

# OBSAH

<b>OBSAH</b>	<b>1</b>
<b>ÚVOD</b>	<b>3</b>
<b>I. ČÁST HISTORICKÁ</b>	<b>4</b>
<b>1. EVROPSKÁ SPOLEČENSTVÍ</b>	<b>4</b>
1.1. Z HISTORIE PRÁVA MEZINÁRODNÍHO SPOLEČENSTVÍ	4
1.2. POHLED ZPĚT A KOMUNITÁRNÍ PRÁVO	5
<b>II. A. ČÁST TEORETICKÁ</b>	<b>7</b>
<b>2. PRÁVO EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ (ES)</b>	<b>7</b>
2.1. UNIJNÍ PRÁVO	8
2.1.1. ROZDĚLENÍ UNIJNÍHO PRÁVA NA JEDNOTLIVÉ ČÁSTI A VZTAHY MEZI NIMI	9
2.2. SEKUNDÁRNÍ PRÁVO ANEB AKTY ORGÁNŮ EVROPSKÉ UNIE	10
2.3. PRÁVNÍ ÚČINEK UNIJNÍCH NOREM	12
2.4. UNIJNÍ PRÁVO JAKO SOUČÁST NÁRODNÍCH PRÁVNÍCH ŘÁDŮ	12
2.5. ZAŘAZENÍ SMĚRNIC DO PRÁVNÍHO SYSTÉMU EVROPSKÉHO PRÁVA	14
<b>3. UNIJNÍ SMĚRNICE</b>	<b>15</b>
3.1. TRANSPOZICE A IMPLEMENTACE – ROZLIŠENÍ POJMŮ	15
3.2. SMĚRNICE VERSUS NAŘÍZENÍ	16
3.3. ADRESÁTI SMĚRNICE	18
3.4. POSTAVENÍ JEDNOTLIVCE	18
3.5. NÁLEŽITOSTI SMĚRNICE	20
3.6. MOŽNOSTI DOVOLÁNÍ SE PRÁVA JEDNOTLIVCE, POKUD STÁT ROZHODL V ROZPORU S UNIJNÍM PRÁVEM	22
3.7. ÚČINKY SMĚRNIC	23
3.7.1. PŘÍMÝ ÚČINEK SMĚRNICE	24
3.7.1.1. Podmínky vzniku přímého účinku	25
3.7.2. NEPŘÍMÝ ÚČINEK UNIJNÍCH SMĚRNIC	26
3.7.2.1. Terminologie	26
3.7.3. ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU	28
<b>II. B. ZÁVĚR TEORETICKÉ ČÁSTI</b>	<b>31</b>
<b>III. ČÁST PRAKTICKÁ</b>	<b>32</b>
<b>4. ÚČINKY SMĚRNIC V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU</b>	<b>32</b>

<b>4.1. OBDOBÍ PŘEJÍMÁNÍ V PŘEDVSTUPNÍ FÁZI</b>	<b>32</b>
<b>4.2. PŘECHODNÉ OBDOBÍ MEZI DVĚMA MEZNÍKY</b>	<b>34</b>
<b>4.3. SOUČASNOST – POSOUZENÍ AKTUÁLNÍHO POSTAVENÍ ÚČINKŮ SMĚRNIC UNIJNÍHO PRÁVA</b>	<b>38</b>
4.3.0. ROLE VNITROSTÁTNÍCH SOUDŮ	38
4.3.1. „OKAMŽITÝ ÚČINEK“	39
4.3.2. ZPĚTNÉ PŮSOBENÍ ÚČINKŮ	40
4.3.3. PŘÍMÝ ÚČINEK A ČESKÁ JUDIKATURA	41
4.3.4. NEPŘÍMÝ ÚČINEK	45
4.3.4.1. Nepřímý účinek „slabý“	46
4.3.4.2. Nepřímý účinek „střední“	48
4.3.4.3. Nepřímý účinek „silný“	51
4.3.5. NÁROK NA NÁHRADU ŠKODY	54
<b>5. ZÁVĚR</b>	<b>58</b>
<b>6. POUŽITÉ PRAMENY</b>	<b>62</b>
LITERATURA	62
ODBORNÉ TEXTY	62
SOUDNÍ ROZHODNUTÍ	63
INTERNETOVÉ ZDROJE	65
<b>7. ROZSUDKY ESD A JEJICH VÝZNAM PŘI VÝVOJI UNIJNÍHO PRÁVA</b>	<b>67</b>
<b>9. ABSTRAKT</b>	<b>71</b>
<b>10. KLÍČOVÁ SLOVA/ KEY WORDS</b>	<b>72</b>

## ÚVOD

Ve své práci hodlám zmapovat tematiku, která má zásadní význam pro členské státy Evropské unie, protože prostřednictvím harmonizačních procesů se státy vzájemně přibližují a tím i jejich právní řády a je velmi zajímavé, jak se státy, které po staletí neměly mnoho společného, snaží vytvořit dobře fungující unikátní nadnárodní celek, jedinečnou organizaci sui generis.

Hlavním tématem mé diplomové práce jsou účinky a působení směrnic, které představují klíčový instrument sloužící ke sblížení právních řádů členských států EU.

Celá práce je rozložena do dvou základních bloků – teoretického a praktického. Následující text bude následně tradičně rozčleněn do několika kapitol, z nichž každá se individuálně věnuje konkrétní tematice.

Pro svou diplomovou práci jsem si stanovila dva hlavní cíle. Hlavním cílem teoretické části je popis základních vlastností unijních směrnic, teoretické zmapování působení doktríny přímého a nepřímého účinku, charakteristika doktríny účinků pramene sekundárního práva. Jako hlavním úkol pro druhý blok si stanovuji prozkoumání procesu transpozice a implementace směrnic, konkrétní působení unijních směrnic a mým záměrem je tyto různé aspekty působení směrnic komplexně reflektovat, a to s územním zaměřením na situaci v České republice, včetně zmapování judikatury týkající se přímého, potažmo nepřímého účinku směrnic Unie. Dalším významným cílem mé práce je určení vlivu unijního práva na právo české a to i v případě odpovědnosti státu za nedodržování pravidel z unijního práva vyplývajících.

Mým názorem je, že působení účinků unijní směrnice muselo za dobu členství České republiky v Evropské unii zajisté najít své zásadní místo v české judikatuře, tuto hypotézu potvrdím či vyvrátím v závěru práce.

Nejvýznamnější sbírkou, kterou jsem české literatuře objevila je *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR* docenta Krále, z této hodlám čerpat hlavní argumenty, ale zároveň se zaměřím na nedostatky, které obsahuje, a v závěru se pak odrazí můj názor na tuto sbírku.

# I. ČÁST HISTORICKÁ

## 1. EVROPSKÁ SPOLEČENSTVÍ

V úvodu své práce bych se ráda velmi stručně věnovala Evropskému společenství a vývoji, kterým Evropa v průběhu minulého století prošla. Tento úvod považuji za důležitý, protože mezinárodní ani komunitární, potažmo unijní, právo nám nebyly dány. Jejich aktuální působení a význam mají za sebou dlouhý vývoj, který je třeba brát v zřetel i v současnosti.

### 1.1. Z historie práva mezinárodního společenství

Vznik práva mezinárodního společenství je spojen především s moderními dějinami a se vznikem moderních států. Hlavním předpokladem takového práva je existence několika samostatných, suverénních států, které v určitém období překonaly politiku egocentrismu a shodly se na cestě vzájemné spolupráce. Takový vývoj se neobešel bez nesnází. Evropská společenství, tak jak je známe dnes, mají za sebou dlouhou cestu, plnou rozhovorů, vyjednávání. Přes počáteční neshody, nesrovnalosti a politické „boje“ přeci jen zvítězila vůle jednotlivců vytvořit jeden celek. Jedno společenství. Společenství, které bude založeno na vzájemné spolupráci svrchovaných států, bude se řídit stanovenými a dohodnutými pravidly, bude prospívat nejen sobě, ale především svým občanům. Svrchovaná rovnost jednotlivých států je určena protikladnými silami, působící uvnitř jednotlivých států a tímto vzájemným působením dochází k vytvoření vnitřní dynamiky státu. V 16. století státní svrchovanost výborně popsal francouzský vědec Jean Bodin: „Státní suverenita je jako kormidelník lodi, který je povinen dovést svůj koráb k cíli cesty. Řídí svou loď sám, bez ohledu na hlasy cestujících, k obecnému blahu. O tom, co je obecným blahem opět rozhoduje výlučně suverén.“ Jedná se o teorii, která obsahuje výrazné absolutistické prvky, a která stala se výchozím bodem pro další názory. Bylo by samozřejmě mylné vycházet z této definice pro popsání státní suverenity v dnešní podobě.

Dnešní mezinárodní právo je chápáno jako pojítka nejrůznějších států světa. Pojítka, jež zároveň reguluje vznikající vztahy mezi jednotlivými subjekty, protože je závazné a stejné pro všechny zúčastněné strany po celém světě nerozdílně. Toto právo

zároveň vytváří pro řízení zmiňovaných vztahů pravidla, které dohromady vytváří systém mezinárodního práva.

## **1.2. Pohled zpět a komunitární právo**

Už od samého počátku moderních dějin se „velké hlavy“ nejrůznějších evropských států zabývají myšlenkou sjednocení postupu v nadnárodních otázkách, vzájemné spolupráce a pomoci s cílem předcházet válečným konfliktům. Jedním z navrhovatelů byl například i Jiří z Poděbrad, český král, který vládl v 15. století. Už to nám může napovědět stáří těchto myšlenek. Cílem pokusů bylo zabezpečit blahobyt občanů, zajištění obchodních vztahů, ale především trvalé zajištění míru a zabránění válečných konfliktů. Tyto cíle se o mnohé nezměnily, přestože uběhlo pět století. A tyto myšlenky a cíle se i staly hlavním motorem evropské integrace. Nicméně Evropa, to nejsou Spojené státy americké. Evropa se skládá z různých států, z nichž každý má svou vlastní historii, své představy o budoucnosti a svou vlastní identitu. Také proto trvalo tak dlouho, než se byly jednotlivé státy schopny dohodnout na jednotném postupu, Evropa musela projít velmi těžkým obdobím dvou válek, které měly celosvětový dopad. Následky a hrůza z možného opakování těchto konfliktů, stále narůstající moc a zvyšující se vliv Ameriky, politické ideje Ruska, to vše nutilo čelní představitele západoevropských států k rychlému jednání. Evropa už nikdy neměla být stejná jako dřív.

Na základě zmiňovaných myšlenek vznikly první mezinárodní organizace, už v roce 1945 byla vytvořena Organizace spojených národů (OSN), následována Všeobecnou dohodou o obchodu a clech (GATT) v roce 1948. V roce 1949 došlo ke vzniku NATO a Rady Evropy.<sup>1</sup>

Jedním z nejdůležitějších kroků pro budoucí Evropské společenství, pozdější Evropskou unii, bylo založení Evropského společenství uhlí a oceli, dne 9. května 1950. Tato smlouva byla podepsána šesti státy: Francií, Itálií, Německem, Belgií, Nizozemím a Lucemburskem a vstoupila v platnost o dva roky později. Další kroky následovaly; ratifikace takzvaných „Římských smluv“ jen potvrzovala vůli spojit úsilí i v dalších

---

<sup>1</sup> Rada Evropy (nemá nic společného s Radou EU) sleduje vzájemnou spolupráci v politice, hospodářství, kultuře a společenských vztazích. To, co si klade za úkol především, je sledování dodržování základních lidských práv a svobod.

oblastech. Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství (EHS) a Evropského společenství pro atomovou energii (jinak zvané Euroatom) byly podepsány v roce 1957 a vstoupily v platnost v lednu následujícího roku. Následovaly další a další dohody, které provázelo postupné rozšiřování členské základny. Veškeré snahy vyústily v průběhu devadesátých let, kdy došlo k dosud nejvýznamnější revizi vzniklých smluv (aby vývoj pokračoval nejen kvantitativně, ale i kvalitativně) a také k podepsání tzv. Maastrichtské smlouvy, která vstoupila v platnost 1. listopadu 1993 – mimo jiné došlo k přejmenování Evropského hospodářského společenství na Evropskou unii. Zde byly také položeny základy měnové unie, která začala fungovat v roce 1999 zavedením jedné společné evropské měny – eura. Euro v současné době není ještě zavedeno ve všech členských státech Unie, ale na jeho zavedení se intenzivně pracuje. „Vzrůstající integrace založená na formulaci „stále užší spolupráce“ se ukazuje i ve vývoji Smlouvy o Evropské unii, která po svém vytvoření Maastrichtskou smlouvou byla Amsterodamskou smlouvou a Niceskou smlouvou stále více začleňována do struktury práva Společenství.“<sup>2</sup>

K důležitým změnám a významnému rozšíření pravomocí EU došlo aktuálně 1. prosince 2009, kdy vstoupila v platnost tzv. Lisabonská smlouva<sup>3</sup>. Jednou z nejvýznamnějších je například zrušení pilířové struktury pravomocí ES/EU, Evropská unie jako taková získává právní subjektivitu a jako taková vydává platné právní předpisy, tvořící tzv. *UNIJNÍ* právo (viz následující text).

Změny, které přináší Lisabonská smlouva, jsou mnohé, jejich opravdový a skutečný význam se ukáže až v průběhu následujících let.

---

<sup>2</sup> Informace převzatá přímo ze Stanoviska Generální advokátky ze dne 11. listopadu 2004 ve věci C – 105/03 Marie Pupino: Soudní spolupráce v trestních věcech – Ochrana obětí – Výslech nezletilých svědků.

<sup>3</sup> Tzv. Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007 – Smlouva o fungování Evropské unie

## II. A. ČÁST TEORETICKÁ

### 2. PRÁVO EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ (ES)

V této kapitole se zabývám konkrétně unijním právem, jeho působením a akty. Pro jasné zařazení směrnic do právního systému považuji za nezbytné toto členění do své práce zařadit.

Stát se členským státem Evropské unie není jen „tak“. Každý žadatelský stát o členství v tomto spolku musí splnit přesně stanovené podmínky, nazývaná Kodaňská kritéria<sup>4</sup>. Jedná se o požadavky, které musí být splněny v oblasti:

- Politické – žadatelský stát musí být demokratický, stabilní, právní a jako takový musí trvat na dodržování základních lidských práv,
- Ekonomické – místní hospodářský trh musí být funkční a připravený pro otevření hranic pro volný pohyb zboží a služeb,
- Acquis communautaire – unijní právo (bude následně dále rozebíráno)

V neposlední řadě musí být žadatelský stát připraven a schopen dostát všem svým závazkům. Evropská unie je produktem práva, je založena na právním základě, právo vytváří a v souladu s právem se i mění. Vše souvisí s vůlí členských států, Unie jako taková existuje jen a pouze díky vůli členských států, které se dobrovolně vzdaly určité části své vlastní suverenity ve prospěch „vyšších cílů“ = vykonávání práva ve vzájemném souladu. Společné cíle a jednota jsou prosazovány nikoli násilím, ale právem. Subjektem práva EU jsou nejen jednotlivé státy, ale i jednotlivci. Vztahy mezi členskými státy Unie a Uníí samotnou jsou určeny právem EU.

---

<sup>4</sup> Ustanovena na summitu Evropské rady v Kodani (červen 1993) – významným mezníkem z hlediska východního rozšíření EU. Toto poněkud vágní ustanovení bylo v pozdějších letech upřesňováno všemi institucemi EU, přičemž hlavní podmínkou byla celková připravenost země přijmout veškeré závazky vyplývající z členství a to za podmínky, že EU jako taková bude mít dostatečnou kapacitu k přijetí nových členů a zachová si svou stávající dynamiku vývoje.

## 2.1. Unijní právo

Unijní právo přímo vychází z práva komunitárního, slovo jako takové má původ v latinském *commune*, *ius commune* - právo společné.

V minulosti se terminologie různila, proto bych ráda hned v úvodu práce uvedla, že pojem komunitární právo jsem použila pouze v kapitole týkající se historie práva Společenství, nadále budu využívat terminologii novou, kterou je možno využívat od okamžiku platnosti Lisabonské smlouvy, je založena na subjektivitě Evropské unie, tudíž pro společenství sjednocených evropských států budu využívat pojmu Evropská unie, EU, a pro právo, které vydává a je platné, zpravidla pojem právo unijní, dále pak právo Unie, či evropské právo. Pokud bude použito pojem právo Společenství, pak s důrazem na historický původ EU.

Jak už jsem přednesla, právo Evropské unie je založeno na vůli jednotlivých členských států se dobrovolně vzdát části své suverenity, svých vlastních práv ve prospěch práva Unie aby mohlo být vytvořeno právo pro všechny společně. Evropská unie se tímto způsobem stala právním společenstvím. Získané právo je nadřazeno národním právům jednotlivých států a jako takové je může nahrazovat.

Velmi významnou roli v utváření práva ES/EU hraje Evropský soudní dvůr, který se v průběhu let svými rozsudky podílel na teoretickém vymezení, na tomto místě musím zdůraznit nejvýznamnější, který měl dopad na další směřování Unie:

26/62 Van Gend en Loos: „Společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch členské státy omezily, byť jen ve vymezených oblastech, svá suverénní práva, a jejichž subjektem nejsou jen členské státy, ale i jejich příslušníci.“

Transpozice unijního práva, *acquis communautaire*, do vnitrostátního právního řádu je podmínkou plného členství v Unii. Tento složitý proces, který je nastartován již v průběhu počátečních jednání žadatelského státu, můžeme rozdělit dle dvou základních teorií – racionalismu a konstruktivismu.

Racionalismus vidí v členství v EU především zisky plynoucí ze stabilizace státu – unijní normy fungují lépe než naše stávající, jednotné principy, postupy, zajištěny (a vynucovány) standardy což umožní bezpečnější postavení zahraničních investorů, větší



autonomie v rozhodování o budoucnosti Evropy – ovlivňování Unie zevnitř přináší více zisků než nákladů.

Konstruktivismus proti tomu je přesvědčen o správnosti členství z důvodů společných zájmů, o rozporech se jedná na základě společných norem (identity), mění se podoba i názory na míru rozšíření - panevropské jednota. Do Evropy patříme, proto je nutné podniknout určité kroky k harmonizaci se západním světem.

### **2.1.1. Rozdělení unijního práva na jednotlivé části a vztahy mezi nimi**

Unijní právo je tvořeno právem primárním (tzv. „ústavní“ právo Evropské Unie), obecně právními zásadami (tj. zásady, které jsou společné všem členským státům Unie), sekundárním právem (normy schválené orgány EU), nedílnou součástí jsou i základní lidská práva<sup>5</sup>, soudní rozhodnutí, smlouvy uzavřené nejen mezi členskými státy a Unií, ale i s třetími stranami<sup>6</sup>, právní obyčeje a v neposlední straně i rozhodnutí přijata jednotlivými představiteli Evropské rady či zástupci členských států.

Vztah mezi primárním a sekundárním právem unijním je vztah hierarchický, prameny sekundárního práva musí být v souladu s prameny práva primárního a platí, že akty primárního práva mají vyšší právní sílu. V rámci jednotlivých aktů vydávaných v rámci sekundárního práva jsou určena pravidla, kterými se řídí vztah mezi jednotlivými nařízeními, směrnici, atd. Prováděcí akt sekundárního práva má nižší právní sílu než akt, k jehož provedení byl tento vydán.

