případě bylo jednání Komise hodnoceno jako zaujaté.

---

<sup>37</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 21. června 1988, *Komise v Spojené království*, C-416/85, Sb. rozh. s. 03127.

<sup>38</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 10. prosince 1968, *Komise v Itálie*, C-7/68, Sb. rozh. s. 00617.

<sup>39</sup> CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: Text, cases and materials*. 4. Vydání. New York: Oxford University Press, 2008, s. 434-435.

<sup>40</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 11. srpna 1995, *Komise v Německo*, C-431/92, Sb. rozh. s. I-02189, bod 19-22.

<sup>41</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 2. června 2005, *Komise v Řecko*, C-394/02, Sb. rozh. s. I-04713, bod 15-16.

<sup>42</sup> CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: Text, cases and materials*. 4. Vydání. New York: Oxford University Press, 2008, s. 435.



V případě Komise v. Nizozemí<sup>43</sup>, Nizozemí argumentovalo, že lhůta pro zahájení řízení delší než 5 let od okamžiku, kdy mu přišel první dopis od Komise, je přehnaná. Soudní dvůr judikoval, že i když článek 258 záměrně nestanoví žádnou konkrétní lhůtu pro podání žaloby, nadměrné zpoždění může být na újmu. Pro státy poté může být mnohem obtížnějším vyvrátit argumenty Komise a může tím být narušeno jejich právo na obhajobu. Avšak v tomto konkrétním případě se Nizozemí nepodařilo prokázat, že neobvyklá délka postupu Komise měla nějaký vliv na způsob, jakým provedlo svoji obranu. V případě proti UK<sup>44</sup> však Soudní dvůr odmítl argument UK, že vzhledem k době, která uplynula od konkrétních událostí, které byly předmětem řízení o nesplnění povinnosti, by zahájení řízení Komisí mohlo porušit princip právní jistoty a také porušit nabytá práva jednotlivců, která byla těmito dřívějšími událostmi dotčena.<sup>45</sup>

Problematika uvážení Komise o tom, kdy zahájí řízení o porušení povinnosti, však nebyla jediná. Větší pozornost se věnovalo uvážení Komise, kdy věc předloží Soudnímu dvoru po vydání odůvodněného stanoviska a v rámci toho byla uložena rovněž určitá omezení. Je zřejmé, že vyžadovat po vydání odůvodněného stanoviska odezvu (dát vše do pořádku) členského státu v příliš krátké době, může mít pravděpodobně vliv na schopnost členského státu vykonávat své právo na obhajobu, stejně jako při nadměrném zpoždění v zahájení řízení. V řízení proti Irsku<sup>46</sup> Soudní dvůr připustil, že Komise povolila členskému státu příliš krátkou lhůtu k jednání v souladu s odůvodněným stanoviskem. Konkrétně Komise stanovila Irsku 5 dní na to, aby změnilo své právní předpisy, jež se v zemi používaly více než 40 let. Soudní dvůr poukázal navíc na to, že v průběhu doby, která uplynula od vstupu Irska do EU, Komise nikdy nevyvíjela jakoukoliv činnost ve spojitosti s touto právní úpravou a je rovněž zřejmé, že zde neexistuje žádný zvláště naléhavý zájem. Nicméně Soudní dvůr poté žalobu Komise zvažil jako přípustnou, neboť navzdory této poskytnuté krátké lhůtě ve skutečnosti Komise na odpověď Irska čekala, než se na Soud obrátila.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 16. května 1991, *Komise v Nizozemí*, C-96/89, Sb. rozh. s. I-2461, bod 16.

<sup>44</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 4. května 2006, *Komise v Spojené království*, C-508/03, Sb. rozh. s. I-3969, bod 71.

<sup>45</sup> CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: Text, cases and materials*. 4. Vydání. New York: Oxford University Press, 2008, s. 434-438.

<sup>46</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 31. ledna 1984, *Komise v Irsko*, C-74/82, Sb. rozh. s. 00317, bod 12.

<sup>47</sup> CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: Text, cases and materials*. 4. Vydání. New York: Oxford University Press, 2008, s. 436.

Soudní dvůr později v případě *Komise v. Belgie*<sup>48</sup> řekl, že řízení zahájené Komisí bylo nepřipustné, a to vzhledem k příliš krátkému času, který Belgii poskytla na reakci („vyjádření“) k „formálnímu upozornění“ a na reakci na odůvodněné stanovisko. V jiném případě Soud judikoval, že Komise musí povolit státu přiměřenou lhůtu, ačkoli připouští, že velmi krátká lhůta by mohla být odůvodněna okolností naléhavého zájmu nebo pokud si byl členský stát plně vědom názoru Komise již dlouho předtím, než začal tento postup. Například lhůta 4 měsíců na reakci na odůvodněné stanovisko byla dle Soudního dvora adekvátní tam, kde členský stát věděl o názoru Komise již tři roky předem. V případě *Komise v. Rakousko*<sup>49</sup> Soudní dvůr odmítl tvrzení Rakouska, že lhůta 7 dní na odpověď na formální upozornění a 14 dní na reakci na odůvodněné stanovisko jsou příliš krátké, a přijal argument Komise, že lhůty jsou takto krátké z důvodů naléhavého zájmu a konkrétních okolností případu.<sup>50</sup>

### 3.2. Členský stát

Mezi aktivní žalobce patří i členské státy, které mají vedle Komise rovněž možnost podat žalobu na porušení povinnosti členského státu. Právní úpravu této tzv. horizontální žaloby nalezneme v článku 259 SFEU, který stanoví základní postup v tomto řízení. Pokud má tedy členský stát za to, že jiný členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv, může věc předložit Soudnímu dvoru EU. Dříve než tak učiní, musí žalující stát předložit věc Komisi, která zde plní funkci jakéhosi zprostředkovatele. Ta umožní zúčastněným stranám (státům), aby si navzájem předložily písemná a ústní vyjádření, a poté vydá odůvodněné stanovisko. Pokud Komise takové stanovisko nevydá ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy jí byla věc předložena, může být věc předložena Soudnímu dvoru EU i bez stanoviska Komise. Povinnost žalujícího státu obrátit se na Komisi vyjadřuje jednak výjimečnost tohoto postupu a také má zabránit zneužívání tohoto postupu členskými státy.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 2. února 1988, *Komise v. Belgie*, C-293/85, Sb. rozh. s. 00305.

<sup>49</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 28. října 1999, *Komise v. Rakousko*, C-328/96, Sb. rozh. s. I-07479.

<sup>50</sup> CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: Text, cases and materials*. 4. Vydání. New York: Oxford University Press, 2008, s. 436.

<sup>51</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva, komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 823-824

Článek 259 SFEU je v praxi využíván jen zřídka. Děje se tomu zejména proto, že státy preferují řešit své spory politickou dohodou nežli soudní cestou. A článek 259 SFEU je zde jako záchranný mechanismus, když politická řešení selžou. Při využití žaloby členským státem je tu riziko, že se žalující stát stane adresátem jiné dozorcí žaloby podané zažalovaným státem, jelikož případy neplnění povinností vycházejících z komunitárního práva se vyskytují ve všech členských státech. Rovněž má členský stát vždy možnost k podání žaloby přimět Komisi samotnou a své zájmy pak může vyjádřit jako vedlejší účastník řízení, což se z pohledu členského státu může zdát mnohdy jako atraktivnější možnost, kterou v praxi státy využívají stále častěji.<sup>52</sup>

Prvním případem, kdy členský stát žaloval jiný členský stát, byl případ *Irsko v. Francie* z roku 1977<sup>53</sup>. V tomto sporu šlo konkrétně o zákaz dovozu irského masa na francouzský trh. Tato žaloba však byla nakonec vzata zpět.

Druhým případem, ve kterém již byl vydán i rozsudek byl v roce 1978 spor Francie a Spojeného království (dále jen „UK“). Francie úspěšně žalovala UK, kdy se domáhala, aby Soudní dvůr určil, že přijetím vyhlášky č. 440 nazvané „Sea Fisheries, Boats and Methods of Fishing, the Fishing Nets (North-East Atlantic) Order 1977“ UK nesplnilo povinnosti v oblasti mořského rybolovu, které pro něj vyplývají ze Smlouvy o EHS. Základem žaloby byl námořní incident, k němuž došlo roku 1977, když byla francouzská rybářská loď „Cap Caval“, která lovila krevety v rybolovné oblasti UK, kontrolována britskými zřízenci zajišťujícími kontrolu rybolovu. Velitel francouzské rybářské lodi byl britským soudem uznán vinným, že porušil spornou vyhlášku, konkrétně že použil síť s menší velikostí ok, než je minimální velikost povolená vyhláškou. V důsledku tohoto incidentu zahájila francouzská vláda postup podle článku 259 (tehdy čl. 170) a předložila věc nejdříve Komisi. Komise vydala odůvodněné stanovisko, kde došla k závěru, že uvedením sporné vyhlášky v platnost porušilo UK povinnosti, které pro ně vyplývají ze Smlouvy. Jelikož UK tomuto stanovisku nevyhovělo, předložila francouzská vláda věc Soudnímu dvoru. Francie uplatnila zejména argument, že sporná vyhláška přijatá v oblasti, která je ve výhradní pravomoci ES, byla uvedena v platnost bez ohledu na požadavky stanovené usnesením Rady z roku 1976, podle něhož mohou členské státy do zavedení

---

<sup>52</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo. *Evropský soudní dvůr a soudy členských států Evropské unie*. Praha: Justiční akademie ČR, 2005, s. 33-34.

<sup>53</sup> Soudní dvůr: *Irsko v Francie*, C-58/77.

příslušných opatření Společenství přijmout prozatímní jednostranná opatření pro zachování rybolovných zdrojů pod podmínkou, že předem konzultovaly s Komisí a požádaly ji o schválení. Vzhledem k tomu, že vláda UK tyto požadavky nedodržela, je přijaté opatření v rozporu s právem ES. Francouzská vláda podpůrně také tvrdila, že sporná vyhláška je, pokud jde o opatření, která stanoví, nadměrná, a že tedy nepředstavuje přiměřené ochranné opatření. Stanovisko francouzské vlády podpořila Komise, která byla vedlejším účastníkem sporu. Soudní dvůr dal v řízení Francii za pravdu a rozhodl, že uvedením vyhlášky v platnost nesplnilo UK povinnosti, které pro ně vyplývají ze Smlouvy o EHS.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 4. října 1979, *Francie v Spojené království*, C-141/78, Sb. rozh. s. 02923.

## 4. Průběh řízení

### 4.1. Zahájení

Řízení o porušení povinnosti členského státu může být zahájeno, jak už víme z předchozí kapitoly, dvěma způsoby. Prvním způsobem, však spíše ojedinělým, je zahájení řízení **jiným členským státem** Evropské unie, a to na základě článku 259 SFEU. Důvodem proč je zahájení řízení jiným členským státem tak výjimečné je, že by takové jednání mohlo vytvořit následně určité překážky v diplomatických vztazích mezi těmito státy. Jedná se o velmi citlivou otázku, tudíž je tento způsob zahájení řízení spíše nevyužívaným. Přesto pokud by k takovému zahájení došlo, členský stát se před podáním žaloby musí obrátit na Komisi. Komise poté zúčastněným státům umožní podat si ústní a písemná vyjádření a následně vydá ve lhůtě 3 měsíců tzv. odůvodněné stanovisko. Až po proběhnutí této fáze je členský stát oprávněn obrátit se na Soudní dvůr.<sup>55</sup>

Druhým výrazně čtenějším způsobem zahájení řízení je **zahájení Komisí** výhradně ex offio dle článku 258 SFEU, jako supranacionálním orgánem, který by měl být zcela nezávislý na členských státech. Komise jako strážkyně smluv má dle článku 17 SEU zajišťovat uplatňování Smluv a opatření přijatých orgány na jejich základě a dále pod kontrolou Soudního dvora EU dohlížet na uplatňování práva Unie.<sup>56</sup> Právě v tomto druhu řízení může tuto svoji roli významně naplňovat. Pro začátek je také důležité si připomenout, že Komise požívá významných výsad v tomto řízení. Jednak je ve velké míře na ní, aby se rozhodla, které případy bude prošetřovat. Vedle toho má diskreci i v tom, zda následně podá žalobu k Soudnímu dvoru či nikoliv.<sup>57</sup>

Vzhledem k tomu, že v rámci tohoto řízení Komise nedisponuje žádnými vyšetřovacími službami, stížnosti na porušení povinnosti určitého členského státu bývají podané na základě informací získaných z různých zdrojů, např. prostřednictvím tisku, z otázek EP (jedná se o otázky položené členy EP adresované ostatním evropským institucím a orgánům) či petic, nebo častěji pomocí moderních

---

<sup>55</sup> HAMULÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. Praha: Leges, 2011, s. 135.

<sup>56</sup> Článek 17 SEU.

<sup>57</sup> HAMULÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. Praha: Leges, 2011, s. 135.

technologických zdrojů, jako je databáze s uvedením, kdy členské státy neoznámily, že provedly směrnici.<sup>58</sup>

**Jednotlivec:** Již několik let Komise také opakovaně ve svých výročních zprávách konstatuje, že významným zdrojem pro zjištění porušení povinnosti členského státu jsou stížnosti ze strany jednotlivců a že toto řízení přispívá k více participujícímu společenství, kde právě jednotlivci mohou hrát důležitou roli při vynucování evropského práva. Vzhledem k tomu, že jednotlivci v tomto řízení získali významnou úlohu, v roce 1999 došlo k navržení standartního formuláře pro podávání stížností. Nicméně Komise rovněž zdůrazňuje, že řízení není zaměřeno primárně tomu, aby poskytovalo ochranu jednotlivcům, ale jedná se především o jakýsi objektivní mechanismus pro zajišťování dodržování právních předpisů EU členskými státy. Komise také pravidelně varuje před nadměrným přeceňováním role jednotlivců a poukazuje na své vlastní uvážení při rozhodování o tom, zda zahájí řízení o porušení povinnosti. Upřednostňuje zde bilaterální jednání, spíše než jakousi trojstrannou povahu řízení a vedle toho také vyzdvihuje primární cíl řízení, který vede členské státy do souladu s evropským právem, spíše než uspokojování zájmů jednotlivců.<sup>59</sup>

Postavení jednotlivců v rámci tohoto řízení je jak uvidíme velmi specifické. Na jedné straně jednotlivec opravdu nemůže v řízení sám říct a přimět Komisi, aby řízení zahájila, a jde tedy o „pouhý“ podnět, na základě kterého Komise může, ale nemusí řízení o porušení povinnosti zahájit. Je však nutné se podívat i na druhou stranu této mince, která významně postavení jednotlivce v řízení posiluje. Pokud se Komise na základě obdržené stížnosti nerozhodne řízení zahájit, existují zde stále zadní vrátka v podobě úřadu Evropského veřejného ochránce práv (dále jen „Ochránce práv“). Jednotlivci sem pravidelně směřují nemalé množství stížností na postupy Komise v řízeních o porušení povinnosti, což vede k vytváření tlaku na Komisi prostřednictvím Ochránce práv, který se snaží přimět Komisi ke změnám a vylepšením svých postupů. Poté co Ochránce práv z vlastní iniciativy začal prošetřovat postupy Komise v oblasti prosazování evropského práva v roce 1996, Komise následně upustila od předcházející praxe neinformování stěžovatelů, pokud došlo k ukončení případu. Rovněž Komise začala mnohem více využívat tiskové

---

<sup>58</sup> CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: Text, cases and materials*. 4. Vydání. New York: Oxford University Press, 2008, s. 429.

