

**PRÁVNICKÁ FAKULTA MASARYKOVY UNIVERSITY V BRNĚ
KATEDRA MEZINÁRODNÍHO A EVROPSKÉHO PRÁVA**

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Praxe řízení o porušení povinnosti vůči novým členským státům

TEREZA HÁKOVÁ

2007

Prohlašuji tímto, že jsem diplomovou práci na téma Praxe řízení pro porušení povinnosti vůči novým členským státům vypracovala sama a uvedla jsem všechny použité prameny.

.....

Ráda bych na tomto místě poděkovala JUDr. Filipu Křepelkovi, Ph.D., za cenné podněty a vedení práce, JUDr. Aleně Jermářové za odbornou konzultaci a poskytnuté materiály, v neposlední řadě mým rodičům za to, že mě po celou dobu studia podporovali a Pasinkovi za trpělivost.

OBSAH

<u>1. Úvod</u>	6
<u>2. Obecné znaky řízení o porušení povinnosti členského státu</u>	8
<u>2.1. Právní rámec</u>	8
<u>2.1.1. Vymezení dle Smlouvy o založení Evropského společenství</u>	8
<u>2.1.2. Ustanovení ostatních zakládacích smluv</u>	9
<u>2.1.3. Ústava pro Evropu</u>	9
<u>2.2. Povaha řízení o porušení povinnosti</u>	10
<u>2.2.1. Cíl řízení</u>	10
<u>2.2.2. Povaha řízení</u>	10
<u>2.2.3. Charakter porušených norem</u>	11
<u>2.2.4. Způsob jednání porušujícího povinnosti</u>	12
<u>2.3. Odpovědnost za porušení povinnosti</u>	13
<u>2.3.1. Povaha odpovědnosti a liberační důvody</u>	13
<u>2.3.2. Odpovědnost za jednání jednotlivých institucí státu</u>	13
<u>2.3.3. Vznik škody jako podmínka odpovědnosti</u>	14
<u>3. Jednotlivá stádia řízení o porušení povinnosti</u>	15
<u>3.1. Předsporná (administrativní) fáze</u>	15
<u>3.1.1. Postavení Komise</u>	15
<u>3.1.2. Neformální fáze</u>	16
<u>3.1.3. Úřední fáze</u>	17
<u>3.2. Fáze sporného řízení před ESD (fáze justiční)</u>	19
<u>3.2.1. Podání žaloby k ESD a její podmínky</u>	19
<u>3.2.2. Průběh řízení</u>	19
<u>3.2.3. Účinek rozsudku a jeho plnění</u>	20
<u>3.3. Fáze sankční</u>	21
<u>3.3.1. Průběh řízení a způsob uložení pokuty</u>	21
<u>3.3.2. Cíl řízení</u>	22
<u>3.4. Zvláštní postupy v řízení o porušení povinnosti</u>	22
<u>3.4.1. Jiný členský stát v roli žalobce</u>	22
<u>3.4.2. Zjednodušené postupy v řízení o porušení Smlouvy</u>	23
<u>4. Praxe řízení před Komisí</u>	25
<u>4.1. Komise jako orgán EU a její úloha v řízení o porušení smlouvy</u>	25
<u>4.2. Způsoby zjišťování porušení práva</u>	26
<u>4.2.1. Zdroje informací o případném porušení</u>	26

4.2.2. Stížnosti jednotlivců na jednání státu	27
4.2.3. Zjišťování porušování práva Komisí	28
4.2.4. Oznámování opatření přijatých k provedení směrnice	29
4.3. Řízení vedená Komisí	29
4.3.1. Druhy řízení a jejich předmět	29
4.3.2. Informace o průběhu řízení	30
4.3.3. Délka řízení	31
4.3.4. Opatření ke zlepšování aplikace práva Společenství	31
4.3.5. Síť SOLVIT	32
4.4. Úspěšnost provádění směrnic týkajících se vnitřního trhu	33
4.4.1. Výsledkové tabulky vnitřního trhu	33
4.4.2. První zpráva	34
4.4.3. Další vývoj	35
4.4.4. Aktuální situace	36
4.5. Řízení vůči novým členským státům	37
4.5.1. Situace před přistoupením	37
4.5.2. Výsledkové tabulky vnitřního trhu	38
4.5.3. Aktuální situace	40
4.5.4. Řízení zahájená Komisí vůči novým členským státům	42
4.5.5. Tolerance vůči novým členům EU?	43
<u>5. Praxe řízení probíhajících u Soudního dvora</u>.....	45
5.1. Postavení a činnost ESD v řízení o porušení povinnosti členského státu	45
5.1.1. Pozice Evropského soudního dvora	45
5.1.2. Počet vedených řízení	46
5.1.3. Druhé řízení před ESD a ukládání pokut	47
5.2. Klíčové rozsudky ESD	50
5.2.1. Řízení, v nichž došlo k uložení sankce	50
5.2.2. Rozsudky týkající se odpovědnosti členského státu	51
5.3. Řízení proti novým členským státům	53
5.3.1. Případy, ve kterých byla podána žaloba	53
5.3.2. Rozsudky vůči novým členským státům	55
<u>6. Řízení o porušení povinnosti vůči ČR</u>	57
6.1. Organizační zajištění	57
6.1.1. Odbor komunitárního práva Ministerstva zahraničních věcí ČR (OKP MZV ČR)	57

6.1.2. Odbor kompatibility Úřadu vlády ČR (OKOM)	57
6.1.3. ISAP	58
6.2. Postup ČR v řízení o porušení Smlouvy	58
6.2.1. Přijímání legislativy Společenství	58
6.2.2. Průběh řízení	59
6.2.3. Počet řízení a jejich předmět	60
6.3. První řízení před ESD	61
6.3.1. Podané žaloby	61
6.3.2. Rozsudky	62
<u>7. Efektivita řízení o porušení povinnosti ve srovnání s jinými způsoby řešení</u>	63
7.1. Systémové vlastnosti práva ES	63
7.1.1. Přímý účinek komunitárního práva	63
7.1.2. Přednost komunitárního práva	64
7.2. Další způsoby řešení chybějící implementace komunitárního práva členskými státy	65
7.2.1. Vnitrostátní soudy	65
7.2.2. Předběžná otázka	66
7.3. Účinnost řízení o porušení povinnosti	66
<u>8. Závěr</u>	68
<u>9. Literatura</u>	71
9.1. Knižní publikace, články, zprávy Komise	71
9.2. Předpisy	75
9.3. Judikatura	76
9.4. Internetové zdroje	77
9.5. Jiné	77
<u>10. Resumé</u>	78

1. Úvod

Je tomu již skoro tři roky, co se Česká republika stala členem Evropského společenství a Evropské unie¹ a tím přenesla pravomoc řízení určitých vymezených oblastí na orgány Evropského společenství, které má zvláštní, nadnárodní (supranacionální) charakter. K tomu, aby bylo zajištěno, že politiky Společenství, které mu byly členskými státy svěřeny, jsou efektivně naplňovány a mají kýžený účinek, je nutná nejen kvalitní legislativa tvořená orgány ES, ale je také potřebné zajistit kontrolu samotné aplikace v jednotlivých státech Společenství. Jak konstatovala již Bílá kniha o přípravě přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie², vliv evropského práva závislí na vůli a schopnosti členských států zaručit, že je transponováno efektivně, plně a včas.

Ke kontrole toho, jak je komunitární právo dodržováno a aplikováno v jednotlivých členských státech, byla zakládajícími smlouvami³ zmocněna Evropská komise, která také tuto činnost prostřednictvím řízení o porušení povinnosti ve spolupráci s Evropským soudním dvorem vykonává. Jedná se o vícestupňové řízení, jehož hlavním cílem je donutit členský stát, který komunitární právo nějakým způsobem porušil, k nápravě a jednání v souladu s předmětnou normou či ustanovením Smlouvy o založení Evropského společenství (dále SES či Smlouva).

Jak toto řízení probíhá? Jak často je Evropskou komisí zahajováno a jaké jsou jeho důsledky? A jak jedná v takových situacích Česká republika? Tyto a mnoho dalších otázek si budu klást ve své diplomové práci.

¹ Pojmy Evropské Společenství (ES) a Evropská Unie (EU) se zvláště laickou veřejností často používají promiskue, jedná se však o pojmy odlišné. EU je zastřešujícím uskupením, které v sobě zahrnuje vedle nadnárodních ES také mezivládní oblasti spolupráce (tzv. druhý a třetí pilíř). EU také nemá, na rozdíl od ES, právní subjektivitu.

² Bílé knihy Komise jsou dokumenty, které obsahují návrhy na činnost Společenství v určité oblasti. V některých případech Bílá kniha následuje po vydání Zelené knihy, jejímž cílem je zahájit proces konzultací o daném tématu. Po schválení Radou se z ní může stát akční program. Má pro členské státy pouze doporučující povahu, je nezávazným dokumentem.

³ Tzv. Římské smlouvy: Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství a Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii.

Práce je členěna do několika kapitol. V těch úvodních se budu věnovat především objasnění základních pravidel a postupu v řízení o porušení Smlouvy. Dále zaměřím svou pozornost na praktickou činnost Evropské komise a Evropského soudního dvora, budu zkoumat jakým způsobem je před těmito orgány řízení vedeno, jak často k němu dochází, z jakých důvodů apod. Podaří-li se mi získat potřebné informace, ráda bych se zaměřila především na to, jak si v této situaci stojí „nové“ členské státy,⁴ a z nich přirozeně nejvíce prostoru bude dáno České republice, které bude věnována samostatná kapitola. Zamýšlet se budu i nad samotnou efektivitou tohoto řízení ve srovnání s jinými způsoby nápravy stavu, kdy došlo k porušení komunitárního práva a fyzické a právnické osoby tak mají značně ztíženou možnost dovolat se práv, které jim Evropské společenství (dále také ES či Společenství) zaručuje. Dozorčí žaloba, jak se také tomuto řízení říká, není totiž přirozeně jediným kontrolním mechanismem využitelným v takové situaci.

Cílem práce je tedy podrobný popis řízení o porušení Smlouvy podle článků 226-228 Smlouvy o založení Evropského společenství, jeho praxe a to především vůči novým členským státům ES.

Při psaní práce budu vycházet jak z českých, tak zahraničních knižních publikací, ale především (i vzhledem k tomu, že se jedná z hlediska nových členských států o problematiku dosti novou) z internetových zdrojů, tj. z dokumentů Evropské komise a Evropského soudního dvora. Ráda bych též navázala kontakt s odpovědnými osobami z Ministerstva zahraničních věcí ČR a získala od nich informace týkající se této problematiky, jelikož jak se mi zatím podařilo zjistit, jsou tyto informace z běžných zdrojů těžko dostupné.

⁴ Výraz „nové členské státy“ budu dále používat ve smyslu ustanovení článku 1 Aktu o podmínkách přistoupení, který tvoří součást Smlouvy o přistoupení České republiky a dalších zemí k Evropské unii, podle kterého se novými členskými státy rozumějí Česká republika, Estonská republika, Kyperská republika, Lotyšská republika, Litevská republika, Maďarská republika, Republika Malta, Polská republika, Republika Slovinsko a Slovenská republika.

2. Obecné znaky řízení o porušení povinnosti členského státu

2.1. Právní rámec

2.1.1. Vymezení dle Smlouvy o založení Evropského společenství

Stěžejními články, které upravují předmětné řízení, jsou čl. 226 – 228 SES:

- Čl. 226/ex-čl. 169

Má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá z této smlouvy, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat připomínky.

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

- Čl. 227/ex-čl. 170

Má-li členský stát za to, že jiný členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá z této smlouvy, může předložit věc Soudnímu dvoru.

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

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

Nevydá-li Komise takové stanovisko do tří měsíců od doby, kdy jí věc byla předložena, může být věc předložena Soudnímu dvoru bez stanoviska Komise.

- Čl. 228/ex-čl. 171

1. Shledá-li Soudní dvůr, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá z této smlouvy, je tento stát povinen učinit opatření, která splnění rozsudku Soudního dvora vyžaduje.