Tématem mé práce je zkoumání sekundárního práva, jehož základ je obsažen v upraveném Čl.288 SFEU (Právní akty Unie, postupy jejich přijímání a jiná ustanovení, oddíl první – Právní akty Unie) Lisabonská smlouva pozměňující smlouvu o Evropské unii a smlouvu o založení Evropské unie<sup>7</sup>: „Pro výkon pravomocí Unie

---

<sup>5</sup> Již výše zmiňovaná Lisabonská smlouva přinesla specifickou kodifikaci lidských práv občanů EU (*Listina základních práv Evropské unie*), která přispívá k dalšímu vzájemnému propojení a odkazuje na význam společných hodnot členských států. Tato Listina nenahrazuje vnitrostátní úpravu, spíše přidává další „rozměr“ ochrany občanů Evropské unie.

<sup>6</sup> Upravovány jsou vzájemné vztahy nejen v oblasti ekonomické, hospodářské, vojenské, ale i sociální a kulturní.

<sup>7</sup> Státy Evropské unie si přejí dokončit proces započatý Amsterodamskou smlouvou a Niceskou smlouvou s cílem posílit účinnost a demokratickou legitimitu Unie, jakož i zlepšit soudržnost její činnosti, a proto se dohodli změnit Smlouvu o Evropské unii, Smlouvu o založení Evropského společenství a Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii.

přijímají orgány nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.“ Z tohoto výčtu jsou směrnice předmětem mé práce.

Výše jmenované akty jsou takzvané právní akty typické. Co je důležité na tomto místě ještě zmínit je problematika vydávání aktů jednotlivými orgány Evropské unie (Rada versus Komise a Rada versus Evropský parlament). Jednotlivé akty v těchto dvojicích jsou si rovny, mají stejnou právní sílu.<sup>8</sup> Dále je nutné mít na paměti, že platí zásada upřednostnění všeobecného aktu před konkrétním. Pro praktické rozlišení již zmiňovaných aktů je třeba dbát nejrůznějších hledisek. Z hlediska formálního je nutné, aby jednotlivé právní akty splňovaly podmínky stanovené Komisí v roce 1960<sup>9</sup>.

Poslední poznámka týkající se všech právních aktů bude směřovat k platnosti a vázanosti. Právním režim jednotlivých aktů je určen a řízen orgány, které tento vydaly. V zásadě platí, že veškeré změny, nebo případné zrušení aktu je možné jen takovým způsobem, který je stanoven vydávajícími orgány. Ale i tak je důležité zvažovat dopad případné změny na občany Unie. Má se za to, že nejdůležitější je ochrana dobré víry a také ochrana nabytých práv.

## **2.2. Sekundární právo aneb akty orgánů Evropské unie**

Aby EU mohla plnit své úkoly v souladu s ustanoveními smlouvy o Evropské Unii, musí Evropský Parlament společně s Radou, Rada či Komise jednat – přijímat nařízení, vydávat směrnice, publikovat rozhodnutí, navrhopat doporučení či stanoviska. Nyní bych ráda uvedla definice jednotlivých aktů, vycházejíc ze Smlouvy o Evropské Unii, pro přímé zobrazení rozdílů – čím se směrnice liší od nařízení, rozhodnutí či doporučení.

Nařízení - nařízení působí všeobecně. Je závazné v celém rozsahu a sestaveno tak, aby bylo přímo aplikovatelné ve všech členských státech.

---

<sup>8</sup> Na tomto místě je třeba zohlednit význam jednotlivých právních aktů. Jednotlivé orgány EU se zpravidla zabývají různou tematikou. EK vydává nejvíce unijních aktů, ale ty jsou zpravidla technického a organizačního řádu. Na druhou stranu Rada spolu s Parlamentem společně odhlasují výrazně menší počet aktů, ale tím větší je jejich význam. (Zpravidla největší rozdíl bývá v počtu odhlasovaných nařízení.)

<sup>9</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 7. září 1960 - E 22/60, Úřední věstník 1248

Směrnice – směrnice je závazná jen pro ten stát, kterému je určena. Ale forma a metody začlenění do národního právního řádu je ponechána jednotlivým státům.

Rozhodnutí – rozhodnutí by mělo zavazovat v celém rozsahu jen ty státy, kterým je určeno

Doporučení a stanoviska – doporučení ani stanovisko nemá žádnou právní sílu, záleží jen na vůli členských států, zda na tyto budou brát zřetel.

Mezi jednotlivými sekundárními akty Unie není žádná formální hierarchie. Bylo by tudíž mylné se domnívat, že nařízení je něco „nadřazeného“, nebo „důležitějšího“, nebo naopak. Proto se například některá nařízení stávají „základem“ pro následné vydání například rozhodnutí. Potencionální hierarchie je kompletně podřízena potřebám práva Unie.

Také je rovněž důležité pochopit, že tyto akty jsou spojeny s prováděním politiky EU. Jak už bylo řečeno – adresátem unijních směrnic (nejen jich, ale jsou to směrnice, kterými se zabývám ve své práci) jsou jednotlivé členské státy Unie, takto vydávané směrnice mají za úkol harmonizovat právo Evropské unie. Vzhledem k tomu, že forma implementace směrnic do vnitrostátních systémů je volná, mohou členské státy zohlednit nejen své vlastní potřeby, ale i národní specifika. Následné provádění normy do vnitrostátního právního řádu ovšem neznamená, že tyto směrnice automaticky ruší působení národních právních předpisů, naopak – tyto předpisy jsou upravovány takovým způsobem, aby byly v souladu s ustanoveními Unie. Tento proces je charakterizován legislativním procedurou, která je složena ze dvou stupňů. Na prvním stupni (stupeň unijního práva) je Uníí přesně stanoven výsledek, kterého mají členské státy, nebo pouze skupina států, jako adresáti působení směrnice za určitou, přesně stanovenou, dobu dosáhnout. Stupeň vnitrostátního práva, stupeň druhý, vlastní průběh obsahového provádění výsledku ve vnitrostátním právu.

### **2.3. Právní účinek unijních norem<sup>10</sup>**

Pro tuto chvíli pouze letmé zobrazení:

1. Přímý účinek = schopnost ovlivňovat právní postavení subjektů práva bez předcházejícího přijetí této normy do vnitrostátního právního řádu

Druhy přímého účinku:

- Vertikální účinek (může být vzestupný i sestupný) = jedná se o vztah jednotlivec – členský stát. Umožňuje dovolání se práv vůči orgánům jednotlivých států. Jestliže stát nedodrží povinnost, kterou mu stanoví právo Unie, může být za toto porušení potrestán.

Například: stát včas neimplementoval směrnici do své judikatury – z tohoto chování nesmí mít stát prospěch, naopak musí být sankcionován a jednotlivec má právo se dovolat svých práv, které by mu směrnice včas provedená do vnitrostátního práva umožnila. Sem patří i rozšiřující se vertikální přímý účinek, jehož působení je ještě širší.

- Horizontální účinek = umožňuje dovolání se práv mezi jednotlivými subjekty unijního práva navzájem. Soud jej však připustil jen u primárního práva, u směrnic byl horizontální účinek naprosto odmítnut. Neplánovaný horizontální účinek pak jen posiluje dopad na jednotlivce.

2. Nepřímý účinek – povinnost eurokonformního výkladu.

3. Státní odpovědnost za právní následky v případě včasného neimplementování směrnice – ta samozřejmě nesmí chybět a její působení je pečlivě hlídáno. Za jakékoli jednání v rozporu s právem Unie jsou jednotlivé státy povinny nést následky.

### **2.4. Unijní právo jako součást národních právních řádů**

Stanovit poměr práva Unie k právu národnímu bylo velmi obtížné a tato problematika zabrala spoustu času. Právo Unie se vytvářelo a stále vytváří na základě

---

<sup>10</sup> Vše bude v následujících kapitolách podrobněji vysvětleno

momentálních potřeb, zřejmě nejvýznamněji na jeho vývoj působí rozsudky Evropského soudního dvora.

Unijní právo je samostatné, vytváří svůj vlastní řád, ale zároveň tvoří součást právního systému, který je použitelný na území členských států. To ovšem neznamená, že národní právo je zastíněno či přestává platit. Právo unijní a vnitrostátní právo členských států působí vedle sebe, „koexistují“. Velkou měrou se na vymezení tohoto vztahu podílel a stále podílí Evropský soudní dvůr.

Vnitrostátní právo je ovlivňováno právem Unie buď přímo, ale samozřejmě i nepřímě. Přímý účinek se jasně zakládá na stanovovaných právech a povinnostech, s nimiž souvisí i nutná odpovědnost členských států za škodu způsobenou jednotlivcům jestliže státy poruší svou povinnost vůči unijnímu právu. Už toto vyjádření napovídá, že pokud dojde ke střetu působení práva evropského a práva vnitrostátního, bude se vzniklý problém řešit na základě práva Unie. Nepřímým účinkem tudíž může být aplikace národního práva zohledněna právem unijním.

Na určení vztahu unijního a vnitrostátního práva se velkou měrou podílel případ *Costa/ENEL*<sup>11</sup>. Z rozsudku Evropského soudního dvora vyplývá: Jestliže byl vytvořen autonomní právní řád Evropské unie na základě dobrovolného postoupení části suverenity jednotlivými členskými státy, pak takto vytvořený právní řád má aplikační přednost před právem domácím. Unijní právo bylo vytvořeno s cílem harmonizace práva a spolupráce v dalších oblastech. Proto musí unijní právo platit ve všech státech stejně a nerozdílně. Jinak by EU postrádala smysl. Národní právo, které je v rozporu s normami vydávanými Uníí, nesmí být tudíž použito. Později se požadavek ještě rozšířil: ve vnitrostátním právu nelze vůbec vydávat takové normy, které by byly v rozporu s právem Unie.

Druhým, velice významným, faktorem pro určení vztahu unijní právo versus právo vnitrostátní je takzvaná bezprostřední použitelnost práva Unie. Proč je tento aspekt tak významný? Protože se jedná o možnost jedince, občana EU, dovolat se svých práv vyplývajících z unijního předpisu. To znamená, že kterýkoli občan Evropské unie se může u svého národního soudu dovolat působnosti unijní normy, aniž by bylo nutné

---

<sup>11</sup> (Soudní dvůr Evropských společenství, rozsudek z 15. července 1964, 6/64, Sbírka rozhodnutí Evropského soudního dvora, s. 1251) bude ještě rozebíráno.

její předchozí začlenění do národní judikatury. Autorem této zásady je také Evropský soudní dvůr.

## **2.5. Zařazení směrnic do právního systému evropského práva**

Směrnice jako takové patří mezi prameny unijního práva. Prameny evropského práva nejsou prameny ve stejném slova smyslu jako prameny národního práva. Od těchto se odlišují především v procesu tvorby, čím se tato tvorba řídí, kdo za ni nese odpovědnost a podle jakých pravidel se postupuje. Právní normy, které jsou vytvářeny orgány Evropské unie a které tvoří část sekundárního práva, obsahují objektivní právo. Objektivním právem se rozumí souhrn platných právních norem uznaných státem, ale nejen tyto obecně závazná pravidla chování, ale i akty aplikovaného práva mající právně závazný charakter vůči subjektům, kterým jsou adresovány. I akty, které obecně právní závaznost nemají, způsobují následky v právním systému, a tudíž jsou součástí pramenů práva.

Zařazení unijní směrnice do systému práva Unie považuji za důležité zmínit nejen z důvodu „obrazného“, či „zobrazujícího“ – kde a na jakém místě mohu tento akt práva Unie hledat, ale i jako další nápovědu pro řešení jednotlivých otázek týkajících se unijních norem.

### 3. UNIJNÍ SMĚRNICE

Po začlenění směrnic do právního systému je třeba se zaměřit na jejich charakteristiku, které bude věnován prostor v této kapitole.

Ještě předtím, než se začnu kapitole věnovat, bych ráda zdůraznila význam ESD, který vždy svými rozsudky na vývoj velmi intenzivně působil a působí.

Směrnice je jeden ze základních normativních aktů, jak již naznačuje definice dle Smlouvy (viz výše), jedná se o specifický, dalo by se říci až unikátní, způsob vyjádření legislativních požadavků a jako takový nemá svůj protějšek ve vnitrostátním právu.

Jádrem každé směrnice je právě stanovený výsledek, který má být tímto aktem dosažen. Tento výsledek je možné charakterizovat jako určitý formálně právní a aplikačně praktický stav, jehož dosažení příslušná směrnice požaduje. S tímto rozdvojením stavu souvisí dvojice pojmů, která se objevuje v odborné literatuře. Pro účely své práce považuji za nezbytné tyto dva pojmy od sebe jasně odlišit a rozdělit tím jejich využívání.

#### 3.1. Transpozice a implementace – rozlišení pojmů

„Dosažení výsledku, který je požadován směrnicí, jak již bylo naznačeno, můžeme rozdělit na dva pojmy – z hlediska formálně právního je první část dosahování výsledku nazývána náležitou transpozicí směrnice. Druhým pojmem spojeným s dosažením výsledku stanoveným směrnicí – z hlediska aplikačně praktického – je pak implementace.

Transpozice směrnice můžeme tedy chápat jako formální promítnutí obsahu směrnice do vnitrostátního práva. Opatřením, kterým k tomuto promítnutí dochází, se pak označuje transpoziční opatření.

Dosažení směrnici požadovaného výsledku především znamená zajištění náležité aplikace transpozičních opatření a rovněž zajištění efektivní vymahatelnosti práv a povinností založených danou směrnicí.

Implementace tedy znamená (jak z hlediska formálně právního, tak z hlediska aplikačně praktického) nejen transpozice, ale i náležitě aplikace transpozičních opatření a tím zajistit efektivní vymahatelnost práv a povinností založených směrnicí transponujícím opatřením.<sup>12</sup> Z tohoto rozlišení nyní jasně vyplývá, kdy a v jakém kontextu by měly být oba pojmy využívány. Pro vznik přímého, potažmo nepřímého účinku, je třeba rozlišovat, zda byla směrnice – tedy její transpoziční opatření – přijata včas, zda tato byla ve správné formě, jestli obsah odpovídá požadavkům směrnice a v neposlední řadě je-li zajištěna náležitá aplikace, dodržování a vymahatelnost. Dále viz podkapitola 3.3. Náležitosti směrnice.

### **3.2. Směrnice versus nařízení**

Od nařízení se směrnice liší ve dvou podstatných věcech, které je třeba zdůraznit: Směrnice není určena nutně všem členským státům (ačkoli je to velmi pravděpodobné) – zavazuje jen ty státy, kterým je určena a forma implementace je ponechána na vůli adresáta této směrnice. Významný rozdíl mezi jednotlivými akty orgánů umožňuje kvalifikovaný výběr toho konkrétního prostředku, který nejlépe odpovídá současným potřebám. Ačkoli je pravda, že Smlouva stanovuje podmínky, kdy by mělo být použito nařízení či směrnice.

Směrnice musí být oznámena osobám, kterým je adresována. V minulosti, před ratifikací Smlouvy o Evropské unii, neexistovala povinnost zveřejňovat směrnice v Úředním věstníku, ale i přesto mnoho z nich uveřejněno bylo. Nyní musí být směrnice, které působí přímo ve všech členských státech a které úspěšně prošly schvalovacím procesem, zveřejněny v Úředním věstníku. Pro uvedení směrnic v platnost platí stejná pravidla, jaká například platí i pro nařízení. Například den nabytí účinnosti (jestliže není uvedeno přímo ve směrnici jinak) se počítá na dvacátý den od uveřejnění – uvedení v platnost. Schopnost vydávat „zákony“ prostřednictvím směrnic, nařízení dává Unii cennou pružnost. Přímá aplikovatelnost nařízení umožňuje okamžité působení (tzn. v té konkrétní podobě, ve které je publikováno), daného nařízení v právním systému jednotlivých členských států. Nařízení je závazné a jako takové musí být dodržováno přesně tak, jak je uvedeno v konkrétní normě, není zde prostor pro

---

<sup>12</sup> Převzato z KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2002, s. 4 (Transpozice a implementace směrnice jako dosažení směrnici požadovaného výsledku)



státní úpravu a jakékoli úmyslné nedodržování předpisu se považuje za protiprávní jednání. Ale příprava „půdy“, kam má být nařízení zasazeno, není vždy jednoduchá věc, přímé aplikaci předchází nejrozličnější právní přípravy a úpravy v národních řádech. Těchto pár slov napovídá, že kdyby orgány vydávající unijní právní akty měly k dispozici jen tento způsob sjednocování práva, jednalo by se o natolik pozvolný, zdouhavý a těžkopádný proces, který by nedokázal držet krok s moderní, velice zrychlenou dobou. Každý jednotlivý stát, ač součástí Unie, má svou vlastní judikaturu – zvykové právo Velké Británie, kontinentální občanské právo – ve svých nejrozličnějších národních podobách, co země, to jiný vládní systém se svou vlastní identitou, národní společenství se specifickými potřebami - vlastní administrativní, politické a společenské požadavky.

Evropský parlament, Rada a Komise musí pracovat rychle a přizpůsobovat svou činnost momentálním potřebám a aktuálnímu stavu nejen v Evropě, ale i ve světě. Z toho jasně vyplývá potřeba dalších, přizpůsobivějších aktů a zde se už dostávám ke směrnicím. Už bylo mnohokrát řečeno, ale nyní považuji za velmi důležité znovu zopakovat jednu z hlavních výhod směrnic – možnost zohlednit národní specifika při transpozici směrnice do státní judikatury. Unijní směrnice jsou velmi vhodným prostředkem harmonizace práva obzvláště tehdy, když je třeba sjednotit postupy určitého prostoru – např. určitého počtu států, nebo státy s určitými potřebami – nebo je-li nutné provést nějakou kompletní legislativní změnu.

Nesmíme však považovat směrnici za něco nejasného, neurčitého. To, že ponechává určitý prostor k „znárodnění“, neubírá na jasném požadavku toho, čeho má být jejím působením dosaženo, výsledný efekt má být přibližně stejný v kterémkoli státě, jehož se směrnice dotýká, liší se jen v drobných detailech.

Právní síla směrnic je dána judikaturou Evropské unie. Evropský soudní dvůr přiznal směrnicím přímý účinek, umožňující jednotlivcům spoléhat se na ně. Minimálně tehdy, když jednotlivec žaluje stát – členské státy jsou zodpovědné za včasné provedení směrnice, jestliže tak neučiní, vzniká tak jednotlivci nárok na náhradu škody z důvodu neimplementace směrnice.

### 3.3. Adresáti směrnic

Čl.288 SFEU: „Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.“ Z tohoto článku zřetelně vyplývá kdo je adresátem směrnic, skutečnost je o něco širší „za adresáty směrnic lze považovat všechny subjekty, které směrnice přímo či nepřímo, výslovně či konkludentně k něčemu opravňuje nebo zavazuje. Přistoupíme-li na toto širší vymezení, za adresáty směrnic, pak můžeme považovat:

- a) Členské státy a jejich orgány jako adresáty transpoziční a implementační povinnosti.
- b) Adresáty práv a povinností, které směrnice za splnění předpokladů přímého účinku sama o sobě zakládá.
- c) Adresáty práv a povinností, jejichž založení směrnice předvídá.
- d) Orgány ES jako adresáty transpoziční a implementační povinnosti.<sup>13</sup>
- e) Orgány ES jako adresáty doplňkových práv a povinností.

### 3.4. Postavení jednotlivce

Jestliže se budeme zabývat otázkou postavení jednotlivce vzhledem k unijním normám, můžeme vycházet z rozsudku *Marleasing*<sup>14</sup>. Směrnice jako taková nemůže zakládat povinnost jednotlivci a tudíž jí nesmí být proti němu ani použito.

