

Michal Bobek: Kam až sahá právo EU? K věcnému aplikačnímu rámci unijního práva v členských státech, [Právní rozhledy 18/2013, s. 611]

Kam až sahá právo EU?

K věcnému aplikačnímu rámci unijního práva v členských státech

*Michal Bobek, Bruggy, Oxford**

Kdy je právo EU věcně aplikovatelné orgány členských států? Kdy je ve vnitrostátním sporu dána existence „unijního“ či „komunitárního“ prvku, která z něj činí spor spadající do rámce unijního práva? Po expanzivních počátcích se novější i nejnovější judikatura Soudního dvora EU snaží spíše určit hranici dosahu unijního práva do vnitrostátních sporů.

I. Úvodem: tři případy a jeden problém

Paní Nováková pracuje ve středním managementu ve středně velké obchodní společnosti ve středních Čechách. Její společnost vypsalala interní konkurz na obsazení vyšší manažerské pozice. Paní Nováková se do konkurzu přihlásila, stejně jako její tři další kolegové. Po konkurzu je ke všeobecnému překvapení povýšen její mužský kolega, většinou lidí ve společnosti považován za méně schopného. Paní Nováková se domnívá, že byla obětí diskriminace z důvodu pohlaví.

Kloaka, a. s., má sídlo v Hradci Králové. Ráda by získala kontrolní balík akcií ve společnosti Chrudimské vodovody a kanalizace. Zjišťuje nicméně, že Pardubický kraj v rámci Chrudimských vodovodů a kanalizací vlastní akcii, se kterou jsou spojena zvláštní hlasovací práva (tzv. „zlatou akcii“). To znamená, že i kdyby Kloaka, a. s., nakoupila 99 % všech ostatních akcií Chrudimských vodovodů a kanalizací, tuto společnost nebude nikdy skutečně schopna kontrolovat.

Pan Fransson je švédský rybář. Věnuje se především lovu síha malého ve vodách řeky Kalix ve Švédsku. Není, zdá se, fanouškem placení švédských daní. Výrazně tedy „optimalizoval“ svoji daňovou povinnost, a to až do té míry, že to vyvolalo výrazný nesouhlas švédské daňové správy. Ta jej obvinila z krácení daní – daně z příjmů, daně z přidané hodnoty, stejně jako neodvádění sociálních plateb. Daňová ztráta švédského státu v důsledku toho způsobená byla vyčíslena v řádu statisíců švédských korun. Daňové orgány uložily panu Franssonovi (správní) sankci za krácení daně. S ohledem na výši daňové ztráty nicméně švédské státní zastupitelství následně zahájilo proti panu Franssonovi také trestní stíhání pro daňový únik. Pan Fransson se ale domnívá, že je podruhé stíhán za stejnou věc: za totožný skutek, pro který mu již byl uložen daňový postih (správní sankce), je nyní stíhán trestně.

Všechny tři výše popsané kauzy jsou na první pohled „čistě vnitrostátní“. Paní Nováková pracuje v české společnosti, která je zapsána v obchodním rejstříku u Krajského soudu v Praze. Ani v práci paní Novákové, ani v obchodní činnosti její společnosti není žádný přeshraniční prvek. Stejně tak Kloaka, a. s., i Chrudimské vodovody a kanalizace jsou společnosti čistě regionální. Zabývají se dodávkou vody a svodem splašků výlučně ve východních Čechách. Konečně i kauza pana Franssona je rovněž případem čistě vnitrostátním. Pan Fransson byl postižen podle švédských daňových předpisů proto, že neodvedl daň Švédskému království.

Jak však bude ukázáno dále v tomto článku, první pohled klame. Všechny tři výše popsané kauzy se nalézají ve věcném aplikačním rámci práva EU. Při jejich řešení je na vnitrostátní úrovni před českými (či švédskými) orgány aplikovatelné unijní právo. Za prvé, pokud se případ nalézá skutečně ve věcném rámci unijního práva, unijní úpravě je nezbytné přiznat systémové vlastnosti práva EU, mimo jiné přímý účinek a přednost před právem českým.¹ Tato skutečnost může zásadně proměnit vyústění konkrétní kauzy. Mění totiž jak okruh aplikovatelných pramenů práva, tak vztah mezi nimi. Pokud se

nicméně daný případ nalézá mimo aplikační rámec unijního práva, pak tyto vlastnosti chybí. Zohlednění unijního práva může být v konkrétním případě maximálně argumentem srovnávacím, tedy vhodným srovnáním.² Není však pro vnitrostátní správní orgán či soud závazné. Váha obsahově stejného argumentu je tak odlišná právě v závislosti na vymezení aplikačního rámce práva EU.

Za druhé, vytyčení hranice věcné aplikovatelnosti unijního práva v členských státech je ve své obecné rovině zásadní otázkou ústavní. Jde o rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy. Pokud je určitá kauza či obecněji určitá problematika mimo věcný dosah práva EU, toto právo pak pochopitelně také nemůže určovat, jaké požadavky má vnitrostátní úprava splňovat. Jinak řečeno, předmětná problematika by se pak nalézala v jakémsi zbytkovém kompetenčním „hájemství“ členských států.³

Konečně, jak nám dokazuje judikatura Ústavního soudu, nepochopení aplikačního rámce práva EU pro vnitrostátní spory může vést k nevhodným nedorozuměním. V nálezu z 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12, došel ÚS k dosti překvapivému závěru, že nařízení č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství⁴ není aplikovatelné na případy tzv. československých důchodců. A to i přesto, že nařízení samotné ve své příloze tvrdí, že na tyto situace aplikovatelné je. Odmítnutí aplikovatelnosti předmětného nařízení postavil ÚS na tvrzení, že situace československých důchodců neobsahují žádný „cizí“ (tedy patrně „unijní“ či „přeshraniční“) prvek, jenž je jinak obecně podmínkou aplikace nařízení.⁵

Na tomto místě nemá smysl polemizovat se záměrnou dezinterpretací rozsahu aplikovatelnosti unijního práva, které se v dané věci dopustil ÚS. Rozhodnutí je nicméně možné použít jako ilustraci jiného fenoménu: obecně rozšířené pověry, že unijní právo je aplikovatelné pouze tehdy, pokud má daná kauza „unijní“, „komunitární“, tedy rozuměj „přeshraniční“ rozměr. Dále v tomto článku je ukázáno, proč tomu tak není. Zmíněná pověra však odkrývá hlubší problém: obtížnost uchopení logiky, která definuje věcný aplikační rámec práva EU v členských státech. Monolitický a hierarchicky pojímaný český právní řád nemá mnoho zkušeností s *funkčně* pojímaným prolínáním federálního práva s právem členského státu. Funkčním prolínáním je zde myšleno *ad hoc* posuzování aplikovatelnosti „federálního“ práva v jednotlivých případech, nikoliv jasné systémové a abstraktní vymezení hranic.⁶

Vnitrostátní právní předpisy mívají vymezenou působnost: věcnou, osobní, časovou, funkční apod. Ta bývá stanovena předpisem samotným. Zákon X ve svých ustanoveních předvídá, že se vztahuje pouze na určitý typ právních vztahů mezi určitými subjekty od okamžiku Y. České právo, ostatně stejně jako jiné suverénní systémy, jako regulační systém v *obecné* rovině *věcně* vymezenou působnost nemá. Český zákonodárce je oprávněn, pochopitelně za splnění minimálních požadavků právního státu a řádného legislativního procesu,⁷ tvořit právo s ohledem na jakékoliv myslitelné situace: od regulace obchodních společností přes povinné očkování dětí až po trestní odpovědnost ježků. Originální, suverénní právo tvorba je definičně všeobjímající.