2. Má-li Komise za to, že dotyčný členský stát taková opatření neučinil, vydá poté, co umožnila státu předložit připomínky, odůvodněné stanovisko, uvádějící body, ve kterých dotyčný členský stát nesplnil rozsudek Soudního dvora. Neučiní-li dotyčný členský stát opatření nezbytná ke splnění rozsudku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise věc předložit Soudnímu dvoru. V takovém případě navrhne paušální pokutu nebo opakované penále ve výši, jejíž zaplacení dotyčným členským státem považuje za přiměřené okolnostem.

Zjistí-li Soudní dvůr, že dotyčný členský stát nesplnil jeho rozsudek, může mu uložit zaplacení paušální pokuty nebo penále.

Tento postup se nedotýká článku 227.⁵

2.1.2. *Ustanovení ostatních zakládacích smluv*

Řízení o porušení Smlouvy je dále upraveno článkem 88 Smlouvy o Společenství uhlí a oceli, její platnost byla omezena na 50 let a v současné době již není účinná.

Další vymezení obsahuje Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (EURATOM) a to v článku 141.⁶

Řízení o porušení smlouvy

Má – li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá z této smlouvy, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní státu podat připomínky.

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

2.1.3. *Ústava pro Evropu*

Nepovažuji za nutné na tomto místě popisovat důvody nepřijetí tohoto klíčového dokumentu, ani komentovat možné scénáře dalšího vývoje. Pouze chci poznamenat, že pokud by byla Ústava přijata tak, jak byla navržena, nepřinesla by do mechanismu dozorcí žaloby žádné zásadnější změny. Bylo by zachováno rozdělení na jednotlivé fáze a řízení by upravovaly články III-360-362. Zásadní změna by se však projevila v důsledku zrušení pilířové struktury EU, řízení by se tak vztahovalo i na současný druhý a třetí pilíř EU.

Dále by přibyl jeden odstavec, který by umožňoval urychlení ukládání finanční sankce v případech, kdy členský stát opomene informovat Komisi o implementačních opářeních, určených k provedení evropského rámcového zákona (následník směrnice).⁷

⁵Úplné znění Smlouvy o založení Evropského společenství, 1957, Celex 11957E.

⁶Úplné znění Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii, 1957, Celex 11957A.

⁷Konference zástupců vlád a členských států. Smlouva o Ústavě pro Evropu, Brusel, 29.10.2004.

2.2. Povaha řízení o porušení povinnosti

2.2.1. Cíl řízení

Smyslem celého řízení, které bude popsáno v následující kapitole, je zajištění efektivního fungování práva Evropského společenství ve všech jeho členských státech. Postup se zdá být jednoduchý a vychází z obecných právních principů: dojde-li k porušení práva, musí nastat především náprava vzniklé situace a případně i postih za nedodržení právního předpisu. Finálním cílem je tedy donutit členský stát, aby právo respektoval, vedlejším výsledkem však může být také detailnější vyjasnění celkového právního stavu v dané oblasti, která, vzhledem k tomu, že zde došlo k porušení pravidel, může být nějakým způsobem problematická. Řízení má pořádkovou, represivní funkci, a zároveň působí preventivně.

Účelem tedy není náprava majetkové újmy (pokud vůbec nějaká vznikla, protože jako taková není podmínkou odpovědnosti státu). Nutno dodat, že případné nároky z odpovědnosti za škodu musí poškození uplatnit v rámci civilního řízení o náhradě škody způsobené porušením komunitárního práva členským státem. Konstatované porušení Smlouvy však samozřejmě značně usnadňuje pozici poškozeného.

2.2.2. Povaha řízení

Řízení o porušení povinnosti je svou povahou řízení sporné, kde na jedné straně stojí Komise jako „strážkyně smluv“⁸ a na straně druhé členský stát, kterému je kladeno za vinu porušení Smlouvy.

Co se týče řízení před Soudním dvorem dle typologie soudních řízení v komunitárním soudnictví, jedná se o řízení, která mají funkci spornou a jejichž předmětem je kontrola jednání členských států.⁹ Tyto spory o porušení Smlouvy pak můžeme dále rozdělit na obecná řízení o porušení Smlouvy (tj. dle článku 226 a násl.) a zjednodušená řízení pro porušení Smlouvy (podle článků 88, 95 a 298 SES), o kterých bude dále pojednáno pouze okrajově.

Podle statistik z roku 2001 přibližně polovina (49%) ze zaznamenaných domnělých porušení dá vzniknout oficiálnímu upomínacímu dopisu, lehce nadpoloviční většina pak přešla

⁸ Srov. čl. 211 SES.

⁹ Srov. Simon, D. Komunitární právní řád. Přeložili Malíř, J., Štěrbová, M. Praha: ASPI, 2005, s. 510.

do fáze odůvodněného stanoviska a přibližně jedna pětina (21%) se dostala až před Evropský soudní dvůr (dále také ESD či Soudní dvůr).¹⁰ V literatuře bývá obecně uváděno, že k ESD se dostane přibližně 10 – 20% všech případů.¹¹

2.2.3. Charakter porušených norem

Povinnost, která byla porušena, může být stanovena jak primárním právem (což ostatně jasně vyplývá z daného výše uvedeného ustanovení), ale i právem sekundárním, jedná se tedy potom o porušení normy derivativního práva. Jedním z důvodů svědčících pro vznik této odpovědnosti je to, že porušení sekundárního právního aktu je zároveň porušením normy primárního práva, na jehož základě byl takový akt vydán. Jak ale konstatuje Týč, tato argumentace není zcela přesvědčivá a není ani příliš potřebná. Vycházíme-li totiž z formulace „povinnosti podle této smlouvy“, je zřejmé, že se nejedná jen o povinnosti přímo stanovené touto smlouvou, ale i o povinnosti, které z této smlouvy vyplývají jinak, tedy nepřímou. A to je právě případ tzv. sekundárního práva. Ze stejného důvodu se za porušení takové povinnosti bude považovat i porušení dohody mezi ES a nečlenským státem.¹² Co se týče četnosti porušení, jsou to nejčastěji právě normy sekundárního práva, kvůli kterým se toto řízení vede.

Jak známo, Soudní dvůr povýšil svými judikáty též obecné zásady komunitárního práva na úroveň obecně závazných pramenů práva a jejich dodržování je tak vynucováno. Pokud se tedy jednání týká oblasti, která spadá do působnosti komunitárního práva, je možno podat žalobu i pro porušení povinností vyplývajících z těchto obecných zásad.

Specifickým problémem je porušení článku 10 SES. Ten ukládá členským státům povinnost zdržet se všech opatření, která by mohla ohrozit dosažení cílů Smlouvy a dále povinnosti přijímat veškerá vhodná opatření k plnění závazků a také usnadňovat orgánům Společenství plnění jejich poslání. Toto ustanovení bylo dlouho dobu považováno pouze za jakousi obecnou formulaci, přesto Soudní dvůr článku 10 SES postupně přiznal právní účinek *per se*, což vedlo

¹⁰ Commission of the European Communities. Commission communication on Better monitoring of the application of Community law, COM (2002) 725 [11.12.2002], s. 3. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>.

¹¹ Srov. např. Tichý L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo, 2.vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, s. 354.

¹² Týč, V. Základy práva Evropské unie pro ekonomy. Praha: Linde, 2004, s. 103.

k tomu, že určité případy nerespektování tohoto ustanovení kvalifikoval jako samostatné druhy porušení, které mohou zakládat porušení Smlouvy. Jde zvláště o případ nedodržení povinnosti informovat Komisi, jež je členským státům uložena článkem 10 SES, který se nezpochybnitelně stal specifickým druhem porušení.¹³

Jelikož jsou samozřejmě rozsudky Evropského soudního dvora závazné, jejich neprovedení tak vlastně znamená také porušení Smlouvy.

2.2.4. Způsob jednání porušujícího povinnosti

Porušení práva může být způsobeno dvojím typem jednání:

- *omisivním*, tj. pasivním (zdržení se jednání spočívajícího například v neprovedení směrnice nebo v jiném odmítnutí plnění závazků vyplývajících z evropské legislativy),

- *komisivním*, tj. aktivním (pokud dojde k přijetí nebo aplikaci národního legislativního aktu, který je neslučitelný s komunitárním právem, či při jiném faktickém jednání porušujícím Smlouvu, popřípadě pokud takový akt již existuje a je dále zachován i přes rozpor se Smlouvou).

Již opožděné splnění komunitární povinnosti je vlastně porušením Smlouvy a i v tomto případě bývá řízení zahájováno. Dodržování lhůt stanovených ke splnění komunitárněprávních závazků všemi členskými státy je o to naléhavější, že souběžná aplikace komunitárních norem se jeví jako nutný důsledek principu jednoty společného trhu.¹⁴

Podmínkou není skutečná aplikace problematických norem vnitrostátního práva, ale Soudní dvůr sankcionuje jak skutečné, tak potencionální porušení Smlouvy. Není relevantní ani to, jestli jsou porušení častá a jaký je jejich rozsah – tzn. neuplatňuje se zde takzvaný princip *de minimis* (jde o pravidlo, které stanoví, že se někdy evropské právo nezabývá záležitostmi, které sice spadají do jeho kompetence, ale jejich rozsah je tak malý, že jsou z perspektivy ES bezvýznamné; uplatňuje se například v evropském soutěžním právu, nelze ho naopak uplatnit kromě tohoto případu u cel či omezení volného pohybu zboží, týkajícího se jen minimální části území členského státu).¹⁵

¹³ Simon, D. Komunitární právní řád. Přeložili Malíř, J., Štěrbová, M. Praha: ASPI, 2005, s. 640.

¹⁴ Simon, D. Komunitární právní řád. Přeložili Malíř, J., Štěrbová, M. Praha: ASPI, 2005, s. 643.

¹⁵ Srov. ESD [7.2.1984]. 166/82, Commission v Italian Republic.

2.3. Odpovědnost za porušení povinnosti

2.3.1. Povaha odpovědnosti a liberační důvody

Stát nemusí toto porušení sám zavinit, jedná se tedy o odpovědnost objektivní. Okolností, které mohou v určitých situacích vylučovat protiprávnost, několik v rozsudcích Soudního dvora najdeme, jedná se však o zcela výjimečné a ojedinělé případy, například pokud nebyl dostatečně upřesněn obsah povinnosti (ale i zde pouze za určitých podmínek). Jediným obecně uznávaným liberačním důvodem je nemožnost provedení komunitárního závazku.

Naopak se nelze odvolávat na to, že jiné členské státy, či dokonce instituce samy normy porušily. Odpovídalo by to sice obecným principům mezinárodního práva, ale ne povaze Společenství jako specifické instituce, jejíž charakter vyžaduje, aby aplikace norem probíhala jednotně a koordinovaně.¹⁶

Dále je vyloučen i tradiční princip zbavující odpovědnosti – námitka *vis maior*. Nelze se tudíž odvolávat například na to, že několik měsíců od voleb nemáme vládu, či na to, že politici nejsou schopni zvolit předsedu sněmovny a přijímat zákony. Jinými slovy, jak už bylo naznačeno výše, je povinností státu aplikovat správně komunitární právo, vnitrostátní záležitosti už jsou věci jiné a pro toto řízení nepodstatné.

2.3.2. Odpovědnost za jednání jednotlivých institucí státu

Jak vyplývá z judikatury, za porušení odpovídá vždy sám stát, bez ohledu na to, která jeho instituce je zavinila, a to i pokud se jedná o instituci s ústavně zaručenou autonomií. („The obligations arising from article 95 of the Treaty devolve upon states as such and the liability of a member state under article 169 arises whatever the agency of the state whose action or inaction is the cause of the failure to fulfil its obligations, even in the case of a constitutionally independent institution.“¹⁷).

Odpovídá i za jednání samostatné právnické osoby, která je státem kontrolovaná (viz případ *Buy Irish*¹⁸) a překvapivě též může být stát odpovědný za jednání fyzických či právnických osob, které jsou nezávislé na veřejné moci, a to pokud nedostatečně dohlíží na jednání

¹⁶ Srov. Simon, D. Komunitární právní řád. Přeložili Malíř, J., Štěrbová, M. Praha: ASPI, 2005, s.648 a násl.