Velmi určité požadavky na transpoziční opatření směrnice jsou státy povinny dodržet tehdy, směřuje-li výsledek směrnice k založení povinnosti či práv jednotlivců. V tomto případě musí být obsah směrnice převeden natolik jasně, bezvýhradně a precizně, že dotčení jedinci jsou schopni zjistit rozsah svých práv a povinností. Jak již bylo zmíněno v podkapitole *Náležitosti směrnice*, tak často se stává, že směrnice nebyla provedena včas, poté (v okamžiku náležité implementace) se jedinci mohou zpětně domáhat svých práv, které dosud nenabýly. Jen výjimečně by pak s retroaktivním

---

<sup>13</sup> Na základě čl. 16 SFEU

<sup>14</sup> Rozsudek *Marleasing* – rozsudek Evropského soudního dvora ve věci 106/89 *Marleasing SA versus La Comercial Internacional de Alimentación SA*, z 13. 11. 1990, Sbíрка rozhodnutí Evropského soudního dvora 1990, 4135

působením měla být přijímána ta transpoziční opatření, která dávají vzniknout povinnosti horizontálnímu, jakož i vertikálnímu vzestupnému působení aktů.

Z toho vyplývá, že národní soudy jsou povinny vykládat národní právo s nejvyšší mírou ohledu na akty orgánů Společenství. „Evropský soudní dvůr nabádá národní soudy, aby jako prostředek ochrany komunitárních práv jednotlivce zvážily rovněž možnost opření se o princip odpovědnosti státu. Velmi důležitá je otázka, zda při použití nepřímého účinku lze dojít k takovému výsledku, kdy je jednotlivci přímo uložena povinnost, která by mu jinak, bez použití eurokonformního výkladu, nevznikla. Zatímco jedni se kloní k názoru, že k takovému výsledku dojít nelze a připouští pouze nepřímé zhoršení právního postavení třetích osob (tedy podobně jako u přímého účinku), jelikož v rozhodnutí ve věci *Arcaro*<sup>15</sup> Soud říká, že povinnost eurokonformního výkladu dosahuje své hranice tam, kde takovýto výklad vede k uložení povinnosti jednotlivci a soudní dvůr tak naznačuje, že povinnost k eurokonformnímu výkladu končí před touto hranicí. Proti tomuto názoru je však třeba postavit kontext případu, jenž se týkal trestního řízení proti panu *Arcaro*. V otázkách týkajících se trestní odpovědnosti lze nalézt určitá omezení koncepce nepřímého účinku, navíc – z logiky trestního řízení – se zde ale jednalo o situaci podobnou obrácené vertikální situaci, ve které je povinnost ukládána jednotlivci v řízení proti státu, kdy se stát snaží spoléhat na jím neimplementovanou směrnici, která pro něj byla závazná, a kdy by tak stát ve výsledku těžil ze svého vlastního selhání při provádění evropského práva. To, že by případ *Arcaro* znamenal omezení interpretační povinnosti národních soudů stanovenou v dosavadní judikatuře ESD, popřel i generální advokát *Jacobs* ve svém stanovisku k případu *C – 456/98, Centrosteeel* kde vyjádřil svůj názor, že judikatura Soudu stanovuje dvě pravidla:

1. směrnice nemůže sama o sobě uložit povinnost jednotlivci za neexistence řádné implementace v národním právu;
2. národní soud musí přesto vykládat národní právo v co největší míře ve světle znění a cíle příslušné směrnice.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Rozsudek *Arcaro* – rozsudek Evropského soudního dvora ve věci 168/95 *Luciano Arcaro*

<sup>16</sup> Citováno z: Webové stránky *iPrávník.cz* : K povinnosti eurokonformního výkladu českého práva a k rozšíření jeho dopadu na oblast III. Pilíře Evropské Unie [citováno dne 28. 3. 2008] dostupná z: <http://www.ipravnik.cz/ipravnik/ipravnik.nsf/0/44737047C7DF5211C12570B400333216>

### 3.5. Náležitosti směrnice

Pokud má být směrnice náležitě implementována do vnitrostátního právního řádu, pak nutně musí splňovat několik základních podmínek:

1. Transpoziční opatření musí být přijato ve lhůtě, která je stanovena, a to velmi striktně, přímo směrnicí. Nebyl-li splněn tento požadavek, dochází k celé řadě právních, pro stát negativních, následků.

Každá směrnice vždy obsahuje stanovenou lhůtu, v jaké má být provedena realizace do národní judikatury. Nejčastěji se jedná o dva až tři roky, záleží samozřejmě na tom, komu je určena a co je jejím cílem. Tyto dva aspekty lhůtu ovlivňují.

O významu stanovené lhůty svědčí i výroky ESD, který odmítá jakékoli argumenty ospravedlňující nedodržení této transpoziční lhůty<sup>17</sup>.

2. Transpoziční opatření správně promítá obsah směrnice, což je podmíněno správným pochopením obsahu

Pro splnění tohoto předpokladu je důležitá například významová přesnost (členské státy se nesmí odchýlit od přesně stanoveného cíle) a tak často dochází vlastně pouze k převedení požadavku do národního jazyka – způsob zajisté nejpřesnější co do významu, ale směrnice zde ztrácí své specifikum a to možnost zohlednit zájmy jednotlivých členských států. Daný způsob je na druhou stranu podmíněn dosti podrobným popsáním požadovaného výsledku a klade nároky na aplikační přesnost, proto je možné, aby transpoziční opatření byla tak přesná, precizní a konkrétní, jak je sama norma.

3. Transpoziční opatření má náležitou formu – zde je třeba připomenout Čl.288 SFEU, který stanovuje možnost volby prostředků a formy transponujícím státům, skutečnost však dává státům o něco méně prostoru.

---

<sup>17</sup> Možné ospravedlnění vychází především z předmětu směrnice, kdy stanovená povinnost není a do budoucna ani objektivně nemůže být pro členský stát možná (např. stanoví-li směrnice požadavky na námořní rybolov v pobřežních vodách, pak se logicky vnitrozemské státy mohou z působení této směrnice vyvázat), dále pak se nejedná o státy, jejichž právní řády v okamžiku přijetí směrnice splňují veškeré požadavky stanovené zmiňovaným aktem.

Judikatura ESD postupně upřesňovala požadavky na transpoziční opatření a to takovým způsobem, aby bylo zajištěno nejen faktické, ale i právní dosažení výsledku, to znamená pro čl.státy povinnost transponovat obsah směrnice do obecně závazné normy<sup>18</sup> (zpravidla se jedná o takový předpis, který by měl minimálně stejnou právní sílu ve vnitrostátním právu).

Další možností přijetí směrnice je i odkaz vnitrostátního právního řádu přímo na publikovanou směrnici. Tato možnost ale požaduje dosti precizní zpracování obsahu, ten musí být jasný, dostatečně přesný a i pro jednotlivce snadno srozumitelný, v takovém případě není nutné přijímat transpoziční opatření.

4. Náležitá aplikace, dodržování a efektivní vymahatelnost transpozičního opatření – je důležité si uvědomit, že náležitá transpozice (včasné splnění veškerých požadavků) směrnic je pro členské státy často nepohodlným procesem, proto účinný sankční systém stimuluje úsilí náležitého přijetí normy.

Ačkoli je třeba zdůraznit, že sankce není velmi často uvedena přímo ve směrnici, ale jak judikoval Soudní dvůr v průběhu let, dochází k obdobným následkům jako v případě porušení povinností vyplývajících z vnitrostátního práva. Již několikrát zde byla zdůrazňována role ESD, přičemž postupným zpřesňováním požadavku efektivnosti vyústilo např. v rozsudku Factortame (C-213/89), který připouští uložení předběžného opatření i tam, kde to dosud vnitrostátní soudy nepřipouštěly. Zásadní změnu pro zásadu efektivnosti pak znamenal rozsudek Van Schijndel a Van Veen<sup>19</sup>: „zásada efektivnosti tedy znamená přiznání práv na základě právního řádu Unie, které musí mít praktický smysl. V zásadě ve vztahu k právům přiznaným právem Unie vyjadřuje známé pravidlo, že kde je právo, tam musí být procesní prostředek. Slovy generálního advokáta Jacobse: „jedinec, který se domnívá, že byl poškozen opatřením, jež ho zbavuje práva nebo výhody vyplývající z právního řádu Evropské unie, musí mít přístup k opravnému prostředku proti uvedenému opatření a musí se mu dostat plné soudní ochrany“. Zásada

---

<sup>18</sup> Samozřejmě i zde existuje určitá možnost výjimky z povinnosti formy právního předpisu – dohoda mezi sociálními partnery, jejichž dohoda se týká sociální politiky, je třeba zdůraznit, že tato výjimka je ale přípustná pouze v případě, že členský stát prostřednictvím partnerů je schopen se zavázat a garantovat působení dohody i po uplynutí lhůty pro řádnou transpozici. Tato možnost – transpozice směrnice formou dohody – musí být přípuštěna Komisí.

<sup>19</sup> Rozsudek ze dne 14. prosince 1995, spojené věci C-430/93 a C-431/93, Recueil, s. I-4705: STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA M. POIARESE MADURA [citováno dne 1. 3. 2010]  
Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005C0222:CS:HTML#Footnote5>>

efektivitu tedy vylučuje procesní pravidla, která v praxi znemožňují nebo nadměrně ztěžují výkon práv přiznaných právním řádem Evropské unie“

### **3.6. Možnosti dovolání se práva jednotlivce, pokud stát rozhodl v rozporu s unijním právem**

Otázku porušení povinnosti aplikace práva Unie a možnost vynucení unijního práva řeší Žaloba na porušení povinnosti členského státu, která je jako taková definována v revidovaných smlouvách<sup>20</sup> článkem Čl. 230, odstavec čtvrtý „Každá fyzická nebo právnická osoba může za podmínek uvedených v prvním a druhém pododstavci podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.“

Ta řeší nejen otázky porušení práva, které může spočívat ve zdržení se jednání (nejčastějším problémem bývá právě neprovedení směrnice, její opožděná, vadná nebo chybějící implementace do vnitrostátního práva) nebo naopak v činnosti, která je v rozporu s pravidly unijního práva. Jestliže bylo státem porušeno právo jednotlivce, pak jedním z nejúčinnějších prostředků pro dovolání se práva je návrh výše zmiňované žaloby, který je podán Komisi, která tento dále postoupí Evropskému soudnímu dvoru už jako konkrétní žalobu. Význam tohoto činu spočívá i v tom, že se Komise dozví o porušování práva Unie a tudíž může přistoupit k dalším krokům.

Dalším prostředkem je Řízení o předběžné otázce, čl. 267 SFEU. Každý jednotlivec může zažádat u národního soudu uznání svého práva, pokud mu soud toto právo neuzná, může se požadavek cestou prejudiciálního řízení dostat až k Evropskému soudnímu dvoru, který rozhodne, zda byla unijní norma vyložena správným způsobem. Na posouzení Soudem však nemá právní nárok, záleží pouze na úvaze ESD.

Na závěr této tematiky chci říci, že byla-li porušena norma unijního práva, a to bez ohledu na to, zda tato norma má bezprostřední účinek či nikoliv, pak má jedinec právo domáhat se nápravy. Žaloba, nebo její návrh, kterou se jedinec domáhá odpovědnosti členského státu za porušení unijního práva, může být podána vždy, když

---

<sup>20</sup> Smlouva o fungování Evropské unie

dojde k tomuto porušení ze strany jakéhokoli orgánu členského státu. Jednotlivcům musí být umožněno čerpání výhod, které mu právo Unie nabízí.

### 3.7. Účinky směrnic

Uvedené formální náležitosti směrnic považují za významné pro další pokračování své práce především z důvodu ilustračního – požadavky na implementující stát jsou veliké, často široké a mnohé potíže v průběhu let potvrdily významnou roli Evropského soudního dvora, který pomáhá unijní právo dotvářet a přizpůsobit jej tak momentálním potřebám a také usnadnit proces implementace normy do vnitrostátních právních řádů. Výše zmiňovaná kniha docenta Krále Transpozice a implementace směrnic ES...<sup>21</sup> dále zdůrazňuje i význam judikatury ESD pro výklad platného práva ES ještě v období před členstvím státu v EU, kdy žadatelské státy mají složitou pozici v rámci přijímání *acquis* a musí transpozici nových směrnic ve své legislativě zohlednit. Zohlednit také musí to, že směrnice na rozdíl od nařízení, není bezprostředně aplikovatelná, tedy, tato bezprostřední aplikovatelnost není zmíněna v definici dle čl.288 SFEU, ale přímo z ní vychází přímý účinek směrnic.

Jak je patrné z výčtu požadavků a předchozích slov, může nastat hned několik situací v době po uplynutí lhůty<sup>22</sup> pro začlenění směrnice do vnitrostátní judikatury:

Směrnice byla včas a řádně provedena a je v souladu s národním právním řádem. Pak je potvrzena platnost a od té chvíle je směrnice účinná.

Směrnice nebyla provedena včas, nebo nebyla provedena řádně = implementována chybně, pak mohou následně nastat tyto situace:

1. „přímý účinek“

2. „nepřímý účinek“ - směrnice nebyla provedena, ale stále existuje požadavek jednat v souladu s unijním právem, tudíž i povinnost vykládat národní právo ve světle této směrnice.

---

<sup>21</sup> viz Použitá literatura

<sup>22</sup> Před uplynutím lhůty pro implementaci směrnice jsou státy povinny se chovat tak, aby svým působením neohrozily dosažení cíle stanoveného směrnicí. To znamená zdržet se veškerého jednání, které by působilo jinak než v souladu s touto směrnicí.

3. „blokační účinek“ – tento spočívá v požadavku, aby členský stát v době od vydání do provedení směrnice do vnitrostátní legislativy nevydal žádný vnitrostátní právní akt, který by byl v rozporu s cílem dané směrnice.

4. odpovědnost státu za škodu způsobenou neprovedením směrnice

5. řízení pro porušení smlouvy

Vznik těchto následků samozřejmě nezbavuje členský stát povinnosti akt do svého vnitrostátního právního řádu implementovat. Tato povinnost neustále trvá a to až do okamžiku, kdy proběhne řádná transpozice a implementace.

### **3.7.1. Přímý účinek směrnice**

Direct effect. Nebo také bezprostřední použitelnost normy unijního práva – ačkoli se terminologie v tomto rozchází, konečný význam je stejný. Pro svou práci volím termín přímý účinek.

Doktrína přímého účinku má několik základních předpokladů, které musí splňovat tak, aby mohl přímý účinek uplatněn:

- Norma musí být precizní, jasná, dostatečně konkrétní
- Bezpodmínečná
- Nevyžaduje žádnou implementaci (nepotřebnost konkretizace prováděcím aktem)
- Neponechává prostor pro uvážení

Tyto požadavky formuloval ESD ve svém rozhodnutí Van Gend en Loos (26/62)<sup>23</sup> a tyto se také staly základní podmínkou pro další vývoj této doktríny. V mém případě se budu nadále věnovat pouze PŘÍMÉMU ÚČINKU VE VZTAHU KE SMĚRNICÍM, které jsou cílem mé práce.

Nepochybný přímý účinek směrnic judikoval Evropský soudní dvůr již v roce 1974 a to v případě Van Duyn (41/74)<sup>24</sup>, který se zabývá okamžikem vzniku přímého účinku, a to v případě, že stát neimplementoval řádně – v návaznosti na podmínky

---

<sup>23</sup> Viz kapitola Rozsudky ESD a jejich význam... bod 1)

<sup>24</sup> Viz kapitola Rozsudky ESD a jejich význam... bod 3)



formulované v rozhodnutí Van Gend en Loos – pokud jednotlivci směrnice zakládá práva, tato práva jsou stanovena dostatečně jasně a zřetelně, může se svých práv dovolávat i v případě, že, jak jsem již řekla, stát porušil svou implementační povinnost.

S rozhodnutím v případě Van Duyn úzce souvisí rozhodnutí Ratti (148/78)<sup>25</sup>, které upřesnilo doktrínu přímého účinku a to především v oblasti působení, kdy bylo přesně stanoveno, že směrnice nemůže nabýt přímého účinku dříve, než uplyne lhůta pro její provedení.

Dalším významným rozsudkem, který upřesnil přímý účinek, je rozsudek Marshall (152/84), který stanovil přesné hranice působení směrnice: bylo zamítnuto, aby směrnice ukládala povinnosti přímo jednotlivcům, stát nemůže cíl směrnice vymáhat v okamžiku, kdy se sám dopustil pochybení.

### **3.7.1.1. Podmínky vzniku přímého účinku**

Jak je zajisté patrné z předchozích slov, směrnice nenabude přímé použitelnosti ve vnitrostátním právu přímého účinku bezpodmínečně, na rozdíl od již zmiňovaného nařízení, které může být použito ihned.

Podmínky, které musí směrnice splňovat, stanovil samozřejmě ESD a jsou následovné:

1. Lhůta pro řádnou transpozici již marně uplynula – lhůta pro řádnou transpozici dává státu dostatečný prostor, tudíž směrnice nemůže přímo působit v době před ukončením této lhůty.

2. Směrnice musí být dostatečně přesná a nepodmíněná – vyplývá z Van Gend en Loos formule.

3. Aktivní legitimace osoby, jež se přímého účinku dovolává.

4. Skutečnost, že bezprostřední aplikací směrnice nedojde k uložení povinnosti jednotlivci – viz rozhodnutí Evropského soudního dvora.

---

<sup>25</sup> Viz kapitola Rozsudky ESD a jejich význam... bod 5)

### 3.7.2. Nepřímý účinek unijních směrnic

V této kapitole jsem se snažila zmapovat a popsat nepřímý účinek co možná nejkompexněji, jeho příčiny a souvislosti, věcnou i časovou působnost, dopad na jednotlivé občany EU.

#### 3.7.2.1. Terminologie

Nepřímý účinek – jeden z prostředků, díky kterým právo unijní harmonizuje působení svého práva v jednotlivých členských zemích. Navzdory působení nejrůznějších vedlejších účinků (horizontální/vertikální) je nepřímý účinek směrnic založen na možnosti vynucení jejich působení. Pokud není směrnice implementována do národního právního řádu přímo, je orgány EU vznesen požadavek jednat alespoň „ve světle“ těchto směrnic. Toto chování bylo vysvětleno již výše, proto odkazují na kapitolu Unijní směrnice. Chováním dle vzoru směrnic, bez přímého včlenění do vnitrostátního práva - tímto způsobem je zajištěno, že evropské státy nebudou jednat v rozporu s normami vydávanými Unií, nesmí – pokud nechtějí nést právní následky za své chování – takto jednat. „Nejde tedy například o přímé dosažení výsledku řádným provedením směrnice, ale o nepřímé dosažení výsledku stanoveného směrnicí výkladem národního práva, ne práva unijního.“<sup>26</sup>

Poprvé byl nepřímý účinek směrnice konstatován v případě 14/83 Von Colson and Kamann versus Porýní – Vestfálsko<sup>27</sup>. Středem našeho zájmu jsou výroky soudu a závěry, které z rozsudku vyplývají a které mají význam pro další pojetí účinků unijních směrnic. Z toho vyplývá, že členské státy jsou povinny učinit veškerá možná opatření, která budou dostatečně účinná a která umožní směrnici její plné působení, dosažení výsledků, které jsou zamýšleny, a především je nutné, aby si jednotlivé státy zajistily možnost poškozených subjektů dovolat se těchto opatření. Přitom stanovení sankce za porušení stanovených pravidel se ponechávají plně v rukou národních judikatur. Národní soudy tudíž využívají národního práva, respektive prováděcích předpisů,

---

<sup>26</sup> Citováno z: Tichý L., Arnold R., Svoboda P., Zemánek J., Král R. Evropské právo. 3. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 307

<sup>27</sup> Rozsudek Evropského soudního dvora ve věci 14/83 Sabine von Colson a Elizabeth Kamann proti spolkové zemi Porýní Vestfálsko, z 10. 4. 1984, Sbírka rozhodnutí Evropského soudního dvora 1984, 1891

zákonů pro danou směrnici, ve světle a s ohledem na konkrétní směrnici tak, aby bylo dosaženo požadovaného cíle.