Právo EU je naproti tomu systémem odvozeným. Vychází z ústavního principu svěřeni pravomocí, tedy taxativního přenosu konkrétních pravomocí/působnosti.⁸ Unie smí vykonávat pouze ty pravomoci, které jí byly Smlouvami výslovně svěřeny. Princip svěřeni pravomocí se pak pochopitelně přenáší do právo tvorného procesu Unie. Ta smí přijímat předpisy (obecně v rámci různých dosti komplikovaných procesů) pouze v oblastech jí svěřených.

Samostatné vymezení obou rovin je tak z obecného pohledu srozumitelné. Situace se však komplikuje v okamžiku, kdy se původně odvozený systém unijní, již jednou přijatý, „vrací“ v podobě unijních předpisů na vnitrostátní úroveň. Zde již totiž neplatí princip taxativního přenosu pravomocí, ale primárně logika *funkční*: členské státy jsou povinny učinit vše, aby smysluplně a efektivně vymáhaly unijní právo vnitrostátně. Nicméně i tento funkční dosah by měl být patrně věcně nějak omezen. Pokud necháme stranou již zmíněné zásadní otázky ústavní, podobné vymezení je zapotřebí pragmaticky také proto, aby bylo možné v konkrétní situaci stanovit, zda se projednávaná kauza nalézá v rámci unijního práva, a zda je unijní úprava aplikovatelná.

Další částí tohoto článku se snaží podobnou obecnou hranici věcné aplikovatelnosti práva EU v členských státech načrtnout. Na závěr úvodu je nicméně zapotřebí učinit dvě poznámky. Za prvé, *aplikovatelnost* či aplikačním rámcem práva EU před vnitrostátními orgány je v tomto článku myšleno něco odlišného než působnost jednotlivých konkrétních předpisů práva EU (nařízení X či směrnice Y). Jednotlivé předpisy budou typicky vymezovat svoji konkrétní působnost (osobní, časovou i věcnou). Aplikovatelnost práva EU jako takového je myšlena *obecná aplikovatelnost práva EU jako systému*. Jinak řečeno, jde o jakousi „meta-působnost“ práva EU jako celku na vnitrostátní úrovni. Pro zachycení tohoto významového rozdílu je zde

také využíváno obratu „aplikovatelnost“ a nikoliv „působnost“ práva EU. Za druhé, tento článek se zaměřuje pouze na *vnitrostátní* aplikovatelnost unijního práva, tedy jeho aplikační rámec před orgány členských států. Život práva EU je však pochopitelně vícevrstvý: před orgány Unie a před orgány členských států. Otázky aplikovatelnosti unijního práva analyzované v tomto článku vznikají z povahy věci pouze před orgány členských států; v jejich činnosti je právo EU mícháno s právem vnitrostátním. Orgány členských států proto fungují coby duální instituce, aplikující jak právo vnitrostátní, tak právo unijní. Naproti tomu před orgány Unie je unijní právo systémem jediným. Lze diskutovat, zda kupř. v konkrétním případě konkrétní orgán Unie překročil svěřenou pravomoc, ale nikoliv, zda je unijní právo před unijním orgánem aplikovatelné. Právo EU je definičně aplikovatelné na veškeré jednání či opomenutí unijních orgánů.⁹

II. Vnitrostátní aplikační rámec práva EU

Rozsah věcné aplikovatelnosti unijního práva v členských státech není nikde na obecné úrovni stanoven. Situace načrtnuté dále v tomto článku proto vycházejí především ze zobecnění judikatury Soudního dvora EU, nakolik je to při její pestrosti a občasně nejednotě možné. V judikatuře samotné však také nenalezneme žádný obecný test, který by byl formulován v abstraktní rovině.¹⁰ Tradičně nalézáme pouze sdělení výsledku – tedy že určitá situace je nebo není v právním rámci práva EU – aniž bychom se dozvěděli, jak Soudní dvůr ke konkrétnímu výsledku dospěl.

Zobecněním dosavadní judikatury lze nicméně tvrdit, že orgány členských států se nalézají v aplikačním rámci unijního práva (minimálně¹¹ ve třech situacích, a to pokud:

- a) přímo vnitrostátně aplikují právní předpis EU;
- b) provádějí unijní závazek;
- c) se dostávají do konfliktu s unijním závazkem.

Možnost uvedenou pod bodem a) uvádím jenom pro úplnost. Pokud vnitrostátní orgány přímo aplikují bezprostředně použitelnou úpravu EU či pokud její aplikaci opomenou i přesto, že jasně spadá do působnosti konkrétního přímo použitelného předpisu EU, pak nebývá pochyb, že v těchto případech jednají v rámci práva EU. Jde typicky o situace, kde dochází k vnitrostátní aplikaci nařízení, která nevyžadují existenci žádných dalších vnitrostátních předpisů. Český správní orgán vydává kupř. správní akt přímo na základě společného celního sazebníku¹² či český soud rozhoduje o příslušnosti za přímé aplikace nařízení Brusel I.¹³ V podobných případech není aplikovatelnost práva EU na danou kauzu sporná.¹⁴ Situace přímé vnitrostátní aplikace předpisů EU proto není samostatně dále rozebírána.

Zajímavější a v tomto článku dále rozebrané jsou však situace pod bodem b) a c). Jejich společným znakem je prolínání (či spíše přísloušné stýkání a potýkání) unijní a vnitrostátní legislativní úrovně (předpisů). Jedná se o situace, kdy existují dvě vrstvy právních předpisů (vnitrostátní a unijní). Klíčové je určení jejich vztahu s ohledem na aplikovatelnost práva EU na konkrétní právní vztah/situaci.

1. Provádění unijních závazků

Tato kategorie pokrývá situace, kdy na řešený případ dopadá vnitrostátní právní předpis, který byl nicméně přijat či následnými novelami postupně nabyt funkci předpisu provádějícího unijní závazek. Původní unijní závazek může být jakéhokoliv typu, kvantitativně nejčastěji se bude jednat o směrnici. Může však jít také o ustanovení primárního práva, o nařízení výslovně vyžadující vlastní provedení, stejně jako o případné vnitrostátní legislativní provádění judikatury Soudního dvora. Společným jmenovatelem této kategorie však zůstává existence unijního předobrazu, ať již jakéhokoliv původu, který je

vnitrostátně prováděn.

Tento typ vnitrostátní aplikovatelnosti práva EU je charakteristický dvěma znaky. Za prvé, navzdory již zmíněným pověrám o právu EU nutně nevyžaduje existenci jakéhokoliv specifického „přeshraničního“ či „unijního“ (dříve tedy „komunitárního“) prvku. Řada vnitrostátních právníků se domnívá, patrně v jakési analogii k situacím v mezinárodním právu soukromém, že právo EU je obecně aplikovatelné pouze tehdy, když je dán určitý přeshraniční prvek v podobě vztahu k jinému členskému státu Unie, či že se unijní právo aplikuje jenom na fyzické a právnické osoby migrující napříč státy Unie apod. Byť pochopitelně některé klíčové předpisy v rámci unijního práva mohou svoji vlastní, užší působnost definovat tímto způsobem,¹⁵ o obecné pravidlo veškerého práva EU se nejedná. Právo EU může být obecně aplikovatelné i na čistě vnitrostátní situace.