¹⁷ ESD [5.5. 1970]. 77/69, Komise v. Belgie.

¹⁸ ESD [24.11.1982]. 249/81, Commission v Ireland (Buy Irish).

vlastních občanů, kteří mohou tímto jednáním zakládat porušení ve smyslu článku 226 SES. K tomuto závěru došel soud v případě tzv. „jahodové války“¹⁹, kdy se ocitla před Soudním dvorem Francie a byla v tomto případě odsouzena a uznána odpovědnou za to, že nezajistila volný pohyb osob tím, že nedokázala zabránit zablokování cest francouzskými zemědělci, kteří protestovali proti dovozu výrobků ze Španělska.²⁰

U států, které jsou uspořádány jako federace, odpovídá stát i za jednání jednotlivých částí federace, respektive jejich orgánů.

Složitou otázkou je, zda může odpovídat i za jednání svých soudních orgánů: silným protiargumentem je zde samozřejmě nezávislost vnitrostátních soudů. V poslední době však ESD judikoval, že i taková odpovědnost je možná, a to v případě nejvyšší soudní instance.²¹

Sankcionován je objektivní výsledek, ne to jakým způsobem se o daný stav stát přičinil, či jaká je jeho vůle. Tento subjektivní vztah však může být dle mého názoru zohledněn v samotném přístupu a způsobu jednání Komise.

2.3.3. Vznik škody jako podmínka odpovědnosti

Typickou podmínkou vzniku odpovědnosti bývá obecně vznik škody. V tomto případě však žádná konkrétní škoda vzniknout nemusí. Domnívám se, že se spíše jedná o škodu či újmu v širším smyslu, založenou na porušení komunitárního práva, kterým došlo k narušení určitých vztahů v rámci Společenství. Místo klasické újmy majetkové se zde jedná o jakousi škodu morální, které spočívá v tom, že pokud by k porušování Smlouvy docházelo ve větší míře, byla by silně narušena stabilita Společenství, vedlo by to k dezintegraci a zásadnímu narušení vztahů důvěry mezi jednotlivými státy.

¹⁹ ESD [9.12.1997]. C-265/95, Komise podporovaná Španělskem a Spojeným Královstvím v. Francie.

²⁰ Podrobnější rozbor rozsudků ESD bude proveden v kapitole věnující se jeho praktické činnosti.

²¹ Viz případ „Profesor Köbler“, kapitola 5.2.2

3. Jednotlivá stádia řízení o porušení povinnosti

3.1. Předsporná (administrativní) fáze

3.1.1. Postavení Komise

Jako administrativní orgán v tomto řízení vystupuje Komise, které výše zmíněné články dávají pravomoc řízení zahájit. Nejedná se však o obligatorní postup, protože Komisi je Smlouvou dán prostor pro úvahu, zda k řízení vůbec přistoupit. Tato diskrece je specifickým dozorčí žaloby a často také předmětem kritiky, protože dává Komisi značný prostor ke správnímu uvážení a činí tak řízení netransparentní. Pokud však k zahájení procesu došlo, je tento orgán povinen vydat později posudek a musí respektovat zásadu *audi alteram partem*, tj. musí být dána příležitost členskému státu se k věci vyjádřit.

Předmětem posuzování Komise je, zda došlo ke kvalifikovanému porušení komunitárních norem tak, jak je popsáno výše, tj. k porušení vyplývajícimu z primárních i sekundárních pramenů práva Společenství. I když však k němu dojde, je dále posuzováno, zda je vhodné či nutné řízení zahájit. Ocitáme se zde tak mimo pozitivní právo a ke slovu nepochybně přichází politika. Orgánu ES je tak zde prakticky umožněno uplatňování jiných postupů za stejné porušení Smlouvy a porušení principu vzájemné rovnosti členských států. I když Komise jasně proklamuje dodržování principu rovnosti, nelze vyloučit, že k jeho narušování výjimečně dochází. Jak uvádí de Búrca²², jsou zde pragmatické a politické důvody, proč Komise, i když má oprávnění postihovat všechna nerespektování práva, může mít vůli uplatnit politickou obezřetnost a nestíhat všechna porušení členského státu před Soudním dvorem.

Rozhodnutí Komise je vždy kolektivní, avšak je možné podrobnější zpracování daného problému delegovat na jednotlivé komisaře. Jak konstatoval ve svém judikátu ESD, fungování Komise je ovládáno principem kolegiality, založeném na stejné účasti komisařů při přijímání rozhodnutí. Tomuto principu podléhá i rozhodnutí vydat odůvodněné stanovisko či zahájit řízení před Soudním dvorem. Informace, na kterých se tato rozhodnutí zakládají, musí být

²² Craig P., de Búrca G. EU Law. Texts, Cases and Materials. 3rd Edition. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 401.

proto dostupné všem komisařům. Není však nutné, aby celé kolegium rozhodovalo o přesném znění aktů, které dávají právní moc těmto rozhodnutím („It follows from all the foregoing considerations that both the Commission's decision to issue a reasoned opinion and its decision to bring an action for a declaration of failure to fulfill obligations must be the subject of collective deliberation by the college of Commissioners. The information on which those decisions are based must therefore be available to the members of the college. It is not, however, necessary for the college itself formally to decide on the wording of the acts which give effect to those decisions and put them in final form”²³).

Z uvedeného dále jasně vyplývá, že vzhledem k chybějící výslovné povinnosti nelze na Komisi ani podat žalobu pro nečinnost. Pokud se však jiný stát domnívá, že řízení by mělo být zahájeno, může sám uplatnit postup dle článku 227 (viz. dále).

3.1.2. Neformální fáze

Toto předběžné stádium tvoří především činnost zahrnující zjišťování skutkového stavu, tj. zda někde nedochází k porušení Smlouvy a případně jakým způsobem.²⁴

Pokud se Komise domnívá, že k porušení došlo, přistoupí k takzvané žádosti o vysvětlení. Tento požadavek bývá také nazýván „*lettre pré 169*“ neboli „dopis před 169“ (podle starého číslování článků). Jedná se tedy o postup předcházející oficiálnímu jednání dle čl. 226 SES a je jím otevřen dialog se stálým zastoupením a relevantními orgány členského státu. Jedná se zde již o takzvanou polouřední fázi,²⁵ jejímž účelem je vysvětlení daného problému, umožňuje celý proces urychlit a předejít případným nedorozuměním. Nejde zde ještě o správní řízení ve vlastním slova smyslu, nýbrž o jeho přípravu. V případě zcela zjevného a vážného porušení je však možno tuto předběžnou fázi vynechat.²⁶

²³ ESD [29.9.1998]. C-191/95, Komise v. Německo.

²⁴ V některých publikacích bývá tato část řízení uváděna samostatně, někdy je zase brána jako součást fáze administrativní. Posledně jmenovaný způsob se mi jeví jako praktičtější a lépe odrážející realitu tohoto procesu.

²⁵ Srov. Simon, D. Komunitární právní řád. Přeložili Malíř, J., Štěrbová, M. Praha: ASPI, 2005, s.661.

²⁶ Týč, V., Křepelka, F., Novák, D. Soudnictví v institucionální struktuře Evropské unie. Brno: Masarykova universita, 2006, s.29.

Navíc tato fáze není explicitně upravena v zakládajících smlouvách a Evropská komise zakládá svou aktivitu pouze na obecné povinnosti být strážkyní smluv.²⁷

Řízení je v této fázi neveřejné a trvá přibližně jeden rok.

Ve většině případů můžeme pozorovat snahu řešit spory mezi členským státem a Komisí dohodou a interpretovat je jako nedopatření, které vzniklo například chybným jazykovým výkladem, nebo náhodným opomenutím. Mohou se ovšem vyskytnout situace, kdy je jednání členského státu skutečně motivováno např. snahou získat časový odklad pro zavádění odsouhlasených opatření.²⁸

3.1.3. Úřední fáze

Není-li problém vyřešen komunikací na neoficiální bázi a dojde-li Komise skutečně k závěru, že k porušení Smlouvy došlo, a že se jím bude dále zabývat, přistoupí k zaslání oficiálního upomínacího dopisu členskému státu. Jedná se o tzv. *letter of formal notice*,²⁹ který popisuje k jakému porušení podle Komise došlo, a státu určuje lhůtu (čítající většinou přibližně 2 měsíce), ve které se má dále vyjádřit a podat náležité vysvětlení. Je už na členském státu, zda bude trvat na svém postupu a bude se ho snažit pouze obhájit, nebo uzná svou chybu, chování změní a ujistí Komisi o urychlené nápravě.

Tento stupeň, kdy jde především o navázání hlubšího kontaktu mezi státem a Komisí, má za cíl kromě vyjasnění vzniklé situace také vyloučení těch případů, kde porušení bylo pouze domnělé, a v řízení tak není nutno dále pokračovat. Je zde patrný zájem Komise na co nejrychlejší, nejméně problematickém a smírném řešení sporu. Upomínací dopis je zároveň první nutnou podmínkou k tomu, aby mohla být v budoucnosti případně podána u ESD žaloba.

Pokud i po vyjádření členského státu Komise není spokojena a trvá na porušení Smlouvy, může následovat výstup v podobě tzv. odůvodněného stanoviska (*reasoned opinion*), které zahajuje další dílčí fázi řízení. Vymezuje podrobně a jasně předmět sporu, právní a skutkové důvody, které vedly k tomuto názoru Komise, a zároveň dává státu lhůtu k tomu, aby svá

²⁷ Srov. Šlosarčík, I. Žaloba pro neplnění evropského práva členským státem (dozorčí žaloba) podle čl. 226 – 228 SES – současný stav, trendy a změny podle návrhu Ústavy pro Evropu. EMP, 2004, číslo 7-8, s. 21-27.

²⁸ Fiala, P., Pitrová M. Evropská unie. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003.

²⁹ Bývá překládáno jako oficiální upomínací dopis, formální upozornění, ale i úřední oznámení. Posledně jmenovaný výraz je používán v oficiálních překladech dokumentů Komise dostupných na internetu.

pochybení napravit, a to způsoby, které též stanovisko uvádí. Tato lhůta by měla být opět „přiměřená“, její délka se různí, jedná se většinou přibližně o dva měsíce, ale může být i kratší.

Popis jednání se musí shodovat s postupem, na který bylo upozorňováno v upomínacím dopise.

Odůvodněné stanovisko se svojí strukturou v zásadě neliší od závazného právního aktu (rozhodnutí podle čl. 249 SES), jehož náležitosti jsou stanoveny v čl. 253 SES. Stanovisko musí obsahovat výrok a odůvodnění, z něhož jasně vyplývá, které právní předpisy evropského práva členský stát porušil, v jakém jednání členského státu je takovéto porušení spatřováno a které právní důvody opravňují Komisi posoudit takovéto jednání jako porušení Smlouvy.³⁰

Eventuální vady odůvodněného stanoviska nelze napadnout (není to totiž rozhodnutí), ale námitky tohoto směru lze uplatnit v řízení před ESD, je-li podána žaloba. Ta se musí týkat jen toho, co je obsahem stanoviska a nesmí jít nad jeho rámec.³¹

Zatímco účelem upomínacího dopisu je vymezit předmět sporu a naznačit členskému státu prvky nutné k tomu, aby mohl připravit svoji obhajobu, musí odůvodněné stanovisko obsahovat sourodé vylicení důvodů, které vedly Komisi k přesvědčení, že se členský stát dopustil porušení komunitárního práva.³²

Na konci administrativní fáze řízení má Komise právo ho jednostranně ukončit. Tato fáze řízení je neveřejná, ale v poslední letech Komise zavedla praxi, že o odůvodněných stanoviscích informuje veřejnost alespoň ve formě tiskových prohlášení.

Účelem této předsoudní fáze je umožnit státu dobrovolně naplnit požadavky Smluv a jeho efektivita je úzce spojena s úspěšností kontaktů a jednání mezi Komisí a členskými státy.³³

³⁰ Tichý L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo, 2.vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, s. 355.

³¹ Týč, V., Křepelka, F., Novák, D. Soudnictví v institucionální struktuře Evropské unie. Brno: Masarykova universita, 2006, s.30.