Velký význam rozsudku spočívá v pokusu o stanovení obecných pravidel a požadavků pro stanovení povinností jednotlivých členských států jak provádět unijní směrnice do národních právních řádů.

„Je zřejmé, že při implementaci směrnice je povinností členského státu stanovit oprávnění jednotlivců, jestliže to směrnice předvídá. Řádná implementace směrnice zahrnuje i povinnost členského státu zajistit jednotlivci takové nástroje, které mu umožní realizaci jeho práv, respektive právní možnosti jejich vynucování v případě, že jejich práva nebudou dodržována nebo budou přímo porušována. Rozsudek Von Colson a Kamann je první, v němž Evropský soudní dvůr aplikoval metodu nepřímého účinku, tj. účinky neprovedené směrnice při výkladu předpisu národního právního řádu ve smyslu znění a účelu směrnice. Proto je tato metoda nazývána i výkladem loajálním či konformním, který národní judikaturu přizpůsobuje unijnímu právu, v tomto případě unijní směrnici.“<sup>28</sup>

Společenství jedná v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou a cílů v ní stanovených. „Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.“<sup>29</sup>

Z výše zmiňovaného rozsudku vyplývá mimo již zmiňovaných závěrů další podstatná věc, a to závěry ohledně působení unijních směrnic na vnitrostátní judikaturu, tzv. užitečné působení pravomocí Společenství - *effet utile* (z francouzštiny). V rozsudku ve věci C-106/89 *Marleasing* – navazující rozsudek na *Von Colson a Kamann* - ESD konstatoval, jestliže se při tomto přezkumu objeví pochybnosti o slučitelnosti vnitrostátního právního systému se směrnicí, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury platí, že při použití vnitrostátního práva, ať jde o ustanovení předcházející směrnici nebo ji následující, je vnitrostátní soud, který má toto právo vyložit, povinen

---

<sup>28</sup> Tichý Luboš a kolektiv Dokumenty ke studiu evropského práva. 3. Přepřacované vydání. Praha: Linde Praha a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství, 2006, s. 307

<sup>29</sup> Citováno z: článek 2, odst. 2. Smlouvy o fungování Evropské unie (Druhy a oblasti pravomocí Unie)

učinit tak co možná nejvíce ve světle znění a účelu směrnice, aby bylo dosaženo výsledku uvedeného ve směrnici.

Vyjádření zásady nepřímého účinku spočívá v povinnosti eurokonformního výkladu při rozhodování soudních orgánů členských států. Vzhledem k tomu, že všechna znění právního předpisů Společenství jsou autentická, a vzhledem k tomu, že existují rozdíly v terminologii v českém jazyce, je důležité, aby soud opřel své rozhodnutí o původní terminologii směrnice. Pokud český překlad příslušného ustanovení citované směrnice a následná dikce příslušného ustanovení citovaného zákona posunují záměr evropského zákonodárce do zcela jiné roviny, je nezbytné postupovat při aplikaci s použitím této směrnice v původní verzi. Vzhledem k tomu, že všechna znění právního předpisů Společenství jsou stejná, a vzhledem k existujícím rozdílům v právní terminologii v českém jazyce, použije tedy soud pro své rozhodnutí původní terminologii směrnice, podle níž nezbytnost jednotného výkladu předpisů unijního práva vylučuje izolované úvahy pouze podle jedné jazykové verze předpisu. Předpis je zapotřebí vykládat a používat ve světle více jazykových verzí. Užitečný efekt je zásadou, zatím neuznanou, unijního práva.<sup>30</sup>

### **3.7.3. Odpovědnost za škodu**

Povinnost nést odpovědnost za netransponovanou, nebo nesprávně transponovanou směrnici napomáhá jednotlivcům dovolat se svých práv.

„Z pohledu jednotlivce, který byl v důsledku nenáležité implementace, tedy především v důsledku opožděné či nesprávné transpozice směrnice, zkrácen na svých právech, představují jak nepřímý tak bezprostřední (tzn. přímý) účinek pouze značně omezený prostředek k uplatnění jeho práv.

Zásadním omezením nepřímého účinku je skutečnost, že tento účinek, tedy povinnost vykládat národní předpisy v souladu s netransponovanou či nesprávně transponovanou směrnicí, může vzniknout jednak pouze tehdy, existují-li v členském státě vnitrostátní předpisy schopné takového výkladu a dále pouze tehdy, nevyústí-je-li

---

<sup>30</sup> Informace podané v tomto odstavci jsem získala z literatury v ASPI, ke dni 9. 4. 2008, a vyplývají z rozsudku případu ve věci C-106/89 Marleasing, který je zmiňován a upřesněn i dále v textu práce

tento účinek v porušení obecných komunitárních právních zásad, jmenovitě zásad právní jistoty a neretroaktivity.

Zásadním omezením bezprostředního účinku směrnice je pak to, že tento účinek v zásadě nemůže vést k uložení či vzniku povinnosti jednotlivcům.<sup>31</sup>

Unijní odpovědnost za škodu vychází přímo ze smluv (čl. 340 SFEU) a můžeme ji rozdělit do dvou skupin a to odpovědnost za škodu způsobenou Unií, nebo způsobenou členským státem odpovědnost smluvní (=právní úprava, podle které je upravena konkrétní smlouva v konkrétním případě) a mimosmluvní (=za škodu způsobenou orgány Společenství, úředníky a zaměstnanci Společenství při výkonu jejich funkcí).

Je samozřejmé, že tento princip ve svých rozhodnutích formuloval Evropský soudní dvůr, významným případem je Francovich<sup>32</sup>, ve kterém byly stanoveny podmínky pro vznik odpovědnosti členského státu:

1. Směrnice směřovala k založení práv jednotlivců – na základě ustanovení směrnice můžeme jasně určit obsah této normy, práva tedy vyplývají jasně a nade všechnu pochybnost

2. Škoda - každá újma, kterou dotčený nebo poškozený utrpí určitou událostí na svém majetku nebo jiných právech chráněných statcích. Cílem dokazování vzniklé škody je náhrada (důkazní břemeno leží na poškozeném).

3. příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním a škodou

Princip stanovený ve věci Francovich byl judikaturou ESD dále rozváděn a postupně stanovoval a upřesňoval podmínky, kdy daná odpovědnost členského státu vznikne – jako například rozsah náhrady škody, nárok na náhradu škody ve vztahu k promlčecí lhůtě, atd.

„Komunitární právo nechává na členských státech, aby ve svých národních předpisech upravily svou mimosmluvní odpovědnost (odpovědnost členských států versus odpovědnost Unie – viz výše). Aplikace těchto národních předpisů je však podmíněna respektováním komunitárních předpisů.

---

<sup>31</sup> Král, R. Transpozice a implementace směrnic... s. 116

<sup>32</sup> C-6/90 Andrea Francovich a C-9/90 Danila Bonifaci v. Italská republika

Na závěr ke vzniku odpovědnosti ve vztahu k účinkům směrnic ve vnitrostátních právních rádech je třeba dodat, že vznik odpovědnosti za netransponovanou či nesprávně transponovanou směrnicí není podmíněna jinými formulemi – jako například Van Gend en Loos formule pro stanovení přímého účinku. Naopak, ESD ve svém rozhodnutí v případě Brasserie du Pecheur<sup>33</sup> řekl, že samotný přímý účinek norem unijního práva není dostatečným prostředkem ochrany unijních subjektivních práv – přímý účinek umožňuje jednotlivcům, aby se v řízení před vnitrostátním soudem domáhali práva Unie přímo, ale nezaručuje jim náhradu škod, které vzniknou tím, že stát neplní své povinnosti, které mu vyplývají z unijního práva. Zásada odpovědnosti státu je tudíž naprosto nutným doplněním zásady přímého účinku a umožňuje jednotlivcům snadnější dovolání se svých práv.

---

<sup>33</sup> C-46/93 a C48/93 Brasserie du Pecheur SA v. SRN a the Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd. a další (Factortame III)

## II. B. ZÁVĚR TEORETICKÉ ČÁSTI

Touto kapitolou jsem se snažila vysvětlit teorii přijímání směrnice, kdy a za jakých okolností vznikají, zda a případně jaký mají vliv na další existenci práva. Provedení do národního právního řádu se často neobejde bez komplikací, prostor k „ponárodnění“ si mohou státy vykládat různě a proto je důležitá, již několikrát zdůrazňovaná, i činnost ESD, který rozhoduje, zda nebyla překročena pravomoc implementujícího státu.

Zpravidla se pak omezení týkají především těch případů, kdy směrnice směřuje k založení práv a povinností jednotlivců, tehdy je bezpodmínečně nutné, aby členský stát zajistil dostatečně transparentní metodu promítání obsahu směrnice do transponujícího předpisu.

Je všeobecně známo, že rozhodnutí Evropského soudního dvora jsou nadále využívána i jiným způsobem, a to jako prameny, či předlohy, při rozhodování jednotlivých vnitrostátních soudů, zejména pak při výkladu platného práva, které je upraveno právním předpisem, platí princip harmonizace práva unijního s jednotlivými právními řády členských států. V textu se více zabývám doktrínami účinků, protože ty jsem si vybrala z širokého pole možností jako hlavní tematiku.

V další kapitole se chci zabývat přímým a nepřímým účinkem ve vnitrostátním českém právu. Zaměřím se především na oblast působení Lisabonské smlouvy – vyvstaly v souvislosti s působením LS otázky týkající se působení unijních norem? Má vliv LS na ústavnost? Kdo má na tato rozhodnutí největší vliv?

### III. ČÁST PRAKTICKÁ

#### 4. ÚČINKY SMĚRNIC V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU

Nejprve je třeba si ujasnit, že unijní právo začíná v právních řádech působit ještě velmi brzy předtím, než se vůbec žadatelský stát stane členem EU, což samozřejmě vyplývá z povinnosti přijetí *acquis*, ale také z toho důvodu, že na základě přístupových dohod je zakotveno okamžité působení primárního i sekundárního práva, jakmile se žadatelský stát stane státem členským: „Ode dne přistoupení se ustanovení původních smluv a aktů přijatých orgány Společenství a Evropskou centrální bankou přede dnem přistoupení stávají závaznými pro nové členské státy a uplatňují se v těchto státech za podmínek stanovených v uvedených smlouvách a v tomto aktu.“<sup>34</sup>

Česká republika prošla významným vývojem za posledních několik let, od původního zájmu přibližovat české právo na základě harmonizačních procesů ve fázi žádosti o členství, přes přechodné období, během kterého dochází k řádné publikaci všech norem unijního práva, až po plné členství: „Přistoupením České republiky k Evropské unii se Česká republika zavázala zajistit slučitelnost stávajících a budoucích právních předpisů České republiky s právními předpisy Evropských společenství a současně i garantovat, že ty unijní normy, které mají mít přímý účinek ve vnitrostátním právu, je budou mít.“<sup>35</sup>

Následující text bude rozdělen do několika podkapitol, které odpovídají jednotlivým fázím harmonizace českého práva s unijním.

##### 4.1. Období přejímání v předvstupní fázi

Hlavním dokumentem této fáze jsou asociační dohody, jimiž se řídí veškerá činnost vedoucí k členství.

Je velmi důležité si uvědomit, že přestože směrnice nemusí být náležitě a včas přejímány, žádný právní dokument to žadatelskému státu nenařizuje, musí mít stát na zřeteli již výše zmiňovanou podmínku - dnem přistoupení musí být zajištěno, že

---

<sup>34</sup> čl. 2, Akt o přistoupení ČR... -viz přehled použité literatury

<sup>35</sup> Pozitivní vliv práva Evropské unie na český právní řád – viz přehled použité literatury



všechny platné směrnice budou náležitě implementovány do vnitrostátního právního řádu.

V průběhu jednání si Česká republika vyjednala určité výjimky z tohoto pravidla, ale pro ostatní, převážnou většinu, normy ona podmínka musí být bezvýhradně naplněna. Tudíž byla v letech před 1. 5. 2004 patrná snaha o postupné sblížení českého práva s unijním.

Jak jsem již zmínila, je v podstatě na vůli žadatelského státu, jak bude postupovat. „I při volné úvaze je ovšem zapotřebí zohlednit některá ekonomická či politická hlediska, popřípadě hlediska aplikačně praktická.“<sup>36</sup> Často v přijímání směrnic hrají roli i vlastní zájmy a výhodnost opatření, které je třeba provést. „V souvislosti s otázkou, kdy přijímat transpoziční opatření v ČR, je ještě možno poukázat na vyloženou účelovost, nikoli právní podložení argumentů toho typu, že již nyní, ..., se musí zvýšit DPH či spotřební daň u některého typu zboží či služeb, protože to vyžadují směrnice ES. Ano, je pravda, že příslušné směrnice vyžadují procentuelně vyšší sazby DPH či spotřební daně. Dodát však je potřeba, že od ČR tak budou právně vyžadovat až od okamžiku jejího vstupu do EU.“<sup>37</sup> Z tohoto vyplývá, že různé směrnice byly implementovány z různých pohnutek a za různými cíli. Pravdou nicméně zůstává, že Česká republika započala proces transpozice a implementace směrnic ještě daleko předtím, než to vůbec bylo právně požadováno a urychlila tím právní sblížení s právem EU.

Výše zmíněný text se týká směrnic všeobecně, nicméně platí i ta možnost, že Česká republika se musela řídit požadavky práva Unie. „Striktně vzato je ČR vázána komunitárními požadavky na obsah a formulaci obsahu transpozičních opatření pouze tehdy, transponuje-li směrnice z oblasti ochrany spotřebitele, směrnice s technickým obsahem, směrnice proti praní špinavých peněz a popř. směrnice soutěžně právní.“<sup>38</sup>

Základním předpokladem správné implementace do vnitrostátního právního řádu je náležité provedení transpozičních opatření. Ve stanovení náležitých opatření hraje nejvýznamnější roli cíl směrnice, jehož má být dosaženo. Vzhledem k tomu, že směrnice jsou vydávány s určitým cílem a zpravidla za určitých okolností, jsou

---

<sup>36</sup> Převzato z KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic...*, s. 68

<sup>37</sup> Tamtéž

<sup>38</sup> Tamtéž, s. 69

podmíněny výkladem směrnic. „Specifika výkladu směrnic ES pro účely ČR spočívají v tom, že jazykový výklad směrnic v ČR se nemůže opírat o autentické české znění, že ČR má mnohdy již k dispozici autoritativní výklad směrnic ze strany ESD a že ČR jako nečlen EU nemusí z náležitě provedeného výkladu směrnice nutně vycházet při její transpozici.“<sup>39</sup>

Pro účely mé práce bude stačit o transpozičních opatřeních říci toto: směrnice je řádně implementována, byla-li transpoziční opatření včas a v náležité formě do vnitrostátního řádu provedena, správným způsobem promítla obsah směrnice a vytyčila stanovený cíl, jehož má být dosaženo. Náležitou součástí transpozičního opatření je i jeho efektivní vymahatelnost.

O problematice náležité implementace, transpozičních opatření by toho mohlo být řečeno mnoho, mě ale především zajímá, co se bude dít, pokud směrnice náležitě transponována nebude.

Přesto, že by se Česká republika měla v této fázi snažit o sblížení norem, není tomu povinna. Veškeré náležitosti, které musí být splněny pro správnou formu transpozičních opatření, byly často velmi náročné pro pochopení a splnění. Navíc v rámci přijímání směrnic je dána možnost se lehce odchýlit od stanoveného cíle a zohlednit tak národní specifika. Jak jsem již v této kapitole mnohokrát uvedla, mluvím o období před vstupem České republiky do Evropské unie. Není tudíž ani možné, aby v době, kdy žadatelský stát nemá mnohokrát zdůrazňovanou právní povinnost přijímat eurokonformní normy do svého právního řádu, vyplývaly pro něj z neimplementace nepříznivé následky.

## **4.2. Přechodné období mezi dvěma mezníky**

Jak jsem již zmínila výše, k náležitému provedení transpozičních opatření do vnitrostátního právního řádu je mimo jiné potřeba odborného, autentického překladu unijních norem do národního jazyka a to takovým způsobem, aby bylo jasně zřetelné jaký je cíl směrnice a jaký obsah tedy musí mít transpoziční opatření.

---

<sup>39</sup> Převzato z KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic...*, s.136

Právě ono řádné vyhlášení v národním jazyce se stalo na určité období problémem. Proč problémem? Unijní právo se v momentu vstupu mělo stát okamžitě použitelné. Přestože probíhala v předvstupní fázi implementace jednotlivých norem, ukázalo se, že právní řád s okamžikem vstupu do Unie není připraven splnit tento závazek. Na nápravě tohoto stavu se intenzivně pracovalo a již v průběhu roku 2004 byly první výsledky, avšak ještě několik následujících měsíců bylo postiženo vadou chybějícími oficiálními verzemi norem unijního práva. Z legislativního rámce Unie vyplývá jasná povinnost publikace veškerých aktů v jednotlivých národních jazycích a to takovým způsobem, aby se jednotlivci mohli se zněním dané normy bez dalšího seznámit, čili v Úředním věstníku. Pokud by unijní normy nebyly vyhlášeny v národním jazyce, byla by následkem neplatnost takového aktu. Je však třeba zdůraznit, že takovýto postup je velmi ojedinělý, zásadním problémem tudíž zůstává „dohnat“ standard Evropské unie tak, aby veškeré platné legislativní akty unijního práva byly náležitě doplněny o oficiální verzi.

Otázkou ovšem zůstává, zda směrnice, které nejsou vyhlášeny v jazyce národním, v našem případě českém, mají či nemají účinky, díky nimž se jednotlivci mohou tohoto aktu dovolávat.

Základním požadavkem pro působení přímého účinku je tzv. *Ven Gend en Loos* formule, která stanovuje předpoklady, které musí norma, potažmo směrnice, splňovat, aby mohl přímý nebo nepřímý účinek „účinkovat“.

„Přímý účinek je podmíněn uplynutím transpoziční lhůty a dále pak jasností, přesností a bezpodmínečností (absencí nutnosti dalšího provedení) ustanovení daného právního předpisu. Mohl by se za těchto okolností dovolávat jednatel kupříkladu přímého účinku směrnice, která v rozhodném okamžiku nebyla přeložena a řádně publikována v české verzi Úředního věstníku?“<sup>40</sup> Pojdme jednotlivé vztahy, v rámci horizontálního a vertikálního působení, nyní rozebrat. „Přímý účinek ve vztahu členský stát – jednatel je vyloučen judikaturou Soudního dvora. Přímý účinek ve vztahu jednatel – jednatel je, tedy alespoň rétoricky, taktéž vyloučen judikaturou ESD. Pokud tedy není přímý účinek přímo přípustný za „normálních“ okolností, pak jej nelze

---

<sup>40</sup> Bobek, M. K absenci řádného vyhlášení komunitární legislativy v jazycích nových členských států. *Soudní rozhledy*, 2006, 12.ročník, s. 462

připustit ani v případech, kdy ustanovení potenciálně přímo účinného právního předpisu, není přeloženo a řádně publikováno.<sup>41</sup>

Na tomto místě bych se ráda ještě jednou vrátila do dějin práva Evropské unie – problematika řádného překladu vyvstala již v případě 283/81 Cilfit<sup>42</sup>, který se sice primárně týká jiného tématu, nicméně je zde také poprvé stanovena povinnost řádného překladu do národního jazyka jednotlivých členských států a řádné publikace, jedině tak může být daná norma považována za oficiálně vyhlášenou. Poměr mezi jednotlivými jazykovými verzemi byl tudíž vyřešen – řádně přeložené normy jsou si vzájemně rovny a platí jako jedna jediná v různých jazykových mutacích.