Příkladem je hned v úvodu uvedený případ paní Novákové a na její situaci dopadající ustanovení směrnice o rovném zacházení.¹⁶ Unijní právo bude aplikovatelné, tedy přinejmenším v rovině vyžadovaného souladného výkladu, a to i v případě, kdy jak na straně zaměstnavatele, tak na straně zaměstnankyně, chybí jakýkoliv viditelný přeshraniční prvek. O typově stejnou situaci se jedná kupř. při ochraně spotřebitele¹⁷ (v případě výlučně českého spotřebitele a českého podnikatele, přičemž je nabízeno čistě tuzemské zboží či služby) či pokud jde o úpravu daně z přidané hodnoty¹⁸ (která je rovněž harmonizována právem EU bez ohledu na skutečnost, zda plátce, poplatník či kdokoliv další vyvíjejí jakoukoliv přeshraniční obchodní činnost). Všechny tyto i řada dalších předpisů EU budou aplikovatelné i na „čistě vnitrostátní situace“, tedy pochopitelně za předpokladu, že konkrétní situace jinak spadá do působnosti daného unijního předpisu.

Druhým znakem této kategorie vnitrostátní aplikovatelnosti unijního práva, či spíše nedořešenou otázkou v jejím rámci, je otázka souvislosti či vzdálenosti mezi původním unijním závazkem a vnitrostátní situací, na kterou vnitrostátní prováděcí předpis dopadá. Problém si lze nejlépe přiblížit za pomoci série hypotetických scénářů. Představme si situace, ve kterých ČR coby členský stát Unie:

a) přijme zákon, kterým pouze provádí striktně vyžadovaná (povinná) ustanovení unijní směrnice;

b) přijme zákon, kterým provádí nepovinná (volitelná) ustanovení unijní směrnice;

c) přijme zákon, kterým určuje (či dokonce přímo vytváří) vnitrostátní orgány zodpovědné za aplikaci určitého právního předpisu EU (nařízení, směrnice) na vnitrostátní úrovni. Samotný předpis EU o svém vnitrostátním provádění cudně mlčí;

d) přijme zákon, kterým stanoví systém sankcí pro porušení určitého předpisu práva EU (v oblasti daní, hospodářské soutěže, ochrany životního prostředí apod.). Samotný předpis EU však žádné sankce za své porušení výslovně nevyžaduje. Alternativně, ČR či jiný členský stát přijme soubor sankcí, které jsou znatelně tvrdší než ty, které vyžaduje samotné unijní právo (vyšší pokuty, trestní odpovědnost jednatelů společnosti za určité protiprávní jednání návdavkem k odpovědnosti právnické osoby za správní delikt apod.);

e) nepřijme zákon či určité ustanovení v případech, kdy má právem EU samotným dané uvážení. Unijní směrnice kupř. dává členskému státu uvážení, zda určitá její ustanovení provede do svého vnitrostátního práva. ČR či jiný členský stát se rozhodne, že určitá ustanovení nechce, a tudíž je neprovede. Je vnitrostátní „mlčení“ či úmyslné neprovedení konkrétního ustanovení stále v rámci práva EU ve smyslu jeho aplikovatelnosti?

f) přijme zákon, kterým poruší obecnou povinnost/zákaz stanovený primárním právem EU (kupř. zákon poruší zásadu stejné odměny za stejnou práci bez ohledu na pohlaví, stanovenou čl. 157 SFEU). Vnitrostátní zákon v podobném případě pochopitelně nemá žádný předobraz v unijním předpisu; pouze jaksi věcně náhodně „spadne“ do jeho aplikačního rámce.

Dále si představme, že v působnosti daného vnitrostátního předpisu vznikne před vnitrostátními orgány spor, na který bude daný vnitrostátní předpis aplikován. Je v daném sporu aplikovatelné i právo EU v podobě původního unijního předpisu, doprovázeného nicméně dále celým systémem práva EU a jeho systémovými vlastnostmi (přednost, přímý účinek a další¹⁹?

Ve všech výše uvedených příkladech existuje jakýsi typ vztahu mezi původním unijním předpisem a jeho vnitrostátním (ne)provedením. Otázka však zní, nakolik musí být tento vztah úzký či blízký, abychom mohli stále mluvit o *provádění* daného závazku práva EU a jeho vnitrostátní aplikovatelnosti z toho plynoucí. Na straně jedné nikdo patrně nepochybuje, že povinné provedení (transpozice) nezbytných ustanovení směrnice, zachycené ve scénáři sub a), bude vnitrostátním prováděním

unijního práva. Na druhou stranu, čím více se tento základní scénář a vnitrostátní prováděcí předpis vzdalují od svého původního vzoru, tím pochybnosti o aplikovatelnosti unijního práva vzrůstají. Jsou prováděním práva EU takové vnitrostátní předpisy, které sice byly přijaty pro realizaci unijního závazku, avšak jím samotným nejsou předvídané? Patrně ano, tedy spíše ano, neboť je jisté pravdou, že bez odpovídajícího institucionálního a/nebo procesního rámce nelze mluvit o smysluplném provádění práva EU členskými státy. Co však sankce jdoucí nad rámec požadovaného minima? Co další „výšivky“, které si členský stát na prováděcí předpis připne, deklaruje, že (stále ještě²⁰ provádí svůj unijní závazek?

Obdobný oříšek představuje kategorizace obecných procesních či institucionálních vnitrostátních předpisů, jako jsou kupř. procesní kodexy, obecné kompetenční předpisy apod. Tyto předpisy zajisté nebyly, tedy rozhodně ne primárně, přijaty za účelem vnitrostátního provádění práva EU. Často jsou navíc staršího data než samotné unijní závazky, které jejich různé novely následně provádět chtějí. Ustanovení těchto procesních kodexů nicméně v konečné fázi unijní právo tak nějak provádějí. Nalézají se proto tyto předpisy, buď celé, či rozhodně řada jejich ustanovení, v rámci práva EU?

Dobrym příkladem zde může být daňový řád.²¹ Ten je aplikovatelný jednak na daňový proces s ohledem na řádný výběr daně z přidané hodnoty či daní spotřebních, tedy daní v rámci EU přinejmenším co do základu daně harmonizovaných. Je však také pochopitelně aplikovatelný na daně přímé, které unijním právem upraveny nejsou a přímo²² být upraveny také nemohou, neboť v této oblasti nebyla na Unii přenesena žádná pravomoc. Lze za této situace daňový řád, ať již celý či jenom vybraná ustanovení, nicméně ve svém důsledku podstatně množství vybraných ustanovení, označit za vnitrostátní provádění unijního práva?