³² Simon, D. Komunitární právní řád. Přeložili Malíř, J., Štěrbová, M. Praha: ASPI, 2005, s. 662.

³³ Commission of the European Communities. Commission communication on Better monitoring of the application of Community law, COM (2002) 725 [11.12.2002], str. 5. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>.

3.2. Fáze sporného řízení před ESD (fáze justiční)

3.2.1. Podání žaloby k ESD a její podmínky

Tato část řízení už má jasný charakter řízení soudního, přičemž výlučně přípustný k jeho vedení je Soudní dvůr Evropských společenství.

K podání žaloby k ESD je aktivně legitimována Komise, jak však vyplývá z ustanovení Smlouvy, není to její povinností. Není ani stanovena přesná lhůta k případnému podání, měla by však být přiměřená, příliš brzká reakce neponechává státu prostor pro nápravu, naopak velké prodlení by mohlo vést k odmítnutí žaloby Soudním dvorem (členský stát by mohl namítat, že v dobré víře počítal s tím, že se řízení před soudem vůbec nebude konat).³⁴

Podmínkou přípustnosti žaloby je mimo jiné to, že její obsah se musí shodovat s předmětem předběžného řízení. Dále musí samozřejmě odpovídat obecným požadavkům tak, jak jsou uvedeny v člancích 37 a 38 Jednacího řádu ESD.

Komise nemusí prokazovat právní zájem na podání žaloby, protože jedná v zájmu zachování práva Společenství, a může žalobu podat dokonce i tehdy, byla-li již povinnost splněna, pokud k tomu došlo až po uplynutí lhůty určené v rozhodném stanovisku. Dále se pak může stát, že k nápravě porušení dojde až po podání žaloby, která by se z logiky věci mohla považovat v tomto případě za nepřijatelnou. Soudní dvůr ovšem připustil, že i za takových okolností může přetrvat právní zájem na posouzení otázky, zda k porušení Smlouvy došlo. Muselo by se však jednat buď o případ nebezpečí opakování protiprávního jednání nebo o případy, kdy se jedná o rozhodnutí v otázkách zásadního charakteru.³⁵

3.2.2. Průběh řízení

Hlavní podmínkou pro to, aby žaloba byla uznána jako přípustná, je dodržení postupu v předchozích fázích řízení tak, jak je stanoveno ve Smlouvě. Jelikož se v této fázi již jedná o velmi závažné rozhodnutí, jsou práva států důsledně chráněna. Nejčastějšími důvody pro odmítnutí žaloby jsou zejména příliš krátké lhůty poskytnuté Komisi k vyjádření a nedodržení

³⁴ Srov. Tichý L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo, 2.vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, s. 357.

³⁵ Srov. Simon, D. Komunitární právní řád. Přeložili Malíř, J., Štěrbová, M. Praha: ASPI, 2005, s. 664 – 665.

jednoty důvodů stížnosti po celou dobu řízení (dalo by se přirovnat k nedodržení jednoty skutkové podstaty podle našeho trestního řádu).

Komise zde prakticky vystupuje jako žalobce, který prokazuje objektivní existenci porušení Smlouvy a nese důkazní břemeno.

ESD má dokonce pravomoc ve výjimečných případech (pokud dojde k nepochybnému a vážnému porušení práva) nařídit předběžné opatření, kterým minimálně do rozsudku pozastaví další fungování opatření, která jsou v rozporu s právem.

Pokud členský stát uzná existenci svého porušení, nedochází tím k zastavení řízení, ale umožňuje ESD rozhodnout o porušení Smlouvy s krátkým odůvodněním.

3.2.3. Účinek rozsudku a jeho plnění

Pokud není žaloba zamítnuta, konstatuje ESD v rozsudku v naprosté většině případů porušení Smlouvy, není však oprávněn výrokem protiprávní akt členského státu (respektive jeho orgánu) zrušit či změnit, ani mu ukládat konkrétní povinnosti.³⁶ Jak se s rozsudkem vypořádat už je na členském státu jako adresátu rozhodnutí, sám si tedy zvolí prostředek nápravy protiprávního stavu. Pokud je však způsob nápravy v některých případech sporný, ESD ho může v odůvodnění rozsudku konkretizovat. V takové případě už stát možnost volby prostředku nemá a je povinen zachovat se v souladu s rozsudkem.

Rozsudek má v tomto případě deklaratorní účinek, konstatuje nastalé porušení práva. Zároveň často podává užitečný výklad práva, které se netýká přímo předmětu sporu.

Dovoluje také poškozeným fyzickým nebo právnickým osobám domáhat se u národních soudů náhrady škody, která z takového porušení vznikla (viz. např. případ Francovich, kap. 5.2).

Obecně se dá říci, že v přímé konfrontaci mezi Evropskou komisí a členskými státy, obsažené v řízení o dozorčí žalobě, se ESD jen velmi omezeně projevil jako aktivistický soud,

³⁶ Srov. Tichý L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo, 2.vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, s. 358.

jenž by formuloval klíčové doktríny práva ES/EU, obdobně jako se projevil v odpovědích na předběžné otázky.³⁷

Článek 228 nestanoví lhůtu, v níž má být rozsudek splněn. Nicméně dle ustálené judikatury Soudního dvora je vzhledem k požadavku bezodkladné a jednotné aplikace komunitárního práva nutné, aby bylo plnění okamžitě zahájeno a aby bylo ukončeno v co nejkratší možné době.³⁸

3.3. Fáze sankční

3.3.1. Průběh řízení a způsob uložení pokuty

Pokud je vynesena rozsudek o konstatování porušení Smlouvy, ale stát se přesto odmítne zachovat tak, jak ESD v rozsudku určil, existuje zde pravomoc uložit finanční postih. Má ji na základě čl. 228 SES sám Soudní dvůr, jeho uložení však musí navrhnout Komise, pouze však za zde vymezených podmínek. Musí nejprve vyzvat stát k vyjádření, dále vydat odůvodněné stanovisko (pokud dojde k závěru, že stát rozsudek nerespektuje), v němž stanoví, v jakém smyslu stát dále porušuje Smlouvu, a také určí lhůtu ke splnění povinnosti stanovené rozsudkem. Po marném uplynutí této lhůty může podat žalobu k ESD, který následně přistoupí k uložení sankcí.³⁹ Ten v naprosté většině případů respektuje stanovisko Komise a uloží formou nového rozsudku jí navrženou pokutu. Tato může mít dvě, prakticky tři formy:

- *amende* (též *lump sum*): jedná se o jednorázovou pokutu,
- *astreinte*: periodická pokuta, která znamená placení určitých částek ode dne vyhlášení rozsudku až do doby, kdy stát dostojí své povinnosti,
- kombinace forem výše zmíněných, tj. jejich kumulativní uložení.⁴⁰

Udělená finanční sankce je represivním prostředkem nápravy a nelze se na ni dívat jako na paušalizovanou náhradu škody.⁴¹

³⁷ Srov. Šlosarčík, I. Žaloba pro neplnění evropského práva členskými státy (dozorčí žaloba) podle čl. 226 – 228 SES – současný stav, trendy a změny podle návrhu Ústavy pro Evropu. EMP, 2004, číslo 7-8, s. 21.

³⁸ Pomahač, R. Evropský soudní dvůr: K přiměřenosti vše sankce za porušení povinnosti členských států EU. Právní rozhledy, 2004, č. 6, s. 235 – 236.

³⁹ Srov. znění článku 228 SES (kapitola 2.1.1).

⁴⁰ Srov. Týč, V., Křepelka, F., Novák, D. Soudnictví v institucionální struktuře Evropské unie. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s.32.

3.3.2. *Cíl řízení*

Případů, které došly až do této fáze řízení a státu byla skutečně udělena pokuta, není mnoho, a tak je zde možná na místě uvažovat o převážně stimulační a preventivní funkci tohoto institutu. Navíc nutno podotknout, že zde chybí další brzda, tedy že institut uložení sankcí postrádá svou sankci, jinými slovy jakousi sankci při nesplnění sankce. Pokud totiž stát nezaplatí uloženou pokutu, neexistuje proti němu další postup. Na druhé straně se domnívám, že vzhledem k charakteru Společenství a vyspělosti jednotlivých států a diplomatických vztahů mezi nimi, by byla možná tou největší sankcí ostuda na mezinárodní scéně. Odpovědnost by zde pak byla hlavně politická a je otázkou, zda by poté takový stát měl dále své místo v Evropském společenství.

Dalším signálem o tom, že pokuta by měla především motivovat členské státy ve zvýšeném implementačním úsilí je případ Komise v. Francie, který bude podrobněji popsán dále. Zajímavá na něm byla kromě způsobu ukládání a výše pokuty i značná medializace, která spočívala i v tom, že rozhodnutí bylo zveřejněno ve všech jazycích Společenství, což rozhodně není obvyklé. Tento klíčový rozsudek měl totiž za úkol změnit přístup států k tomuto řízení a v době značné heterogenity Společenství byl jistě vhodným krokem.⁴²

3.4. Zvláštní postupy v řízení o porušení povinnosti

3.4.1. *Jiný členský stát v roli žalobce*

Tento zvláštní případ řízení je upraven článkem 227 Smlouvy. Není však v praxi příliš využíván, neboť státy mají zřejmě obavu z přímých konfliktů. Jedním z řešení, které tento postup obchází, je pouhé podání podnětu k řízení Komisi formou stížnosti. Rozpory tohoto typu jsou však mezi státy lépe řešitelné diplomatickou cestou než přímou konfrontací podobného typu.

⁴¹ Viz. dále kapitola 2.3.3.

⁴² Srov. Komárek, J. Evropský soudní dvůr: Francie zaplatí 20 mil. EUR za nesplnění rozsudku Soudního dvora. Právní rozhledy, 2005, č. 18, s. 688-691.

Důvodem podání žaloby je buď to, že se stát cítí poškozen chováním druhého státu, které je v rozporu s právem, nebo obecně považují takový zásah za nezbytný v rámci zachování funkcí Společenství a dodržování Smluv. Stát však žádný žalobní zájem prokazovat nemusí.⁴³

V případě, že se skutečně členský stát rozhodne k postupu podle článku 227 SES, platí, že stejně jako podle článku přecházejícího musí nejprve proběhnout správní fáze řízení, a je proto nutné celou záležitost předat Komisi. Až po vydání odůvodněného stanoviska má stát oprávnění podat žalobu k ESD. Výjimečně, pokud Komise nevydá toto stanovisko do tří měsíců, může stát podat žalobu přímo.

Literatura uvádí zatím pouze čtyři případy, kdy stát k podání žaloby přistoupil, z nichž v jednom případě byla žaloba zamítnuta, jednou vzata zpět, jeden případ byl ukončen uzavřením dohody mezi oběma státy. V nejznámějším případě Francie v. Spojené Království, který se týkal rybolovu v severovýchodním Atlantiku, bylo Soudním dvorem rozhodnuto, že Spojené Království porušilo povinnosti podle Smlouvy tím, že předem neoznámilo členským státům a Komisi přijetí normy, která měla být takto předem ohlášena a schválena Komisí a tím porušilo článek 5 SES (současný článek 10SES), přílohu VI Haagské úmluvy a články 2 a 3 nařízení 101/76.⁴⁴

3.4.2. Zjednodušené postupy v řízení o porušení Smlouvy

Smlouva o založení Evropského společenství zavedla pro určité případy postupy, které jsou jakousi zjednodušenou verzí postupu podle článku 226 SES. V rámci efektivnějšího uplatňování práva umožňují, aby byla žaloba podána rychleji. Většinou je to proto, že je vypuštěna předsporná fáze řízení, neboť se předpokládá, že její účel již byl naplněn jiným způsobem.⁴⁵

Konkrétně se jedná o postup podle článku 88 SES, který se zabývá oblastí dohledu Komise nad veřejnými podporami, a podle článku 95 SES a v něm ustanoveného posouzení, zda výjimka pro přijetí, respektive respektování harmonizační směrnice, je opodstatněná. Zvláštní postup je dále zakotven v článku 298 SES, který obsahuje analogický mechanismus

⁴³ Srov. např. Simon, D. Komunitární právní řád. Přeložili Malíř, J., Štěrbová, M. Praha: ASPI, 2005, s. 659.