„Směrnice, která není řádně publikována v českém jazyce, nesplňuje první z podmínek přímého účinku, a to je jasnost a srozumitelnost. Dle našeho názoru je test přímého účinku testem objektivním, tedy testem objektivní srozumitelnosti diskutovaného ustanovení komunitárního práva s ohledem na průměrného adresáta normy. Mezi nesporně objektivní kritérium patří srozumitelnost obsahu ustanovení právní normy z hlediska úředního jazyka daného členského státu, tedy znalosti, která se u každého adresáta normy na území daného členského státu předpokládá.

Vnášení jakýchkoli subjektivních hledisek do testu přímého účinku, ostatně jako pro zkoumání závaznosti právní normy pro určitého adresáta s ohledem na jeho jazykové znalosti, je nepřipustné. Uveřejňování právních předpisů v kontinentální právní kultuře je ovládáno principem formální publicity předpisů a dále pak rovností adresátů právní normy. Z těchto důvodů je nezbytné odmítnout jakékoli snahy o prolomení těchto zásad a zjišťování, zda se v konkrétním případě adresát mohl, s ohledem na své znalosti cizích jazyků, seznámit s jejím obsahem. Podobné postupy by vytvářely nepřipustnou nerovnost mezi subjekty regulace, kdy by se práv z komunitárního práva plynoucích mohly domáhat pouze ty subjekty znalé cizích jazyků.

To platí i ve vztahu jednotlivec – stát. Kromě výše uvedeného je také vhodné si připomenout genesi přímého účinku směrnic v tomto typu právních vztahů. Jedním

---

<sup>41</sup> Bobek, M. K absenci řádného vyhlášení komunitární legislativy v jazycích nových členských států. Soudní rozhledy, 2006, 12.ročník, s. 462

<sup>42</sup> Rozhodnutí ESD, které se týká především otázky řízení o předběžné otázce. Soudní dvůr: rozhodnutí ze dne 6. 10. 1982 - Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health. - Reference for a preliminary ruling: Corte suprema di Cassazione – Italy, 283/81, European Court reports 1982, s.03415

z ospravedlnění přímého účinku směrnice byl zvolen v podstatě typ sankce vůči členskému státu, který neplní své závazky. Absence překladu a řádné publikace směrnice však není pochybením členského státu, ale pochybením Společenství. Připustit za těchto okolností v podstatě sankční přímý účinek vůči členskému státu, který nepochybil, popírá smysl tohoto institutu.

Posledně zmiňovaný argument nicméně neplatí v případech směrnic podle čl. 53<sup>43</sup> a 54<sup>44</sup> Aktu o přistoupení, tj. těch, které se nové členské státy zavázaly transponovat k 1. 5. 2004. Pokud tak neučinily, lze mluvit o pochybení členského státu. Pokud by však členský stát netransponoval a směrnice samotná nebyla v posuzovaném okamžiku přeložena a publikována, pak je stále platný argument předchozí: přímý účinek není z důvodu nesrozumitelnosti obsahu ustanovení právního předpisu dán. Tímto závěrem opět není dotčena širší otázka možnosti žaloby na náhradu škody.<sup>45</sup>

Ono mnou nazvané přechodné období mělo svůj zásadní problém právě v pluralitě rozdílných jazykových verzí. Přestože se žadatelské státy vynasnažily přijmout mnoho unijních opatření ještě před datem vstupu do Unie, nebyly členské státy, přesně orgány Unie, které jednotlivé normy vydávají, schopny přijmout veškerá opatření, tak aby nevznikla tato pomlka mezi nečlenským státem a státem, kterému jsou unijní pravidla určeny, a na základě povinností vyplývajících ze Smluv musí unijní právo do vnitrostátní právní struktury předepsaným způsobem přijímat.

Pro ukončení tematiky týkající se náležitosti překladu, který nebyl proveden, a unijní norma nebyla následně řádně publikována, mohu pouze znovu zdůraznit podmínky Van Gend en Loos. Pokud tyto podmínky norma nesplňuje, a to jakákoli norma bez ohledu na specifikaci, nemůže přímý, potažmo nepřímý účinek dojít naplnění.

---

<sup>43</sup> Směrnice a rozhodnutí ve smyslu článku 249 Smlouvy o ES a článku 161 Smlouvy o Euratomu se ode dne přistoupení považují za určené novým členským státům, pokud byly tyto směrnice a rozhodnutí určeny všem stávajícím členským státům. Tyto směrnice a rozhodnutí, s výjimkou směrnic a rozhodnutí vstupujících v platnost podle čl. 254 odst. 1 a čl. 254 odst. 2 Smlouvy o ES, se považují za oznámené novým členským státům v okamžiku přistoupení.

<sup>44</sup> Nové členské státy uvedou v účinek opatření nezbytná k tomu, aby bylo ode dne přistoupení dosaženo souladu se směrnicemi a rozhodnutími ve smyslu článku 249 Smlouvy o ES a článku 161 Smlouvy o Euratomu, není-li v seznamu v přílohách uvedených v článku 24 nebo v jiných ustanoveních tohoto aktu nebo jeho přílohách určena jiná lhůta.

<sup>45</sup> Bobek, M. K absenci řádného vyhlášení komunitární legislativy v jazycích nových členských států. Soudní rozhledy, 2006, 12.ročník, s. 462 - 463

### **4.3. Současnost – posouzení aktuálního postavení účinků směrnic unijního práva**

V roce 2010, šest let po vstupu do Unie, vyprchala přechodná období, téměř všechny výjimky vyjednaná v předvstupních jednáních „vzaly za své“ a Česká republika je právoplatným členem Evropské unie se vším, co toto členství přináší.

#### **4.3.0. Role vnitrostátních soudů**

Předtím, než se pustím do tematiky o postavení účinků směrnic, bych ráda věnovala pozornost vnitrostátním soudům.

Významnou roli při přijímání unijní legislativy do vnitrostátního právního řádu hrají ústavní soudy. V České republice to je konkrétně Ústavní soud (dále také ÚS), jako „soudní orgán ochrany ústavnosti, který přezkoumává ústavnost všech aktů orgánů veřejné moci České republiky. V principu se tedy jeho pravomoc vztahuje také na české vnitrostátní normy, které ve shodě s čl. 10a a čl. 1 odst. 2 Ústavy provádějí závazky České republiky vůči EU.“<sup>46</sup> Dále Nejvyšší správní soud (dále také NSS) a obecné soudy, které mají za povinnost dohlížet na řádné provádění norem. Dva nejvýznamnější české soudy ve svých výrocích postupně upravovaly vztah českého právního řádu s unijním.

V období před vstupem České republiky do EU se Ústavní soud vyjadřoval především k působení českého práva v rámci unijního práva, bylo třeba najít náležitý poměr a české právo se vůči unijnímu muselo vymezit. Soudní dvůr tuto problematiku ve svých rozhodnutích řešil již mnohem dříve a stanovil absolutní přednost práva unijního nad právem vnitrostátním jednotlivých členských států.

V průběhu let se jednotlivé soudy musely naučit pracovat s faktem, že součástí národního práva je i právo Unie, některá svá rozhodnutí musí tomuto faktu podřídít, pro jiná zas slouží unijní právo jako vodítko. V každém případě je patrný proces sblížování, nebo lépe řečeno přibližování vnitrostátní judikatury judikatuře evropské.

---

<sup>46</sup> Pozitivní vliv práva Evropské unie na český právní řád – viz přehled použité literatury

„ESD přisuzuje zásadní úlohu při ochraně oprávnění založených komunitárním právem obecným soudům členských států a vyžaduje po nich, aby rozhodovaly s ohledem na princip přednosti samy, aniž by vyčkávaly na stanovisko jiného orgánu (a to i v případě, že by jim to přikazovaly např. normy ústavního práva) - pokud je národní soud povolán k tomu, aby v mezích své působnosti aplikoval komunitární právo, je povinen zajistit jeho ustanovením plné účinky, a to v případě nutnosti i tím, že z vlastního podnětu neaplikuje konfliktní ustanovení práva národního, aniž by předtím musel vyžadovat nebo čekat na odstranění takových ustanovení národního práva legislativními nebo jinými ústavou předvídanými prostředky.<sup>47</sup> Povinnost aplikovat komunitární právo v souladu s principem přednosti se nicméně týká všech státních orgánů i orgánů územní samosprávy, nikoliv pouze soudů.“<sup>48</sup>

Vznik přímého/nepřímého účinku je samozřejmě s činností soudů propojen, protože jsou to právě soudy, kde se jednotlivci působení neaplikované, nebo vadně aplikované normy dovolávají. České soudy rozhodují prozatím velmi krátce o doktrinálním působení, přesto zde můžeme nalézt několik významných rozsudků, které upřesnily vztah českého práva k unijnímu, a z těchto rozsudků budu vycházet pro další text.

Ještě na okraj chci zmínit, že důležitou pomůckou při řádné implementaci legislativních norem do vnitrostátního právního řádu jsou Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii. Tyto Metodické pokyny jsou významným vodítkem nejen při implementaci, ale důsledně vysvětlují i relevantní pojmy spojené s danou tematikou.

#### **4.3.1. „Okamžitý účinek“<sup>49</sup>**

„Při hodnocení skutkových okolností, ke kterým došlo po přistoupení České republiky k Evropské unii, představují právo Evropských společenství a judikatura

---

<sup>47</sup> Rozhodnutí C – 184/89 Nimz, [1991] ECR 297, odst. 19.

<sup>48</sup> Petr, M. Přednostní aplikace komunitárního práva českými správními úřady. Jurisprudence, Utrecht: Stichting EMP, 2006, 6, od s. 14-16

<sup>49</sup> Pojem převzatý z Bobek, M. K absenci řádného vyhlášení komunitární legislativy v jazycích nových členských států. Soudní rozhledy, 2006, 12. ročník, s. 455

Soudního dvora ES povinné výkladové vodítko pro aplikaci českého práva, které bylo přijato k provedení práva Společenství.<sup>50</sup>

Dalo by se říci, že vstup České republiky do Evropské unie dal vzniknout dalšímu z účinků unijního práva – „okamžitému účinku“. Nejedná se o účinek, který stanovil Evropský soudní dvůr, jde o pouhou ilustraci situace daného momentu. Český právní řád se ze dne na den stal součástí obrovského živoucího komplexu.

Přestože se nejedná o doktrínu vycházející z judikatury ESD, je okamžitý účinek zakotven v Aktu o přistoupení (konkrétně čl. 2<sup>51</sup>), je přímým požadavkem na žadatelský stát. Není tedy účinkem určité normy, ale jako takový se dá označit jako přímý požadavek práva Unie, kterého musí být bezpodmínečně dosaženo.

#### 4.3.2. Zpětné působení účinků

Datem přistoupení České republiky k Evropské unii vyvstala otázka, jak by měly být rozhodovány kauzy, jejichž počátek se datuje ještě před tímto přistoupením. Evropský soudní dvůr na tuto otázku odpověděl rozhodnutím případu Ynos<sup>52</sup>.

Na poli českého práva se to odrazilo takto: „Klíčovou roli v této otázce hrál judikát Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 AFS 92/2005 – 45. V kauze samotné šlo o spor ohledně místa odpočtu DPH za zdanitelného plnění mezi dvěma českými subjekty, jehož předmětem byla rekonstrukce nemovitého výrobního zařízení umístěného na Slovensku. Při řešení NSS konstatoval, že pro přijímání relevantní české úpravy daně z přidané hodnoty (tehdy platný zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty) byl zákonodárce inspirován úpravou práva Společenství a právní řády členských států EU.<sup>53</sup> Nález Ústavního soudu<sup>54</sup> potvrzuje nález Nejvyššího

---

<sup>50</sup> Viz rozhodnutí NSS o kasační stížnosti 1 As 3/2007 - 83

<sup>51</sup> „Ode dne přistoupení se ustanovení původních smluv a aktů přijatých orgány Společenství a Evropskou centrální bankou přede dnem přistoupení stávají závaznými pro nové členské státy a uplatňují se v těchto státech za podmínek stanovených v uvedených smlouvách a v tomto aktu.“

<sup>52</sup> Viz Přehled rozsudků ESD, bod 17)

<sup>53</sup> Bobek, M. *Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna anebo postupný průsak?* Soudní rozhledy, 2008, 10.ročník, s. 368

<sup>54</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2009: Ochrana principu důvěry v závazkových vztazích, sp.zn. I.ÚS 342/09 #1, bod III – IV: ústavněprávních důvodů pro poskytnutí ochrany stěžovateli, a to shora naznačenou cestou výkladu podústavního práva, lze důvod ochrany spatřovat též v doktrinálním působení komunitárního práva. Ústavní soud konstatoval povinnost eurokonformního výkladu domácího práva implementujícího příslušný komunitární předpis před vlastním přistoupením státu do EU.“



správního soudu v rozhodnutí ze dne 29. 9. 2005<sup>55</sup> kde NSS uvedl, že "i v případech, kdy se posuzují skutkové okolnosti, k nimž došlo před vstupem České republiky do EU, a rozhodným právem je právo tehdy účinné, je nutno ustanovení českého právního předpisu, přijatého nepochybně za účelem sblížení českého práva s právem Evropských společenství a majícího svůj předobraz v právní normě obsažené v právu Evropských společenství, vykládat konformně s touto normou ...".

Jinak řečeno, české obecné soudy již ve své judikatuře akceptovaly, že i v případech skutkových okolností nastalých před přistoupením České republiky do EU je třeba při aplikaci domácího práva implementujícího unijního práva přihlížet k normám unijního práva. Česká republika tudíž provázala svou vlastní judikaturu v této míře.

Za účelem ochrany spotřebitele je tudíž možné, aby se obecné soudy řídily směrnicemi, jejichž transpoziční opatření nebyly do vnitrostátního práva provedeny a Česká republika nebyla v dané (doba rozhodnutí spadá do období členství, tudíž se musí řídit v souladu s unijním právem, ale skutkový stav je ještě z doby před členstvím) ani členským státem Unie.

Obecné soudy se tedy musely soustředit a nalézt takový výklad ustanovení občanského zákoníku, který bude reflektovat nejen ústavněprávní podmínky, ale též i obsah a účel evropské ochrany spotřebitele obsažené v příslušných směrnicích, byť v okamžiku vzniku vztahu neexistovala v právním řádu výslovná úprava implementující tyto směrnice a Česká republika nebyla členem EU.<sup>56</sup>

#### **4.3.3. Přímý účinek a česká judikatura**

Přímý účinek, nebo také bezprostřední použitelnost, je založen na judikatuře Evropského soudního dvora, jak již bylo mnohokrát zmíněno. Mimo podmínek, které musí norma splňovat, aby mohlo být této doktríny dovoláváno, musí splňovat základní vlastnost a to použitelnost ve všech členských státech bez rozdílu.

Výše jsou probrány situace, které vyvstaly spolu se vstupem do Unie, počátkem členství, nyní je třeba se zaměřit na stávající situaci, šest let od okamžiku vstupu. Pokud si vyjasníme jednu ze základních podmínek a to aplikační přednost unijního práva ve

---

<sup>55</sup> Viz použitá literatura Rozhodnutí NSS, sp. zn. 2 Afs 92/2005

<sup>56</sup> Toto vyplývá z rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 6. 11. 2007, sp.zn. II.ÚS 3/06

chvíli, dotýkají-li se dané situace vnitrostátní i „nadnárodní“ unijní norma, pak je pouze nutno dodat, že přímému účinku by nebylo dáno vzniknout, kdyby veškerá transpoziční opatření byla prováděna včas, v náležité formě a dosahovala takových výsledků, které stanovuje aplikující norma práva EU. Tyto ideální podmínky samozřejmě nemohou nastat vždy a v každém případě, proto se nyní budu věnovat takovým soudním rozhodnutím, které odkazují na přímé působení unijní normy.

Při nalézání české judikatury týkající se doktríny přímého účinku směrnic je třeba se především zaměřit na aplikaci unijního práva v České republice. I přes dobré zpracování zůstává doktrína přímého účinku prozatím pouze teorií. Ústavní soud samozřejmě již dříve publikoval rozhodnutí týkající se aplikační přednosti unijního práva, např. v Usnesení ze dne 21. 2. 2006 - Povaha tzv. zlatých akcií<sup>57</sup>: „Aplikace právního závěru nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 musí brát zřetel na členství České republiky v Evropské unii s tím, že počínaje 1. květnem 2004 je každý orgán veřejné moci povinen aplikovat komunitární právo přednostně před českým právem tehdy, pokud je český zákon v rozporu s právem komunitárním (viz věc 6/64 Costa v. ENEL [1964] ECR 585 a konstantní judikatura Evropského soudního dvora). Ústavní soud nepřehlédl, že krajský soud ve svém návrhu argumentoval tím, že dnes již zrušené předpisy jsou v první řadě v rozporu s evropským právem, a teprve v druhé řadě s českým ústavním pořádkem. Z toho ovšem plyne, že pokud snad bude nutné, podle právního názoru krajského soudu, aplikovat v jeho věci dnes již zrušené zákony, musí si otázku souladu těchto předpisů s evropským právem vyřešit sám, bez součinnosti s Ústavním soudem, eventuálně pokud to bude nutné, za podmínek daných evropským právem, i pomocí předběžné otázky k Evropskému soudnímu dvoru.“

Jak jsem již řekla, poněkud problematickým se ukazuje nalézání případu, navzdory mé hypotéze, který by přímo odkazoval na unijní směrnici. Kromě prolínání doktrín přímého účinku a nepřímého účinku „silného“, kde se jedná především o eurokonformní výklad v rozhodnutích českého soudu, je třeba se obrátit i na další orgány, které mají rozhodovací pravomoc.

Doktrína přímého účinku byla probírána i velmi nedávno a to v diskuzích o platnosti a ústavní slučitelnosti Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České

---

<sup>57</sup> Usnesení ÚS ze dne 21. 2. 2006 - Povaha tzv. zlatých akcií, sp.zn. Pl.ÚS 19/04

republiky. Rozhodnutí Ústavního soudu považují za důležité na tomto místě zmínit a to z důvodu komplexnosti, která umožňuje názorné vysvětlení pohledu českého práva, české judikatury na doktrínu přímého účinku.