<sup>59</sup> CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: Text, cases and materials*. 4. Vydání. New York: Oxford University Press, 2008, s. 429-430.

zprávy a začala na internetu zveřejňovat více informací o jednotlivých formálních fázích řízení o porušení povinnosti. V roce 2002 vydala Komise sdělení Evropskému parlamentu o vztazích s jednotlivými stěžovateli, ve kterém nastínila, jaké změny provedla, včetně zveřejnění úplného znění jejich vnitřních procesních pravidel, jimiž se řídí vztahy se stěžovateli. Komise rovněž uvedla její administrativní závazky vůči stěžovatelům, včetně závazku řešit každý případ vyplývající ze stížnosti, a to do jednoho roku od jejího přijetí.<sup>60</sup>

Největším kamenem úrazu v postupu jednotlivců jako stěžovatelů při domáhání se práva je obtížnost získat přístup k dokumentům, které souvisí s řízením o porušení povinnosti. I pokusy získat přístup k dokumentům prostřednictvím stížností k Ochránci práv nebo prostřednictvím evropských soudů se neseťkaly s velkým úspěchem. Komise má totiž stálou výjimku z pravidel transparentnosti, jimiž se řídí kontroly, vyšetřování a audity, což ostatně z velké části potvrdil i Ochránce práv a evropské soudy. V případě *Petrie v. Komise*<sup>61</sup> soud první instance zdůraznil bilaterální povahu řízení o porušení povinnosti, jako argument k prosazení odmítavého postoje v přístupu jednotlivců k dokumentům souvisejícím s řízením. Nicméně rezervovanost Komise, tak jako to, že nedostatečně komunikuje a má negativní postoj k jednotlivcům jako stěžovatelům, stejně jako její prakticky neomezená volnost a tendence ke svévoli, to vše čelí ostré kritice. Dokonce i Ochránce práv se nevyhnul kritice za to, že plýtvá příležitostmi usilovat o působivější administrativní reformy, které by byli příznivější i pro jednotlivce.<sup>62</sup>

Autoři Carol Harlow a Richard Rawlings upozorňují, že vedle dvoustranných a elitních koncepcí řízení o nesplnění povinnosti, které zvýhodňují Soudní dvůr a Komisi, existuje i více participativní pojetí, které je prosazované Ochránce práv a Evropským parlamentem, stejně jako množstvím občanů.<sup>63</sup> Například první Ochránce práv Söderman považuje jednotlivce jako stěžovatele za jednu ze stran v administrativní fázi řízení<sup>64</sup>, která by měla být uznána jako taková, a měla by mít všechny procesní záruky, které evropské právo poskytuje, společně s možností

---

<sup>60</sup> CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: Text, cases and materials*. 4. Vydání. New York: Oxford University Press, 2008, s. 430.

<sup>61</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 11. prosince 2001, *Petrie a další v Komise*, T-191/99, Sb. rozh. s. II-3677, bod 70.

<sup>62</sup> CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: Text, cases and materials*. 4. Vydání. New York: Oxford University Press, 2008, s. 430-431.

<sup>63</sup> RAWLINGS, Richard, HARLOW, Carol. *Accountability and Law Enforcement: The centralised EU infringement procedure*. *European Law Review*, 2006, s. 447.

<sup>64</sup> The European Ombudsman Annual Report for 1999. Štrasburk, duben 2000, s. 168.

přístupu ke spisu v souladu s právem na dobrou správu vycházející z Charty základních práv EU. Komise je zde prezentována jako arbitr mezi dvěma stranami, což je naprosto v rozporu s teorií zastávanou Soudním dvorem a Komisí o bilaterální povaze řízení, kde jsou stranami pouze Komise a členský stát. Vzhledem k evidentní potřebě efektivního řízení a také potřebě, aby Komise zachovala účinnou kontrolu rozhodnutí, je nutné se zamyslet nad tím, jak velkou šanci na úspěch tato teorie má. Je nutné si uvědomit, že jednotlivci si sami vyberou pozici stěžovatele a jejich zájem hájit právní stát je obvykle produktem soukromého zájmu, i když v některých případech se může silnou měrou připojit i zájem veřejný.<sup>65</sup>

## 4.2. Neformální vyjednávání

Pokud se Komise domnívá, že některý z členských států porušil svoji povinnost vyplývající z unijního práva a předtím než vůbec začnou jakákoliv formální jednání mezi členským státem a institucemi EU, předchází jim zpravidla fáze neformální. Někdy bývá tato část řízení nazývána také jako „pre-169“. Tato fáze má podobu určitého diplomatického vyjednání mezi Komisí a členským státem, která slouží k předběžnému vyjasnění situace a zjištění skutkového stavu.<sup>66</sup>

Tento zvláštní konzultační mechanismus mezi Komisí a členskými státy (také nazývaný „EU pilot“) v rámci řízení však nefunguje příliš dlouho. Komise jej zavedla teprve v roce 2008 na podnět Evropského parlamentu pro řešení věcných porušení unijního práva. Tento mechanismus je systematicky využíván pro téměř všechny případy namítaného věcného porušení, s výjimkou urgentních případů, kde Komise sleduje zvláštní zájem a rovnou zahájí formální jednání.<sup>67</sup>

Komise s členským státem komunikuje prostřednictvím internetové databáze, kde má každý případ vytvořenou svoji složku s číslem případu. Členský stát dostane od Komise většinou desetitýdenní lhůtu na to, aby se vyjádřil k upozornění Komise na možné porušení unijního práva v určité oblasti. Za členský stát jedná s Komisí jedno ústřední kontaktní místo („central contact point“).<sup>68</sup> Pokud Komise akceptuje návrh řešení problému navržený členským státem, šetření zastaví. Může jít například

---

<sup>65</sup> CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: Text, cases and materials*. 4. Vydání. New York: Oxford University Press, 2008, s. 431.

<sup>66</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo. *Evropský soudní dvůr a soudy členských států Evropské unie*. Praha: Justiční akademie ČR, 2005, s. 28.

<sup>67</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 410.

<sup>68</sup> Ministerstvo zahraničních věcí, odbor komunitárního práva, *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2013*, Praha 2014.



o změnu právního předpisu či o změnu chybné praxe. V opačném případě může Komise zahájit formální fázi řízení o porušení. Z praxe víme, že zhruba 80% případů se podaří vyřešit již v této neformální fázi a není tak potřeba k formálnímu řízení vůbec přistupovat.<sup>69</sup>

Specifické na této části je rovněž to, že nenalezneme její výslovnou právní úpravu nikde ve Smlouvách a Komise tak tuto aktivitu zakládá jen na její obecné povinnosti „být strážkyní Smluv“. Právě díky této neformálnosti má v této předadministrativní fázi Komise značnou míru volnosti v jejím uplatňování. Důkazem toho může být například prohlášení Komise, že pokud dojde k situaci, kdy členský stát nenotifikuje provedení směrnice do svého vnitrostátního právního řádu, Komise neformální fázi přeskochí a rovnou členskému státu zašle upomínací dopis, čímž přímo zahájí administrativní fázi řízení.<sup>70</sup>

Cílem této někdy i několikaměsíční komunikace je vyjasnění si, kde Komise spatřuje problém. Ve výsledku by se měly eliminovat nejasnosti, což může vést i k závěru, že k žádnému porušení ze strany členského státu nakonec nedošlo nebo že náprava bude zcela jistě sjednána v dohledné době (jak řečeno výše). Nyní ještě nemůžeme hovořit o správním řízení ve vlastním smyslu slova, jelikož se prozatím jedná pouze o jeho přípravu.<sup>71</sup>

### 4.3. Administrativní fáze

Z neformálního vyjednávání mezi Komisí a členským státem se nyní dostáváme již k formální části řízení, tzv. administrativní fázi, kterou iniciuje Komise na základě článku 258 SFEU. Jak již bylo zmíněno výše, tato fáze je formálně zahájena okamžikem, kdy Komise zašle členskému státu „upomínací dopis“, („formální upozornění“, „letter of formal notice“ či podle starého číslování Smluv „dopis 169“). V tomto dopise je hlavním úkolem definovat rámec podání vůči členskému státu.<sup>72</sup> Zde má tedy Komise povinnost dát státu prostor k vyjádření se. Je samozřejmé, že se v průběhu řízení mohou objevit některé další skutečnosti, jež povedou k jinému vyhodnocení skutkového stavu. Je proto nezbytné vycházet z faktu, že konečný závěr Komise je vysloven až v odůvodněném stanovisku, nikoliv

<sup>69</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 410.

<sup>70</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo. *Evropský soudní dvůr a soudy členských států Evropské unie*. Praha: Justiční akademie ČR, 2005, s. 28.

<sup>71</sup> TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 4. vydání. Praha: Linde, 2004, s. 138.

<sup>72</sup> OUTLÁ, Veronika a kol. *Právo evropské unie*. Plzeň: Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, 2006, s. 156.

dříve. Avšak pokud jde o případ, kde je porušení zcela zjevné nebo vážné, může Komise tuto předběžnou fázi úplně vynechat.<sup>73</sup>

Členský stát může ve svém vyjádření reagovat mnohými způsoby. Jednak se může buď pokusit úplně přesvědčit Komisi, že se v tomto případě o žádné porušení povinnosti nejedná nebo, že k takovému porušení je stát oprávněn třeba z důvodu ochrany životního prostředí. Také je možné se odkázat na to, že náprava vadného stavu bude neprodleně sjednána, jelikož je např. návrh odpovídajícího zákona již projednáván parlamentem.<sup>74</sup>

Komise vyčká na to, jak členský stát zareaguje a pokud jeho reakce pro ni nebude dostatečně uspokojivá, má poté možnost využít institutu „odůvodněného stanoviska“ („concerned opinion“). Zde již Komise oficiálně vymezí a popíše jednání, v němž spatřuje nesoulad s evropským právem. Musí ho rovněž dostatečně odůvodnit, což znamená použít skutkové<sup>75</sup> a právní argumenty ukazující na porušení práva. Dále uvede Komise opatření k nápravě, která považuje za nutná pro ukončení protiprávního stavu<sup>76</sup>. Na konec stanoví lhůtu zpravidla 2 měsíce, která musí být přiměřená okolnostem případu a do které musí členský stát závadný stav napravit.<sup>77</sup> Stav porušení ke dni uplynutí této lhůty je rozhodný pro soudní přezkum.<sup>78</sup>

Tato fáze bývá často kritizována za svoji netransparentnost a nepřiměřeně velké uvážení Komise. Je důležité si uvědomit, že je zcela v dispozici Komise, zda se rozhodne zahájit administrativní fázi řízení a začne porušení povinnosti členského státu řešit, nebo zda řízení vůbec nezačne. K této problematice měl již několikrát možnost vyjádřit se i Soudní dvůr, který opakovaně konstatuje, že Komise nemá žádnou povinnost řízení na podněty jednotlivců či států zahájit.<sup>79</sup> Jako příklad takové judikatury si můžeme uvést případ 247/87 *Star Fruit v. Komise*<sup>80</sup> nebo T-182/97 *Smanor v. Komise*<sup>81</sup>.

<sup>73</sup> TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 4. vydání. Praha: Linde, 2004, s. 138.

<sup>74</sup> TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 4. vydání. Praha: Linde, 2004, s. 139.

<sup>75</sup> Jak vyplývá z rozsudku Soudního dvora C- 325/85 *Komise v. SRN*, měla by zde Komise také uvést, jaké důvody ji vedly k přesvědčení, že stát nesplnil některou svoji povinnost. – Šlosarčík, 2005, str. 29

<sup>76</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 28. června 2007, *Komise v Španělsko*, C-235/04, Sb. rozh. s. I-05415, bod 48.

<sup>77</sup> TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 4. vydání. Praha: Linde, 2004, s. 139.

<sup>78</sup> SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 124.

<sup>79</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo. *Evropský soudní dvůr a soudy členských států Evropské unie*. Praha: Justiční akademie ČR, 2005, s. 29.

<sup>80</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 14. února 1989, *Komise v Star Fruit*, C-247/87, Sb. rozh. s. 00291.

<sup>81</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 16. února 1998, *Komise v Smanor*, T-182/97, Sb. rozh. s. II-00271.

Jak už je řečeno výše, specifikum nalezneme u nenotifikačních řízení, která bývají zahajována automaticky až formálním upozorněním, a to jen na základě informací z databáze Komise, přes kterou oznamování transpozičních předpisů probíhá.<sup>82</sup>

O zahájení řízení a o jeho posunu do dalších fází rozhoduje kolegium komisařů na základě podkladů připravených jednotlivými generálními ředitelstvími (Directorates General; DG's), přičemž obvykle rozhoduje jedenkrát za měsíc. Výjimkou je nenotifikační řízení, kde o zaslání formálního upozornění rozhodují jednotliví komisaři. I přesto o posunu do dalších fází i v těchto případech rozhoduje již celé kolegium.

Proběhnutí administrativní fáze a vydání odůvodněného stanoviska je podmínkou toho, aby mohla Komise podat dozorčí žalobu. Podstatné je také to, že dozorčí žaloba může vymezovat porušení povinností jen těch, které byly již uvedeny v odůvodněném stanovisku, tudíž Komise nemůže později žalobu rozšiřovat o nová porušení. A co víc, odůvodněné stanovisko musí obsahovat pouze ta porušení, která obsahoval již upomínací dopis.<sup>83</sup> Je tedy velmi důležité, aby si Komise již na začátku celého řízení velmi dobře rozmyslela, která všechna jednání a protiprávní stavy členskému státu vytkne, jelikož jí dále v řízení nebude umožněno předmět řízení před Soudním dvorem měnit nebo rozšiřovat.<sup>84</sup>

Může nastat však i situace, kdy Komise vydá odůvodněné stanovisko a stát ve stanovené lhůtě vadný stav nenapraví, ale napraví jej až po uplynutí lhůty. V těchto případech je Komise rovněž oprávněna, přesto že k nápravě došlo, řízení před Soudním dvorem zahájit, což může vést v konečném důsledku až v případný odsuzující rozsudek. Kdyby tomu tak nebylo, hrozilo by zde nebezpečí zneužívání takové praxe, kdy by státy plnily své povinnosti, až by jim postih bezprostředně hrozil.<sup>85</sup>

Také je velmi důležitá dostatečná specifikace pochybení státu a to z toho důvodu, aby mohl stát účinně na tvrzení Komise reagovat. Také musí být státům dána možnost vyjádřit se k námitkám Komise a na toto vyjádření jim musí být poskytnuta dostatečná lhůta. Primární právo nám však v tomto případě výslovně

---

<sup>82</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 411.

<sup>83</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 411.

<sup>84</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – Ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007, s. 203.