⁴⁴ ESD [4.10.1979]. 141/78, Francie v. Spojené Království.

⁴⁵ Srov. Simon, D. Komunitární právní řád. Přeložili Malíř, J., Štěrbová, M. Praha: ASPI, 2005, s. 669.

zjednodušeného řízení pro porušení Smlouvy, a v článku 237 SES, který oprávnění Komise podle článku 226 deleguje pro specificky vymezené účely na Správní radu Evropské centrální banky.

4. Praxe řízení před Komisí

4.1. Komise jako orgán EU a její úloha v řízení o porušení smlouvy

Evropská komise, někdy také nazývaná vládou EU, je klíčovým orgánem, který reprezentuje zájmy Společenství. Je tvořena 25ti členným sborem komisařů, kteří jsou na státech, ze kterých pocházejí, nezávislí a nejsou jejich zástupci. V jejím čele stojí předseda (momentálně José Manuel Barroso).

Činnost Komise se soustředí především na rozvoj integračního procesu jako celku i jednotlivých aktivit Unie a na přípravu příslušné legislativy. Projednává legislativní návrhy, které pak Rada a Evropský parlament schvalují. Je také odpovědná za implementaci rozhodnutí Parlamentu a Rady EU a obstarává každodenní život Společenství.⁴⁶

Každý komisař má přidělenou jednu nebo několik oblastí, za něž odpovídá. Institucionálním vyjádřením této dělby kompetencí jsou generální direktoráty (*Directorates-General* – označované jako DG), které tyto oblasti obhospodařují.

Kromě toho, že Komise prosazuje evropské právo, dohlíží také na jeho dodržování. Je strážkyní smluv a dbá na dodržování komunitárního práva tak, jak jí to ukládá článek 211 SES: K zajištění řádného fungování a rozvoje společného trhu Komise:

- zabezpečuje provádění této smlouvy,⁴⁷ jakož i aktů, vydaných orgány Společenství na jejím základě;
- podává doporučení nebo stanoviska k otázkám, které jsou předmětem této smlouvy, pokud tak smlouva výslovně stanoví, nebo jestliže to Komise považuje za nutné;
- má vlastní rozhodovací pravomoc a podílí se na tvorbě aktů Rady a Evropského parlamentu za podmínek stanovených touto smlouvou;
- vykonává pravomoci, které jí Rada udělí k provádění pravidel stanovených Radou.⁴⁸

Jak již bylo naznačeno v kapitole věnující se průběhu řízení o porušení Smlouvy, má Komise v tomto procesu zásadní úlohu spočívající v dispozici s celým řízením. Má dvojí

⁴⁶ Srov. www.euroskop.cz

⁴⁷ Pokud uvádím smlouva v tomto tvaru, jedná se o citaci oficiálního dokumentu apod.

⁴⁸ Úplné znění Smlouvy o založení Evropského společenství, 1957, Celex 11957E.

pravomoc spojenou s uvážením, jednak posuzuje, zda došlo k porušení Smlouvy, a poté v případě, že sama nedosáhne nápravy, zda podá na členský stát žalobu k ESD.

Na základě žádostí Evropského parlamentu (usnesení ze dne 9. února 1983) a členský států (prohlášení č. 19 připojeného ke smlouvě podepsané v Maastrichtu dne 7. února 1992) vydává Evropská komise o tom, jakým způsobem je právo Společenství dodržováno, každý rok výroční zprávu (tzv. výroční zpráva Komise o kontrole provádění práva Společenství). V této zprávě mimo jiné rovněž odpovídá na dotazy Evropské rady nebo Rady, které se týkají konkrétních odvětví.⁴⁹

4.2. Způsoby zjišťování porušení práva

4.2.1. Zdroje informací o případném porušení

Kvalifikaci porušení podle příslušných komunitárních norem předchází samotné zjišťování faktického stavu v oblasti dodržování práva Společenství.

Komise zahajuje řízení podle článku 226 výhradně ex offo. O porušení (ať již skutečném či domnělém porušení) komunitárního práva ze strany členského státu se dozvídá z těchto zdrojů:⁵⁰

- stížnosti Komisi ze strany jednotlivců, které jsou hlavním zdrojem informací (označení písmenem P),

- vlastní zdroje (označovány písmenem B), kam patří sledování implementace směrnic na základě povinných notifikací členských států, sledování tisku publikovaného v členských státech, sledování národních soudních řízení a judikatury a vyhodnocování řízení o předběžných otázkách.

Doplnila bych snad jediné možné petice zaslané Evropskému parlamentu či stížnosti Evropskému ombudsmanovi, které mohou být v odůvodněných případech předloženy Komisi k přezkoumání (bývá podřazováno pod první bod).

⁴⁹ Evropská komise. 23.výroční zpráva Komise o kontrole provádění práva Společenství (2005), KOM (2006)416 [24.7.2006], str. 2. Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.

⁵⁰ Týč, V., Křepelka, F., Novák, D. Soudnictví v institucionální struktuře Evropské unie. Brno: Masarykova universita, 2006, str. 29.

4.2.2. Stížnosti jednotlivců na jednání státu

Ve svých výročních zprávách v posledních deseti letech Komise opakovaně uvedla, že stížnosti jednotlivců tvoří velice významný zdroj pro odhalení porušení smluv, a upozornila tak na důležitou roli, kterou hrají sami občané členských států v procesu vynucování práva. Zároveň však zdůraznila, že toto řízení není prvotně určeno pro stížnosti jednotlivců, ale jako obecný mechanismus, jehož cílem je zajištění souladu právních systémů. Nicméně čísla hovoří jasně: počet stížností, které Komise obdržela, se zvýšil, i když minimálně: ze 1146 stížností v roce 2004 na 1154 v roce 2005. Je ale zřejmé, jak významným zdrojem jsou. Všechny stížnosti představují přibližně 43,5% z celkového počtu případů nesplnění povinnosti zjištěných v roce 2005.⁵¹

Komise proto tomuto zdroji věnuje náležitou pozornost a komunikaci s právníky a fyzickými osobami se snaží různými způsoby podporovat. Na svých internetových stránkách od roku 1999 přímo zveřejňuje oznámení, které obsahuje formulář napomáhající k správnému podání stížnosti se všemi náležitostmi. Jeho obsahem je také krátký popis práv stěžovatele. Podotýká, že každý je oprávněn podat ke Komisi stížnost na členský stát kvůli jakémukoliv opatření či postupu, který považuje za neslučitelný s ustanovením nebo principem komunitárního práva. Není zde však povinnost používat přímo tento formulář, stížnost je možno podat i klasickým dopisem, ale v zájmu stěžovatele je uvést co možná nejvíce relevantních informací. Adresována má být buď přímo Komisi do Bruselu nebo jejímu zastoupení v členském státě. Aby byla stížnost přijata, musí se především skutečně vztahovat k porušení komunitárního práva členským státem.⁵²

Komise dále v roce 2001 po kritice Evropského ombudsmana zveřejnila vnitřní procesní pravidla, která upravují nakládání s předmětnou stížností během probíhajícího řízení. Tato opatření však nic nemění na dvoustranném charakteru řízení o porušení Smlouvy tak, jak je upraveno článkem 226 SES, tedy především pravomoc Komise disponovat s řízením dle svého uvážení. Nutno tak poznamenat, že soukromé osoby nejsou stranou řízení o porušení

⁵¹ Evropská komise. 23.výroční zpráva Komise o kontrole provádění práva Společenství (2005), KOM (2006)416 [24.7.2006], str. 3. Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.

⁵² Formulář stížnosti a další informace dostupné na http://ec.europa.eu/community_law/complaints/form/.

povinnosti a z toho důvodu jim nemůže vzniknout právo být slyšen včetně aplikace principu *audi alteram partem*.⁵³

Obecným principem je, že stěžovatelé nemusí prokazovat žádný zájem na projednání věci, ani že se jich předmět stížnosti jakýmkoliv způsobem týká. Veškerá korespondence, u které je jasné, že bude dále prošetřována, je uchovávána v centrálním registru stížností, který je veden v generálním sekretariátu Komise.

Co se týče náležitostí, stížnost musí být sepsána v jednom z oficiálních jazyků ES a zaslána poštou, faxem či emailem na příslušné adresy. Osobní data jsou samozřejmě chráněna dle relevantních unijních předpisů. Útvary Komise informují stěžovatele o každém přijatém rozhodnutí nebo krocích, ke kterým je ve věci přistoupeno. V případě více stížností, které se váží ke stejné problematice, může být tato přímá komunikace nahrazena oznámením v úředním věstníku.⁵⁴

Po přezkoumání stížnosti je buď rozhodnuto o uzavření případu, nebo o zahájení řízení pro porušení povinnosti.

4.2.3. Zjišťování porušování práva Komisí

V praxi je každé generální ředitelství pověřeno, aby v oblasti své působnosti ověřovalo, jak je komunitární právo v každém členském státě prováděno, a aby podle potřeby zavedlo „složku CDO“, tj. seznam „případů odhalených z úřední povinnosti („cas décelés d'office“). Souběžně s tím dává komise popud k horizontálnímu nebo sektorovému přešetřování aplikace komunitárního práva.⁵⁵

Počet řízení, která Komise zahájila na základě svého vlastního šetření, se zvýšil z 328 v roce 2004 na 433 v roce 2005 ve všech 25 členských státech.⁵⁶

⁵³ Case T-191/99, *Petrie v. Commission*, judgement of 12 Dec.2001, para.70. in Craig P., de Búrca G. EU Law. Texts, Cases and Materials. 3rd Edition. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 399.

⁵⁴ Commission of the European Communities. Commission Communication to The European Parliament and The European Ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of community law, COM(2002) 0141[10.10.2002]. Dostupný z: <http://eur-lex.europa.eu>.

⁵⁵ Simon, D. Komunitární právní řád. Přeložili Malíř, J., Štěrbová, M. Praha: ASPI, 2005, s. 661.

⁵⁶ Evropská Komise. 23.výroční zpráva Komise o kontrole provádění práva Společenství (2005), KOM(2006)416 [24.7.2006], str. 3. Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.

4.2.4. Oznámování opatření přijatých k provedení směrnic

Dne 3.května 2004 začal fungovat integrovaný systém pro elektronické oznamování vnitrostátních opatření k provedení směrnic pro 25 členských států.⁵⁷ Tento systém usnadnil především novým členským státům doručení údajů o velké většině opatření nutných k provedení veškerého „předvstupního *acquis communautaire*“ v oblasti směrnic.

V průběhu roku 2005 se do systému elektronického oznamování zapojily Nizozemsko, Švédsko a Francie, která byla posledním členským státem, jenž dosud tento systém nevyužíval, se nacházela v pokročilé fázi přípravy na zapojení. Systém byl také uzpůsoben tak, aby umožnil nově přistupujícím státům Rumunsku a Bulharsku splnit závazky předběžného oznamování směrnic, jež tvoří *acquis communautaire*. Obě země oznámily první opatření na konci roku 2005.⁵⁸

4.3. Řízení vedená Komisí

4.3.1. Druhy řízení a jejich předmět

Zdaleka nejčastějšími případy, pro které je řízení vedeno, jsou případy týkající se nepřevedení ustanovení přijatých směrnic do vnitrostátního práva, z nichž dále podstatná část se týká opatření přijatých za účelem realizace jednotného vnitřního trhu.

Tato řízení můžeme rozdělit do dvou základních skupin:

- řízení nenotifikační (*non-communication*): tzn. nedošlo vůbec k přijetí směrnice; tato řízení poznáme v jejich číslování tak, že za lomítkem jako první číslo následuje vždy 0 (např. 2004/0123),

- řízení věcná (*incorrect trasposition or application*): tzv. věcný infringement⁵⁹ může být dvojího druhu: jedná se jednak o nesprávnou vnitrostátní implementaci komunitární normy, jednak o její nesprávnou praktickou aplikaci.

⁵⁷ Evropská Komise. 22.výroční zpráva Komise o kontrole provádění práva Společenství (2004), KOM (2005)570 [23.12.2005], str. 3, Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.

⁵⁸ Evropská Komise. 23.výroční zpráva Komise o kontrole provádění práva Společenství (2005), KOM (2006)416 [24.7.2006], str. 3. Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.