„V případě prezidentovy druhé otázky týkající se přímého vnitrostátního účinku právních předpisů Unie se Ústavní soud dotkl této problematiky v pasáži lisabonského nálezu odkazující na jeho dřívější rozhodnutí ve věci tzv. cukerných kvót. Z tohoto výkladu je bez jakýchkoliv pochyb zřejmé, že Ústavní soud považuje princip přímé použitelnosti a přímého účinku za elementární znak komunitárního práva, resp. některých právních aktů Společenství s tím, že tyto účinky komunitárního práva byly ve vztahu k České republice založeny Smlouvou o přistoupení České republiky k Evropské unii, která byla schválena v referendu v režimu článku 10a Ústavy, ratifikována prezidentem republiky a řádně vyhlášena. Princip přímé použitelnosti a přímého účinku je již dnes součástí komunitárního práva a je jako takový aplikován i vnitrostátními soudy členských států, tedy i soudy českými. Lisabonská smlouva přitom neobsahuje žádné ustanovení o přímém účinku právních předpisů Unie, ten bude nadále působit v rozsahu vyplývajícím z dosavadní judikatury Evropského soudního dvora. Pokud jde o přímou použitelnost některých právních aktů Unie, Lisabonská smlouva přejímá beze zbytku současnou úpravu v článku 249 Smlouvy o založení Evropského společenství.

Dále se prezident vyjadřoval k problematice přímého účinku právních předpisů EU. Připomněl přitom, že mezinárodní právo považuje sebe sama za výlučný systém nadřazený právním řádům jednotlivých států, a proto vnitrostátní právní řády považuje ze svého úhlu pohledu za pouhé právní skutečnosti, nikoli za právní normy; proto také zásadně nestanoví způsob, jakým mají státy provést své mezinárodněprávní závazky. Lisabonská smlouva však podle vyjádření prezidenta explicitně potvrzuje, že vybrané právní akty EU mají mít v právním řádu členských států přímý účinek (poukazuje na čl. 249 Smlouvy o fungování Evropské unie, ve znění čl. 2 bodu 235 Lisabonské smlouvy, tj. čl. 288 podle nového konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie, přečíslovaného na základě čl. 5 Lisabonské smlouvy; viz též str. 6 předkládací zprávy pro Parlament České republiky ve sněmovním tisku č. 407 a senátním tisku č. 181 v právě probíhajících volebních obdobích); oproti tomu Ústava České republiky v čl. 10 stanoví, že bezprostředně závazné jsou Parlamentem schválené a řádně vyhlášené mezinárodní smlouvy. A contrario lze tedy podle prezidenta dovodit, že žádné jiné cizí

předpisy než zmíněné mezinárodní smlouvy nesmějí mít v rámci českého právního řádu přímý účinek.<sup>58</sup>

A znovu, tentokrát v Nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2009 Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství II, sp.zn. Pl.ÚS 29/09 #3, publikováno v 387/2009 Sb., zaměřeno na otázku vlivu Lisabonské smlouvy na doktrínu přímé použitelnosti práva Unie v české judikatuře, kdy ÚS potvrdil svá předchozí rozhodnutí: „K otázce druhé, týkající se účinků norem práva Evropské unie na vnitrostátní úrovni, kde sám prezident republiky ve svém vyjádření zmiňuje nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), jenž poskytuje požadovanou odpověď, Ústavní soud jen doplňuje odkaz na bod 113 svého nálezu Pl. ÚS 19/08 a podotýká, že přímé vnitrostátní účinky komunitárního práva již byly pro Českou republiku založeny okamžikem přistoupení k EU a nelze je v žádném případě odvozovat od Lisabonské smlouvy.“

K praktické aplikaci přednosti norem unijního práva se poprvé vyjádřil Úřad na ochranu hospodářské soutěže, když odmítl ve svém rozhodnutí R 50/2004 ČESKÝ TELECOM<sup>59</sup> ze dne 7. 11. 2005 aplikovat přechodná ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže, neboť bránili plnému uplatnění unijního soutěžního práva.

„V pozadí tohoto rozhodnutí byl posun v přístupu ÚOHS k tzv. paralelním řízením. Na území České republiky platí soutěžní právo jak komunitární, které se vztahuje na tzv. jednání s komunitárním prvkem (tj. jednání, které by mohlo znatelně ovlivnit obchod mezi členskými státy Evropské unie), tak národní, přičemž jedno a totéž jednání může být posuzováno paralelně podle obou těchto právních řádů.<sup>60</sup> V případě, že národní soutěžní úřady posuzují určité jednání podle národního práva, ale jde současně o tzv. jednání s komunitárním prvkem, mají explicitně stanovenou povinnost posuzovat takové jednání současně i podle práva komunitárního.<sup>61</sup>

Tento problém byl zvláště palčivý v případech, kdy bylo správní řízení zahájeno před 1. 5. 2004, ale posuzované jednání i řízení o něm pokračovalo i po tomto datu.

---

<sup>58</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2008, sp.zn. Pl.ÚS 19/08

<sup>59</sup> Všechna rozhodnutí ÚOHS jsou dostupná na webových stránkách ÚOHS [www.compet.cz](http://www.compet.cz).

<sup>60</sup> V podrobnostech srov. *Petr, M., Vavříček, V.* K paralelní aplikaci českého a komunitárního soutěžního práva. *Právní rozhledy*, 2006, č. 11, s. 396.

<sup>61</sup> Čl. 3 Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v čl. 81 a 82 Smlouvy, ÚV L 1, 4. 1. 2003, s. 1.

Logickým řešením by bylo rozšířit předmět správního řízení i o právo komunitární, ale novela zákona o ochraně hospodářské soutěže,<sup>62</sup> která po procesní stránce aplikaci komunitárního soutěžního práva zajišťovala, stanovila, že řízení zahájená před její účinností<sup>63</sup> se dokončí podle dosavadních právních předpisů (které s aplikací komunitárního práva nepočítaly). ÚOHS ve výše citovaném případě ČESKÝ TELECOM došel k závěru, že předmětné jednání je tzv. jednáním s komunitárním prvkem, s odkazem na přechodná ustanovení novely však konstatoval, že předmět správního řízení nemůže být o komunitární právo rozšířen a řízení proto zastavil.<sup>64</sup>

V téže věci patrně mělo být zahájeno řízení nové, zaměřené pouze na porušení práva komunitárního,<sup>65</sup> ale toto rozhodnutí bylo napadeno rozkladem. V řízení o rozkladu předseda ÚOHS popsané rozhodnutí zrušil s tím, že správní řád neumožňuje zastavení správního řízení jen z důvodu, že soutěžní úřad má povinnost paralelně aplikovat komunitární právo. Uložil tedy ÚOHS v řízení pokračovat a rozšířit jeho předmět i o právo komunitární. Vzhledem k tomu, že uplatnění komunitárního soutěžního práva bránila přechodná ustanovení novely, uvádí se v rozhodnutí, že tato přechodná ustanovení nemohou být aplikována.<sup>66</sup>

Toto rozhodnutí zůstalo zcela mimo pozornost odborné veřejnosti, ačkoliv se podle znalostí autora tohoto článku jedná o první případ, kdy správní orgán odmítl aplikovat zákon z důvodu zajištění plných účinků komunitárního práva.“

#### **4.3.4. Nepřímý účinek**

Povinnost tzv. eurokonformního, souladného výkladu práva Společenství, tzv. nepřímý účinek, vychází z rozhodnutí Evropského soudního dvora. Zmiňovaná povinnost byla převzata z unijního práva, na jehož vytváření se ESD podílí. Rozhodným okamžikem pro počátek působení této doktríny je vstup ČR do EU.

---

<sup>62</sup> Zákon č. 340/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), a některé další zákony

<sup>63</sup> Vzhledem k průtahům v legislativním procesu nabyl zákon č. 340/2004 Sb. účinnosti až 2. 6. 2004.

<sup>64</sup> Prvostupňové rozhodnutí ÚOHS ze dne 9. 9. 2004, č.j. S 192/03-5520/04-ORP.

<sup>65</sup> Obdobně postupoval ÚOHS ve svém prvním rozhodnutím podle komunitárního práva R 8/2005 ČESKÝ TELECOM ze dne 24. 11. 2005.

<sup>66</sup> V odůvodnění rozhodnutí se uvádí, že vzhledem k principu přednosti není možné přihlížet k přechodným ustanovením Novely v rozsahu, v jakém by bránily aplikaci čl. 82 Smlouvy ze strany Úřadu. Orgán prvního stupně je tedy v dalším řízení oprávněn postupovat podle těch ustanovení novelizovaného zákona o ochraně hospodářské soutěže, která zajišťují aplikaci komunitárního práva.

„Princip souladného výkladu vyžaduje, aby všechny orgány členského státu vykládaly vnitrostátní právo tak, aby bylo dosaženo cíle a smyslu daného předpisu práva Společenství. Již z širší vymezení toho, co má být nepřímým účinkem, je patrné, že se jedná o jakýsi zastřešující pojem pro značné množství argumentačních postupů.

Za nepřímý účinek lze označit jednak situaci, kdy vnitrostátní soud použije argumentaci právem Společenství jako typ „slabého“, potvrzujícího argumentu v případech, kdy bylo určitého argumentačního výstupu dosaženo již na základě vnitrostátního práva. Za nepřímý účinek „střední“ lze označit situaci, kdy zohledněním cílů a účelů úpravy směrnice pomůžou soudu pro výběr mezi různými variantami: vnitrostátní právo lze například vyložit způsobem A, B a možná i C, nicméně zohledněním práva Společenství je patrné, že korektní bude A. Za nepřímý účinek lze také označit situaci, kdy zohlednění práva Společenství výrazným způsobem modifikuje výklad obsahu určitého právního pojmu vnitrostátního práva či skutečné výkladové „ohnutí“ ustanovení vnitrostátního práva proto, aby byla zajištěna shoda se směrnicí. Zde se již jedná o „silný“ nepřímý účinek, který stojí na hraně mezi nepřímým (výkladovým) zohledněním práva Společenství a jeho přímým účinkem, tedy bezprostřední aplikací normy práva ES.

Přesné rozlišení mezi silným nepřímým účinkem a účinkem přímým nebude tedy vždy naprosto zřejmé, často jediným vodítkem bude důvěra v tvrzení, že daný soud či orgán vskutku dělá to, co prohlašuje, že dělá. Z výše uvedeného je patrné, že jak přímý, tak nepřímý účinek nejsou dvě naprosto neprodyšně oddělené množiny, nýbrž body jedné a té samé přímky, které se plynule přelévají jeden v druhý.<sup>67</sup>

Na základě tohoto textu se obracím na judikaturu Nejvyššího správního soudu, abych ilustrovala jednotlivé varianty na konkrétních případech:

#### **4.3.4.1. Nepřímý účinek „slabý“**

Rozsudek NSS ze dne 27. 09. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98 (přenositelnost čísel):

„Nejvyšší správní soud rozhodl proti odpůrci Českému telekomunikačnímu úřadu o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, kterým se stanoví technické a

---

<sup>67</sup> Bobek, M. Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna anebo postupný průsak? Soudní rozhledy, 2008, 10.ročník, s. 365 - 366

organizační podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností čísel.

Navrhovatel se návrhem ze dne 29. 8. 2005 domáhal zrušení „opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel“. Pravomoc Českého telekomunikačního úřadu je v § 34 odst. 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“), omezena na stanovení technických a organizačních podmínek pro realizaci přenositelnosti čísel.

Odpůrce ve vyjádření uvedl, že problematiku přenositelnosti čísel upravuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES, o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě).

Svou argumentaci shrnul tak, že čl. 3 písm. d) opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel není v rozporu se směrnicí o univerzální službě, zákonem o elektronických komunikacích ani jiným právním předpisem. Opatření obecné povahy bylo vydáno na základě zákona o elektronických komunikacích a v jeho mezích. Odpůrce při jeho vydání nepřekročil meze své pravomoci a působnosti. Z těchto důvodů navrhl zamítnutí návrhu.

Na základě těchto úvah dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že opatření obecné povahy je na půdorysu popsané platné právní úpravy správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního (obsahového) hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší; týká-li se tento nedostatek pouze některých jeho ustanovení, zruší soud k námitce jenom je.

Pravomoc vydávat opatření obecné povahy v sobě totiž zahrnuje oprávnění vydávat pouze tento druh správních aktů, a to nejen z hlediska jejich formální, ale především materiální (obsahové či věcné) stránky, a nikoliv již jiné právní akty. Především pak institut opatření obecné povahy nemůže sloužit k tomu, aby v rozporu s právem a navíc ve skrytu nahrazoval podzákonnou normotvorbu, tedy, aby pod

formálním označením „opatření obecné povahy“ ve skutečnosti byly vydávány vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákoných právních předpisů.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že předmětem jeho přezkumu byla toliko otázka, zda odpůrce byl na základě zmocnění obsaženého v § 34 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích oprávněn v článku 3 písm. d) opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel stanovit, že „okamžikem přenesení čísla pozbývá účinnosti smlouva mezi účastníkem a opouštěným operátorem. Tímto nejsou dotčeny závazky vzniklé na základě této smlouvy.“ Ostatními otázkami souvisejícími s přenositelností telefonních čísel se soud nezabýval, neboť dle jeho přesvědčení nenáleží soudu, nýbrž – při respektování požadavků komunitárního práva a jistých principů vyplývajících z povahy právního řádu – toliko zákonodárci.“

Hlavní význam tohoto rozhodnutí spočívá právě v argumentaci směrnicí – výklad, který byl dosažen na půdorysu vnitrostátního práva či obecné argumentace je „potvrzen“ odkazem na směrnici, která říká totéž.

#### **4.3.4.2. Nepřímý účinek „střední“**

Rozsudek NSS ze dne 10. 05. 2006, č. j. 3 As 21/2005 - 105 – ochrana a zabezpečení osobních údajů:

„Žalobkyně kasační stížností napadla rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného Úřadu pro ochranu osobních údajů.

Prvoinstančním rozhodnutím Úřadu byla žalobkyni uložena pokuta za porušení právní povinnosti uvedené v ust. § 13 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), jehož se měla dopustit tím, že minimálně ještě ke dni 23. 1. 2001 nepřijala všechna potřebná opatření, aby nemohlo dojít k neoprávněnému přístupu, neoprávněnému zpracování či jinému zneužití osobních údajů jejích klientů. V důsledku uvedeného porušení právní povinnosti došlo v časovém rozmezí od 20. 1. 2001 do 23. 1. 2001 k neoprávněnému přístupu a k odcizení záznamového média, obsahujícího významné množství osobních



údajů klientů K., a.s., čímž osobní údaje klientů byly vystaveny nebezpečí jejich neoprávněného zpracování či jiného zneužití.

Podanou kasační stížností napadla stěžovatelka rozsudek Městského soudu v Praze pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Stěžovatelka nesouhlasí dále se závěrem soudu, podle kterého vyvození sankce za porušení povinností stanovených zákonem bylo po dobu vymezenou v přechodných ustanoveních výslovně vyloučeno pouze v těch případech, kdy správce (zpracovatel) neuvedl do souladu s novou úpravou vlastní zpracování osobních údajů, tj. nesplnil povinnosti novou úpravou pro toto zpracování stanovené oproti původní právní úpravě. Uvedený výklad považuje stěžovatelka za účelový, resp. odporující základním právním zásadám právního řádu České republiky, konkrétně zákazu retroaktivity zákona.

Nejvyšší správní soud konstatoval tyto rozhodné skutečnosti: Dne 19. 6. 2002 vydal Úřad pro ochranu osobních údajů na základě provedených kontrol rozhodnutí, jímž za porušení povinnosti uložil stěžovatelce pokutu. Vzhledem k tomu, že od doby ztráty záznamového média do zahájení kontroly stěžovatelka uskutečnila množství organizačně technických opatření vedoucích ke zlepšení zabezpečení informačního systému, neodpovídala jeho úroveň stavu zabezpečení v době ztráty. Úřad proto při posuzování skutkového stavu vycházel i ze skutečností zjištěných v odpovídající době Policií ČR.

Co se týká první otázky, vycházel Nejvyšší správní soud ze znění zákona č. 101/2000 Sb., důvodové zprávy k němu, a zejména pak ze znění a způsobu užití předmětných pojmů směrnicí Evropského parlamentu a Rady ES/95/46 (dále též “směrnice”), která byla jedním z hlavních východisek při zpracování nové právní úpravy, již citovaný zákon představuje.

Vzhledem k tomu, že zákon č. 101/2000 Sb. je svou podstatou implementací směrnice ES/95/46 do právního řádu České republiky, vycházel Nejvyšší správní soud při hledání odpovědi na výše položenou výkladovou otázku zejména z jejího znění. Jelikož je směrnice jako pramen evropského práva závazná, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, resp. váže členský stát ve vztahu ke svému cíli, zatímco formy a prostředky ponechává na volbě členského státu, zaměřil se Nejvyšší správní soud primárně na účel takto implementované právní úpravy. Podle rozsudku Evropského

soudního dvora ve věci 14/83, Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen [1984] ECR 1891, bod 26. je národní soud při aplikaci práva členského státu, a obzvláště při aplikaci ustanovení zákona, jenž byl přijat za účelem implementace směrnice, povinen vykládat takový zákon ve světle pojmosloví (dikce) a účelu směrnice. Jak již Nejvyšší správní soud judikoval, toto pravidlo se vztahuje i na případy, kdy se posuzují skutkové okolnosti, k nimž došlo před vstupem České republiky do Evropské unie, a rozhodným právem je právo tehdy účinné. I pak je nutno ustanovení českého právního předpisu, přijatého nepochybně za účelem sblížení českého práva s právem Evropských společenství a majícího svůj předobraz v právní normě obsažené v právu Evropských společenství, vykládat konformně s touto normou (podle rozsudku ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 92/2005-45; publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 741/2006).

Přestože zákon č. 101/2000 Sb. ve znění účinném v době rozhodování správních orgánů neobsahoval se směrnicí konformní označení účelu (doplněno zákonem č. 439/2004 Sb.) a i v současnosti se nadále drží slovních spojení ochrana osobních údajů, resp. zabezpečení osobních údajů, je z výše uvedeného zřejmé, že jeho účelem, shodným s cíli směrnice, byla od počátku jednoznačně ochrana jednotlivců v souvislosti se zpracováním jejich osobních údajů. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že s ohledem na znění směrnice, jakož i současné znění ust. § 1 zákona byla a je cílem právní úpravy v této oblasti ochrana osob ve vztahu ke zpracování osobních údajů, resp. naplnění jejich práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do jejich soukromí v souvislosti se zpracováváním osobních údajů, nikoli ochrana údajů sama o sobě.

K tvrzené protiústavnosti názoru soudu, podle něhož existují určité standardy bezpečnostních opatření, které lze při ochraně osobních údajů realizovat, aniž by musely být výslovně stanoveny zákonem, Nejvyšší správní soud uvádí, že právní názor Městského soudu v Praze sdílí a na podporu tohoto názoru odkazuje na výše citovanou důvodovou zprávu, kde se mimo jiné říká, že opatřeními, která je správce povinen učinit, se rozumí opatření technická, organizační, právní a jiná. Zákonodárce tak do textu důvodové zprávy v podstatě zahrnul část znění čl. 17 směrnice, kterou zřejmě neshledal nezbytnou při formulaci ust. § 13 zákona, a tuto ještě doplnil o opatření právní a jiná.

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozsudek Městského soudu v Praze netrpí vadou podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.“

Význam daného rozhodnutí spočívá v roli, díky které je možné určit správnost směru rozhodování - pokud existuje pluralita ve vnitrostátní úpravě, typicky v případě několika možných výkladů, nepřímý účinek určí ten správný směr, kterým se má výklad řídit. V rozhodnutí je také zakotveno nepřímé zjišťování implementační vůle zákonodárce – odkaz na směrnici, která nebyla zcela transponována.