Sluhové dvou pánů, či spíše zbraně dvojího užití, to mají těžké. Větší jasnost ohledně jejich postavení se pokusil nedávno nabídnout generální advokát Cruz Villalón ve svém stanovisku ve věci *Fransson*.²³ Skutkové okolnosti případu již byly představeny v úvodu tohoto článku. Generální advokát byl toho názoru, že skutečnost, že určitá vnitrostátní procesní sankce má svůj původ (také) v unijním právu, k automatické aplikovatelnosti unijního práva na daný případ nestačí. Mezi oběma rovinami musí být užší či bližší souvislost doprovázená specifickým zájmem Unie. Generální advokát rozlišil mezi vnitrostátními předpisy, pro které je unijní právo příčinou (*causa*), a těmi, kterých unijní právo využívá prostou příležitostí (*occasio*).²⁴ Pokud je vnitrostátní ustanovení přijato z důvodu provádění unijního závazku, pak je v rámci práva EU. Pokud však bylo primárně přijato pro běžné vymáhání vnitrostátního práva (obecný výběr daní) a vnitrostátní aplikace práva EU se na něm jenom příležitostně „sveze“, pak se dle názoru generálního advokáta o vnitrostátní uplatňování práva EU nejedná, a to (patrně?) i tehdy, kdyby šlo o „svezení“ dost časté.

Na skutkovém pozadí věci *Fransson* vedly tyto úvahy generálního advokáta k závěru, že postih daňových podvodů na (mimo jiné) DPH členskými státy není v aplikačním rámci práva EU. Vnitrostátní daňový proces je ve Švédsku, stejně jako patrně ve většině dalších členských států včetně ČR, jednotný pro všechny typy daní. Na druhou stranu je zřejmé, že pouze DPH má základ v právu EU. Daň z příjmů do kompetence Unie nespadá.

Velký senát Soudního dvora byl však jiného názoru než generální advokát. V rozsudku z 26. 2. 2013 dospěl k závěru, že by vnitrostátní právní předpisy, které byly Švédskem na případ pana Franssona aplikovány, nebyly jako takové přijaty k provedení směrnice 2006/112 (tedy směrnice o DPH), spadají i tak do právního rámce práva EU. Soudní dvůr byl toho názoru, že v dané věci nejde jenom o provádění relevantních ustanovení směrnice (zavazující členské státy účinně vybírat DPH na jejich území), ale také o provedení povinnosti stanovené primárním právem, konkrétně čl. 325 SFEU, který ukládá povinnost bojovat proti jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie. Část příjmů z DPH tvoří vlastní zdroje Unie.²⁵ Je proto dán přímý zájem Unie na řádném a účinném výběru této daně.²⁶

Navzdory kritice generálního advokáta²⁷ se tak Soudní dvůr přidržel osvědčeného kazuistického přístupu: sankce pro výběr DPH se v rámci práva EU nalézají. Výsledek byl sdělen, samotný test aplikovatelný pro budoucí případy však zůstává nejasný. V rozdělení učiněném generálním advokátem s ohledem na úzkou vazbu mezi původním unijním předpisem a vnitrostátním předpisem je sankční systém pro výběr DPH pouhé *occasio*, nikoliv však *causa*. Všechny švédské daně mají stejný režim sankcí, DPH se pouze svezla. To je však z pohledu Soudního dvora postačující pro konstatování, že daňový proces pro výběr DPH (celý, či pouze sankce?) je v rámci práva EU. Pochopitelně skutečnost, že se zde jedná o vlastní příjem EU, představuje významný faktor. Spadá však spíše do kategorie právního realismu než rozpracování jakéhokoliv obecného testu.

Shrneme-li výklad podaný v tomto oddíle, pak v případech vnitrostátního provádění závazků plynoucích z práva EU je pro vymezení aplikovatelnosti unijního práva klíčová především otázka užšího vztahu mezi původním unijním předobrazem a jeho

vnitrostátním provedením. Čím více se od sebe tyto dvě úrovně vzdalují, tím je těžší tvrdit, že ten či onen vnitrostátní právní předpis představuje provádění unijního práva. Namísto jasných kritérií a dělicích čar zde však máme spíše určité kontinuum. Na druhou stranu však není v případech existence unijního legislativního předobrazu, který je vnitrostátně prováděn, zapotřebí prokazovat jakýkoliv „přeshraniční“ či „unijní“ prvek. Tedy pochopitelně za předpokladu, že jeho existenci nevyžaduje samotný unijní předpis. Konečně z výše podaného je zjevné, že posuzování, které vnitrostátní předpisy či jejich ustanovení se budou nalézat v aplikačním rámci práva EU, probíhá na úrovni jednotlivých ustanovení právních předpisů či kodexů a s ohledem na konkrétní případ. Může se proto stát, že část předpisu či jeho vybraná ustanovení jsou v rámci práva EU a část nikoliv.

2. Konflikt s unijními závazky

Konflikt s unijním závazkem představuje další typizovanou kategorii, ve které se vnitrostátní situace dostává do aplikačního rámce práva EU. Rozdílem oproti předchozí kategorii je skutečnost, že vnitrostátní předpis (či případně správní praxe), který na určitou situaci dopadá, nebyl přijímán k provedení práva EU. Daný předpis je původním, „originálním“ výstupem vnitrostátní právo tvorby. Tento výstup, či jeho následná aplikace na konkrétní případy, se však poté dostává do rozporu s požadavky práva EU.

Vnitrostátní právní předpis, který se dostane do rozporu s unijním právem, může být jakéhokoliv původu a upravovat jakoukoliv právní otázku, kterou vnitrostátní právo myslitelně upravovat může. Může jít kupř. o obecní vyhlášku vyhrazující kotvení na brněnské přehradě pouze osobám s trvalým pobytem v Brně-Bystřici,²⁸ pěstování včel na Sázavě,²⁹ dechové zkoušky při řízení v opilosti³⁰ i ženy toužící po službě v armádě navzdory ústavnímu zákazu.³¹ Společným jmenovatelem této konfliktní kategorie je, že původně nezávisle a mimo unijní právo vytvořené vnitrostátní právo se teprve následně dostane do konfliktu s právem EU. Tím okamžikem také vlastně vstupuje do aplikačního rámce práva EU.

V praxi nejčastější scénář v této kategorii představuje kolize mezi vnitrostátními předpisy a tzv. základními ekonomickými svobodami zaručenými unijním právem: svobodným pohybem zboží, služeb, osob a kapitálu, stejně jako obecným zákazem diskriminace z důvodu státní příslušnosti v aplikačním rámci Smluv. Do konfliktu s těmito základními svobodami práva EU se mohou dostat jakékoliv vnitrostátní předpisy, ať již přímo, či stále častěji spíše nepřímo, tedy v rámci skryté, nepřímé diskriminace³² mezi tuzemskými a cizími produkty, lidmi, službami apod. Do podobného typu konfliktů se pak dostávají především ustanovení či předpisy v oblastech právem EU přímo neupravených, které zůstávají v primární kompetenci členských států.

Příkladem zde může být přímé zdanění, a to jak fyzických, tak právnických osob. To zůstává v kompetenci členských států. Úprava členských států v této oblasti přijatá se však může dostat do konfliktu typicky se svobodou pohybu osob (pracovníků či usazování). V případě fyzických osob může jít kupř. o odmítnutí možnosti daňových odpočtů určitého typu, které jsou vyhrazeny pouze daňovým rezidentům, přeshraničně činným zaměstnancům.³³ Obdobným příkladem s ohledem na právnické osoby může být situace, kdy je mateřské obchodní společnosti odmítnuta možnost odpočtu daňové ztráty generované dceřinými společnostmi z toho důvodu, že matka má sídlo v jiném členském státě než dcery.³⁴

Tři definiční znaky této kategorie aplikovatelnosti unijního práva na vnitrostátní situace stojí za zmínku: ekonomická dimenze sporu či právního vztahu, jeho přeshraniční charakter a opět otázka užší vazby mezi původním ustanovením práva EU/základní svobodou a jeho údajným vnitrostátním omezením.