⁵⁹ Slovo infringement (porušení) je někdy v českých publikacích používáno přímo v této podobě, tedy bez překladu. Jedná se o další příklad „poangličťování“ českého odborného názvosloví.

Jak konstatuje zatím poslední dostupná zpráva Komise za rok 2005, ve všech členských státech EU se snížil počet řízení vedených kvůli neoznámení prováděcích opatření oproti předchozímu roku o 29%: z 1519 na 1079 případů. Toto snížení souviselo s tím, že údaje za rok 2004 zahrnovaly jak pravidelná řízení pro neprovedení směrnic, u nichž uplynula lhůta pro provedení v patnácti starých členských státech, tak i řízení z důvodů neoznámení prováděcích opatření deseti novými členskými státy ohledně veškerého předvstupního *acquis communautaire*.⁶⁰

4.3.2. Informace o průběhu řízení

Komise na svých internetových stránkách⁶¹ pravidelně uveřejňuje, jaká řízení či jaké další fáze byly proti členským státům zahájeny a z jakého důvodu. Nelze však zjistit celkový počet řízení, která jsou momentálně vedena vůči konkrétním členským státům, což značně sťažuje možnost detailnějšího srovnání jak mezi jednotlivými státy, tak obecně mezi starými a novými členy Unie.

Dále Komise zveřejňuje informace o řízeních týkajících se vnitřního trhu v podobě tiskových prohlášení, která se věnují těm nejdůležitějším případům. Většinou se jedná o určitou skupinu států a směrnic, z nichž každý stát jednu nebo více nedokázal řádně implementovat. Například tak Komise oznámí, že se rozhodla pokračovat proti 14 členským státům v řízení pro porušení Smlouvy z důvodu jejich nesplnění povinnosti provést jednu či více z pěti různých směrnic týkajících se vnitřního trhu do vnitrostátních právních předpisů. Dále oznámí, na které státy se rozhodla podat žalobu, z jakých důvodů, a dále kterým státům bylo zasláno odůvodněné stanovisko. Informace jsou doplněny podrobnějším popisem okolností řízení (datum, do kdy měly být směrnice provedeny, v jaké přijímání legislativních opatření se ten který stát nachází a v čem spočívají hlavní problémy při implementaci).

Oznámení také často doplňuje krátké prohlášení komisaře pro vnitřní trh a služby, který apeluje na zvýšení úsilí v provádění předpisů Společenství. Upozorňuje, že Komise sice bude členským státům se včasným prováděním právních předpisů v nejvyšší možné míře pomáhat,

⁶⁰ Evropská komise. 23.výroční zpráva Komise o kontrole provádění práva Společenství (2005), KOM (2006)416 [24.7.2006], str. 4. Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.

⁶¹ http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/index_en.htm#infractions.

ale zároveň bude v případech, v nichž to bude třeba, nadále přijímat nápravná opatření. Také vysvětluje důležitost včasného přijímání směrnic pro Společenství jako celek.⁶²

4.3.3. Délka řízení

Jak dlouho řízení probíhá, záleží samozřejmě na mnoha okolnostech, především na schopnostech a ochotě členského státu co nejrychleji a nejefektivněji vzniklý problém řešit. Zrovna tak se Komisi nepodaří reagovat stejně rychle ve všech případech.

Poslední údaje⁶³ hovoří o tom, že průměrná doba vyjednávání všech případů nesplnění povinnosti za období 1999 až 2002 od registrace případu v uvedeném období až do odeslání žádosti o vypracování stanoviska ESD na základě článku 226 Smlouvy činila 24 měsíců. Průměrná doba projednávání případů nesplnění povinnosti vycházejících z odůvodněných stížností a případů zjištěných útvary Komise činila 35 měsíců. Průměrná doba projednávání případů nesplnění povinnosti vyplývajících z neoznámení vnitrostátních opatření k provedení směrnic potom 15 měsíců.

4.3.4. Opatření ke zlepšování aplikace práva Společenství

Evropská komise pravidelně apeluje na to, že je potřeba přijímat další opatření k zvýšení rychlosti a kvality v přejímání komunitárních norem. Je zde patrná snaha uplatňovat široký rozsah nelegislativních opatření, jejichž cílem je předjímat možné problémy při provádění. Podrobně se těmito návrhy zabývala už zpráva Komise z roku 2002,⁶⁴ která navrhuje především zlepšit komunikaci mezi Komisí a státy již při přípravě legislativy a následně při její transpozici do národních právních systémů. Komise by měla státům s prováděním směrnic pomáhat a případným problémům se snažit předcházet.

I v pozdějších výročních zprávách je zdůrazněno zavádění preventivních mechanismů s cílem usnadnit provádění „obtížných směrnic“, systémů oznamování návrhů nových předpisů, účast na fórech s cílem prezentovat prováděcí pokyny, posilování mnohostranných

⁶² Srov. http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm.

⁶³ Evropská komise. 23.výroční zpráva Komise o kontrole provádění práva Společenství (2005), KOM (2006)416 [24.7.2006],str. 4. Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.

⁶⁴ Commission of the European Communities. Commission communication on Better monitoring of the application of Community law, COM (2002) 725 [11.12.2002]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

kontaktů, například formou souhrnných schůzí na téma „provádění“, konference, semináře, workshopy; vytváření prováděcích sítí a dvoustranných konzultačních mechanismů s cílem zahájit „strukturovaný dialog“ a posílení komunikace s veřejností, zejména prostřednictvím internetových stránek Europa.⁶⁵

4.3.5. *Sít' SOLVIT*

SOLVIT je on-line síť, v jejímž rámci členské státy spolupracují při účelném řešení problémů, které vznikají v důsledku nesprávného používání právních předpisů v oblasti vnitřního trhu ze strany orgánů veřejné moci. V každém členském státě EU (a také v Norsku, Lichtenštejnsku a na Islandu) existují SOLVIT centra, která mohou pomoci se stížnostmi občanů i podniků. Jsou součástí státní správy jednotlivých zemí a snaží se poskytovat skutečná řešení problémů v krátké lhůtě deseti týdnů. Služby SOLVITu jsou poskytovány bezplatně.⁶⁶

Funguje od července 2002 a jedná se o službu, kterou poskytují členské státy, zatímco Komise poskytuje zázemí a také, je-li to třeba, pomoc při řešení problémů. Předává tomuto systému formální stížnosti, které obdrží, pokud je reálná šance na to, že budou vyřešeny bez žaloby k ESD.

Jedná se tedy o systém, jehož pomoc může právnická či fyzická osoba využít pokud se domnívá, že jeho problém souvisí s nesprávným použitím předpisů v oblasti vnitřního trhu.

Celý proces probíhá tak, že po předložení případu SOLVITu je po kontrole náležitostí v místním centru vložen případ do databáze a tím je automaticky zaslán SOLVIT centru v druhém členském státě, ve kterém se problém vyskytl. Obě SOLVIT centra pak budou spolupracovat a snažit se problém vyřešit, o čemž je samozřejmě dotčená osoba náležitě informována.

Jedná se tedy o mechanismus pro alternativní řešení sporů, jehož výhodou je především rychlost a možnost flexibilního řešení s neformálním přístupem k řešení problému (neměl by tedy být používán v případech, kdy už bylo zahájeno soudní řízení). Pokud však není případ

⁶⁵ Evropská Komise. 23.výroční zpráva Komise o kontrole provádění práva Společenství (2005), KOM (2006)416 [24.7.2006], str. 4. Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.

⁶⁶ Evropská Komise. O SOLVITu [7.2.2007]. Dostupný z: http://europa.eu.int/solvit/site/about/index_cs.htm.

tímto způsob vyřešen, zůstává samozřejmě možnost podání žaloby k vnitrostátnímu soudu nebo zaslání formální stížnosti Evropské komisi (viz. výše).

Střediska SOLVIT v 10 nových členských státech byla plně funkční ode dne přistoupení.⁶⁷

Formuláře pro podání stížnosti jsou dostupné na internetových stránkách EU, SOLVIT centrum v České republice je možno navštívit v Praze a funguje v rámci Odboru vnitřního trhu a služeb EU Ministerstva průmyslu a obchodu ČR.

4.4. Úspěšnost provádění směrnic týkajících se vnitřního trhu

4.4.1. Výsledkové tabulky vnitřního trhu

Jak již bylo výše poznamenáno, podstatná část směrnic se týká provádění opatření regulujících vnitřní trh⁶⁸ a jim se věnují i statistiky zveřejňované Komisí, které referují o úspěšných či neúspěšných implementacích. Jedná se o směrnice velice důležité, které regulují volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu a tím naplňují jeden z hlavních cílů Společenství. Vnitřní trh má však rovněž svou sociální dimenzi a je v něm podporována aktivní hospodářská soutěž. Zároveň je úzce spjat i s dalšími oblastmi politiky. Vnitřní trh by nebylo možné vytvořit, kdyby se postupnými revizemi neposilovala ta ustanovení Smlouvy, která se týkají dalších důležitých oblastí politiky. Tak je tomu zejména u opatření, která posilují hospodářskou a sociální soudržnost a ochranu životního prostředí a spotřebitelů. Zaměření pouze na ekonomické či tržní stránky integrace by znamenalo vytvoření nerovného Společenství.⁶⁹

V souvislosti se zavedením jednotného vnitřního trhu začala Komise v roce 1997 zveřejňovat tzv. výsledkové tabulky vnitřního trhu (*scoreboard*). Zprávy, které tyto tabulky uveřejňují, vycházejí pravidelně každého půl roku a kromě čísel, která vyjadřují úspěšnost členských států v implementaci práva Společenství, poukazují též na příčiny nedostatků,

⁶⁷ KOM (2005)570 ze dne 23.12.2005, 22.výroční zpráva Komise o kontrole provádění práva Společenství (2004), str.7. Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.

⁶⁸ Vnitřní trh definuje článek 7a SES jako prostor bez vnitřních hranic, ve kterém je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu.

⁶⁹ Srov. Evropská Komise. Bílá kniha o přípravě přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie [květen 1995]. Dostupný z: www.evropska-unie.cz.

apelují na členské státy a jejich snahu v úspěšném provádění práva a stanovují cíle, kterých je třeba dosáhnout.

Pravidelná publikace stavu transpozice přispívá k tlaku na ty státy, které v ní zaostávají. Ze stejného důvodu jsou publikovány poslední termíny pro možnou transpozici a údaje o přebírání komunitárního práva v jednotlivých sektorech.⁷⁰

Cíl, ke kterému by měly členské státy směřovat, byl ustanoven ve Stockholmu. Evropská rada zde naléhavě žádá členské státy, aby udělovaly vysokou prioritu transpozici směrnic o vnitřním trhu do národních legislativ, s průběžným cílem dosáhnout 98,5% transpozice do jarního zasedání Evropské rady v roce 2002.⁷¹

4.4.2. První zpráva

První zpráva týkající se vnitřního trhu konstatuje, že k 1.11. 1997 359 směrnic (z celkových 1339) nebylo převedeno všemi členskými státy. Počet neprovedených směrnic v jednotlivých státech se pohybuje od 3% v Dánsku a Nizozemí, přes 8% směrnic neprovedených Německem, až po Rakousko, které k danému datu neprovedlo kolem 10% směrnic. Celkový počet směrnic, které nebyly aplikovány ve všech členských státech činil přibližně 25%.

Procentní vyjádření neimplementovaných pravidel jednotného trhu k 1.11.1997 ukazuje následující tabulka:⁷²

%	B	DK	D	E	EL	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
všechny směrnice	8,5	3,2	8,5	4,7	7,5	7,4	5,4	7,6	6,5	3,5	10,1	5,9	4,3	6,2	4,6
primární směrnice	7,0	2,3	7,4	4,6	6,3	5,6	5,1	6,3	5,4	2,9	10,2	4,8	3,7	2,8	4,0

Všechny směrnice jednotného vnitřního trhu jsou definovány jako ta opatření, která přímo přispívají k založení a fungování jednotného trhu.

⁷⁰ http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.

⁷¹ Presidency Conclusions, Stockholm European Council 23rd and 24th March 2001, odst. 17, http://europa.eu/european_council/conclusions/index_en.htm.