#### **4.3.4.3. Nepřímý účinek „silný“**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 07. 2006, č.j. 1 Ao 1/2006-74:

„Navrhovatelé, vlastníci nemovitostí v katastrálním území Nebušice, se domáhali zrušení části opatření obecné povahy – změny Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy. Předmětem této změny je realizace nové letové dráhy v prostoru letiště Ruzyně spolu se stavbou silničního okruhu a trasování rychlodráhy, to vše před rokem 2010. Tato stavba je zároveň prohlášena za stavbu veřejně prospěšnou. Změnou dochází rovněž k přesunutí stavby ze směrné části územního plánu do části závazné a ke zvětšení plošného rozsahu koridoru této stavby a s tím související změně navrhovaného funkčního využití některých ploch.

Navrhovatelé uvedli, že výstavbou letové dráhy by se jejich nemovitosti ocitly uvnitř ochranného hlukového pásma, znamenala by tedy zásah do jejich práv, mimo jiné práva na ochranu soukromí, zdraví a na příznivé životní prostředí. Navrhovatelé dovodili též zásah do práva vlastnického, a to tím, že by své nemovitosti nemohli nadále užívat v dosavadním rozsahu a kvalitě. Výstavbou letové dráhy v sousedství nemovitostí dochází navíc k jejich znehodnocení a v důsledku toho k výraznému poklesu tržní hodnoty. Druhý navrhovatel rovněž uvedl, že ve vztahu k jednomu z jeho pozemků hrozí vyvlastnění.

Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva (čl. 10 Ústavy České

republiky). Česká republika navíc dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva (čl. 1 odst. 2 Ústavy). První citované ustanovení článku 10 Ústavy je základem pro aplikační přednost ustanovení mezinárodních smluv. Čl. 1 odst. 2 Ústavy pak dává ústavní základ souladnému výkladu norem vnitrostátního práva s právem mezinárodním.

Právě imperativ souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodně právními závazky České republiky je v tomto případě určující. Nejvyšší správní soud je při současné právní úpravě povinen vyložit vnitrostátní právo takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Jestliže je tedy pořizování nebo změnu územně plánovací dokumentace možné podle vnitrostátního práva vnímat vícero způsoby, pak přednost má dostat ten výklad, který naplňuje požadavky Úmluvy.

Ke stejnému výsledku lze dojít na půdorysu práva Evropských společenství (práva komunitárního): rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 přistoupilo také Evropské společenství k Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Úřední věstník Evropské unie ze dne 17. 5. 2005, L 124/1). Úmluva se tak stala součástí práva komunitárního, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Jedná se o smlouvy, kde existuje dělená pravomoc mezi Evropská společenství a členské státy a kde se signatáři příslušné mezinárodní úmluvy stávají jak Společenství, tak členské státy.

Problematika informovanosti a spoluúčasti veřejnosti na rozhodování ve věcech ochrany životního prostředí v kontextu územního plánování spadá do pravomoci Společenství včetně legislativy v této oblasti, mimo jiné též Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.

Skutečnost, že se Úmluva stala součástí práva komunitárního, jí propůjčuje systémové vlastnosti práva komunitárního, za splnění příslušných podmínek předepsaných komunitárním právem, přednost a přímý účinek (srov. z bohaté judikatury Soudního dvora Evropských společenství k této otázce).

Nicméně i kdyby ustanovení Úmluvy přímého účinku v právních řádech členských států schopná nebyla, orgány členských států mají stále povinnost souladného výkladu, tj. povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodně právním závazkem Evropského společenství. Lze tedy uzavřít, že meritorně stejné řešení, tedy povinnost vyložit vnitrostátní právní úpravu tak, aby byl umožněn soudní přezkum územního plánu či jeho změny, vyžaduje též komunitární právo a členství České republiky v Evropské unii.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že předmětem jeho přezkumu byla výlučně změna územního plánu č. Z 939/05, schválena přílohou 2 k usnesením ze dne 20. 10. 2005, č. 31/16, tedy „realizace letové dráhy RWY 06R/24L před r. 2010. V koordinaci se stavbou silničního okruhu a trasováním rychlodráhy, vyhlášení veřejně prospěšné stavby“. Jinými změnami územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy se Nejvyšší správní soud nezabýval.

Na druhou stranu není sporu o tom, že správní orgány i orgány samosprávy svojí činností uplatňují státní moc ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jsou tedy vázány imperativem zákonnosti své činnosti. Z požadavku zákonnosti jim vyplývá také povinnost uvést vlastní právní předpisy do souladu s pravomocným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu. Pokud tak neučiní, podzákoný právní předpis se dostává do rozporu se zákonem a Ústavou. Soud, který by měl následně řešit právní spor, ve kterém by byla existence či závaznost takové vyhlášky namítána (kupř. v rámci řízení o umístění stavby), jí není na základě čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky vázán.

Stejně tak nebyl předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně. I v případě posuzování souladu zákonů s ústavním pořádkem České republiky náleží výlučná pravomoc Ústavnímu soudu (srov. čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy). S ohledem na tento právní předpis však není možné nevyslovit závažné pochyby o tom, zda se vůbec jedná o normativní právní předpis, stejně jako o tom, nakolik jsou ustanovení tohoto předpisu v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

V tomto rozsáhlém případě je nejvýznamnější silná argumentační opora, která vychází z Ústavy České republiky, v mezinárodní smlouvě, ke které se ČR zavázala a

také je zde odraz v závazcích vyplývajících z unijního práva. Zde zmiňovaný nepřímý účinek má blízko k přímému účinku, jak již bylo zmíněno v textu. Dle mého názoru až další, budoucí, judikatura dokáže přesně ohodnotit význam této doktríny.

#### **4.3.5. Nárok na náhradu škody**

Jak již bylo řečeno v kapitole o odpovědnosti za škodu (3.7.3.), ve chvíli, kdy stát netransponoval, nebo nesprávně transponoval unijní normu do vnitrostátního právního řádu a tato norma zakládala jasně práva jednotlivcům, mohou se jednotlivci na základě splněných podmínek dovolat.

Tyto podmínky jsou:

1. Norma unijního práva, která byla porušena, musí směřovat k založení práv jednotlivců, porušení povinnosti členského státu musí být dostatečně závažné,
2. existuje příčinná souvislost mezi porušením povinnosti a vznikem škody,
3. obsah práv, kterých se jednatel dovolává, je možné určit přímo ze znění normy.

Jasně dané požadavky se různým způsobem odráží v jednotlivých právních řádech členských států, protože povinnosti za netransponované normy či normy nesprávně transponované přebírají státy. Jaká je situace v českém právním řádu bude rozebráno v praktické části.

V České republice je situace poněkud komplikovanější a v následujícím textu se ji pokusím popsat a následně analyzovat.

To, že je stanovena přednost unijního práva před právem vnitrostátním, jsem výše již potvrdila několikrát. Důležité je ale si toto znovu připomenout, protože na základě práva EU a z judikatury ESD je jasně stanovena zásada, která stanovuje povinnost jednotlivých členských států převzít odpovědnost za provádění práva a především za jeho nedostatky.

V okamžiku vstupu České republiky do Evropské unie, stejně jako v ostatních státech, měly být převzaty veškeré povinnosti z unijního práva vyplývající, a tudíž měla být zákonně upravena i odpovědnost státu.

Situace je ovšem taková, že k zákonné úpravě dosud nedošlo. Ačkoli na změně zákona<sup>68</sup> se sice pracuje, nicméně šest let od vstupu se jedná o závažné pochybení ze strany ČR. Dalším „bolavým místem“ jsou výroky českých soudů, které spíše směřují k opačnému cíli a to odmítání této zásady.

„Změna zákona o odpovědnosti státu přináší mnohé změny. Stát by měl odpovídat za škodu způsobenou porušením práva ES při výkonu své zákonodárné činnosti, je-li toto porušení dostatečně závažné. Právo na náhradu je limitováno tím, že porušení komunitárního práva bylo vysloveno ESD.“<sup>69</sup>

Návrh zákona v tomto místě jde nad rámec unijních požadavků. Z případu *Brasserie du Pêcheur* (již výše zmiňovaný) vyplývá, že odpovědnost členského státu za škodu způsobenou prostřednictvím státního orgánu soukromému subjektu je porušením unijního práva, že stát odpovídá za škodu členských států za škodu i v případě, že ta vznikla porušením přímo účinných norem unijního práva. V neposlední řadě je třeba zdůraznit, že vlády členských států mají povinnost nahradit škodu, a proto výslovné porušení práva, které český zákon požaduje, je nejen nad rámec, ale jedná se o významnou komplikaci při dovolávání se svých práv jednotlivci. Takovýto postup je tedy v rozporu se zásadami ESD.

„Uvedený požadavek se neuplatní pouze tehdy, že porušení bylo způsobeno neprovedením právního předpisu do českého právního řádu.“<sup>70</sup>

V rámci tematiky mé práce je právě toto rozhodující a absenci legislativy je třeba brát jako závažný nedostatek, který by měl být v dohledné době co nejrychleji dořešen a nejlépe takovým způsobem, který bude v souladu s požadavky práva EU.

„Zákon odpovědnost zákonodárce výslovně nevylučuje a dle znění čl.36 LZPS by bylo možné vyvodit, že stát je odpovědný za pochybení jak jeho moci výkonné, tak

---

<sup>68</sup> Změna zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem [citováno dne 30. 3. 2010], dostupné na <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf;jsessionid=3E91D0337ED141CAB63C5159CCE6BC16>>

<sup>69</sup> NEUBAUER Jindřich. Vnitrostátní realizace komunitární zásady odpovědnosti zákonodárce za škodu. *Právní fórum*, roč. 2009, č. 6, s. 544

<sup>70</sup> NEUBAUER Jindřich. Vnitrostátní realizace komunitární zásady odpovědnosti zákonodárce za škodu. *Právní fórum*, roč. 2009, č. 6, s. 544

soudní, ale také moci zákonodárné. Objevily se úvahy, zda nelze legislativní činnost podřadit pod pojem úřednického postupu.<sup>71</sup>

Tento problém vyřešil až Nejvyšší soud (NS), který v případě konstatoval 25 CDO 1124/2005 (o regulovaném nájemném a zaplacení náhrady):

„Obvodní soud pro Prahu 1 rozsudkem ze dne 4. 8. 2004 zamítl žalobu proti státu na placení částky s tím, že poskytnutím plnění jednomu z žalobců zanikne nárok v poskytnuté výši i druhému z žalobců, a dále zamítl žalobu na určení, že Českou republikou byl porušen článek 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod, a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Rozhodl tak jednak o uplatněném nároku na náhradu škody způsobené žalobcům nesprávným úředním postupem orgánů státu, požadované ve výši 3.520,- Kč měsíčně, což představuje rozdíl mezi tzv. regulovaným a neregulovaným nájemným z bytu, který jako pronajímatelé a vlastníci domu pronajímají, a jednak o žalobě na určení, že žalovaná porušila článek 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod. Návrh, požadující satisfakci za omezení vlastnického práva, byl již předtím soudem prvního stupně vyloučen k samostatnému projednání. Podle závěru soudu nemohla být žalobcům způsobena škoda nesprávným úředním postupem státních orgánů, jenž žalobci spatřují v nečinnosti vlády v úpravě nájemních vztahů k bytům a v tom, že na nájemné stanovila cenové moratorium nařízením č. 567/2002, jež bylo posléze zrušeno Ústavním soudem, a zrušeny byly rovněž výměry Ministerstva financí o maximálním nájemném. Jestliže vláda předložila návrh příslušného zákona poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, avšak zákon přijat nebyl, nelze uvažovat o nečinnosti exekutivy. Protože činnost parlamentu při přijímání zákonů není úředním postupem, nevztahuje se podle soudu prvního stupně na tuto činnost odpovědnost státu podle zákona č. 82/1998 Sb.“<sup>72</sup>

Princip regulovaného nájemného vyplývá z požadavků unijního práva, tudíž by měl být problém řešen i v souladu s tímto právem. Jednoznačný požadavek souladného postupu musí být dodržen. Nejvyšší soud nicméně rozhodl, že žalobci nemají nárok na náhradu škody a tímto odmítl nést odpovědnost za škodu.

---

<sup>71</sup> NEUBAUER Jindřich. Vnitrostátní realizace komunitární zásady odpovědnosti zákonodárce za škodu. *Právní fórum*, roč. 2009, č. 6, s. 544

<sup>72</sup> Rozsudek NS ze dne 31. 7. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005



Dalším významným případem, který se vztahuje k odpovědnosti státu, je rozhodnutí NS ve věci poskytování a hrazení zdravotnické péče<sup>73</sup>, kde se česká judikatura výslovně vymezuje proti judikatuře ESD: „K námitce žalobce, který poukazuje na judikaturu Evropského soudního dvora o odpovědnosti státu, je třeba uvést, že se jedná o judikaturu zabývající se odpovědností státu za porušení komunitárního práva (nejčastěji jako důsledek vadně či nevhodně implementované směrnice do národního právního řádu), a proto nelze tato rozhodnutí vztahovat na případy odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona č. 58/1969 Sb., resp. zákona č. 82/1998 Sb.“<sup>74</sup>

Problematika odpovědnosti státu za způsobenou škodu jednotlivci a následné právo na náhradu vzniklé škody vychází z práva EU (přímo z judikatury ESD). Vzhledem k harmonizačním postupům a unifikačním procesům je třeba zdůraznit pochybení, výrazný nedostatek v legislativní české úpravě a následně v judikatuře českých soudů, které odmítají tuto zásadu připustit. Dalším důležitým krokem pro posílení pozic jednotlivců by měl v českém právním řádu následovat krok dokončení novelizace zákona, která bude odpovídat evropským standardům.

---

<sup>73</sup> Rozsudek NS ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005

<sup>74</sup> Tamtéž

## 5. ZÁVĚR

Mým úkolem bylo zmapovat bohatou tematiku účinků (příмого, nepřímého) unijních směrnic – teoretické zmapování základů, zakotvení ve Smlouvách, postup při jejich implementaci.

V první, teoretické, části odpovídám na otázky týkající se základů práva Společenství. Důsledné zmapování právního systému, principy dle kterých Unie funguje a činnost Evropského soudního dvora mě dovedlo až ke konkrétnímu zařazení směrnic se všemi důsledky. V důsledku podrobného zkoumání mohu o směrnících říci, že v rámci přesně stanovených požadavků pro náležitou implementaci směrnice často dochází k pochybení ze strany členských států. Tato pochybení ale zakládají právní následky, které umožní i bez řádného postupu harmonizovat unijní právo, které tak vytváří stejné nediskriminační podmínky pro život občanů EU.

Přesto že je směrnice jako legislativní nástroj určena především pro určitý okruh států, ve skutečnosti je často adresována všem členským státům, obsahuje v sobě natolik konkrétní podmínky a cíle, že neumožňuje odchýlit se v zohlednění zájmů jednotlivých států, a jejím prostředím tudíž dochází nejen k harmonizaci, ale i k unifikaci unijního práva.

Normy, sloužící k harmonizaci v EU jsou podmíněny nejrůznějšími pravidly a jejich právní účinky jsou dvojí – působí jednak jako právní akt adresovaný členským státům, které jsou povinny jejich obsah transponovat do „svého“ práva, jednak jako „vzor“ této národní legislativy, která proto musí být interpretována v souladu s nimi; nadto, pokud by ve stanoveném termínu řádně transponovány nebyly, mohou, získat i vertikální přímý účinek a působit ve vztahu mezi jednotlivci a veřejnou mocí obdobně, jako např. nařízení. Pojmout veškerou problematiku by bylo příliš obsáhlé, proto jsem se zaměřila jen na situaci v České republice.

Mimo jiné je třeba pro zdůraznění zopakovat, že zásadní roli při utváření práva hraje Evropský soudní dvůr, který nejen umožnil fungování doktríny účinků, ale zároveň stanovil podmínky pro jejich vznik a pravidla při jejich aplikaci. Je nesporné, že Evropský soudní dvůr má významné postavení nejen při dodržování již stanovených pravidel, ale má velký vliv i na utváření práva, kterým se celá Unie následně musí řídit.

Závěrem k teoretické části je nutno dodat, že se směrnice osvědčili jako dobrý a reálně fungující prostředek pro harmonizování práva EU. Možnost zohlednění národních specifík jim dává sílu, které často nedosáhne ani prostředek pro unifikace práva – nařízení.

Co se týká praktické části, zaměřila jsem se na náležitosti implementačního procesu do vnitrostátního právního řádu České republiky. Rozhodným okamžikem pro uplatnění doktrinálního působení norem je okamžik vstupu České republiky do Evropské unie.

Perioda od počátku členství do současnosti je rozdělena na tři určitá období, přičemž každé z nich je poznamenáno svými problémy.

V období před vstupem ČR do EU mohu zdůraznit především snahu zavádět normy dle vzoru unijního práva, činnost vedoucí k naučení se transpozičních mechanismů, tak aby po přistoupení byl český právní řád připraven dostát všech svých závazků. Evropské právo tak slouží především jako výkladové vodítko a přijetí celého systému *acquis* se díky tomu lépe realizovalo.

Etapa těsně po vstupu, i přes veškerou předcházející snahu, je poznamenána především absencí oficiálních verzí právních norem, čili chybí řádná publikace. Tento nedostatek způsobuje, že právní norma, která nebyla v právním řádu náležitě vyhlášena, není platná a jednotlivci se nemohou dovolávat jejích jednotlivých účinků. Přestože toto období netrvá příliš dlouho, je třeba jej brát v potaz a to právě v rámci působení přímého, či nepřímého účinku. Stát nemůže být „sankcionován“, za něco, co není jen v jeho moci – řádnou publikaci vyhlášených norem musí zajistit Unie. Z účinků netransponovaných nebo nesprávně transponovaných norem plynou pro aplikující stát nepříznivé účinky a to právě v podobě účinků.

Současný stav je následovný – Česká republika je řádným členem Evropské unie, se všemi povinnostmi, které k tomuto stavu náleží. České soudy vymezily svůj vztah vůči evropskému právu, přičemž z judikatury týkající se tohoto poměru jasně vyplývá aplikační přednost práva Unie, z výčtu národních soudů je Ústavní soud tím, který určuje vztah národního a unijního práva. Jsou to ale zpravidla soudy obecné, které se zabývají působením práva ve skutečnosti.

S členstvím v EU přirozeně souvisí i proces řádné transpozice a implementace unijních norem do vnitrostátního právního řádu, v mém případě proces implementace unijních směrnic. Přijímání norem je nezbytné pro dobré fungování Unie a pro harmonizaci podmínek na území celé Unie. I přes úsilí, které je věnováno zmíněnému procesu, nelze se vyhnout určitým nedostatkům a díky tomu byla přiznána faktická existence doktríny právních účinků i v českém právním řádu.

Ve své práci jsem zvolenými příklady soudních rozhodnutí ilustruji působení jednotlivých, konkrétně rozebraných, účinků. Z judikatury českých soudů a právní praxe jasně vyplývá, že přímý účinek na území České republiky je rozvíjen a aplikován, ale faktická situace týkající soudních rozhodnutí s ohledem na přímý účinek unijních směrnic je poněkud komplikovanější. V tomto bodě je třeba zdůraznit krátkou historii členství. Zkoumání nepřímého účinku směrnic, nebo možná výstižněji - eurokonformní výklad práva Unie, mě přiměl k úvahám, zda jeho vliv není snad ještě větší, než vliv přímého účinku. Myslím si, že až budoucí soudní rozhodnutí zhodnotí, jaký skutečný význam tato doktrína má. K nepřímému účinku lze snad ještě pouze dodat, že i když nepřímý účinek představuje z pohledu jednotlivců poměrně omezený prostředek k dosažení svých práv, které na základě špatné nebo žádné transpozice nevznikly, i přesto jej lze považovat za prostředek, díky kterému se mohou dovolávat účinků směrnic. Toto dovolávání je nicméně ojedinělé a prozatím spíše výjimkou.