První a druhý prvek či charakteristika jsou do určité míry spjatý. Vycházejí z náhledu, že unijní právo je právem regulujícím přeshraniční ekonomické vztahy. Proto také každý, kdo se chce před vnitrostátními orgány dovolávat rozporu práva členského státu s právem EU, by měl být sám ekonomicky a/nebo přeshraničně činný.

Podobná logika měla své opodstatnění a reálný základ především ve starších předpisech práva ES. Ty omezovaly svoji působnost na jedince reálně vykonávající některou ze základních ekonomických svobod. Práva a povinnosti příslušely primárně ekonomicky činným jedincům, kteří museli reálně využít některou ze svobod zaručených právem ES. Pokud podobné předpisy dopadaly na osoby další, šlo o práva odvozená skrze osobu ekonomicky činnou. Osoby migrující mezi

členskými státy, které nebyly samy ekonomicky činné, měly dovozovat svá případná práva skrze ekonomicky činnou osobu třetí – migrujícího pracovníka.

Oba tyto znaky nicméně v novější judikatuře Soudního dvora oslabují, s ohledem na svobodu pohybu osob především s masivním nástupem občanství Unie. Kupř. v nedávném přelomovém rozhodnutí ve věci *Ruiz-Zambrano*³⁵ přiznal Soudní dvůr ochranu plynoucí přímo z občanství Unie zakotveného ve Smlouvě (o fungování EU) nezletilým dětem, které měly belgické státní občanství a které nebyly ani ekonomicky činné, ani se za svůj život z Belgie nikam nehnuły.³⁶ Z podobných premis vychází také novější judikatura ve věcech studentské mobility³⁷ či judikatura týkající se otázek osobního statutu občanů Unie.³⁸ Rozhodně však není pravdou, že by v těchto a dalších oblastech podmínky ekonomické aktivity a přeshraniční dimenze sporu již nebyly vůbec relevantní. Pouze postupně oslabují.

Obdobně jako v případech provádění unijních závazků, i v případě potenciálních konfliktů hraje roli blízkost či úzká vazba mezi vnitrostátním právem dopadajícím na spor či posuzovanou právní situaci a ustanovením práva EU. Klíčová otázka je však konstruována mírně odlišně: Představuje namítané vnitrostátní pravidlo skutečně *reálnou a přímou překážku* výkonu některé ze svobod zaručených právem EU? Anebo se jedná o překážku vzdálenou, nepřímou, která může mařit výkon základní svobody pouze dosti zprostředkovaně, pokud vůbec?

Vymezení toho, co bude Soudní dvůr ve své judikatuře vnímat ještě jako reálnou a přímou překážku, a tím pádem v rámci práva EU, a co již bude mimo, bývá v praxi dosti obtížné. Navíc se jedná o pohyblivý terč, který se časem mění. Především v dřívější judikatuře byl v rámci dotváření vnitřního trhu Soudní dvůr připraven akceptovat i velice nepřímá omezení, jejichž dopad na svobodu pohybu mohl být hodně diskutabilní. Necháme-li stranou expanzivní judikaturu 70. let,³⁹ i koncem 90. let byl Soudní dvůr připraven akceptovat,⁴⁰ že kupř. samotná existence tzv. „zlatých akcií“ představuje překážku svobody usazování/svobody pohybu kapitálu. Existence zlatých akcií totiž *může* odradit investora z jiného členského státu nakupovat akcie dané cílové společnosti. Investor ví, že i když jich nakoupí většinu, nikdy nebude mít možnost plně ovládnout cílovou společnost. Slovo „*může*“ je zdůrazněno záměrně: argumentace Soudního dvora se v podobných kauzách totiž vskutku omezuje na axiomatické postulování potenciálu bez jakéhokoliv ověřování reálného dopadu. Konečně jednou vyslovený zákaz zlatých akcií má pochopitelně dopad na všechny investory, včetně investorů z daných členských států. Podobným způsobem může z potenciality omezení svobodného pohybu kapitálu profitovat i v úvodu představená hradecká akciová společnost Kloaka při zamýšleném nákupu kontrolního balíku akcií v hypotetických Chrudimských vodovodech a kanalizacích.

Přibližně v poslední dekádě je však možné tvrdit, že přístup Soudního dvora přestal být tak expanzivní. Již nebývá akceptován řetězec nepřímých následků či kauzalit. Hypotetické, vzdálené odrazení se nezdá být postačující k odůvodnění aplikovatelnosti práva EU v konfliktních scénářích s právem vnitrostátním. Proto kupř. zákaz veřejného vyobrazování hvězdy a kladiva, stejně jako jiných symbolů totalitarismu, v jednom členském státě není nepřímým omezením svobody pohybu pracovníků z jiného členského státu, byť by i nakrásně hypoteticky mohl odradit migraci italských dělníků do Maďarska.⁴¹ Stejně tak znehodnocování slovenských pozemků v důsledku umístění elektrifikačních zařízení není nepřímým omezením svobody usazování, byť by v důsledku mohl mít slovenský vlastník dané nemovitosti problém pozemek za rozumnou cenu prodat a následně se přestěhovat za prací do jiného členského státu.⁴² Nejnověji pak ani sebrání bodů na řidičském průkazu bez možnosti soudního přezkumu bulharskému řidiči, který naboural jiné auto na parkovišti před supermarketem v Sofii, se nedostane do právního rámce Unie, a to ani tehdy, kdyby stejný řidič namítal, že bez řidičského oprávnění nebude moci cestovat za prací do jiného členského státu.⁴³

III. Zobecnění a závěr: proměny rozsahu aplikovatelnosti unijního práva na vnitrostátní spory a role právního zástupce

Vnitrostátní spor se nalézá v rámci práva EU nejenom v okamžiku, kdy orgány členského státu přímo a samostatně aplikují unijní předpis. Unijní právo je aplikovatelné také tehdy, pokud v dané věci aplikovatelný vnitrostátní předpis provádí předpis unijní anebo pokud se vnitrostátní předpis dostává do kolize s právem EU. Aplikovatelnost práva EU v podobných případech znamená nejenom zohlednění ustanovení předmětného předpisu unijního práva, ale aplikaci „celého balíčku“ unijního práva, včetně jeho systémových vlastností a principů. V souladu s čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv EU pak s sebou přináší také aplikovatelnost unijního katalogu základních práv.

Z výše podaného výkladu je patrné, že „tradiční“ atributy definice „unijního“ prvku v případě vnitrostátní aplikace práva EU slábnou. Postupně slábnou či naprosto odpadá požadavek ekonomického charakteru upravovaného vztahu, stejně jako požadavek přeshraniční mobility. Tento vývoj je pochopitelný s ohledem na postupné rozšiřování věcného aplikačního rámce Smluv a také nárůst sekundární legislativy na ně navazující. Přibývají nové oblasti společných politik Unie, které jí dávají nové kompetence. Ty již nejsou omezeny především na otázky hospodářské regulace vnitřního trhu či soutěže na něm. Pokud Unie uskutečňuje i další, kupř. sociální, kulturní či ekologické cíle, pak pro jejich realizaci již není ekonomický charakter činnosti klíčový. Snad právě naopak: sociální, kulturní či ekologické a jiné cíle a hodnoty často ekonomický element buď negují, či jej alespoň výrazně omezují.