<sup>85</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – Ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007, s. 203.

neříká, jak dlouhá má lhůta být. Upomínací dopis ani odůvodněné stanovisko nejsou závaznými právními akty, tudíž není možné proti nim podat žalobu na neplatnost nebo žalobu na nečinnost, což Soudní dvůr konstatoval v rozhodnutí C-87/89 *Sonito a další v. Komise*.<sup>86</sup> Můžeme zde však polemizovat o faktické závaznosti odůvodněného stanoviska, neboť při jeho nerespektování hrozí členskému státu podání žaloby k Soudnímu dvoru. Komise v této fázi také může, ale v žádném případě nemusí, naznačit či doporučit členskému státu, jaké jeho kroky považuje za nutné či vhodné k provedení nápravy. V 60. letech se objevovaly názory, že Komise má povinnost aktivně navrhnout řešení problémové situace označené v odůvodněném stanovisku. Soudní dvůr se však k tomuto názoru nepřipojil. Upomínací dopis ani odůvodněné stanovisko nejsou nikde zveřejňovány, avšak v poslední době Komise zavádí praxi, že o odůvodněných stanoviscích informuje veřejnost alespoň formou tiskových prohlášení.<sup>87</sup>

#### 4.4. Soudní fáze

Pokud ani po vydání odůvodněného stanoviska nedojde ze strany členského státu k nápravě, může Komise přistoupit k podání žaloby k Soudnímu dvoru. Mimo jiné z článku 260 odst. 1 SFEU vyplývá, že se jedná o žalobu určovací<sup>88</sup>. Tato žaloba musí nejprve odpovídat obecným požadavkům stanoveným v člancích 37 a 38 jednacího řádu Evropského soudního dvora. **Předmět žaloby musí být identický s předmětem předběžného řízení.**<sup>89</sup> Pokud žaloba rozšiřuje či mění předmět řízení, tak jak byl vymezen v upomínacím dopise a odůvodněném stanovisku, Soudní dvůr ji považuje za nepřipustnou. Jak je již uvedeno výše, musí být tedy žaloba založena na žalobních důvodech, které již byly vytýkány členskému státu v dokumentech během administrativní fáze řízení. Na druhou stranu může však Komise předmět řízení zúžit. Může se také od odůvodněného stanoviska odchýlit, pokud reaguje pouze na informace nebo argumenty předložené před soudní fází členským státem a pokud není předmět sporu rozšířen či změněn. Vedle toho může Komise v řízení pokračovat poté, co členský stát nepatrně změní svoji právní úpravu k nápravě

<sup>86</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 17. května 1990, *Komise v Sonito a další*, C-87/89, Sb. rozh. s. I-01981.

<sup>87</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo. *Evropský soudní dvůr a soudy členských států Evropské unie*. Praha: Justiční akademie ČR, 2005, s. 29-30.

<sup>88</sup> Žaloba podle čl. 260 odst. 3 SFEU, zavedená Lisabonskou smlouvou, může být i žalobou na plnění. Pokud to Komise považuje za vhodné, může navrhnout, aby byla členskému státu uložena povinnost platit paušální částku či penále. - Tichý, L. *Evropské právo ...* s. 371.

<sup>89</sup> TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 370.

vadného stavu, avšak jádro porušení povinnosti zde zůstává, byť v jiném rozsahu než státu bylo vytýkáno. Pokud by k takovému postupu nedocházelo, mohly by státy situaci zneužívat a odvrátit nepříznivé důsledky řízení jen tím, že by v reakci na odůvodněné stanovisko pokaždé pozměnily jejich stávající právní úpravu, přičemž by současně zachovaly jádro kritizované právní úpravy. Přípustnost podané žaloby by měl Soudní dvůr dle dosavadní judikatury zkoumat i bez návrhu.<sup>90</sup>

**Jestliže byl již protiprávní stav odstraněn**, může dále existovat právní zájem na vydání rozsudku. Jednak může existovat oprávněná obava, že by mohlo ze strany státu dojít k opakování protiprávního jednání. Za druhé jde o případy, kdy se jedná o rozhodnutí v otázkách zásadního charakteru<sup>91</sup>.<sup>92</sup> Dalším důvodem může být zájem na vyjasnění výkladu unijního práva, které může mít dopad i na situaci v jiných členských státech. To poté bude podstatné pro Komisi, která disponuje možnostmi vzít žalobu zpět. Vyjasnění může mít rovněž význam pro potencionální spory o náhradě škody požadované od provinilého státu ze strany soukromých subjektů.<sup>93</sup>

Soudní dvůr musí také dále u žaloby posoudit, zda **předmět sporu a žalobní důvody jsou dostatečně jasné a určité**, aby umožnily členskému státu připravit si obranu a Soudnímu dvoru vykonávat přezkum. Z tohoto důvodu musí skutkové a právní argumenty, na kterých je žaloba postavena, uceleně a srozumitelně vyplývat již z textu samotné žaloby. Rovněž návrh výroku soudu nesmí být definován nejednoznačně, jelikož by to mohlo vést k rozhodnutí Soudního dvora, které by bylo nad rámec toho, co Komise žádala, nebo naopak o některém z žalobních důvodů opomene rozhodnout. Za dostatečně jasnou a určitou formulaci není například považováno, pokud Komise vymezí předmět žaloby pomocí výrazu „zejména“, aniž by přesněji specifikovala, jakých ustanovení se porušení týká a na jakých žalobních důvodech je žaloba postavena. Nelze však posoudit žalobu nepřipustnou jen z toho důvodu, že tvrdí, že vnitrostátní právní úprava je v rozporu se systémem, strukturou nebo duchem směrnice, aniž lze porušení práva z toho vyplývající, vztáhnout

<sup>90</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 412.

<sup>91</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 9. července 1970, *Komise v Francie*, C-26/69, Sb. rozh. s. 00565.

<sup>92</sup> TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 371.

<sup>93</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo. *Evropský soudní dvůr a soudy členských států Evropské unie*. Praha: Justiční akademie ČR, 2005, s. 32.

ke konkrétním ustanovením této směrnice. Členský stát se také nemůže odvolávat na nepřesnost žaloby, pokud ji zapříčinil svým vlastním chováním.<sup>94</sup>

**Právo na podání žaloby** k Soudnímu dvoru **není** nějak **časově omezeno**. Jediným časovým omezením pro podání je zde lhůta, kterou Komise sama v odůvodněném stanovisku určila členskému státu k nápravě, a před jejímž uplynutím nesmí zahájit soudní řízení.<sup>95</sup> Existují však případy, kdy může hrát čas důležitou roli. Pokud si Komise dává s podáním žaloby na čas, může například členský stát v dobré víře dojít k závěru, že z jednání Komise nebo jiného členského státu není zřejmý záměr žalobu podat a může tedy počítat s tím, že se řízení o žalobě před Soudním dvorem nebude vůbec konat. Dle rozhodnutí Soudního dvora v případě Komise vs. Itálie<sup>96</sup> lze pak v těchto případech právo žalobce podat žalobu považovat za zaniklé.<sup>97</sup>

Komise může také **vzít žalobu zcela nebo z části zpět**, pokud například členský stát svoji povinnost zcela či z části splnil.

Velmi důležitým je rovněž fakt že **důkazní břemeno tu nese Komise** a je právě na ní, aby bezpečně prokázala, že se členský stát dopustil porušení unijního práva právě tak, jak je napadáno v žalobě. Komise přitom tvrzené nesplnění povinnosti musí prokázat způsobem, že předloží Soudnímu dvoru poznatky nezbytné k přezkoumání existence tohoto nesplnění, aniž by se mohla opírat o jakékoliv domněnky. S tímto však souvisí důležitá **povinnost členského státu spolupracovat** v dobré víře s Komisí ve smyslu článku 4 odstavce 3 SEU, což zahrnuje zejména poskytování relevantních informací.<sup>98</sup> Tato vyžadovaná spolupráce je v řízení velmi důležitá zejména proto, že Komise je velmi často odkázána právě jen na údaje poskytnuté členskými státy, jelikož zpravidla nedisponuje vlastními vyšetřovacími pravomocemi. Naopak také platí, že pokud Komise předložila Soudnímu dvoru dostatečné důkazy o některých skutečnostech, které nastaly na území členského státu, je poté pouze na něm, aby tyto předložené údaje věcně zpochybnil. Specifickým případem pak může být systematické a dlouhodobé porušování unijního práva v určité oblasti, ke kterému dojde chybnou správní praxí. V těchto případech

---

<sup>94</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 412.

<sup>95</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo. *Evropský soudní dvůr a soudy členských států Evropské unie*. Praha: Justiční akademie ČR, 2005, s. 32.

<sup>96</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 10. prosince 1968, *Komise v Itálie*, C-7/68, Sb. rozh. s. 00617.

<sup>97</sup> TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 371.

<sup>98</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – Ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007, s. 204.

dle Soudního dvora postačí, když Komise prokáže nesprávnou právní praxi zobecněním důsledků konkrétních případů porušení unijního práva. Rovněž není vyloučeno, aby Komise svá tvrzení podpořila dalšími konkrétními případy, o kterých se dozvěděla až po vydání odůvodněného stanoviska<sup>99</sup>.<sup>100</sup>

**Členské státy** se následně proti žalobě **brání neúspěšně** například tím, že nelze členskému státu přičítat zavinění ve vztahu k porušení práva. Dalším argumentem často bývá absence negativních účinků plynoucích z porušení unijního práva, to může třeba znamenat, že směrnice sice nebyla provedena, ale je přímo účinná, nebo že národní legislativa je sice v rozporu s unijním právem, ale v praxi bylo aplikováno řádně unijní právo. V zásadě však liberace státu nepřichází v úvahu.

Existují však výjimečné **důvody**, které stát **pro liberaci** může uplatnit. Může se například bránit tím, že sice porušil unijní právo, ale došlo k tomu implementací práva sekundárního, které sloužilo právě k jeho provedení. Dalším důvodem vyvinění může být vis maior, tzv. vyšší síla, která znemožnila členskému státu řádnou aplikaci unijního práva.<sup>101</sup>

Na konci tohoto řízení před Soudním dvorem může dojít buď k úplnému či částečnému zamítnutí žaloby, nebo naopak může soud vydat odsuzující rozsudek. Tento odsuzující rozsudek má pouze deklaratorní charakter, což znamená, že Soudní dvůr ve výroku rozhodnutí jen konstatuje, že se členský stát dopustil porušení určitého ustanovení unijního práva. Soudní dvůr tímto rozhodnutím jednak nemá pravomoc bezprostředně zasahovat do vnitrostátního právního řádu například tím, že by předmětnou právní úpravu zrušil. Ani nemůže v tomto prvním odsuzujícím rozsudku uložit členskému státu žádnou sankci. Možnost uložit sankci má až ve chvíli, kdy členský stát tomuto rozsudku nevyhoví a v přiměřené lhůtě vadný stav nenapraví. Výjimkou jsou tu opět řízení o nenotifikaci implementace směrnic. V těchto případech může totiž Komise po vydání formálního upozornění a odůvodněného stanoviska Soudnímu dvoru předložit žalobu, ve které přímo navrhne uložení zaplacení paušální částky či opakovaného penále, to vše dle článku 260 odst. 3 SFEU. Takový postup lze však aplikovat jen u směrnic přijatých řádným

---

<sup>99</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 26. dubna 2005, *Komise v Irsko*, C-494/01, Sb. rozh. s. I-03331.

<sup>100</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 413.

<sup>101</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – Ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007, s. 204-205.

legislativním postupem. Navíc na rozdíl od sankčního řízení dle článku 260 odst. 1 a 2 Soudní dvůr nemůže stanovit sankci vyšší, než jakou navrhla Komise.<sup>102</sup>

#### 4.5. Sankční řízení

Jak již bylo řečeno výše, nejprve Soudní dvůr vydá pouze odsuzující rozsudek vůči členskému státu, který porušil unijní právo, a na základě něj musí členský stát **přijmout opatření k nápravě**, to vše na základě článku 260 odst. 1 SFEU. Pokud v rozhodnutí Soudní dvůr nestanoví konkrétní způsob nápravy, je zcela na uvážení členského státu, jak vadný stav napraví. V opačném případě, kdy je již v rozsudku stanoveno, jakým způsobem má členský stát povinnosti splnit, pak se od tohoto způsobu nemůže členský stát odchýlit a prostor pro vlastní uvážení zde nemůže hledat. Primární právo nám nikde nestanoví, v jaké konkrétní lhůtě by mělo k nápravě vadného stavu dojít. Nicméně z ustálené judikatury vyplývá, že zájem na okamžitém a jednotném uplatňování unijního práva vyžaduje, aby členský stát začal své povinnosti vyplývající z rozsudku plnit okamžitě a vadný stav napravit v co nejkratší možné době.<sup>103</sup>

Pokud si však i po tomto odsuzujícím rozsudku členský stát **nezačne plnit své povinnosti**, může se tak řízení dostat do své poslední fáze, tj. **fáze sankční** neboli vymáhací. Jestliže bude mít Komise za to, že stát nepřijal potřebná opatření vyplývající mu z rozsudku Soudního dvora, může dle článku 260 odst. 2. SFEU Soudnímu dvoru předložit věc poté, co poskytla státu opět možnost se vyjádřit.<sup>104</sup>

Když se blíže podíváme na průběh sankčního řízení, zjistíme, že stejně jako v řízení dle článku 258 SFEU, má dvě fáze: prejudiciální a judiciální, jimž předchází rovněž určité **neformální jednání** Komise s členským státem. Tohle neformální jednání následuje většinou velmi rychle po vydání odsuzujícího rozsudku, většinou lze hovořit o době jednoho měsíce od jeho vydání. V tomto případě se však nejedná o diplomatické vyjednávání prostřednictvím EU Pilot, ale jde zde o čistě neformální dotaz příslušného generálního ředitelství na opatření, která členský stát v návaznosti na odsuzující rozsudek přijal. V **prejudiciální** části řízení Komise zašle rovnou členskému státu výzvu k vyjádření se, bez nutnosti vydání odůvodněného

<sup>102</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 413-414.

<sup>103</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 414.

<sup>104</sup> Článek 260 SFEU.



stanoviska.<sup>105</sup> Ta musí mít náležitosti obdobné jako odůvodněné stanovisko v řízení dle článku 258 SFEU, tedy musí zejména dostatečně a přesně identifikovat v jakém rozsahu nebylo předchozímu rozsudku Soudního dvora vyhověno a jaké důvody Komisi k takovému závěru vedly. Tyto obligatorní náležitosti opět zajistí, aby nebylo dotčeno právo členského státu na obhajobu. Vedle toho rovněž nesmí sankční řízení nijak vybočit z rámce, který je dán již předchozím řízením podle článku 258 SFEU. Na sankční řízení musí být pohlíženo jako na zvláštní prostředek soudního výkonu rozsudku o porušení povinnosti, a proto může být v jeho rámci projednáváno jen to nesplnění povinnosti, které Soudní dvůr v takovém rozsudku konstatoval. Následuje fáze **judiciální**, jež se skládá z písemné a ústní části. Soudní dvůr zde zkoumá jak přípustnost žaloby, tak její opodstatněnost. Jinak řečeno zjišťuje, zda Komise unesla důkazní břemeno a dále jestli prokázala, že členský stát skutečně plně nevyhověl prvnímu odsuzujícímu rozsudku Soudního dvora. Mimo to se však zabývá i návrhem na finanční sankci, který je součástí žaloby Komise v sankčním řízení.<sup>106</sup>

V primárním právu najdeme dva druhy finanční **sankce**, kterou může Soudní dvůr v sankčním řízení členskému státu uložit. Může uložit členskému státu sankci formou paušální částky nebo opakovaného penále.

Pokud se podíváme nejprve na **paušální částku**, jedná se o sankci zaměřenou spíše do minulosti. Její smysl tkví v posouzení dopadů nesplnění povinnosti členského státu na soukromé a veřejné zájmy. Zejména pak v případech, kdy neplnění povinností podle prvního odsuzujícího trvalo dlouhou dobu od vydání rozsudku. Jedná se o platbu jednorázovou, jejíž konečná výše je určena rozsudkem Soudního dvora. Například v případě Komise vs. Francie<sup>107</sup> uložil Soudní dvůr zaplacení paušální částky ve výši 10 mil. eur. Tato sankce, jak lze vidět z praxe, může značně zasáhnout do majetkové sféry členského státu.<sup>108</sup>

Vedle toho zde máme sankci ve formě **opakovaného penále**. Cílem tohoto postihu je přimět členský stát, aby co nejrychleji ukončil neplnění povinností a zhojil vadný stav. Z tohoto důvodu Soudní dvůr ukládá penále jako částku za určité

---

<sup>105</sup> Před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost bylo nutné k podání žaloby vydání odůvodněného stanoviska ze strany Komise.

<sup>106</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 414-415.