⁷² Srov. Commission of the European Communities. Single Market: first Scoreboard highlights strengths and weaknesses [19.11.1997]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.

Primární směrnice jsou všechny výše uvedené kromě těch, které mění směrnice přijaté dříve.

Tyto výsledky samozřejmě nebyly uspokojivé a byly stanoveny podrobné plány pro zlepšení stávajícího stavu. Každý stát měl určeno, do kdy jaké směrnice převezme, celkově měla být většina opatření k zavedení jednotného vnitřního trhu naplněna k 1.4. 1998.

Bylo sice opakovaně zdůrazněno (např. již v Amsterdamu 1997 či navazujícími Akčními plány), že toto závažné porušování ve velkém brání fungování jednotného trhu a brzdí rozvoj Společenství, důraznější nátlak však Komisi uplatňován nebyl. Členské státy zjevně ani příliš nerespektovaly lhůty stanovené Komisí, průměrná doba odpovědi na oficiální upomínací dopis byla 108 dní, na odůvodněné stanovisko 114 dní (například Portugalsku však trvala odpověď na odůvodněné stanovisko průměrně 237 dní).

V období od 1.9.1996 do 1.9.1997 Komise vydala formální upozornění v 242 případech nesprávné implementace či aplikace a v 68 případech vydala odůvodněné stanovisko. Ve 27 případech byla věc předána k řešení Soudnímu dvoru.

Většina případů porušení povinnosti je tedy zjevně vyřešena v předsoudním stádiu. V daném období byla nejvíce žalovaným státem Belgie (9 případů) a tradiční „rebel“ Itálie (7 případů).⁷³

4.4.3. Další vývoj

Další výsledkové tabulky vnitřního trhu z roku 1998 zaznamenávají již významný pokrok v realizaci Akčního plánu pro jednotný vnitřní trh,⁷⁴ od jehož přijetí se deficit snížil na polovinu, z původních 35% na 18%. Řízení samotné však stále trvá příliš dlouhou dobu a státy nejsou často schopny respektovat časové limity, které si samy stanovily.⁷⁵

V průběhu dalších let se situace průběžně stále zlepšovala, problémem však zůstávala nízká efektivita řízení a jeho délka. Zdokonalení však nebylo tak významné, aby se dalo považovat za velký úspěch, takže komisař pro vnitřní trh každoročně apeloval na členské státy a žádal

⁷³ Srov. Commission of the European Communities. Single Market: first Scoreboard highlights strenghts and weaknesses [19.11.1997]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm.

⁷⁴ Přijetí v červnu 1997.

⁷⁵ Srov. Commission of the European Communities. Single Market: new Scoreboard reflects significant progress [18.5.1998]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm.

lepší výsledky. Zároveň upozorňoval, že se jedná o společný úkol Komise a členských států, a proto se bude prvně jmenovaná snažit přísněji vynucovat dodržování stanovených termínů a efektivněji tak vymáhat dodržování práva Společenství.

V roce 2000 bylo konečně konstatováno výraznější zlepšení v rychlosti přijímání komunitárního práva, ale přetrvávají značné rozdíly mezi jednotlivými státy (až třikrát pomalejší implementace těch nejhorsích států).⁷⁶

Zpráva z roku 2002 pak říká, že celkový počet otevřených řízení zůstává příliš vysoký: více než 1500 případů. Nejhorší jsou stále Itálie a Francie, které reprezentují téměř 30% z celkového počtu řízení.⁷⁷

Existovala obava, že rozšíření přinese značné zpomalení v pozitivním vývoji; jak však popisuje zvláštní kapitola věnovaná novým členským státům, opak byl pravdou.

V oblasti vnitřního trhu proběhlo několik akcí na posílení spolupráce s členskými státy v oblasti provedení směrnic a v rámci řízení o nesplnění povinnosti. Komise přijala doporučení, v němž vyzývá členské státy, aby se inspirovaly nejlepšími postupy, které jim pomohou dosáhnout rychlého a kvalitního provedení směrnic.⁷⁸

Postupně byl zvyšován počet jednání o provádění směrnic jak na dvoustranné úrovni (schůzky o souborech témat), tak na mnohostranné úrovni.

4.4.4. Aktuální situace

Poslední zpráva vydaná 1. února 2007 nese nadpis, který mluví za vše – Žebříček výsledků pro vnitřní trh: nejlepší výsledky v historii.⁷⁹

⁷⁶ Srov. Commission of the European Communities. Scoreboard: Member States speed up adoption of Internal Market rules [24.11.2000]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm.

⁷⁷ Commission of the European Communities. Internal Market: Scoreboard highlights slowdown in national implementation of EU law [11.11.2002]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm.

⁷⁸ KOM (2005)570 ze dne 23.12.2005, 22.výroční zpráva Komise o kontrole provádění práva Společenství (2004), str. 7. Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.

⁷⁹ Srov. Evropská komise. Žebříček výsledků pro vnitřní trh: nejlepší výsledky v historii [1.2.2007]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm.

Podle nejnovější srovnávací tabulky, kterou Komise vypracovala pro oblast vnitřního trhu, členským státům zbývá v průměru převést do národního práva pouze 1,2% směrnic z této oblasti, u nichž lhůta pro provedení již vypršela.

Podstatné ovšem je, že členské státy velmi často pravidla neprovádějí a neuplatňují správně: jen osmi členským státům se podařilo snížit počet řízení pro porušení práva vedených proti nim. I v České republice se neustále zvyšuje počet řízení, která jsou vedena z důvodu nesprávné implementace směrnic.

4.5. Řízení vůči novým členským státům

4.5.1. Situace před přistoupením

Jak stanoví Smlouva o přistoupení k EU,⁸⁰ podepsaná mezi 15 členskými státy a 10 kandidátskými zeměmi v průběhu zasedání Evropské Rady v Aténách dne 16.dubna 2003, všechna ustanovení zakládajících smluv a veškeré platné právní akty, přijaté orgány Společenství před přistoupením (včetně těch, které byly přijaty až po podpisu Smlouvy o přistoupení), jsou pro nové členské státy závazné od okamžiku přistoupení, účinnost některých z nich však byla odložena v důsledku sjednaného přechodného období.

Prakticky tedy vnitrostátní právo všech přistupujících států mělo být v souladu s právem komunitárním ke dni 1.května 2004.

Protože přejímání celého komunitárního práva není samozřejmě jednoduchý proces a také proto, že se jednalo o největší rozšíření v historii Společenství, podnikla Komise rozsáhlé přípravy za účelem zajištění plného uplatňování komunitárního práva k 1.květnu 2004 a rovnoměrně podporovala úzkou spolupráci s přistupujícími zeměmi.

Ve snaze pomoci přidruženým zemím střední a východní Evropy připravit se na vstup do EU přijala Evropská rada na svém zasedání v Essenu v prosinci 1994 rozsáhlou předvstupní strategii. Přípravu přidružených zemí na začlenění do vnitřního trhu Rada charakterizovala jako „klíčový prvek strategie zužování mezery“ a vyzvala Komisi, aby připravila Bílou knihu. Z hlediska Unie spočívá význam procesu přípravy v potřebě vytvořit podmínky, které umožní,

⁸⁰ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb.m.s., Smlouva o přistoupení České republiky a dalších zemí k Evropské unii.

aby po svém rozšíření vnitřní trh fungoval řádně, ku prospěchu všech členů.⁸¹ Bílá kniha se tedy stala jednou ze součástí předvstupní strategie a jejím smyslem bylo stanovit program přejímání závazků, které vyplývají z vnitřního trhu.

Později Komise nabídla přístupujícím státům prenotifikační databázi,⁸² aby uchovala národní prováděcí předpisy neoficiálně a elektronicky projednávané před přijetím. Navíc pracovala na přípravě vzájemné spolupráce a objasňovala detaily řízení týkajících se porušení a kontroly komunitárního práva, a to během řady akcí organizovaných v průběhu posledních měsíců roku 2003. Zmíněná databáze byla přístupujícími státy hojně využívána od října roku 2003.⁸³

Před přijetím byly údaje uchovávané v databázi přeneseny do nové elektronické databáze porušení, tudíž byla tato jednání považována od 1.května 2004 za oficiální, pokud takovou možnost členský stát neodmítl. Z tohoto důvodu od data přijetí měly být nové členské státy sledovány stejně jako ty staré.⁸⁴

Obecně tedy bylo proklamováno, že Komise nebude zpomalovat řízení o porušení povinnosti proti novým členům ES a ke všem 25 státům bude uplatňován stejný přístup.

4.5.2. Výsledkové tabulky vnitřního trhu

První uveřejněná statistika relevantní pro nové členské státy je z 13.7.2004. Tato zpráva konstatuje, že členským státům trvá implementace směrnic příliš dlouho.⁸⁵

Mezi deseti novými členskými státy ukazuje první srovnání velké rozdíly. Některé z nich, jako např. Litva a Slovinsko, oznámily převedení většiny směrnic do vnitrostátního práva,

⁸¹ Evropská Komise. Bílá kniha o přípravě přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie [květen 1995], s. 1. Dostupný z: www.evropska-unie.cz.

⁸² „Pre-Notification Database“

⁸³ Commission of the European Communities. Report from the Commission on monitoring the application of Community law (2003), 21st Annual Report, COM (2004)839 [30.12.2004]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.

⁸⁴ Tamtéž.

⁸⁵ Commission of the European Communities. Internal Market Scoreboard: Member States still failing to implement EU laws on time [13.7.2004]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.

naproti tomu jiné, jako Malta, Slovensko či Česká republika, mají co dělat, aby se jim přiblížily.

Zpráva Komise o rok starší již hovoří o značném pokroku a konstatuje, že nové členské státy dosahují lepších výsledků než staré, ačkoliv musejí v krátkém časovém rámci přijmout veškerou legislativu EU.⁸⁶ Mezi nejlepší státy celkově patří možná trochu překvapivě Litva, Maďarsko a Slovinsko, nejhorší jsou naopak Portugalsko a Česká republika, která dosahuje smutného primátu – je nejhorší mezi novými členskými státy.

Velice zajímavé srovnání přináší výsledková tabulka vnitřního trhu k 1. červnu 2005. Potvrzuje to, co již konstatovala zpráva z roku 2004, a sice, že některé nově přistupující členské státy jsou v transpozici velmi úspěšné a jejich výsledky se dále zlepšují:

Převádění – členské státy EU-25⁸⁷

Transpoziční deficit členských států EU-25 ke dni 1.6.2005 – 1604 směrnic

Členský stát	LT	HU	SI	DK	FI	MT	DE	ES	SK	SE	UK	NL	IE	PL	CY	AT	BE	FR	EE	LV	PT	CZ	EL	LU	IT
Transpoziční deficit (%)	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	1,2	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	2,4	2,4	2,4	2,5	3,4	3,6	3,7	4,0	4,1
Počet směrnic	11	12	12	13	13	19	22	22	22	22	23	25	26	27	28	29	38	38	39	40	54	57	59	64	66

Pro porovnání uvádím i výsledky členských států EU-15 při plnění 0% cílové hodnoty u směrnic, jejichž převedení je zpožděné o více než 2 roky, ke dni 1.6.2005:

Členský stát	DK	PT	ES	IE	FI	BE	NL	AT	SE	FR	UK	EL	DE	IT	LU
Počet směrnic	0	0	1	1	1	2	2	3	3	4	5	6	7	7	7

Dále můžeme porovnat počet případů porušování vznesených proti členským státům ke dni 1.5.2005:

Členské státy „staré patnáctky“:

Členský stát	DK	FI	LU	SE	NL	IE	AT	PT	UK	BE	EL	DE	ES	FR	IT
Počet otevřených případů porušení	32	37	38	39	53	55	56	56	62	66	88	105	113	117	152

⁸⁶ Evropská komise. EU na správně cestě v převádění směrnic do vnitrostátního práva [18.7.2005]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm.

⁸⁷ Evropská komise. EU na správně cestě v převádění směrnic do vnitrostátního práva, příloha: Převádění a aplikace pravidel pro vnitřní trh [18.7.2005]. Viz http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm.