Naproti tomu však stoupá význam požadavku blízkosti mezi unijní a vnitrostátní úpravou. V jistém ohledu jde také o vývoj logický: pokud předchozí definiční podmínky ekonomické povahy s přeshraničním prvkem slábnou, či dokonce odpadají, nabývá požadavek úzkého vztahu na významu coby vlastně jediné smysluplné omezení dosahu unijního práva do práva vnitrostátního. Vzestup tohoto definičního prvku tak přichází společně s jistou „sebeomezující“ se fází v judikatuře Soudního dvora, kdy, zdá se, není příliš přáno výraznějším expanzím do (zdánlivých či skutečných) kompetencí členských států.

(Re)definice podmínky blízkosti mezi unijní a vnitrostátní úpravou pro definici aplikačního rámce unijního práva v právních řádech členských států byla konečně oživena s nabytím platnosti Lisabonské smlouvy. Jak známo, Lisabonská smlouva pozvedla Listinu základních práv EU na úroveň primárního práva. Čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv EU omezuje její aplikovatelnost v rámci členských států na situace, ve kterých členské státy *uplatňují právo EU*. Neurčitý právní pojem „uplatňování práva EU“, mezi kterým existují v rámci jednotlivých jazykových verzí navíc významné rozdíly,⁴⁴ rozhodně neuklidnil kritiky. Ti se již delší dobu domnívají,⁴⁵ že využití základních práv ze strany Soudního dvora a jejich povýšení v období před Lisabonskou smlouvou na obecné principy unijního práva bylo pouhým nástrojem pro expanzi do autonomie členských států a rozšíření aplikovatelnosti práva EU v členských státech. V již několikrát citovaném rozsudku *Fransson* Soudní dvůr nicméně zdůraznil, že „uplatňovat“ právo EU ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv EU má a bude znamenat totéž, co to znamenalo doposud v judikatuře Soudního dvora, reflektované mimo jiné také ve Vysvětleních k čl. 51 Listiny, stejně jako podtržené na několika místech v primárním právu.⁴⁶ Skutečnost, že se Listina základních práv EU stala součástí primárního práva, by tak rozhodně neměla zakládat jakoukoliv obecnou lidsko-právní pravomoc Unie.⁴⁷

Aplikační rozsah unijního práva má proto zůstat stejný jako doposud. Napříště se na něj pouze „roubuje“ požadavek respektu základních práv stanovených primárním právem a nikoliv pouze judikaturou Soudního dvora, jak tomu bylo před Lisabonskou smlouvou.

Tvrzení, že „vše zůstává stejné“, pochopitelně nevylučuje, že vše zůstává stejně mlhavé. Jakékoliv dělení mezi systémy bývá nutně pohyblivé a mnohdy neurčité. V právu bývá často vymezeno za pomoci neurčitých právních pojmů, což předvídatelnosti a jasnosti nepřidává. Způsob vymezení aplikovatelnosti unijního práva ve vnitrostátních sporech však vnitrostátní právníky irituje svojí nahodilostí, která nedbá vnitrostátních systematik, dělení a řádu. Problém je v odlišné logice. Vnitrostátní kodexy, předpisy či obecné klasifikace právních odvětví v rámci členských států jsou stavěny na děleních systémových a pojmových, především tedy v germánské právní tradici, do které lze zahrnout také české právo. Hranice mají být vymezeny abstraktně a jejich aplikace na konkrétní případ je deduktivní. Příkladem podobné dělicí hranice může být pojmové dělení na soukromá a veřejná (subjektivní) práva, jako je tomu v případě sporů o příslušnost mezi civilními a správními soudy.⁴⁸ Konkrétní spor a jeho pozadí jsou následně deduktivně podřazeny pod abstraktní pojem a na tomto základě je rozhodnuto ve sporu o příslušnost.⁴⁹

Naproti tomu logika aplikovatelnosti unijního práva na vnitrostátní úrovni v případě provádění unijního práva či konfliktu s ním je funkční, utilitární. Odvíjí se od konkrétního případu, jeho skutkového pozadí. Jeho hodnocení je pak spíše induktivní: cokoli, co realizuje unijní právo na vnitrostátní úrovni a není příliš daleko od samotného unijního závazku, může v konkrétní kauze spadnout do množiny „aplikační rámec práva EU“.

Oba typy dělení mají určitou, byť naprosto odlišnou logiku. K frustraci řady vnitrostátních právníků může docházet v okamžiku, kdy si neuvědomí tuto odlišnou logiku v přístupu unijního práva. Namísto toho pak hledají, po vzoru existujících vnitrostátních pojmových dělení, obdobné obecné pojmové kategorie v rámci vnitrostátní aplikace unijního práva. Ty však nenalézají, což může vést k rozladění ohledně unijního práva jako takového a absence jeho systematiky. Problém byl nicméně v nekorektním úvodním zadání.

Co z výše uvedeného přehledu konečně plyne pro účastníka správního či soudního řízení před českými orgány? Za prvé

je zjevné, že vymezení aplikačního rámce unijního práva před vnitrostátními orgány a soudy zůstává jenom přibližné. Může tedy být v konkrétním případě předmětem sporu, jehož konečný výsledek závisí pouze na kvalitě podané argumentace, doprovázené mírnou dávkou fantazie. Za druhé, postup, jakým lze dostat určitý spor či právní vztah do aplikačního rámce práva EU, pokud to svědčí argumentu účastníka řízení, byl naznačen výše. Pokud se nejedná o přímou vnitrostátní aplikaci bezprostředně použitelných unijních předpisů, kde aplikovatelnost unijního práva nebude zpravidla předmětem sporu, pak se účastník musí pokusit „zavést“ daný vnitrostátní spor na nějaký předobraz práva EU, který se nalézá od vnitrostátního aplikovatelného předpisu v rozumné vzdálenosti. Alternativně může zkoušet „vyrobit“ spor či rozpor s právem EU, který může být i mírně hypotetický či zdánlivý. Především s ohledem na základní svobody práva EU a dokončování vnitřního trhu Soudnímu dvoru zpravidla postačuje pouze možnost ohrožení či omezení přístupu na trh. Její reálné využití v konkrétní kauze není dokazováno. Na druhou stranu je však patrné, že tato „vrátka“ se v novější judikatuře Soudního dvora poněkud přivřela. Zdlouhavé řetězce hypotetické kauzality omezení či nepřímé překážky svobody pohybu již patrně nebudou postačovat. Na třetí stranu je ale také pravda, že drobné přivření na místě, kde předtím vůbec žádná vrata nebyla, v realitě znamená stále ještě otevřeno dokořán. n

Poznámky pod čarou:

- * Autor je profesorem evropského práva na College of Europe v Bruggách a vědeckým pracovníkem Institutu evropského a srovnávacího práva Univerzity v Oxfordu. Původní verze tohoto příspěvku byla přednesena na XXI. Karlovarských právnických dnech.
- 1 Případně také vzít v potaz další principy vnitrostátní aplikace unijního práva, jako třeba povinnost souladného výkladu, odpovědnost za škodu pro porušení práva EU apod. Blíže viz *Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J.* Vnitrostátní aplikace práva EU. Praha: C. H. Beck, 2011.
 - 2 Ostatně podobně jako v rámci justiční či správní aproximace s právem EU v období před českým přistoupením k EU, kdy právo EU bylo vlastně vhodným argumentem srovnávacím. Blíže viz tamtéž, s. 566 a násl. Obecně k podobnému typu srovnání viz *Bobek, M.* *Comparative Reasoning in European Supreme Courts.* Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 25 a násl., 165 a násl.
 - 3 Z diskuse z poslední doby srov. např. *Barnard, C., Odudu, O. (eds.)* *The Outer Limits of European Law.* Oxford: Hart, 2009; či *Micklitz, H.-W., de Witte, B. (eds.)* *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States.* Cambridge: Intersentia, 2012.
 - 4 Nařízení č. 1408/71 ze dne 14. 6. 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (Úř. věst. L 149/2 ze dne 5. 7. 1971; v češtině ZV Úř. věst., k. 5, sv. 1, s. 35).
 - 5 Miroslav Knob tento názor ÚS vtípně a trefně glosuje v úvodní větě své anotace předmětného nálezu ÚS: „*Díváte se na čtverec, oznámilo plénum Ústavního soudu a ukázalo na krychli.*“ In *Knob, M.* Další pokračování ságy slovenských důchodů před Ústavním soudem. *Soudní rozhledy*, 2012, č. 4, s. 127.
 - 6 K této otázce v podrobnostech viz dále, III. část tohoto článku.
 - 7 Podmínka přinejmenším zbytkové racionality a smysluplnosti regulace mezi tyto minimální požadavky bohužel nepatří.
 - 8 Čl. 4 odst. 1 a čl. 5 odst. 1 SEU ve spojení s výčty čl. 2–6 SFEU. V češtině však nepanuje úplná terminologická jednotnost, zda se na EU přenáší pravomoc či působnost. Blíže viz rozbor učiněný v *Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J.*, op. cit. sub 1, s. 429 a násl.
 - 9 Tuto logiku ostatně reflektuje také čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv EU, který předvidá, že „*ustanovení Listiny jsou určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie*“ [tedy bez ohledu na typ činnosti, jde o *institucionální* definici], „*a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie*“ [zde jde o definici *funkční*].
 - 10 První pokus o obecné formulování abstraktního testu učinil patrně generální advokát Cruz Villalón ve svém stanovisku z 12. 6. 2012 ve věci C-617/10, *Fransson*, zatím nepublikováno.
 - 11 Dále uvedené tři kategorie nemusí pokrývat beze zbytku celý prostor. Jedná se nicméně o situace nejvýznamnější a kvantitativně nejčastější. Z dalších zde neprobíraných potenciálních situací vnitrostátní aplikace (či přinejmenším výrazného zohledňování) práva EU lze zmínit kupř. jednostranné rozšíření vnitrostátního aplikačního rámce (věcné či osobní působnosti konkrétního předpisu práva EU) členským státem i na situace, které původní právní předpis práva EU sám neupravuje. Srov. v tomto ohledu především linii judikatury začínající rozsudkem SDEU z 18. 10. 1990, *Dzodzi*, C-297/88 a C-197/89, Recueil, s. I-3763, a pokračující kauzami, jako jsou rozsudky ze 17. 6. 1997, *Leur-Bloem*, C-28/95, Recueil, s. I-4161; z 11. 12. 2007, *ETI*, C280/06, Sb. rozh., s. I-10893, či nověji ze 7. 7. 2011, *Agafit,ei a další*, C-310/10, zatím nepublikován. Další (dosti podivnou) výjimkou představuje „incidenční“ přelití porušení práva EU (notifikační povinnosti) do soukromoprávního vztahu po vzoru rozsudku z 30. 4. 1996, *CIA Security International SA*, C-194/94, Recueil, s. I-2201, tedy nakořím je tato linie judikatury ještě aktuální a nakořím ji nelze podřadit pod obecný scénář rozporu vnitrostátního práva s právem unijním (rozebíráno dále v části II.2).
 - 12 Nařízení č. 2658/87 ze dne 23. 7. 1987 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku (Úř. věst. L 256/1 ze dne 7. 9. 1987; v češtině ZV Úř. věst., k. 2, sv. 2, s. 382) ve spojení s dalšími nařízeními Komise provádějícími sazebník.
 - 13 Nařízení č. 44/2001 ze dne 22. 12. 2000 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (Úř. věst. L 12/1 ze dne 16. 1. 2001; v češtině ZV Úř. věst., k. 19, sv. 4, s. 42).
 - 14 Tedy za předpokladu, že se vnitrostátní orgán (soud) nedomnívá, že právní předpis EU, který má na danou situaci přímo aplikovat, byl přijat za překročení pravomocí svěřených Unii (jde tedy o právní akt „vybočující“, akt „*ultra vires*“). V takovém případě je nicméně vnitrostátní soud (tedy patrně s výjimkou českého Ústavního soudu – viz výše, text k pozn. č. 4 a 5) povinen obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou týkající se platnosti daného právního předpisu EU. Viz rozsudek z 22. 10. 1987, *Foto-Frost*, 314/85, Recueil, s. 4199, shodně také např. nálezy německého Spolkového ústavního soudu z 6. 7. 2010, BVerfG, 2 BvR 2661/06, odst. 60 (<http://www.bverfg.de>).
 - 15 Řada předpisů podobného typu se vyskytuje (logicky) kupř. v rámci procesní úpravy evropské justiční spolupráce, jako např. již citované nařízení Brusel I. Tato skutečnost nepřekvapí, neboť důvodem a účelem úpravy v těchto oblastech je ošetřit výkon rozhodnutí z jiných členských států, tedy právě onen přeshraniční element. V oblasti unijního práva „hmotného“ srov. podobnou logiku např. v rámci směrnice 2004/38 ze dne 29. 4. 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (Úř. věst. L 158/77 ze dne 30. 4. 2004). Naproti tomu kupř. nařízení č. 1/2003 ze dne 16. 12. 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy (Úř. věst. L 1/1 ze dne 4. 1. 2003; v češtině ZV Úř. věst., k. 8,