<sup>107</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 9. prosince 2008, *Komise v Francie*, C-121/07, Sb. rozh. s. I-09159.

<sup>108</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 415.

období<sup>109</sup>, a to od vydání druhého odsuzujícího rozsudku Soudního dvora až do doby úplného splnění povinností vyplývajících z prvního odsuzujícího rozsudku. V porovnání s paušální částkou je tedy rozdíl hlavně v tom, že Soud tentokrát v rozsudku nestanoví konečnou výši sankce a nevíme zde, na jakou výši se penále může vyšplhat. Například v případě Komise vs. Francie<sup>110</sup> byla Francii uložena povinnost zaplatit penále ve výši 31 650 eur za každý den prodlení, ve kterém trvá nesplnění povinností vyplývajících pro členský stát z prvního odsuzujícího rozsudku.<sup>111</sup>

Nyní se zaměříme na **pravidla**, která upravují ukládání sankcí a výpočet jejich výše. Právní úprava v primárním právu je v tomto ohledu značně omezená a pouze nám v článku 260 odst. 2 SFEU říká, že návrh sankce předkládá Komise ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem.<sup>112</sup> Blíže je tato problematika upravena v rámci judikatury Soudního dvora, kde soud stanovil svoji nevázanost návrhem Komise, a to co do výše navrhované sankce. V praxi to znamená, že je zcela v diskreci Soudního dvora, jakou výši sankce zvolí. Může uložit jak sankci vyšší, tak i naopak může navrhovanou výši sankce snížit.<sup>113</sup>

Nejedná se zde však o naprostou svévoli Soudního dvora v posuzování výše sankce, ale pravidelně při jejím stanovení vychází ze **sdělení**, které Komise pro účely výpočtu penále nebo paušální částky přijala. Je v něm popsána podrobně metoda pro výpočet finanční sankce, která zohledňuje především délku trvání porušení, stupeň závažnosti porušení a platební schopnost členského státu. Vedle toho se přihlíží i k důsledkům nesplnění povinností pro soukromé a veřejné zájmy a k naléhavosti, s níž je třeba přimět stát ke splnění svých povinností. Soudní dvůr mimo to bere v úvahu i další okolnosti konkrétního případu, zejména pak postoj dotčeného členského státu. Touto další okolností může být například to, že se jednalo o opakované porušení, nebo fakt, že byla pro stát náprava vadného stavu obzvláště obtížná.<sup>114</sup>

---

<sup>109</sup> Nejčastěji bývá penále uloženo za každý den prodlení se splněním povinností z prvního odsuzujícího rozsudku.

<sup>110</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 14. března 2006, *Komise v Francie*, C-0177/04, Sb. rozh. s. I-02461.

<sup>111</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 415.

<sup>112</sup> Článek 260 odst. 2 SFEU.

<sup>113</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 416.

<sup>114</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 416.

Konkrétně se jedná o sdělení Komise z roku 2005 ve znění poslední aktualizace z roku 2013<sup>115</sup>, které vytvořilo základ, na němž Komise vypočítává částky finančních sankcí, o jejichž uložení žádá Soudní dvůr. Pokud se podrobněji podíváme na metodu výpočtu penále dle sdělení, provádí se s ohledem na makroekonomické údaje, jako je míra inflace a HDP v jednotlivých členských zemích. Sdělením z roku 2010 bylo navíc Komisí stanoveno, že tyto údaje musí být každoročně revidovány, aby byla zohledněna míra inflace a změny HDP. Kromě toho se při výpočtu zohlední i počet hlasovacích práv státu v Radě EU. Všechny tyto faktory dohromady dají tzv. zvláštní faktor „n“, který najdeme vypočítaný pro každý stát v tabulce ve sdělení a je stejný pro výpočet paušální částky i penále. Sdělení rovněž v tabulce stanoví minimální výši platby paušální částky, která je pro každý stát odvislá právě od zvláštního faktoru „n“ (viz Příloha č. 1). V případě, že souhrn denních plateb paušální částky nepřekročí minimální pevně stanovenou paušální částku, pak navrhuje tuto částku Soudní dvůr. Mimo to stanoví sdělení standardní paušální sazbu pro výpočet penále a paušální částky v eurech za den. Podle poslední aktualizace sdělení z roku 2013 je tato sazba u penále ve výši 650 eur za den a u paušální částky je stanovena na 220 eur za den.<sup>116</sup>

Na základě rozsudku Soudního dvora ve věci Komise vs. Francie<sup>117</sup> je možné paušální částku a opakované penále **uložit i kumulativně**. Jednalo se o řízení, které vedla Komise proti Francii pro porušení rybolovné politiky. Jedním z bodů tohoto sporu bylo, zda může Soudní dvůr uložit Francii kombinaci penále a paušální částky, i přesto že Komise navrhovala v žalobě pouze penále. Jako vedlejší účastník se řízení účastnila i Česká republika, která podporovala větší volnost ESD, tj. dle názoru České republiky se mohl Soudní dvůr od návrhu Komise odchýlit a uložit kombinaci penále a paušální pokuty. Stanovisko České republiky se shodovalo s názory zástupců např. Velké Británie, Dánska, Finska a Nizozemska a přiklonil se k němu i konečný rozsudek Evropského soudního dvora.<sup>118</sup> Dokonce pokud členský stát do doby vydání rozsudku v sankčním řízení vadný stav napravil, je dle

---

<sup>115</sup> Evropská Komise. *Sdělení Komise, Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru v rámci řízení o nesplnění povinnosti*. Úř. věst. C(2013) 8101 final, ze dne 21. 11. 2013, Brusel.

<sup>116</sup> Evropská Komise. *Sdělení Komise, Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru v rámci řízení o nesplnění povinnosti*. Úř. věst. C(2013) 8101 final, ze dne 21. 11. 2013, Brusel.

<sup>117</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 12. července 2005, *Komise v Francie*, C-304/02, Sb. rozh. s. I-06263.

<sup>118</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo. *Evropský soudní dvůr a soudy členských států Evropské unie*. Praha: Justiční akademie ČR, 2005, s. 42

rozsudku v případě Komise vs. Francie<sup>119</sup> přípustné uložit státu paušální částku. Takové konání ze strany EU může na stát působit preventivně, zejména pokud stát porušuje své povinnosti v určité oblasti dlouhodobě a systematicky.<sup>120</sup>

V praxi Komise zahajuje nemalé množství sankčních řízení před Soudním dvorem, avšak jen **malý zlomek z nich končí až v soudní fázi** tohoto řízení. Hlavním důvodem pro tento trend je zjevně to, že na členské státy začne nejpozději v sankčním řízení působit hrozba finanční sankce, která by mohla mít významný dopad na ekonomiku dotčeného státu. V reakci na tyto obavy se stát následně snaží porušení unijního práva co nejrychleji napravit, aby vše stihl dříve, než Komise podá žalobu k Soudnímu dvoru. Jak je již uvedeno výše, přestože se členskému státu povede v soudní fázi sankčního řízení vše napravit, stále je vystaven hrozbě uložení paušální částky. Dříve Komise běžně akceptovala žádosti států o zpětvzetí žaloby, kterým se v průběhu soudní fáze podařilo povinnost splnit. Tento postup Komise pak vedl státy k tomu, že se splněním povinnosti čekaly až do posledního okamžiku soudní fáze sankčního řízení. Změna přístupu Komise v tomto ohledu vedla beze sporu ku prospěchu věci a členské státy změnilы svůj přístup.<sup>121</sup>

Dalším stěžejním bodem problematiky výpočtu sankcí je i otázka posouzení **okamžiku, kdy členský stát splnil svoji povinnost** vyplývající mu z rozsudku vydaného v sankčním řízení. Tento datum je relevantní zejména pro následný výpočet konečné výše sankce, aby soud věděl, do jakého dne má sankci počítat. Posouzení, kdy došlo k plnému splnění povinnosti, má na starosti Komise, která tak stanovuje konečnou výši opakovaného penále. Pokud však dojde mezi Komisí a členským státem ke sporu o datum, kdy stát přestal být v porušení povinnosti, konečné rozhodnutí leží na Soudním dvoru.<sup>122</sup>

Přestože počet rozsudků Soudního dvora zahrnujících penále zůstává nízký, současná judikatura a postupně se rozšiřující použití článku 260 SFEU Komisí začaly dávat této proceduře konkrétní podobu.<sup>123</sup>

Zaplacené sankce jsou příjmem společného rozpočtu Evropské unie.

---

<sup>119</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 9. prosince 2008, *Komise v Francie*, C-121/07, Sb. rozh. s. I-09159.

<sup>120</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 416.

<sup>121</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 416-417.

<sup>122</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 417.

<sup>123</sup> CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: Text, cases and materials*. 4. Vydání. New York: Oxford University Press, 2008, s. 429.

#### 4.5.1. Účel ukládání sankcí

Sankční řízení v rámci řízení o dozorčí žalobě nebylo v primárním právu upraveno od počátku. Tuto fázi řízení zavedla až Maastrichtská smlouva, a to z důvodu narůstajícího počtu nerespektování odsuzujících rozsudků v rámci řízení o porušení povinnosti. Před existencí sankční fáze řízení bylo v případě dobrovolného nesplnění povinnosti členským státem v pravomoci Komise pouze zahájení dalšího řízení o porušení povinnosti. V této době Evropská unie tedy nedisponovala žádným donucovacím prostředkem, který by opravdu přiměl státy k většímu respektování odsuzujících rozsudků o porušení povinnosti a řízení tak samozřejmě nemohlo mít větší vliv na změnu chování členských států.<sup>124</sup>

Ani jednu z finančních sankcí však nelze zaměňovat s náhradou škody. Rozsudek Soudního dvora o uložení sankce nesměřuje k náhradě určité škody, která by byla způsobena členským státem, ale má sloužit především k vyvíjení ekonomického nátlaku, který má přimět členský stát, aby upustil od zjištěného neplnění povinností. Prostřednictvím uložení finanční sankce chce tedy Evropská unie zejména přimět členský stát ke změně svého nežádoucího chování.<sup>125</sup>

Krátce shrnuto, účelem tohoto sankčního řízení je urychleně přimět členský stát k nápravě, kterou po vydání odsuzujícího rozsudku nesplnil dobrovolně, a to pod hrozbou vysoké finanční sankce.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 414.

<sup>125</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 416.

<sup>126</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 414.

## **5. Funkce a význam žaloby**

Jak již bylo napsáno v úvodu, aby se státy mohly stát součástí Evropské unie, musely se v její prospěch vzdát části své suverenity. Na evropské instituce převedly některé ze svých suverénních práv a rovněž se zavázaly k chování v souladu s právem Evropské unie. Taktéž řízení o porušení povinnosti je významným projevem omezení svrchovanosti členských států a posílení supranacionálního integračního celku. Jednak nad celým řízením dohlíží Komise, jako nadnárodní unijní instituce složená z nezávislých komisařů, kteří jako celek prosazují zájmy Evropské unie. Druhou nejdůležitější rolí tu hraje Soudní dvůr, který je opět jako Komise institucí nadnárodní povahy, která je složena z nezávislých a nestranných soudců. Existují zde tedy dva supranacionální orgány, které ovládají celé řízení a prosazují v něm zájmy EU, a v neposlední řadě mají možnost dohlížet nad členskými státy a ukládat jim sankce v případě jejich nežádoucího chování. Unijní instituce mezvládní povahy jako Rada EU a Evropská rada v samotném řízení nehrají žádnou roli. Státní suverenita členských států je zde potlačena a nad zájmy členských států jsou nadřazeny zájmy EU, které jsou tímto řízením chráněny. Dle mého názoru jde však o přirozený vývoj integrace, kdy Evropská unie určila soubor pravidel, kterými se musí členské státy řídit a nutně musela stanovit i mechanismus, který bude jejich dodržování kontrolovat, případně vynucovat. Existence centrálních kontrolních orgánů napomáhá efektivnosti systému a usnadňuje naplňování účelu řízení. Neponechává tak vše na členských státech samotných, což by myslím pro bezproblémové fungování unie v praxi ani nebylo možné.

Žaloba na porušení povinnosti členského státu plní hned několik funkcí. Beze sporu jejím **hlavním cílem** je přimět členské státy, aby si plnily závazky vyplývající jim ze Smluv, a tak zajistit stav, který bude s těmito Smlouvami v souladu. Výsledné rozhodnutí Soudního dvora má tedy pouze deklaratorní charakter, což znamená, že pouze deklaruje, prohlásí, zda došlo ze strany členského státu k porušení jeho povinnosti či nikoliv. Pokud dojde ke zjištění, že k porušení opravdu došlo, pak bude sekundárním cílem snaha o odstranění tohoto závadného stavu a jeho napravení.<sup>127</sup>

Poté můžeme hovořit o **funkci pořádkové**. Ve smyslu evropského práva můžeme tuto funkci vyložit jako snahu uchránit žalobce, v tomto případě Komisi

---

<sup>127</sup>ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – Ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007, s. 200.

či členský stát, před následky plynoucími z ohrožení práva Evropské unie. Případně také uchránit členské státy před povinnostmi, která mu hrozila vzniknout bez právního podkladu, což se využije spíše u řízení dle článku 259 SFEU.

Následuje plnění **funkce represivní**<sup>128</sup>. Nedílným směrem působení odpovědnosti členských států je i určitý postih odpovědného subjektu, tedy nepříznivý zásah do jeho majetkové sféry nad rámec kompenzace. K naplnění této funkce dojde jen zřídka, a to uložením pokuty členskému státu. Represivní stránka odpovědnosti však není samoúčelná, a spíše než jako jakási odplata Evropské unie vůči členskému státu jako porušiteli práva, má převážit její výchovný aspekt. Členský stát jako porušitel právní povinnosti vyplývající mu ze Smluv, ale vedle něj i ostatní členské státy, mají být všichni vedeni k chování v souladu s evropským právem.

Úzce spojená je s tím i **funkce preventivní**. Spočívá v tom, že stanovení právní odpovědnosti v sankční složce právní normy působí na vědomí, a tím i na jednání členských států tak, že pod tlakem hrozby vzniku nepříznivých právních následků volí takovou variantu chování, která je v souladu s evropským právem. Jde tedy v podstatě o působení na předcházení porušení práva. Preventivně působí nejen stanovení odpovědnosti v právní normě, ale i důsledná realizace právní odpovědnosti ve všech případech, kdy byly naplněny předpoklady jejího vzniku.

V neposlední řadě také Soudní dvůr svým rozhodnutím poskytuje **závazný výklad** unijního práva a rozsudek vydaný v takovém řízení má stejnou váhu jako rozsudek vydaný v rámci řízení o předběžné otázce podle článku 267 SFEU.

Řízení o žalobě na porušení povinnosti členského státu může rovněž sloužit jako nástroj k **vymezení rozsahu povinností**, které členskému státu z evropského práva plynou, pokud existuje odlišná interpretace členskými státy.<sup>129</sup>

Podle P. Craiga a G. de Búrca dozorčí žaloba z části funguje jako elitní prostředek pro řešení sporů přátelskou cestou bez obracení se na soudní řešení sporu, z části funguje jako cesta pro jednotlivce, jak si mohou stěžovat na porušování evropského práva u Komise, a z části jako nástroj Komise pro objektivní vymáhání práva. A rovněž bývá toto řízení popisováno jako právní mechanismus pro zvyšování odpovědnosti jednotlivých aktérů, zejména členských států a Komise.<sup>130</sup>

<sup>128</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 26. února 1976, *Komise v Itálie*, C-52/75, Sb. rozh. s. 00277.

<sup>129</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva, komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 822.

<sup>130</sup> CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: Text, cases and materials*. 4. Vydání. New York: Oxford University Press, 2008, s. 428.