Podstatou účinků unijního práva je tedy výklad národního práva v souladu s právem unijním tam, kde se lze v tomto smyslu působení dovolávat. Pokud vnitrostátní předpisy určitou problematiku neupravují, ale na základě unijního práva by k této úpravě dojít mělo, mohou se jednotlivci obrátit na aplikující orgán práva a svých práv dosáhnout i bez legislativního zakotvení. Významnou součástí pro vylepšení postavení jednotlivců je odpovědnost za škodu a následný nárok na náhradu škody.

Odpovědnost státu za škodu vzniká nejčastěji právě v rámci netransponované nebo nesprávně transponované směrnice a to z toho důvodu, že směrnice požadují vyřešení určitých implementačních otázek a zpravidla za určitý čas, který požaduje rychlé jednání ze strany směrnice provádějících státních orgánů. Je naprosto nezbytné, aby Česká republika v co nejkratší době dohnala svůj legislativní nedostatek, ačkoli má také svou vypovídací hodnotu, a to o situaci u nás. Stávající zákonná úprava totiž

nepřipouští možnost odpovědnosti za škodu v rámci legislativní činnosti. a fakticky funkčním mechanismem.

Zkoumáním české judikatury jsem vyvrátila původní hypotézu – viz úvod – a je třeba říci, že české soudy teoreticky znají doktrínu přímého a nepřímého účinků, ale reálných odkazů na ně je v české judikatuře jen velmi málo. V textu práce jsem uvedla několik konkrétních rozhodnutí, nicméně závěrem mohu říci, že doktrína účinků existuje v českém právní řádě spíše jako předobraz, návod, ale praktické využití je minimální.

Na závěr bych ještě ráda zhodnotila pramen, ze kterého jsem ve své práci při zpracování různých otázek vycházela - *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Z české literatury týkající se této tematiky kniha docenta Krále pojednává nejkompaktněji a nejlepším způsobem o problematice implementace a byla výborným odrazovým můstkem, přesto je již překonána a to především z důvodu členství, o kterém je v textu uvažováno pouze hypoteticky, tudíž v mnohém již ani nemůže odpovídat současnému stavu. S členstvím v Evropské unii se pozornost obrátila na jiné problémy, a proto ve své práci také v mnohém vycházím z příspěvků v odborných časopisech. Právě jejich aktuálnost je významným pozitivem pro praktickou část diplomové práce, často ale odkazují na další prameny, bez kterých je orientace v textu ztížena. Je třeba, aby aktuální stav a vývoj byl zpracován systematicky a ve srozumitelné formě, což bylo také cílem mé práce.

## 6. POUŽITÉ PRAMENY

### Literatura

KRÁL, Richard. Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2002, 158 s.

TICHÝ, Luboš a kol. Evropské právo. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, 879s.

MALENOVSKÝ, Jiří. Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště právu českému. 4., opravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2004, 467 s.

TICHÝ, Luboš a kol. Dokumenty ke studiu evropského práva. 3., přepracované a doplněné vydání. Praha: Linde Praha a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství, 2006, 910 s.

HAKENBERG, Waltraud. Základy evropského práva. 2., aktualizované vydání. Praha: C.H.Beck, 2005, 287 s.

KARZEL, Daniel. Evropský soudní dvůr: praktický průvodce. 1. vydání. Praha: ASPI, a.s., 2006, 491 s.

SIMON, Denys. Komunitární právní řád. 1. vydání. Praha: ASPI, a. s., 2005, 818 s.

TILLOTSON, John, FOSTER, Nigel. Text, cases and materials on European Union law. 4. edition. London: Cavendish Publishing Limited, 2003, 630 s.

CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne, EU law: text, cases, and materials. 4. edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, 1148 s.

### Odborné texty

BOBEK, Michal. Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: "Poslouchej, co říkám, a nekoukej, co dělám"? *Soudní rozhledy*, roč. 2006, č. 12, s. 449 - 469

BOBEK, Michal. Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: "Poslouchej, co říkám, a nekoukej, co dělám"? *Soudní rozhledy*, roč. 2007, č. 5, s. 173 – 180.

BOBEK, Michal. K absenci řádného vyhlášení komunitární legislativy v jazycích nových členských států. *Soudní rozhledy*, roč. 2006, č. 12, s. 449 – 469

BOBEK, Michal. Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna anebo postupný průsak? *Soudní rozhledy*, roč. 2008, č. 10, s. 365 – 366

PETR, Michal. Přednostní aplikace komunitárního práva českými správními úřady. *Jurisprudence*, Utrecht: Stichting EMP, roč. 2006, č. 6, s. 14-16

NEUBAUER Jindřich. Vnitrostátní realizace komunitární zásady odpovědnosti zákonodárce za škodu. *Právní fórum*, roč. 2009, č. 6, s. 544 - 547

### **Soudní rozhodnutí**

Rozhodnutí Ústavního soudu ČR: ([www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz))

Usnesení ÚS ze dne 21. 2. 2006 - Povaha tzv. zlatých akcií, sp.zn. Pl.ÚS 19/04

Nález ÚS ze dne 6. 11. 2007 - Ochrana principu důvěry v závazkových vztazích, sp.zn. II.ÚS 3/06 #1, N 185/47 SbNU 429

Nález ÚS ze dne 28. 11. 2008 - Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, sp.zn. Pl.ÚS 19/08

Nález ÚS ze dne 15. 6. 2009 - Ochrana principu důvěry v závazkových vztazích, sp.zn. I.ÚS 342/09 #1, bod III – IV

Nález ÚS ze dne 3. 11. 2009 - Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, sp.zn. Pl.ÚS 29/09 #3, 387/2009 Sb.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR: ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))

Rozsudek NSS ze dne 27. 09. 2005, spis. zn. 1 Ao 1/2005-98

Rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2005, spis. zn. 2 Afs 92/2005 – 45

Rozsudek NSS ze dne 10. 05. 2006, spis. zn. 3 As 21/2005 – 105

Rozsudek NSS ze dne 18. 07. 2006, spis. zn. 1 Ao 1/2006-74

Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, spis. zn. 1 As 3/2007 - 83

Prvostupňové rozhodnutí ÚOHS ze dne 9. 9. 2004, č.j. S 192/03-5520/04-ORP  
(dostupné na [www.compet.cz](http://www.compet.cz))

#### Rozhodnutí Evropského soudního dvora:

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 5. 2. 1963 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration, 26/62, Sbírka soudních rozhodnutí (francouzská verze) s. 00003

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 15. 7. 1964 Flaminio Costa v E.N.E.L., 6/64, Sbírka rozhodnutí (italská verze) s. 01129

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 8. 4. 1976 Gabrielle Defrenne v Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, 43/75, Sbírka soudních rozhodnutí 1976 s. 00455

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 9. 3. 1978 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA., 106/77, Sbírka soudních rozhodnutí 1978 s. 00629

Soudní dvůr: rozhodnutí ze dne 6. 10. 1982 - Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health. - Reference for a preliminary ruling: Corte suprema di Cassazione – Italy, 283/81, European Court reports 1982, s.03415

Soudní dvůr: rozhodnutí ze dne 10. 4. 1984 Sabine von Colson a Elizabeth Kamann proti spolkové zemi Porýní Vestfálsko, 14/83, Sbírka rozhodnutí Evropského soudního dvora 1984, 1891



Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 19. 6. 1990 *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, C-213/89, Sbíрка soudních rozhodnutí 1990 s. I-02433

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 13. 11. 1990 *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, C-106/89, Sbíрка soudních rozhodnutí 1990 s. I-04135

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 7. 2. 1991 *Helga Nimz contre Freie und Hansestadt Hamburg*, C-184/89, Sbíрка soudních rozhodnutí 1991 s. I-00297

Soudní dvůr: rozhodnutí ze dne 14. 12. 1995 *Jeroen van Schijndel and Johannes Nicolaas Cornelis van Veen v Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, C-430/93 a C-431/93, Sbíрка rozhodnutí Evropského soudního dvora 1995, I-04705

Soudní dvůr: rozhodnutí ze dne 26. 9. 1996 *Criminal proceedings against Luciano Arcaro*, C-168/95, Sbíрка rozhodnutí Evropského soudního dvora 1996, I-04705

Stanoviska Generální advokátky ze dne 11. Listopadu 2004 ve věci C – 105/03 *Marie Pupino*: Soudní spolupráce v trestních věcech – Ochrana obětí – Výslech nezletilých svědků

### **Internetové zdroje**

Čeladník, F. *Pozitivní vliv práva Evropské unie na český právní řád*, epravo.cz [citováno dne 20. 2. 2010], dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/pozitivni-vliv-prava-evropske-unie-na-cesky-pravni-rad-56659.html>>

Füle, Štefan, *Projev ministra pro evropské záležitosti Štefana Füleho v rámci vystoupení před Ústavním soudem ČR* [citováno dne 20. 3. 2010] <<http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/projevy-fule/projev-ministra-pro-evropske-zalezitosti-stefana-fuleho-v-ramci-vystoupeni-pred-ustavnim-soudem-cr-63529/>>

Web eur-lex.europa.com: Rozhodnutí Komise ze dne 7. září 1960 - E 22/60, Úřední věstník 1248 [citováno dne 19. 3. 2008] dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31960S0022:EN:HTML>

Listina základních práv Evropské unie, [citováno dne 13. 2. 2010] dostupná z:  
<<http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303CS.01000101.htm>>

Smlouva o fungování Evropské unie, známá též jako Lisabonská smlouva [citováno dne 22. 2. 2010], dostupná na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:CS:PDF>>

Smlouva o Evropské unii dostupná na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:CS:PDF>>

Akt o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie [citováno dne 20. 3. 2010]. Dostupný na <<http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/12003T/htm/L2003236CS.003301.htm>>

Vláda České republiky, Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii. Dostupné na [citováno dne 26. 3. 2010]  
<[http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Metodicke\\_pokyny\\_UZ.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Metodicke_pokyny_UZ.pdf)>

## 7. ROZSUDKY ESD A JEJICH VÝZNAM PŘI VÝVOJI UNIJNÍHO PRÁVA

Evropský soudní dvůr hraje nejvýznamnější roli při vytváření doktríny přímého a nepřímého účinku, ráda bych nyní nastínila, jaká rozhodnutí tyto doktríny chronologicky kopírují.

1. **Van Gend en Loos (26/62)**: Formulace zásad přímého účinku (vertikální přímý): Norma jasná, precizní, dostatečně konkrétní. Bezpodmínečná. Nevyžaduje žádnou implementaci (ani konkretizaci prováděcím aktem). Neponechává prostor k uvážení národních specifik členských států.

Jeden z nejvýznamnějších rozsudků ESD, navazující výroky na tento často odkazují.

Aplikační přednost práva ES/EU:

- **Flamino Costa versus E.N.E.L. (6/64)**
- **Simmenthal II (106/77)**
- **Factortame (C-213/89)**

2. **Franz Grad (9/70)** rozhodnutí - přímý účinek vertikální vzestupný – poprvé přisouzena vlastnost přímého účinku normativnímu aktu sekundárního práva

3. Vertikální přímý účinek vzestupný: **Van Duyn (41/74)** – nepochybný přímý účinek směrnic

4. Právní účinky mezi jedinci navzájem: **Defrenne versus Sabena (43/75)** = V rámci primárního práva nevznikají práva a povinnosti pouze v interakci členský stát – jedinec, ale také mezi jedinci navzájem

5. **Ratti (148/78)** – ESD přesně stanovil, že směrnice nemůže nabýt přímého účinku, pokud ještě neuplynula transpoziční lhůta

6. **Von Colson a Kamann (14/83)** – poprvé judikována doktrína nepřímého účinku

7. **Mashall (152/84)** - směrnice neukládají povinnosti jednotlivcům a nelze ji proti jednotlivcům uplatňovat = směrnice nemá vertikální sestupný ani horizontální účinek. Směrnice mohou ukládat povinnosti jenom státu resp. jeho orgánům → toto

bylo později upřesněno – směrnice může ustanovit povinnost jednotlivcům, ale pouze za přesně stanovených podmínek (viz dále)

8. **Marleasing SA versus La Comercial Internacional de Alimentacion SA (C-06/89)** – při výkladu směrnice je třeba přihlížet nejen jako k textu, ale je třeba přihlížet i k výsledku, který je požadován

9. **Comitato versus region Lombardie (C-236/92)** – upřesnění definice přímého účinku ve vztahu ke směrnici: pokud stát neprovede směrnici dostatečně včas či neprovede-li správně, může být ve vztahu jednotlivce stát uplatněn přímý účinek směrnice, a to založením práva jednotlivcům, ale pouze v případě, že je směrnice dostatečně přesná a bezpodmínečná → jednotlivci se mohou účinků směrnice za určitých okolností dovolat

10. **Ursula Becker v Finanzamt Münster-Innenstadt (8/81)**

11. **CIA Security International SA versus Signalson SA a Securitel SPRL (C-194/94)**

12. **Faccini Dori (C-91/92)**: povinnost vykládat "ve světle" komunitárních norem nejen ustanovení domácího práva implementující komunitární předpis (směrnici), ale též národní právo jako celek, a to bez ohledu na to, zda se jedná o domácí legislativu přijatou po příslušném komunitárním předpisu nebo domácí právní normy předcházející přijetí komunitárnímu předpisu

13. **UNILEVER versus Central Foods (C-443/98)** – směrnice působí i mezi jednotlivci, implementací může dojít i ke zhoršení postavení jednotlivce a to v případě, že národní právo bude mít přísnější podmínky, než požaduje směrnice. Vylučující účinek= aplikací směrnice je vyloučena použitelnost odporujících ustanovení národního práva, ale tato ustanovení nejsou nahrazena žádnou „hmotněprávní“ unijní úpravou, která by ukládala povinnost určité straně sporu.

14. **Bernhard Pfeiffer (C-397-403/01)** povinnost „eurokonformního“ výkladu platí pro národní právo jako celek

15. **Adeneler (C-212/04)** – časová působnost nepřímého účinku

16. **Ynos (C-302/04)** – ESD má pravomoc k výkladu směrnice Společenství, pokud jde o její použití v novém členském státě, pouze ode dne přistoupení tohoto členského státu k Evropské unii. V případech, v nichž skutkové okolnosti nastaly před přistoupením státu k EU, není dána jeho jurisdikce, pokud jde o řízení o vznesené předběžné otázce.

## **8. SUMMARY**

Theme of my dissertation is The effects of European union's directives and their influence to Czech jurisdiction. My work is written out like study about it. I tried to explain what get to contemporary situation, the nature and effect of law of European Union. But it is not the only thing of my interest, I describe also the historical aspects of development of doctrine, what leads to its creation.

Every single chapter has small introduction, main text and partial conclusion. Work is written out like study which begins at historical events and finished by application of directives, and their effects, to national Czech jurisdiction.

Be specific:

Chapter 1 talks about the history of law of European Union and about the aspects of development of current position of union's law in comparison with national legal system of member states.

Chapter 2 explains union's law as it is. Its system of division and relations between singles parts. In this chapter I talk also about secondary law and actas published by bodies of European Union, legal effect of European standards and first specification of directives.

Chapter 3 describes application of directives. Also talks about Decisions of European court of Justice, whose established direct, indirect and state liability, for illustration of real situation. Chapter includes the explication of concept of these effects, terminology, general competence, timing, individuals in the meaning of habitants of European Union, their position in union's law, etc.

Chapter 4 closes the diploma thesis, it means that this chapter is about application of directives to Czech jurisdiction, Czech legal system as it is nearly six years after the ingoing to European Union.

Chapter 5 is real finish of the whole work. The final chapter presents my opinion concerning the directives, demand for euroconformity, my conclusions regarding to charted area of union's law.

My intention was to draw up my work the easiest and the most logical way to comprehension, to bring out useful information and report on the legal effects of union's law. Examination of historical events, binding treaties and acting of bodies help me to understand why the doctrine of direct and indirect effect came to existence. I answered to diverse questions by searching in cases and proclamation of European court of Justice – there are a lot of references to them in my work. Czech Republic is member of European Union, but not for a long time. For our republic are binding published norms, whose must be taken to consideration, and orders of the court are governed by the union's law, sure, but as least as I know, with no real effect. The doctrine functions mostly like theoretical frame more than practical system. That does not mean that situation may change in moment.

## 9. ABSTRAKT

Diplomová práce na téma účinků unijních směrnic ve vnitrostátním právním řádu je rozčleněna do tří zásadních celků – části historické, teoretické a praktické.

Historická část je jen krátkým exkurzem do dějin Evropského společenství, a to především do oblasti dějin práva.

Teoretická část pojednává o systému unijního práva, jeho fungování, rozčlenění. Vzhledem k tématice práce jsem se zaměřila především na směrnice. V souvislosti s nimi je pak vysvětlována doktrína přímého a nepřímého účinku, podmínky vzniku a pravidla pro její využití. V této části je také nastíněná odpovědnost státu při neplnění povinností vyplývajících z unijního práva.

V praktické části jsem se územně vymežila a to na Českou republiku. Tato část je rozdělena na období, z nichž každé má svou vlastní charakteristiku. Ve valné části textu je popisován teoretický systém fungování a jeho obraz v praxi. Pro ilustraci bylo vybráno několik rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR a Nejvyššího soudu ČR.

Hlavním cílem teoretické části je popis základních vlastností unijních směrnic, teoretické zmapování působení doktríny přímého a nepřímého účinku, charakteristika doktríny účinků pramene sekundárního práva. Hlavním úkol pro druhý blok je prozkoumání procesu transpozice a implementace směrnic, konkrétní působení unijních směrnic a mým záměrem je tyto různé aspekty působení směrnic komplexně reflektovat, a to s územním zaměřením na situaci v České republice, včetně zmapování judikatury týkající se přímého, potažmo nepřímého účinku směrnic Unie. Dalším významným cílem mé práce je určení vlivu unijního práva na právo české a to i v případě odpovědnosti státu za nedodržování pravidel z unijního práva vyplývajících.

## 10. KLÍČOVÁ SLOVA/ KEY WORDS

Evropská unie. Evropské společenství. Unijní právo. Komunitární právo. Evropský soudní dvůr. Soudní rozhodnutí ESD. Role národních soudů. Primární právo. Zakládací smlouvy. Smlouva o fungování Evropské unie. Sekundární právo. Právní akty unijního práva. Směrnice. Účinky směrnic v právním řádu České republiky. Přímý účinek. Nepřímý účinek. Odpovědnost státu za škodu. Náhrada škody. Transpozice a implementace směrnic. Postavení jednotlivce v rámci unijního práva. Eurokonformní výklad. Harmonizace práva. Unifikace práva. Náležitá transpozice. Netransponovaná nebo nesprávně transponovaná směrnice.

European Union. European Community. Union's law. Community law. European Court of Justice. Decision of ECJ. Role of national courts of justice. Primary law. Secondary law. Binding law system. Foundation treaties. Treaty of Lisbon. Union's act. Directives. Effects of directives in Czech Legal Order. Direct effect. Indirect effect. Rules of implementation. State liability for damages. Compensatory damages. Transposition and implementation of directives. Role of individuals. Euroconforme interpretation. Harmonisation of law system. Unification of law. Improper transposition. Not transposed or false transposition of directives.