- sv. 2, s. 205) se nalézá někde na půli cesty. Byť tedy formálním požadavkem aplikovatelnosti tohoto nařízení, stejně jako unijního „hmotného“ práva hospodářské soutěže je „ovlivnění obchodu mezi členskými státy“ (dnes čl. 101 a 102 SFEU), v praxi nebývá tato podmínka skutečně (empiricky) zkoumána.
- 16 S ohledem na pohlaví coby diskriminační důvod viz směrnici 76/207 ze dne 9. 2. 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky (Úř. věst. L 39/40 ze dne 14. 2. 1976; v češtině ZV Úř. věst., k. 5, sv. 1, s. 187), dnes nahrazenou směrnicí 2006/54 ze dne 5. 7. 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (Úř. věst. L 204/23 ze dne 26. 7. 2006).
- 17 Viz především směrnici 93/13 ze dne 5. 4. 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách (Úř. věst. L 95/29 ze dne 21. 4. 1993; v češtině ZV Úř. věst., k. 15, sv. 2, s. 288).
- 18 Srov. směrnici 2006/112 ze dne 28. 11. 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty (Úř. věst. L 347/1 ze dne 11. 12. 2006). Proto také spor o to, zda úklid společných prostor v nájemních bytech v severních Čechách podléhá DPH, který probíhá mezi českou společností s ručením omezeným a českou daňovou správou, se nalézá v rámci práva EU – viz rozsudek z 11. 6. 2009, *RLRE Tellmer Property sro*, C-572/07, Sb. rozh., s. I-4983.
- 19 Viz výše, pozn. č. 1.
- 20 Zde nejsou myšleny situace, kdy se členský stát snaží svalit politickou odpovědnost za vlastní nepopulární opatření na Unii tím, že „vpašuje“ určité ustanovení do transpozičního předpisu s argumentem „Chce to Brusel“. „Brusel“ to sice chtít vůbec nemusí, ale kdo by to už ověřoval. Zde jsou myšleny naopak situace, ve kterých se členský stát skutečně v dobré vůli snaží, nicméně výrazně přesáhne věcný, osobní, funkční či jiný rámec unijního závazku.
- 21 Zákon č. 280/2009 Sb.
- 22 O incidenčním či nepřímém přesahu v konkrétních případech kolize vnitrostátního a unijního práva, v jehož rámci se mohou i vybrané otázky přímého zdanění dostat do právního rámce práva EU, je řeč dále v části II.2.
- 23 Stanovisko z 12. 6. 2012 ve věci C-617/10, *Fransson*, zatím nepublikováno.
- 24 Tamtéž, bod 61.
- 25 Čl. 2 b) ve spojení s čl. 4 rozhodnutí č. 2007/436 ze dne 7. 6. 2007 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (Úř. věst. L 163/17 ze dne 23. 6. 2007).
- 26 Rozsudek ve věci *Fransson*, body 25–28.
- 27 Stanovisko ve věci *Fransson*, body 25–46, ve kterých generální advokát kritizoval právě absenci srozumitelného obecného testu v dosavadní judikatuře.
- 28 Analogicky ke skutkovým okolnostem v rozsudku z 29. 4. 1999, *Ciola*, C-224/97, Recueil, s. I-2517.
- 29 Analogicky k rozsudku z 3. 12. 1998, *Bluhme*, C-67/97, Recueil, s. I-8033.
- 30 Rozsudek z 16. 6. 1998, *Lemmens*, C-226/97, Recueil, s. I-3711.
- 31 Rozsudky z 26. 10. 1999, *Sirdar*, C-273/97, Recueil, s. I-7403; či z 11. 1. 2000, *Kreil*, C-285/98, Recueil, s. I-69.
- 32 K pojmu viz blíže *Bobek, M., Boučková, P., Kühn, Z. (eds.) Rovnost a diskriminace*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 52 a násl.
- 33 Rozsudek ze 14. 2. 1995, *Schumacker*, C-279/93, Recueil, s. I-225.
- 34 Rozsudek z 13. 12. 2005, *Marks & Spencer plc*, C-446/03, Sb. rozh., s. I-10837.
- 35 Rozsudek z 8. 3. 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, Sb. rozh., s. I-1177.
- 36 Nověji a z navazující judikatury pak rozsudky z 5. 5. 2011, *McCarthy*, C-434/09, Sb. rozh., s. I-3375; z 15. 11. 2011, *Dereci a další*, C-256/11, zatím nepublikován; či z 8. 11. 2012, *Iida*, C-40/11, zatím nepublikován.
- 37 Student sám nebývá ekonomicky činný. Lze nicméně pochopitelně tvrdit, že i studentské vzdělávání je vlastně formou předstupně a přípravy pro následnou ekonomickou činnost v daném členském státě (student, který bude mít přístup ke vzdělání v určitém členském státě, tam může následně zůstat a být ekonomicky činný), čímž by zůstal do jisté míry zachován ekonomický aspekt studentské mobility. Podobná argumentace však pochopitelně oslabuje požadavek přímé ekonomické činnosti. Z judikatury viz např. rozsudky z 13. 4. 2010, *Bressol a ostatní*, C-73/08, Sb. rozh., s. I-2735; z 18. 11. 2008, *Förster*, C-158/07, Sb. rozh., s. I-8507; či z 15. 3. 2005, *Bidar*, C-209/03, Sb. rozh., s. I-2119.
- 38 Srov. např. rozsudky z 22. 12. 2010, *Sayn-Wittgenstein*, C-208/09, Sb. rozh., s. I-13693; nebo z 12. 5. 2011, *Runevič-Vardyn*, C-391/09, Sb. rozh., s. I-3787.
- 39 Srov. kupř. rozsudek z 11. 7. 1974, *Dassonville*, 8/74, Recueil, s. 837, který měl ambici zachytit všechna vnitrostátní opatření, která mohou přímo či nepřímo, skutečně či potenciálně bránit obchodu mezi členskými státy.
- 40 V sérii žalob Komise proti členským státům, které existenci zlatých akcií zakotvovaly v případech privatizovaných klíčových podniků – viz např. *Komise proti Itálii* (C-58/99); *Komise proti Francii* (C-483/99); *Komise proti Belgii* (C-503/99); *Komise proti Spojenému království* (C-98/01); *Komise proti Španělsku* (C-463/00). S ohledem na ČR srov. usnesení ÚS z 21. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 19/04 (Soudní rozhledy, 2006, č. 5, s. 173).
- 41 Argument vznesený žalobcem v usnesení z 6. 10. 2005, *Vajnai*, C-328/04, Sb. rozh., s. I-8577 (Soudní rozhledy, 2005, č. 12, s. 475).
- 42 Usnesení z 25. 1. 2007, *Koval'ský*, C-302/06, Sb. rozh., s. I-11 (Soudní rozhledy, 2007, č. 10, s. 403).
- 43 Rozsudek ze 7. 6. 2012, *Vinkov*, C-27/11, zatím nepublikován.
- 44 Anglická verze čl. 51 odst. 1 Listiny mluví o „*implementation*“, francouzská o „*mise en œuvre*“, německá o „*Durchführung*“. Lze říci, že české „*uplatňování*“ je významově nejširší, tedy rozhodně širší než pojmy „implementace“, „realizace“ či „provádění“, které by všechny významově směřovaly pouze k přímému provádění legislativních závazků plynoucích pro členské státy z práva EU, tedy scénářům diskutovaným výše v části II.1.
- 45 V podrobnostech *Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J.*, op. cit. sub 1, s. 349 a násl.
- 46 Rozsudek ve věci *Fransson*, bod 20.
- 47 Pro opačný a dosti radikální akademický návrh z poslední doby viz *von Bogdandy, A. a další Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States*. *Common Market Law Review*, 2012, 49, 489.
- 48 Srov. zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, a rozhodování zvláštního senátu při Nejvyšším správním

soudu, který byl tímto zákonem povolán v život.

- 49 Na druhou stranu je nicméně pravdou, že i ve vnitrostátních právních řádech bývá na některých hranicích rovněž trvalý chaos, který se brání srozumitelnému systémovému dělení. Stačí vzpomenout nesourodý konglomerát podmínek, výjimek a kazuistiky obsažený v § 261 ObchZ, který se rovněž brání pojmovému či systémovému zobecnění.



Copyright © 2009 - 2013, Nakladatelství C. H. Beck