Pokud se na řízení o dozorčí žalobě podíváme v komparaci s odpovědností států a dalších subjektů v rámci **mezinárodního práva veřejného** (dále jen „MPV“), zjistíme, že mají mnoho společných znaků, avšak jsou zde i podstatné znaky, kterými se od sebe významně odlišují. V MPV musí dojít nejprve k porušení mezinárodního závazku. Mezinárodní závazek může vycházet jednak z obecného mezinárodního práva (obecná pravidla), nebo z mezinárodních smluv uzavřených mezi subjekty MPV. Na základě tohoto protiprávního chování, které může být komisivní i omisivní, vzniká mezinárodněprávní odpovědnost (tzv. nepřímé donucení - preventivní).<sup>131</sup> Jestliže porušitel nesplní odpovědnostní povinnost, nastupuje další právní poměr, v němž má poškozený subjektivní právo přistoupit k přímému donucení, tedy sankce (tzv. přímé donucení). Tomuto právu odpovídá povinnost porušitele strpět výkon práva.<sup>132</sup> Mezinárodněprávní odpovědnost se přičítá subjektům MP za akty jejich orgánů, na které stát přenesl určitou pravomoc. Může se tedy jednat o orgán ústavodárný, zákonodárný, výkonný, soudní, ale také o územní samosprávné celky a akty fyzických osob. Stát nese odpovědnost za jednání svých orgánů i v případě, když sice nepodněcuje orgán k jednání, ale nepřijal žádná patřičná opatření k zabránění jeho nežádoucího protiprávního chování.<sup>133</sup> Dosud jsou znaky velmi podobné těm, které známe z řízení o porušení povinnosti.

Existuje však mnoho specifik mezinárodněprávní odpovědnosti, díky kterým se od sebe podstatně s řízením o porušení povinnosti liší. Subjekty MPV tu například mají vcelku rozsáhlé spektrum okolností vylučujících protiprávnost, jako jsou přivolení poškozeného státu, aplikace sankce, vyšší moc či nahodilost, tíseň, sebeobrana a stav nouze, které lze využít.<sup>134</sup> Tyto okolnosti jsou první významnou odlišností od řízení o porušení povinnosti, kde většina z těchto okolností by nebyla Soudním dvorem uznána. Významným specifickým je rovněž fakt, že subjekty MPV nepodléhají v obecné rovině žádnému nadřazenému soudnímu orgánu s obligatorní jurisdikcí. Oproti tomu členské státy Evropské unie podléhají jurisdikci Evropského soudního dvora. Pravidla, která upravují odpovědnostní právní následky porušení současného MPV, mají automatickou působnost. Jejich použití nezávisí totiž na konsenzu

---

<sup>131</sup> DAVID, Vladislav, SLADKÝ, Pavel, ZBOŘIL, František. *Mezinárodní právo veřejné s kauzistikou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2008, s. 328-329.

<sup>132</sup> DAVID, Vladislav, SLADKÝ, Pavel, ZBOŘIL, František. *Mezinárodní právo veřejné s kauzistikou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2008, s. 349.

<sup>133</sup> DAVID, Vladislav, SLADKÝ, Pavel, ZBOŘIL, František. *Mezinárodní právo veřejné s kauzistikou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2008, s. 331-333.

<sup>134</sup> DAVID, Vladislav, SLADKÝ, Pavel, ZBOŘIL, František. *Mezinárodní právo veřejné s kauzistikou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2008, s. 335.



zainteresovaných stran. Je-li primární pravidlo MPV porušeno a protiprávní chování lze přičítat státu, pak již sama tato právní skutečnost uvádí v působnost pravidla o odpovědnostních právních následcích mezinárodně protiprávního chování. Tímto ex lege mezi porušitelem a poškozeným vzniká odpovědnostní právní poměr, jenž ukládá porušiteli další právní povinnost, tzv. odpovědnostní povinnost, a poškozenému vzniká nový právní nárok na odčinění újmy porušitelem. Poškozený se však může kdykoliv tohoto svého práva vzdát.<sup>135</sup> Touto automatickou působností právních následků se také výrazně liší odpovědnost podle MPV od řízení o porušení smlouvy, kde automatická působnost neplatí. Jak už víme, tak pokud ze strany členského státu EU k nějakému porušení dojde, musí většinou nejprve dojít určitý podnět Komisi, aby se porušením začala zabývat. Následně se také Komise musí shodnout na vůli zahájit řízení a toto rozhodnutí je zcela v její kompetenci. Dalším specifickým znakem odpovědnosti subjektů v MPV je reparační obsah odpovědnostní povinnosti, tedy obligatorní povinnost restituovat status quo ante, což vyplývá z obecného MPV. Principem MPV je pak to, že porušení povinnosti vede k povinnosti nahradit škodu.<sup>136</sup> Oproti tomu řízení o dozorčí žalobě má jednak vést členské státy, aby se začaly chovat v souladu s právem EU a své protiprávní chování napravily, například aby implementovaly směrnici. Primárním účelem řízení tak není způsobit materiální újmu členskému státu (porušiteli) a nahradit případně škodu způsobenou protiprávním jednáním jednotlivci, mnohem větší důraz je zde kladen na nápravu chování členského státu tak, aby neodporovalo právu EU. Na náhradu škody zde samozřejmě není zapomenuto, a pokud chováním členského státu byla jednotlivci způsobena škoda (pokud byla způsobena újma na jeho subjektivních právech, která mu vyplývají z práva EU), může se jí samozřejmě domoci. Neděje se tak však již v rámci řízení o porušení povinnosti. Protože odpovědnost nositelů právních povinností je nutnou součástí právního řádu, musela být její existence, v případě členských států, konstatována a její obsah vymezen judikaturou Evropského soudního dvora.<sup>137</sup> V případě, že členský stát špatně inkorporuje komunitární směrnici a jestliže v důsledku toho vznikne jednotlivcům škoda, mají

<sup>135</sup> DAVID, Vladislav, SLADKÝ, Pavel, ZBOŘIL, František. *Mezinárodní právo veřejné s kauzistikou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2008, s. 342.

<sup>136</sup> DAVID, Vladislav, SLADKÝ, Pavel, ZBOŘIL, František. *Mezinárodní právo veřejné s kauzistikou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2008, s. 343.

<sup>137</sup> DONNÉ, Michal. *Odpovědnost členského státu za škodu vzniklou porušením povinností uložených komunitárním právem* [online]. Danarionline.cz, [cit. 19. září 2014]. Dostupné na <<http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d5276v7325-odpovednost-clenskeho-statu-za-škodu-vzniklou-porusenim-povinnosti/>>.

jednotlivci v návaznosti na rozsudek ve věci Francovich<sup>138</sup> možnost domáhat se nároku na náhradu škody vůči členskému státu. Stát totiž nesplnil svoji povinnost vyplývající mu z práva EU. Jednotlivci pak uplatňují tento svůj nárok před vnitrostátními soudy a soudy jsou jim povinny přiznávat nárok na náhradu škody vůči členskému státu.<sup>139</sup> Mezinárodněprávní odpovědnost vzniká ex lege v okamžiku porušení MPV a přímé donucení by se teoreticky mělo uplatňovat až tehdy, když nebyla splněna odpovědnostní povinnost. V praxi však poškozené státy sankce uplatňují přímo jako následek protiprávního chování.<sup>140</sup> Což by se mohlo zdát, je mnohem rychlejší proces než u řízení o dozorčí žalobě, kde vede k určitému sankcionování velmi dlouhá cesta, a často se na této cestě staví mnohem dříve. V rámci MPV může poškozený stát buď řešit situaci mírovými prostředky, nebo „upozornit, varovat“ porušitele na možnost přímého donucení (př. projev vlády, představitelů státu uveřejněný vtisk), ale takové jednání nemá právní povahu. Následně může poškozený využít tzv. retorze, tedy nátlakové opatření faktické povahy, neboť způsobuje faktickou újmu státu. Nedotýká se právní sféry protistrany, ale jen postihuje její zájem, který není právně chráněn. Takovým příkladem může být odřeknutí plánovaných návštěv představitelů státu, odmítnutí udělit víza občanům donucovaného státu nebo často přerušení diplomatických styků. Dalším ochranným nástrojem jsou tzv. represálie jako právní prostředek. Takovému druhu obrany však musí předcházet nejprve pohrůžka ze strany poškozeného. Poté často dochází k tomu, že porušitel protiprávnost svého jednání popírá a v důsledku toho odmítá oprávněnost reparačního nároku. Tento spor pak komplikuje a ztěžuje aplikovatelnost přímého donucení. Pokud však porušitel odmítne spor řešit, naplní se podmínky legálního uplatnění represálií. Stejně tak jak je chráněn poškozený v této situaci, MPV poskytuje ochranu i porušiteli a to tím způsobem, že v případě projevení ochoty porušitele zastavit protiprávní jednání a odčinit jeho důsledky, musí poškozený represálie zastavit. Dnes je nejčastější povahou represálií embargo a bojkot, tedy obecně ekonomický nátlak.<sup>141</sup> Zde také můžeme dojít

---

<sup>138</sup> Evropský soudní dvůr: Rozhodnutí ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a Bonifaci v. Itálie, C-6/90 a C-9/90, Sb. rozh. s. I-05357.

<sup>139</sup> ASHMORE, Denise, TERRETT, Steve. *Odpovědnost za škodu v Evropském společenství* [online]. Epravo. cz, [cit. 20. září 2014]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/odpovednost-za-skodu-v-evropskem-spolecenstvi-45718.html>>.

<sup>140</sup> DAVID, Vladislav, SLADKÝ, Pavel, ZBOŘIL, František. *Mezinárodní právo veřejné s kauzistikou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2008, s. 350.

<sup>141</sup> DAVID, Vladislav, SLADKÝ, Pavel, ZBOŘIL, František. *Mezinárodní právo veřejné s kauzistikou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2008, s. 350-354.

k podstatné odlišnosti a to ve způsobu zásahu do ekonomické sféry porušitele. V mezinárodním právu tedy při projevení ochoty napravit své jednání musí poškozený stát odstoupit od zásahu do majetkové sféry porušitele, zatímco v řízení o dozorčí žalobě má zásah do majetkové sféry členského státu mnohem menší meze. V tomto řízení jak už víme, může dojít k uložení sankce dokonce i v případech, kdy porušitel své jednání již napravit a nyní koná v souladu s právem EU.

V souhrnu lze spatřovat největší nevýhodu domáhání se následků odpovědnosti subjektů MPV v mezinárodním právu v tom, že tento systém nemá legislativní ani výkonnou centrální moc, a tudíž musí spoléhat na vůli svých subjektů plnit své závazky dobrovolně a je pouze na poškozených členských státech, jak se jim podaří docílit nápravy nežádoucího chování porušitele a zda vůbec. V tomto ohledu lze mít dle mého názoru obavy o efektivnost tohoto systému, zejména kvůli absenci centrální moci, která by na vše dohlížela a poškozeným by mohla poskytnout při obraně případně pomoc. Naopak u řízení o porušení povinnosti podstatnou část řízení vede nadnárodní nezávislá instituce v podobě Komise a následně rozhoduje v soudní fázi Evropský soudní dvůr, rovněž jako nezávislý nadnárodní orgán EU. V tomto případě tedy máme dva centrální supranacionální aktéry, kteří by měli o odpovědnosti členských států nezávisle a spravedlivě rozhodovat a především jsou to právě oni, na nichž závisí náprava chování členských států porušitelů.

## **6. Statistiky**

V počátcích své existence, tj. v 50. – 70. letech, nebylo řízení o porušení povinnosti příliš oblíbeným prostředkem ochrany dodržování práva EU a Komise k takovému řešení přistupovala jen velmi zřídka. Situace se změnila až v době, kdy začal Komisi předsedat Roy Jenkins. Tehdy došlo k rapidnímu nárůstu počtu podaných žalob proti členským státům, což vedlo ke kritice a obavám ze zahlcení Evropského soudního dvora. Nejspíše v důsledku toho došlo k jistému ustálení množství podání tohoto druhu žalob na počet mezi 150 až 200 za rok.<sup>142</sup> V roce 2004 se očekávalo, že dojde opět k výraznějšímu nárůstu podávaných žalob. A to s ohledem na navýšení počtu členských států jako potencionálních žalovaných z 15 na 25 a rovněž tomu nasvědčovaly i projevy tehdejšího komisaře pro rozšíření EU Güntera Verheugena o nulové toleranci vůči novým členským státům, co se týká implementace komunitárního práva do vnitrostátních právních řádů členských zemí. Důvodné obavy se nakonec nevyplnily a žádný vysoký nárůst po vstupu nových členských zemí do Evropské unie nebyl zaznamenán.<sup>143</sup>

Obecně lze však říci, že počet případů stále narůstá, jednak z části i kvůli narůstajícímu počtu členů EU a také kvůli rozšiřování dosahu evropských politik. Proběhla již spousta pokusů o vyřešení problému přetížení ESD a zpoždění vydávání rozsudků v jednotlivých řízeních o žalobě na porušení povinnosti. Komise tak začala zdůrazňovat preventivní mechanismy a alternativní metody řešení, aby upřednostnila určité druhy porušení a identifikovala případy týkající se rozšířených, všeobecných nebo trvalých porušení. Jako například environmentální případy, které i nadále tvoří téměř jednu čtvrtinu z celkového počtu otevřených případů.<sup>144</sup>

Pokud se podíváme na statistiky v číslech, od roku 1952 bylo podáno celkem 3 734 žalob na porušení povinnosti. O podstatnou část z tohoto počtu se postarala Itálie, na kterou bylo podáno za celou dobu 638 těchto žalob. S výrazným odstupem ji následuje Francie - 412, Řecko - 389 a Belgie - 376 a další. Naopak Litva a Rumunsko mají na kontě každý po 3 žalobách a Chorvatsko s Lotyšskem mají prozatím čistý štít.

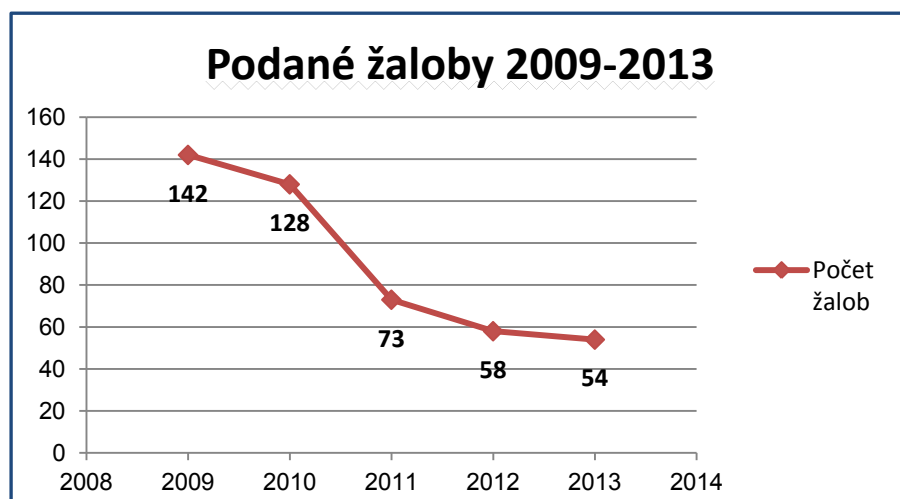
---

<sup>142</sup> CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: Text, cases and materials*. 4. Vydání. New York: Oxford University Press, 2008, s. 401

<sup>143</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo. *Evropský soudní dvůr a soudy členských států Evropské unie*. Praha: Justiční akademie ČR, 2005, s. 31

<sup>144</sup> CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: Text, cases and materials*. 4. Vydání. New York: Oxford University Press, 2008, s. 428-429.

Od roku 2009 do roku 2013 bylo podáno celkem 455 žalob na porušení povinnosti. Nejvíce žalob bylo podáno na Polsko – 47, dále na Itálii – 39, Belgii – 36, Portugalsko – 35 a Řecko – 34. Na ČR bylo v tomto období podáno 11 žalob, čímž se v porovnání s ostatními členskými státy drží ve středu žebříčku. Vzhledem k počtu žalob podaných celkem za jednotlivé roky tohoto období, si můžeme v grafu níže ukázat, že ačkoli počet případů zahájení řízení o porušení povinnosti narůstá, počet podaných žalob k Soudnímu dvoru stále klesá.



Nyní se podíváme na již ukončená řízení, ve kterých byl vynesena rozsudek Soudního dvora. Obecně lze říci, že počet vydaných rozsudků stále klesá, což samozřejmě souvisí s trendem klesajícího počtu podávaných žalob vůbec. Vedle toho je zajímavé, že poměr mezi úspěšnými a zamítnutými žalobami se v čase téměř nemění. Můžeme konstatovat, že v posledních letech je většina podaných žalob úspěšná a jen zlomek před Soudním dvorem neuspěje.

Výjimkou z tohoto trendu je však rok 2013, kdy bylo úspěšných žalob 40 a neúspěšných bylo 23, tedy asi 1/3 všech podaných žalob.<sup>145</sup> Co způsobilo takový nárůst počtu zamítnutých žalob? V roce 2013 Soudní dvůr vyřešil dvě právní otázky, kvůli nimž Komise žalovala více členských států včetně České republiky, avšak v obou otázkách neuspěla. Žaloby se týkaly jednak DPH pro cestovní kanceláře<sup>146</sup> a jednak skupinové registrace DPH<sup>147</sup>. S větším počtem žalovaných členských států tedy narostl i počet zamítnutých žalob.

<sup>145</sup> Soudní dvůr Evropské unie. *Výroční zpráva Soudního dvora 2013, Přehled činnosti Soudního dvora, Tribunálu a Soudu pro veřejnou službu Evropské unie*. Lucemburk 2014.

<sup>146</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 26. září 2013, *Komise v. Česká republika*, C-269/11 – navazující na řízení č. 2006/2555.

## Závěr

V této chvíli by mělo dojít ke zhodnocení celého tématu, splnění vytyčených cílů a rovněž k vyvození podstatných závěrů, které jsem si tvořila v průběhu celé práce.

Nejprve zaměříme-li se na účel řízení o dozorčí žalobě, můžeme s jistotou tvrdit, že řízení plní hned několik důležitých funkcí. Jednak řízení pomáhá vynucovat po členských státech chování v souladu s evropským právem. Může také svým způsobem chránit jiné členské státy nebo Komisi před případnými nežádoucími následky plynoucími pro ně z porušování evropského práva jiným státem ve smyslu funkce pořádkové. Pokud řízení dojde až do poslední své fáze, tak může působit i represivně zásahem do majetkové sféry porušovatele, a to uložením pokuty. Svůj význam má však sankční řízení i v případě, že do této fáze řízení vůbec nedojde. Stále je jakousi výstrahou pro všechny členské země, že pokud poruší svoji povinnost, bude jim hrozit finanční sankce, které se bude určitě každý stát chtít vyhnout. Dále i celé řízení vlastně slouží z části jako varování pro všechny členské státy, aby se vyvarovaly porušování evropského práva. Význam má řízení také ve smyslu podání závazného výkladu evropského práva Soudním dvorem a v některých případech může být rovněž řízení jako nástroj k vymezení rozsahu povinností, které státům z evropského práva plynou.

Hlavní účel celého řízení byl během práci zmíněn již několikrát. Jak už vychází z názvů tohoto řízení a z názvu žaloby, účelem je dozorovat nad členskými státy, aby plnily své povinnosti, které jim plynou z evropského práva a v případě, že tyto povinnosti budou plnit nedostatečně či vůbec, pak je účelem státy k řádnému plnění přimět.

Jedním ze záměrů této práce bylo věnovat významnou její část straně žalobce v řízení, zejména pak Komisi. Právě tuto část považuji za velmi zajímavou a vhodnou k podrobnému zkoumání, a to zejména z důvodu množství sporných otázek, které jsou již dlouhá léta diskutovány právě v souvislosti pravomocí Komise v řízení o dozorčí žalobě. Podstatnou část jsem věnovala i postavení jednotlivce v řízení, jak jsem si předsevzala na začátku práce. Myslím, že právě možnost jednotlivců zapojit se do řízení, a to buď formou stížnosti ke Komisi či prostřednictvím Evropského veřejného ochránce práv, dává řízení o porušení povinnosti velké plus. Díky

---

<sup>147</sup> Soudní dvůr: Roz. ze dne 25. dubna 2013, *Komise v Česká republika*, C-109/11 – navazující na řízení č. 2008/2146.

stížnostem na postupy Komise u Evropského veřejného ochránce práv, dokázali jednotlivci vyvinout tlak na Komisi a ta následně začala alespoň z části své chování přizpůsobovat. Mimo jiné má Komise povinnost se všemi stížnostmi jednotlivců zabývat a každé takové podání musí vyřídit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy jej obdržela.<sup>148</sup> I když v rámci řízení čeká na jednotlivce řada překážek, jako například obtížný přístup k dokumentům, přesto nelze popřít, že svůj význam v řízení jistě mají.

V práci jsem považovala za vhodné mimo jiné vyhradit místo i pro statistickou část, kterou ztělesňuje několik statistických údajů, doplněných o nejrůznější grafy. Úkolem této části bylo zejména dokreslení teoretických poznatků z první části práce a ukázka toho, jak reálně řízení funguje. Obecné statistické údaje týkající se celé Evropské unie nalezneme v kapitole č. 6. Jako přílohu č. 3 jsem do práce vložila i několik zajímavých statistických údajů, které se týkají již samostatné České republiky. Tyto statistické údaje jsem čerpala ze Zprávy o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2013.

Potvrdilo se, že podávání dozorčích žalob je velmi časté, dokonce se jedná o druhý nejčastější typ řízení vedený před Soudním dvorem, po řízení o předběžné otázce. Správný byl i předpoklad, že jen málo z řízení o dozorčích žalobách dospěje do fáze, kdy je členskému státu uložena povinnost zaplatit pokutu. Před uložením pokuty Soudním dvorem totiž většinou členský stát svůj prohřešek napraví a poté k uložení pokuty často nedochází. To však neznamená, že i přes napravení vadného stavu ze strany členského státu není v pravomoci Soudního dvora, aby i poté pokutu porušiteli uložil. Také jsme zjistili, že mnohem častěji je řízení vedeno v režimu článku 258 SFEU než v režimu článku 259 SFEU, a to zejména z politických důvodů. Rovněž jsem došla k závěru, že pokud už nějaká žaloba k Soudnímu dvoru přijde, tak téměř vždy je rozhodnuto ve prospěch žalobce, tedy Komise. Jen ve výjimečných případech pak nastane situace, kdy Soudní dvůr žalobu zamítne.

Statistiky nám také ukázaly, že stále dochází k nárůstu počtu případů zahájení řízení o porušení povinnosti. Tento trend se s největší pravděpodobností do budoucna výrazně měnit nebude, jelikož stoupavou tendencí zajistí minimálně

---

<sup>148</sup> Ke lhůtě pro vyřízení stížnosti jednotlivce se Komise zavázala ve Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Evropskému veřejnému ochránci práv: Vztahy se stěžovatelem ve věcech porušení práva Společenství (KOM (2002) 141 v konečném znění), konkrétně v čl. 8 - Time limit for investigating complaints. V tomto Sdělení se Komise zavázala i k mnoha dalším povinnostem ve vztahu k jednotlivci v rámci řízení o porušení povinnosti.

stále se rozšiřující Evropská unie a tím i rozšiřující se okruh potencionálních porušitelů, ale i žalobců. Oproti tomu však počet podaných žalob k Soudnímu dvoru v rámci tohoto řízení stále klesá, s čímž souvisí i stálé ubývání počtu vydaných rozsudků Soudního dvora v této oblasti. Jako největší porušovatel svých povinností z evropského práva se ukázala Itálie, i když pokud se podíváme na statistiku za posledních 5 let, bylo nejvíce žalob podáno na Polsko. Česká republika se stále drží kolem středu tohoto pomyslného žebříčku a ve většině případů se žaloby proti ní zabývají absencí transpozice či notifikace směrnice.

Už na začátku práce jsem předložila tvrzení, že výhodou této dozorčí žaloby je její široký záběr. Nejprve má velký rozsah z pohledu oblastí, ve kterých může řízení probíhat. Zadruhé, pokud budeme hovořit o všech typech jednání, na které se žaloba vztahuje, dozvěděli jsme se, že se může jednat jak o jednání komisivní tak omisivní. A jednání kterých všech subjektů lze považovat jako jednání členského státu? I tento výčet je dle mého názoru poněkud rozsáhlý. O jeho jasné vymezení se postaral až Soudní dvůr ve svojí judikatuře, kdy nakonec jednání státu vztáhl i na orgány moci soudní, což nezůstalo úplně bez povšimnutí, například německým Ústavním soudem, který s takovým úsudkem příliš nesouhlasil.

Na začátku celé práce jsem očekávala, že postupem času odhalím v řízení o porušení povinnosti spoustu významných nedostatků. Na konci však docházím k opačnému závěru. V řízení jsem nenarazila na žádný tak výrazný problém, který by převyšoval výhody a klady tohoto řízení. Prostřednictvím tohoto řízení Evropská unie zkrátka chce, aby všichni její členové dodržovali nastavená pravidla, což považuji za nezbytné pro to, aby mohla následně Evropská unie plnit bez problémů úkoly, které od ní členské státy očekávají a vyžadují. V tomto smyslu se mi řízení o porušení povinnosti jeví jako dostatečně efektivní a potřebné. Existenci určitého sankčního mechanismu v rámci řízení hodnotím také jako žádoucí a mající v řízení velký význam, i když moc často nedochází k jeho faktickému užití. Ve vlivu Komise v řízení také nespátřuji zásadní problém. Stále se tu jedná o nadnárodní orgán, složený z nezávislých komisařů za každý členský stát, který je by měl zastupovat a hájit zájmy Evropské unie.

I přes tento můj kladný pohled na řízení, jsem chtěla znát názor i někoho z druhé strany, někoho kdo s řízením samotným přichází běžně do styku a nezná ho jen z odborné literatury a judikatury Soudního dvora. Proto jsem se obrátila na Ministerstvo zahraničních věcí, aby vyjádřili svůj pohled na věc. Podle Jiřího



Vláčila z Odboru komunitárního práva, Ministerstva zahraničních věcí, se v procesních pravidlech řízení o porušení povinnosti žádné zásadní problematické aspekty nevyskytují. Možnost dozorčí žaloby hodnotí také jako poměrně efektivní způsob, jak členský stát donutit k plnění povinností z evropského práva, který zároveň dává členským státům potřebná procesní práva pro obhajobu.

Závěrem už jen tolik, že řízení o porušení povinnosti je z mého pohledu efektivním způsobem jak chránit právo Evropské unie a rovněž zajímavým předmětem odborného zkoumání a to v mnoha svých aspektech.

# **Přílohy**

## **Příloha č. 1 – Znění článků 258 - 260 SFEU**

### **Článek 258**

*(bývalý článek 226 Smlouvy o ES)*

„Má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj ze Smluv vyplývá, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat vyjádření.

Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie.“

### **Článek 259**

*(bývalý článek 227 Smlouvy o ES)*

„Má-li členský stát za to, že jiný členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv, může věc předložit Soudnímu dvoru Evropské unie.

Dříve než členský stát podá proti jinému členskému státu žalobu pro údajné nesplnění povinnosti, která pro něj vyplývá ze Smluv, předloží věc Komisi.

Komise vydá odůvodněné stanovisko poté, co umožní zúčastněným státům, aby si navzájem předložily písemná i ústní vyjádření.

Nevydá-li Komise takové stanovisko ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy jí věc byla předložena, může být věc předložena Soudnímu dvoru Evropské unie i bez stanoviska Komise.“

### **Článek 260**

*(bývalý článek 228 Smlouvy o ES)*

„1. Shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv, je tento stát povinen přijmout opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora Evropské unie.

2. Má-li Komise za to, že dotyčný členský stát nepřijal opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora Evropské unie, může předložit věc Soudnímu dvoru

Evropské unie poté, co poskytla tomuto státu příležitost se vyjádřit. Navrhne paušální částku nebo penále, jež je dotyčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem.

Shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že dotyčný členský stát nevyhověl jeho rozsudku, může mu uložit zaplacení paušální částky nebo penále.

Článek 259 není tímto postupem dotčen.

3. Předloží-li Komise Soudnímu dvoru Evropské unie věc podle článku 258 z důvodu, že dotyčný stát nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem, může, pokládá-li to za vhodné, navrhnout paušální částku nebo penále, již je dotyčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem.

Shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že došlo k porušení povinnosti, může členskému státu uložit zaplacení paušální částky nebo penále, které nepřekročí výši navrženou Komisí. Platební povinnost nabude účinku ke dni stanovenému Soudním dvorem Evropské unie v jeho rozsudku.“

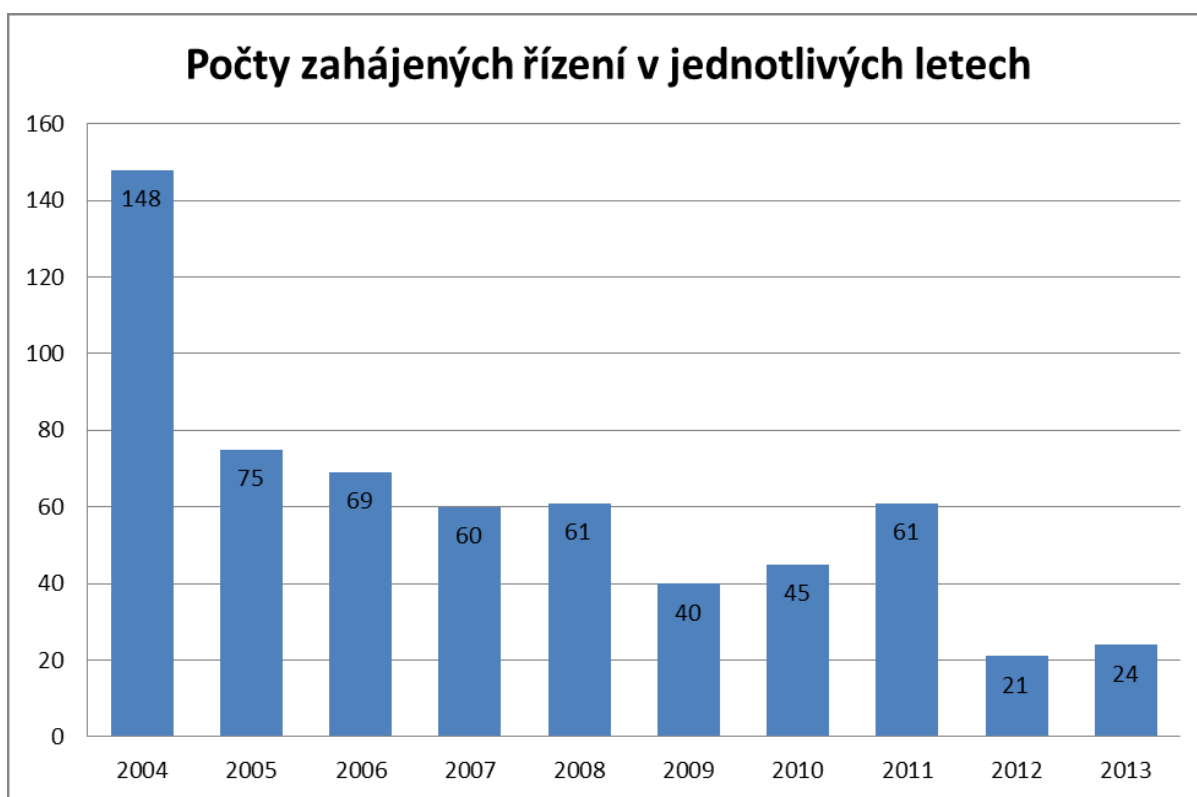
## **Příloha č. 2**

Zvláštní faktor „n“ a minimální paušální částka pro 28 členských států EU jsou stanoveny takto:

	<b>Zvláštní faktor „n“</b>	<b>Min. paušální částka (v tisících EUR)</b>
Belgie	5,15	2 775
Bulharsko	1,52	818
Česká republika	3,34	1 800
Dánsko	3,18	1 710
Německo	21,29	11 467
Estonsko	0,62	336
Irsko	2,61	1 406
Řecko	3,87	2 085
Španělsko	13,01	7 006
Francie	18,65	10 042
Chorvatsko	1,36	735
Itálie	16,57	8 923
Kypr	0,65	352
Lotyšsko	0,70	375
Litva	1,14	614
Lucembursko	1,00	539
Maďarsko	2,67	1 436
Malta	0,35	186
Nizozemsko	6,83	3 678
Rakousko	4,23	2 280
Polsko	7,75	4 171
Portugalsko	3,51	1 889
Rumunsko	3,32	1 787
Slovinsko	0,93	501
Slovensko	1,70	916
Finsko	2,81	1 515
Švédsko	4,81	2 588
Spojené království	17,54	9 446

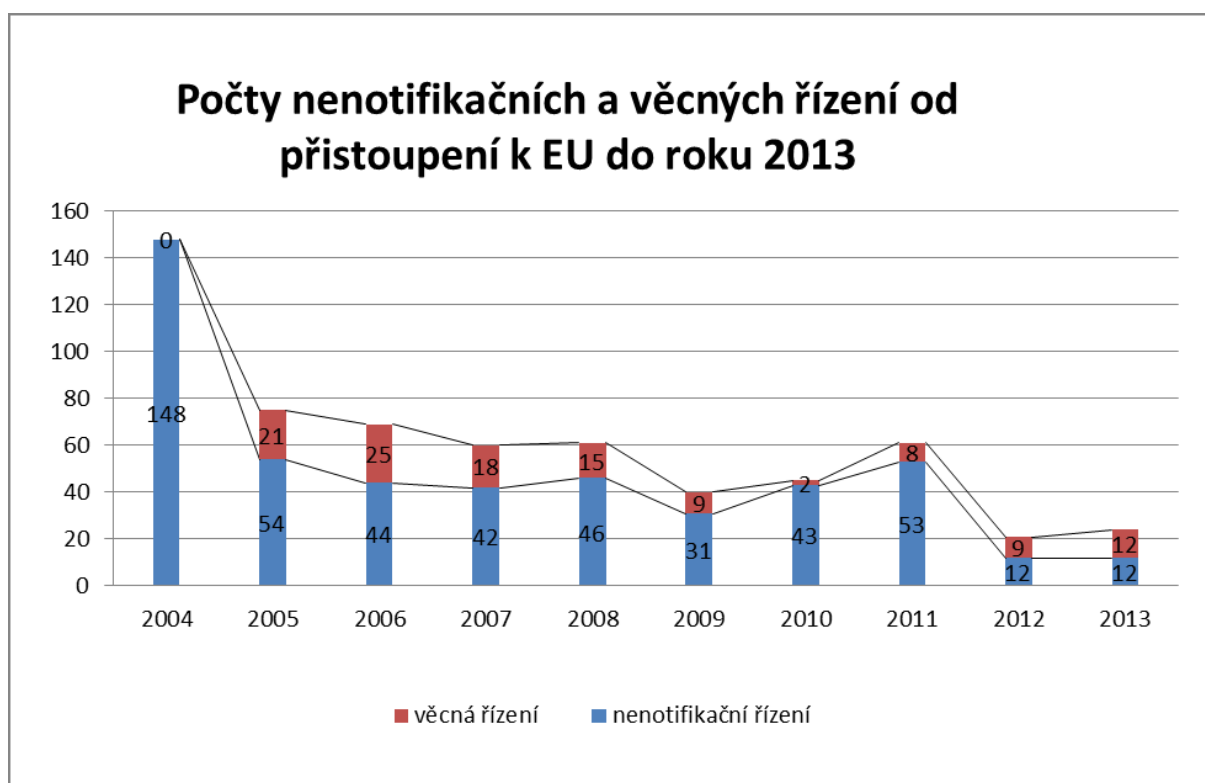
## **Příloha č. 3 - Česká republika a statistika**

Česká republika si počkala na chvíli, kdy se postaví na stranu žalovaných na základě článku 258 SFEU, do poloviny roku 2005. I přesto se do té doby stala adresátem nemalého počtu upomínacích dopisů od Komise, kde jí bylo vytýkáno zejména nesplnění povinnosti notifikace implementovaných směrnic. Za období od data přistoupení ČR k EU 1. května 2004 až do 31. prosince 2013 bylo proti ČR celkem zahájeno 602 řízení pro porušení práva EU. Z uvedeného počtu řízení ke dni 31. prosince 2013 běželo 28 řízení pro porušení unijního práva.



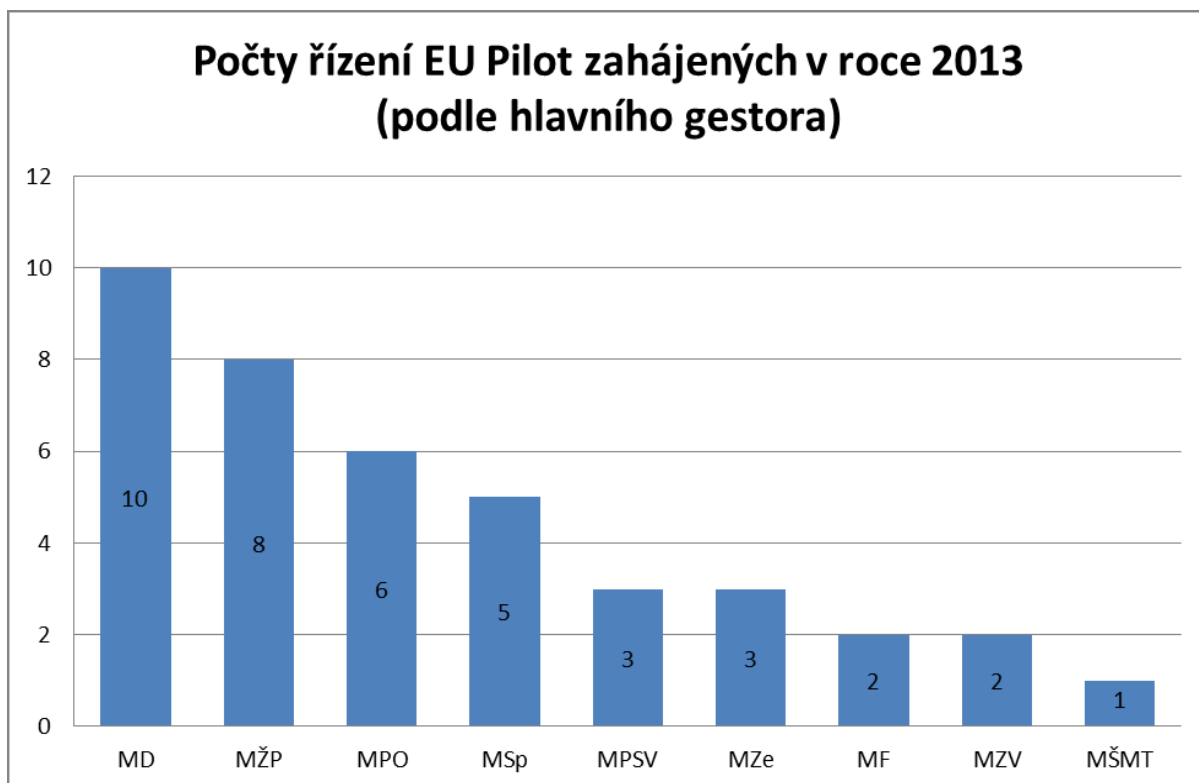
Zdroj: MZV, odbor komunitárního práva. *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2013*. Praha 2014.

Na základě grafu výše si můžeme všimnout, že od roku 2004 má počet zahájených řízení jasně klesající tendenci a v roce 2013 můžeme vidět pokles cca o 84%. Z celkového počtu všech zahájených řízení vyústilo do 31. prosince 2013 v podání žaloby k Soudnímu dvoru podle čl. 258 SFEU pouze 27 případů, potažmo v jednom případě následně v podání žaloby dle čl. 260 odst. 2 SFEU. Což znamená, že k samotnému podání žaloby se dostanou pouhých cca 4,5% případů. Předmětem většiny těchto soudních žalob (19) byla absence transpozice či notifikace směrnice EU. Ve zbývajících případech bylo ČR vytýkáno porušení práva EU spočívající v nesprávné či neúplné transpozici směrnice či v nesprávné aplikaci unijního práva. Pokud jde o celkový poměr nenotifikačních řízení vůči věcným, bylo vůči ČR do 31. prosince 2013 zahájeno 484 nenotifikačních řízení a 118 věcných řízení, tedy poměr zhruba 4 : 1 ve prospěch nenotifikačních řízení. Jak je však zjevné z grafu níže, ČR zlepšuje svůj transpoziční deficit a poměr nenotifikačních řízení vůči věcným se pozvolna překlápí ve prospěch věcných řízení.



Zdroj: MZV, odbor komunitárního práva. *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2013*. Praha 2014.

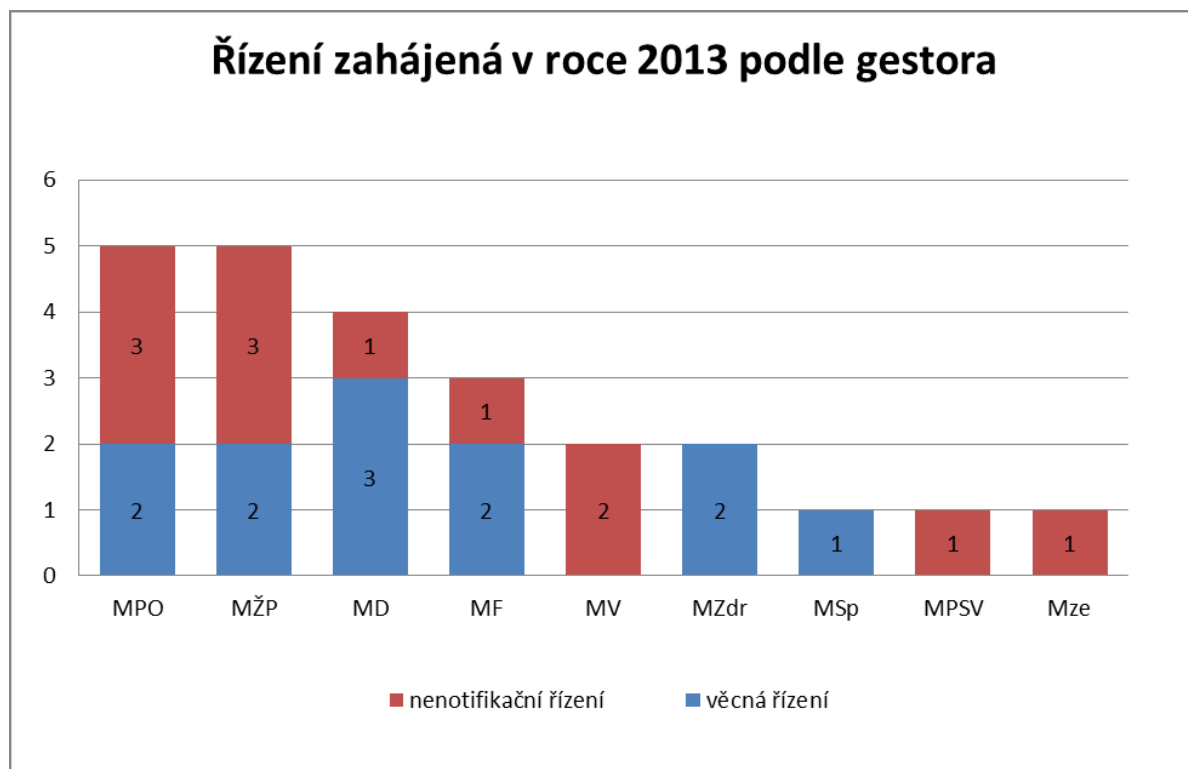
Pokud se blíže podíváme na samotný rok 2013, bylo proti ČR zahájeno celkem 40 případů EU pilot. Z toho 11 bylo zahájeno na základě stížnosti a 29 z vlastní iniciativy Evropské komise. Podle hlavního gestora byla řízení vedena nejvíce u Ministerstva dopravy a Ministerstva životního prostředí, jak můžeme vidět v následující tabulce.



Zdroj: MZV, odbor komunitárního práva. *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2013*. Praha 2014.

Následně Komise za rok 2013 zahájila proti ČR 24 nových řízení pro porušení práva Unie, z toho 12 nenotifikačních a 12 věcných. Z 12 zahájených nenotifikačních řízení se 3 týkala směrnic přijatých legislativním postupem, tudíž tato řízení spadají do působnosti čl. 260 odst. 3 SFEU, jenž umožňuje uložení finanční sankce členskému státu již prvním rozsudkem Soudního dvora EU. Všech 12 věcných řízení bylo před zahájením formálního řízení pro porušení povinnosti, v souladu s ustálenou praxí Evropské komise, předmětem řízení EU Pilot.



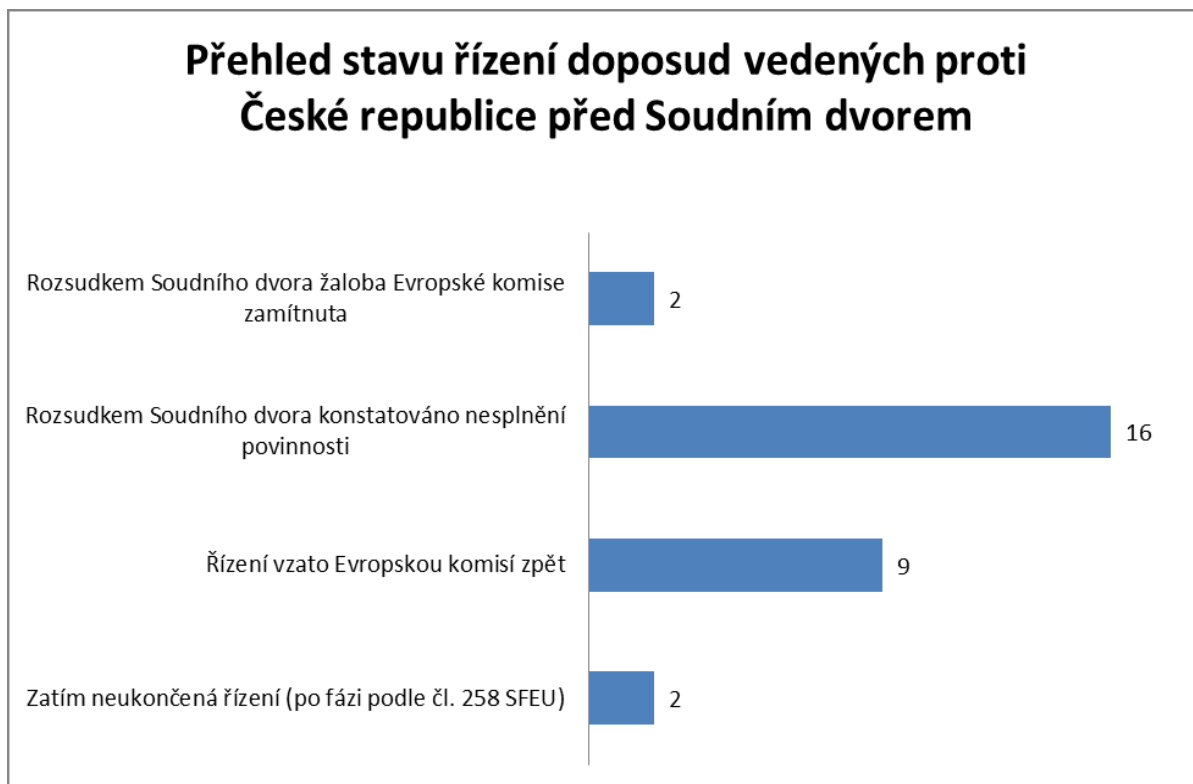


Zdroj: MZV, odbor komunitárního práva. *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2013*. Praha 2014.

Co se týká řízení před Soudním dvorem, byly v průběhu roku 2013 předmětem řízení čtyři žaloby podané proti České republice v předcházejících letech. Tři žaloby byly podány podle čl. 258 SFEU, jedna podle čl. 260 odst. 2 SFEU. V posledně uvedeném řízení byla České republice poprvé od vstupu do Evropské unie uložena pokuta za nesplnění předchozího odsuzujícího rozsudku Soudního dvora EU vyneseného v řízení dle čl. 258 SFEU. Ve dvou věcech byla žaloba Komise zamítnuta.

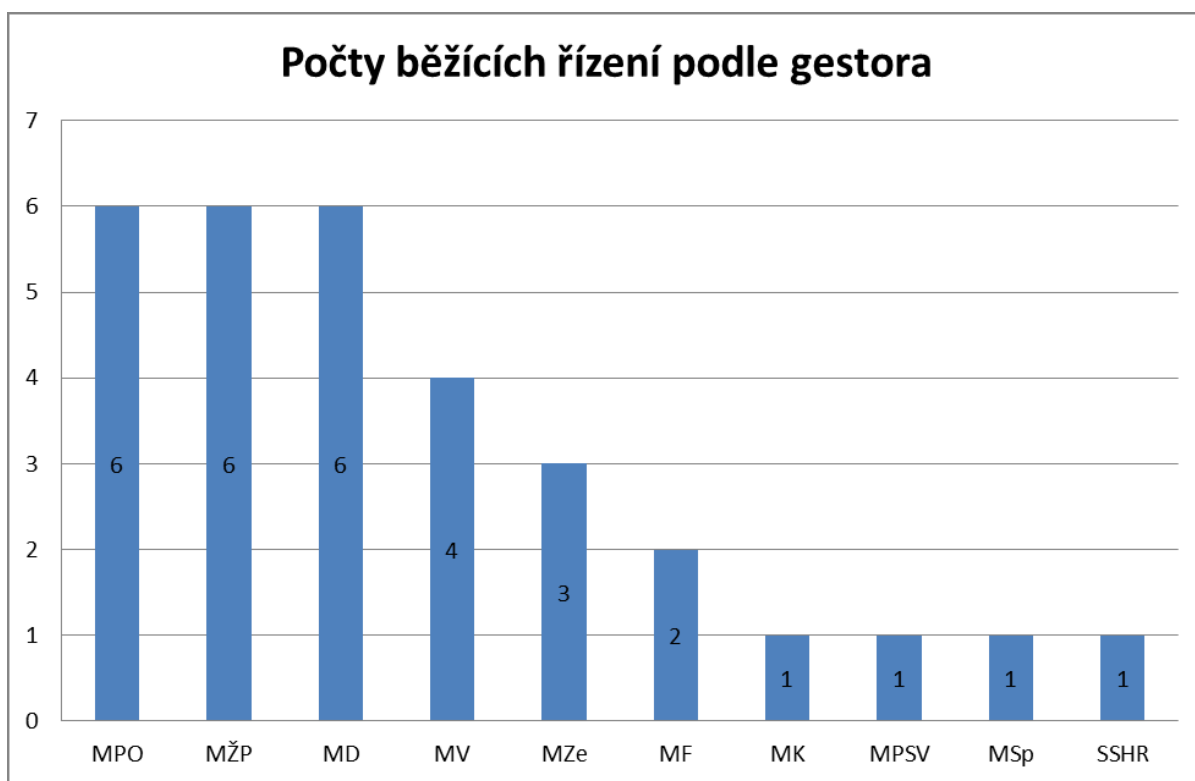
Celkově bylo k prosinci 2013 o všech řízeních Soudním dvorem rozhodnuto s tím, že v 16 případech bylo konstatováno nesplnění povinnosti. V 9 případech bylo řízení ukončeno usnesením předsedy Soudního dvora, což se děje v případech, že dotčený členský stát v průběhu řízení před Soudním dvorem EU dokončí transpozici, resp. notifikaci dotčené směrnice, nebo napraví jiná vytykaná porušení. Komise v takovém případě zpravidla oznámí Soudnímu dvoru zpětvzetí žaloby a řízení je na základě toho ukončeno bez vydání rozsudku ve věci. A konečně ve 2 případech ČR spor vyhrála - C-109/11 *Komise v. Česká republika* [skupinová registrace k DPH] a C-269/11 *Komise v. Česká republika* [nesprávná sazba DPH]

ve vztahu k cestovním kancelářím]. Žaloba v režimu čl. 260 odst. 3 SFEU nebyla proti České republice doposud podána.



Zdroj: MZV, odbor komunitárního práva. *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2013*. Praha 2014.

Ke dni 31. prosince 2013 bylo proti České republice vedeno 31 řízení pro porušení práva Unie, z toho 24 věcných a 7 nenotifikačních.<sup>149</sup>



Zdroj: MZV, odbor komunitárního práva. *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2013*. Praha 2014.

<sup>149</sup> Ministerstvo zahraničních věcí, odbor komunitárního práva. *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2013*. Praha 2014.

## Seznam zdrojů:

### Monografie:

CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: Text, cases and materials*. 4. vydání. New York: Oxford University Press, 2008, 1148 s.

DAVID, Vladislav, SLADKÝ, Pavel, ZBOŘIL, František. *Mezinárodní právo veřejné s kauzistikou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2008, 432 s.

HAMULÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. Praha: Leges, 2011, 176 s.

OUTLÁ, Veronika a kol. *Právo evropské unie*. Plzeň: Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, 2006, s. 388.

RAWLINGS, Richard, HARLOW, Carol. *Accountability and Law Enforcement: The centralised EU infringement procedure*. *European Law Review*, 2006, 447.

SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 158.

SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva, komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 1299.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – Ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007.

ŠLOSARČÍK, Ivo a kol. *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2013, s. 248.

ŠLOSARČÍK, Ivo. *Evropský soudní dvůr a soudy členských států Evropské unie*. Praha: Justiční akademie ČR, 2005.

TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 953.

TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 494.

TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 4. vydání. Praha: Linde, 2004, s. 304.

### Odborný článek:

ASHMORE, Denise, TERRETT, Steve. *Odpovědnost za škodu v Evropském společenství* [online]. *Epravo. cz*, [cit. 20. září 2014]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/odpovednost-za-skodu-v-evropskem-spolecenstvi-45718.html>>.

BLAHUŠIAK, Igor. *Evropský soudní dvůr* [online]. *Euroskop.cz*, [cit. 16. května 2014]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/101/sekce/evropsky-soudni-dvur/>>.

DONNÉ, Michal. *Odpovědnost členského státu za škodu vzniklou porušením povinností uložené komunitárním právem* [online]. *Danarionline.cz*, [cit. 19. září 2014]. Dostupné na <<http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d5276v7325-odpovednost-clenskeho-statu-za-skodu-vzniklou-porusenim-povinnosti/>>.

KOMÁREK, Jan. Česká republika před Soudním dvorem ES. *Jurisprudence*, 2006, roč. 6, č. 2, s.27-32.

NEUBAUER, Jindřich. Sankce za nerespektování rozsudku ESD o porušení práva ES. *Jurisprudence*, 2009, roč. 18, č. 2, s. 9-13.

PETRAŠEVIĆ, Tunjica, DADIĆ, Marina. *Infringement procedures before the Court of Justice of the EU*.

ŠLOSARČÍK, Ivo. Žaloba na neplnění evropského práva členským státem (dozorčí žaloba) podle čl. 226-228 SES – současný stav, trendy a změny podle návrhu Ústavy pro Evropu. *Europeum*, 2004, č. 7-8, s. 21-27.

### Judikatura Soudního dvora:

Rozhodnutí ze dne 18. listopadu 1970, *Komise v Itálie*, C-8/70, Sb. rozh. s. 00961.

Rozhodnutí ze dne 21. září 1989, *Komise v Řecko*, C-68/88, Sb. rozh. s. 02965.

Rozhodnutí ze dne 24. listopadu 1982, *Komise v Irsko*, C-249/81, Sb. rozh. s. 04005.

Rozhodnutí ze dne 27. října 1977, *Regina v. Buchereau*, C-30/77, Sb. rozh. s. 01999.

Rozhodnutí ze dne 18. května 1989, *Komise v Německo*, C-249/86, Sb. rozh. s. 01263.

Rozhodnutí ze dne 9. prosince 2003, *Komise v Itálie*, C-129/00, Sb. rozh. s. I-14637.

Rozhodnutí ze dne 12. června 2003, *Schmidberger v Rakousko*, C-112/00, Sb. rozh. s. I-05659.

Rozhodnutí ze dne 27. dubna 1988, *Komise v Itálie*, C-225/86, Sb. rozh. s. 02271.

Rozhodnutí ze dne 21. června 1988, *Komise v Spojené království*, C-416/85, Sb. rozh. s. 03127.

Rozhodnutí ze dne 10. prosince 1968, *Komise v Itálie*, C-7/68, Sb. rozh. s. 00617.

Rozhodnutí ze dne 11. srpna 1995, *Komise v Německo*, C-431/92, Sb. rozh. s. I-02189.

Rozhodnutí ze dne 2. června 2005, *Komise v Řecko*, C-394/02, Sb. rozh. s. I-04713.

Rozhodnutí ze dne 16. května 1991, *Komise v Nizozemí*, C-96/89, Sb. rozh. s. I-2461.

Rozhodnutí ze dne 4. května 2006, *Komise v Spojené království*, C-508/03, Sb. rozh. s. I-3969.

Rozhodnutí ze dne 31. ledna 1984, *Komise v Irsko*, C-74/82, Sb. rozh. s. 00317.

Rozhodnutí ze dne 2. února 1988, *Komise v Belgie*, C-293/85, Sb. rozh. s. 00305.

Rozhodnutí ze dne 28. října 1999, *Komise v Rakousko*, C-328/96, Sb. rozh. s. I-07479.

Rozhodnutí *Irsko v Francie*, C-58/77.

Rozhodnutí ze dne 4. října 1979, *Francie v Spojené království*, C-141/78, Sb. rozh. s. 02923.

Rozhodnutí ze dne 11. prosince 2001, *Petrie a další v Komise*, T-191/99, Sb. rozh. s. II-3677.

Rozhodnutí ze dne 10. prosince 1968, *Komise v Itálie*, C-7/68, Sb. rozh. s. 00617.

Rozhodnutí ze dne 26. dubna 2005, *Komise v Irsko*, C-494/01, Sb. rozh. s. I-03331.

Rozhodnutí ze dne 9. prosince 2008, *Komise v Francie*, C-121/07, Sb. rozh. s. I-09159.

Rozhodnutí ze dne 14. března 2006, *Komise v Francie*, C-0177/04, Sb. rozh. s. I-02461.

Rozhodnutí ze dne 12. července 2005, *Komise v Francie*, C-304/02, Sb. rozh. s. I-06263.

Rozhodnutí ze dne 9. prosince 2008, *Komise v Francie*, C-121/07, Sb. rozh. s. I-09159.

Rozhodnutí ze dne 26. února 1976, *Komise v Itálie*, C-52/75, Sb. rozh. s. 00277.

Rozhodnutí ze dne 26. září 2013, *Komise v Česká republika*, C-269/11.

Rozhodnutí ze dne 25. dubna 2013, *Komise v Česká republika*, C-109/11.

Rozhodnutí ze dne 19. listopadu 1991, *Francovich a Bonifaci v. Itálie*, C-6/90 a C-9/90, Sb. rozh. s. I-05357.

### Ostatní:

*Konsolidovaná znění Smlouvy o Evropské unii*. Úřední věstník C 83, ze dne 30. března 2010

*Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie (Lisabonská smlouva)* Úřední věstník C 115, ze dne 9. května 2008.

Evropská komise. *Report from the Commission, EU Pilot Evaluation Report*. Ze dne 3. 5. 2010.

Evropská komise. *Report from the Commission, Second Evaluation Report on EU Pilot*. Ze dne 21. 12. 2011.

Evropský ochránce práv. *The European Ombudsman Annual Report for 1999*. Štrasburk, duben 2000.

Ministerstvo zahraničních věcí, odbor komunitárního práva. *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2013*. Praha 2014.

Soudní dvůr Evropské unie. *Výroční zpráva Soudního dvora 2013, Přehled činnosti Soudního dvora, Tribunálu a Soudu pro veřejnou službu Evropské unie*. Lucemburk 2014.

Evropská Komise. *Sdělení Komise, Použití článku 228 Smlouvy o ES*. Úřed. věst. SEK (2005) 1658.

Evropská Komise. *Sdělení Komise, Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru v rámci řízení o nesplnění povinnosti*. Úř. věst. C(2013) 8101 final, ze dne 21. 11. 2013, Brusel.

*Analýza dopadů Lisabonské smlouvy* [online]. Vláda.cz, leden 2010 [cit. 10. srpna 2014]. Dostupné: <<http://www.vlada.cz/assets/evropskezalezitosti/dokumenty/Analyza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>>.

## **Abstract**

This thesis deals with the infringement procedure. This procedure can result in proceedings in the Court of Justice initiated by the European Commission or another Member State. Within the framework of this judicial phase of the proceedings sanctions can be imposed on the Member State which committed the infringement. The penalty can either be a lump sum or a periodic payment. As the name of procedure implies its main purpose is to supervise the Member States' fulfilment of the obligations arising under European law and in the event of violation or insufficient fulfilment of these obligations its purpose is to enforce the performance by the Member States.

## **Abstrakt**

Tato diplomová práce se zabývá řízením o porušení povinnosti členského státu, která mu vyplývá z evropského práva. Toto řízení může vyústit až v podání žaloby k Soudnímu dvoru, a to Evropskou komisí nebo jiným členským státem. V rámci této soudní fáze řízení hrozí členskému státu, který povinnost porušil, uložení sankce formou paušální částky nebo opakovaného penále. Jak vyplývá z názvu řízení, hlavním jeho účelem je dozorovat nad členskými státy, aby plnily své povinnosti, které jim plynou z evropského práva a v případě, že tyto povinnosti budou plnit nedostatečně či vůbec, pak je účelem řízení přimět státy k jejich řádnému plnění.

## **List of keywords**

Infringement procedure \* European Commission \* Member State \* European Law \*  
Court of Justice \* Penalties \* Obligations

## **Seznam klíčových slov**

řízení o porušení povinnosti \* Evropská komise \* členský stát \* evropské právo \*  
Soudní dvůr \* sankce \* povinnosti