Členské státy přistupující v květnu 2004:

Členský stát	LT	EE	HU	SI	CZ	CY	LV	SK	MT	PL
Počet otevřených případů porušení	1	3	4	4	5	5	6	7	9	13

Českou republiku může těšit, že se konečně (alespoň na nějaký čas) zbavila pověsti nejhoršího mezi nováčky, co se týče souladu vnitrostátního práva s právem komunitárním.

Jak je vidět, počet řízení, která byla ve skutečnosti zahájena vůči novým členským státům není příliš velký. Je to samozřejmě dáno relativním úspěchem v transpozici, ale i tak k značnému počtu porušení zákonitě muselo dojít, Komise však řízení nezahajovala tak rychle, jak jí Smlouvy dovolují.

Počet řízení se sice v průběhu roku samozřejmě dále zvýšil, ale výsledky jsou stále dobré. V oblasti kontroly provádění přezkoumalo generální ředitelství pro vnitřní trh v roce 2005 většinu z celkového počtu přibližně 1300 vnitrostátních opatření oznámených novými členskými státy, která se týkala *acquis* platného ke dni 1.května 2004. Díky tomuto značnému úsilí bylo možno zahájit 259 řízení o nesplnění povinnosti, z nichž jen 85 zůstalo kde dni platnosti zprávy neuzavřeno.⁸⁸

4.5.3. Aktuální situace

V únoru roku 2006 bylo konstatováno, že sice pokrok je mezi staré a nové členské státy rozdělen rovnoměrně, na celkovém vynikajícím výsledku se však značnou měrou podílely nové země. Deficit provádění u nových členských států je jen 1,2%, u starých členských států je to 1,9%. Z osmi členských států, které cíl 1,5% nesplnily, patří sedm mezi staré.⁸⁹

O půl roku později Komise konstatuje, že ačkoliv se pozitivní trend posledních let zastavuje, dosahují nové členské státy nadále lepších výsledků. Jejich deficit je v průměru 1,5% ve srovnání s deficitem 2,2% ve starých členských státech. Zdá se však, že se jejich úsilí

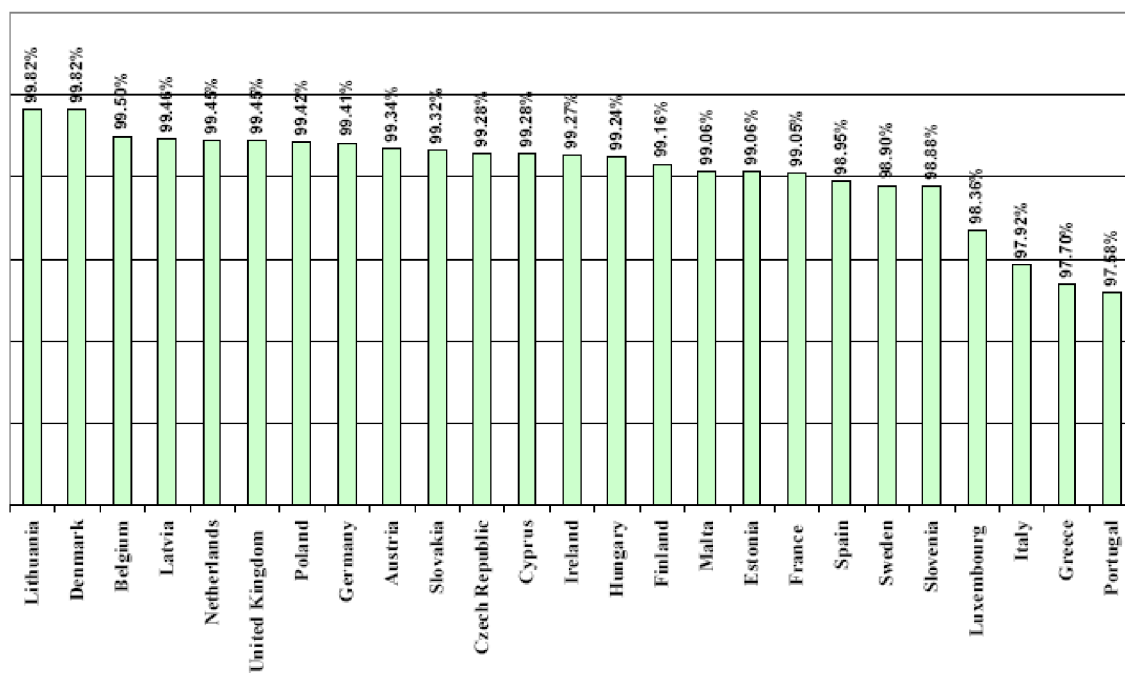
⁸⁸ Evropská Komise. 23.výroční zpráva Komise o kontrole provádění práva Společenství (2005), KOM (2006)416 [24.7.2006]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.

⁸⁹ Evropská komise. Žebříček výsledků ve vnitřním trhu: nejlepší celkové výsledky v historii [21.2.2006]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm.

se zpomaluje, a může se tak stát, že tyto státy přestanou být vzorem, jak tomu bylo během uplynulých dvou let díky tomu, že včas prováděly právní předpisy.⁹⁰

Jak již bylo uvedeno výše, poslední zpráva uvádí zatím nejlepší výsledky v historii. Co se týče nových členských států, na samé špici je Litva, naopak Česká republika má z nových členských států deficit nejvyšší, k dosažení stanoveného cíle 1,5% už jí však chybí pouze provedení jedné směrnice.⁹¹

Poslední data, která jsou k dispozici, ukazují, kolik procent směrnic bylo převedeno do právního systému jednotlivých členských států. Jak vyplývá z následující tabulky, zveřejněné Komisí v lednu tohoto roku, Česká republika si celkově výrazně polepšila, a co se týče ostatních nových členských států je situace mezi nimi a starými členskými státy relativně vyrovnaná, spíše jsou na tom stále lépe.⁹²



⁹⁰ Evropská komise. Žebříček výsledků pro vnitřní trh: členské státy musí posílit úsilí [18.7.2006]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm.

⁹¹ Evropská komise. Žebříček výsledků pro vnitřní trh: nejlepší výsledky v historii [1.2.2007]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm.

⁹² European Commission, Secretariat General. Progress in notification of national measures implementing directives [10.1.2007]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.

4.5.4. Řízení zahájená Komisí vůči novým členským státům

Jak konstatuje zpráva Komise,⁹³ celkový počet zahájených řízení o nesplnění povinnosti vzrostl z 2709 řízení v roce 2003 (pro 15 členských států) na 2993 v roce 2004 (pro 25 států). U 15 členských států se počet řízení v roce 2004 snížil na 2146. Zpráva však výslovně uvádí, že s novými členskými státy se zacházelo stejně jako s ostatními členy. Celkový počet řízení proti novým členským státům je sice nižší, ale je to dáno i tím, že rozšíření jednak proběhlo teprve v polovině roku a také samotnou délkou procedury, tzn. většina problémových věcí zjevně nebyla před koncem roku 2004 zahájena.

Podle oznámení Komise z 13.10.2004 bylo zahájeno řízení upomínacím dopisem vůči osmi z deseti nových členských států.⁹⁴

V tomto roce došlo také k celkovému nárůstu počtu řízení pro neoznámení prováděcích opatření, 738 případů bylo zjištěno ve skupině nových členských států. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že většinu případů z celkových 847 porušení novými členskými státy za rok, kdy se staly členy Společenství, tvoří tzv. řízení nenotifikační, tedy případy, kdy komunitární právo nebylo vůbec převedeno do práva národního. Nelze ale zanedbat případy, kdy k převedení sice došlo, ale ukázalo se být nedostatečné a řízení muselo být tedy zahájeno. Jednalo se o řízení věcná a v roce 2004 jich bylo vůči novým členským státům zahájeno 109. V následujících letech potom postupně dochází k nárůstu věcných porušení na úkor nenotifikačních.

Byly také podány stížnosti řady občanů nových členských států, které se týkaly práva nabízet služby, práva na pobyt a práva na získání pracovního povolení. Musely však být zamítnuty, protože tyto oblasti nebyly ještě plně liberalizovány.⁹⁵

Co se týče údajů, které jsou k dispozici o řízeních týkajících se vnitřního trhu, proti České republice bylo zahájeno toto řízení jako proti prvnímu z nových členských států. Oznamuje to

⁹³ Evropská Komise. 22.výroční zpráva Komise o kontrole provádění práva Společenství (2004), KOM (2005)570 [23.12.2005], str. 3, Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.

⁹⁴ Srov. http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/index_en.htm#infractions.

⁹⁵ Evropská komise. 22.výroční zpráva Komise o kontrole provádění práva Společenství (2004), KOM (2005)570 [23.12.2005], str. 4, Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.

tak alespoň Komise ve zprávě z 13.července 2005,⁹⁶ která se týká řízení pro porušení práva proti Francii, Finsku, Španělsku a České republice. Zde potvrzuje, že zaslala oficiální upomínací dopis České republice, ve kterém žádá o poskytnutí úplných informací o provádění směrnice o autorských právech. Řízení proti ostatním výše zmíněným státům je již však ve značně pokročilejším stádiu a Komise se snaží vynutit splnění předchozího rozsudku ESD.

3.srpna 2005 již oznamuje postup v řízení pro nedodržení povinnosti provést právní předpisy EU o finančních službách. Žádosti o provedení již mají podobu odůvodněného stanoviska a týkají se celkem 16 států, mezi něž patří i Česká republika, Kypr, Lotyšsko, Maďarsko a Polsko. Od této chvíle pak oznámených zahájení řízení přibývá a poměr mezi starými a novými členskými státy se tak začíná i v tomto ohledu vyrovnávat.

4.5.5. Tolerance vůči novým členům EU?

Z čísel uvedených výše lze usuzovat na určitou toleranci, která vůči novým členským státům zejména první rok panovala. Jak bylo řečeno, Komise má v tomto řízení možnost, ne povinnost, řízení zahajovat. Záleží tedy pouze na ní, jakou politiku bude uplatňovat, a dále na jednotlivých generálních ředitelstvích, jak důslední budou v řešení nedostatků při plnění jejich agendy ze strany nových členských států. Zdá se celkem přirozené, že v tomto ohledu Komise zvolila mírnější politiku. Jednalo se o největší rozšíření v historii, a přestože příprava na něj byla dlouhá, nebylo zjevně možné vyhnout se všem problémům. Přistupujícím členům byla tedy dána možnost, aby se se svými závazky nejprve pokusily vyrovnat bez nabádání Komise a mohly se adaptovat na své nové postavení.

Tento názor lze však dovodit pouze z časových prodlev se zahájením řízení během prvního roku po přistoupení. Komise sama samozřejmě ve všech svých oficiálních dokumentech⁹⁷ a prohlášeních tvrdí, že vůči všem členským státům bude uplatňován stejný přístup. Prohlášení komisaře pro rozšíření G. Verheugeuna, že Komise neposkytne novým členským státům žádné

⁹⁶ Evropská komise. Autorská práva: řízení pro porušení práva proti Francii, Finsku, Španělsku a České republice za neprovedení směrnice o autorských právech z roku 2001 [13.7.2005]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm.

⁹⁷ Viz Commission of the European Communities. Report from the Commission on monitoring the application of community law (2003), 21st Annual Report, COM (2004)839 [30.12.2004]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm.

období „hájení“ v prvních letech členství tak zde nebyla naplněna. V tomto prohlášení z dubna 2004 o „nulové toleranci“ totiž výslovně odlišil pravděpodobné chování Komise vůči novým členským státům po 1. květnu 2004 od situace po rozšíření v 80. letech, kdy při rozšíření Společenství o Španělsko a Portugalsko byla tolerance výslovně uplatňována.⁹⁸ Verheugen tvrdí, že Evropská komise nebude váhat se zahájením řízení k vynucení implementace komunitárního práva proti novým členům, přestože se musí prát s přibližně 80 000 stránkami *acquis communautaire*. Měla být tedy uplatňována politika nulové tolerance s odůvodněním, že narozdíl od předchozích rozšíření byly tentokrát přistupující státy na vstup dlouho a pečlivě připravovány. Jediná oblast, kde chce Komise určitou toleranci ponechat, je rozpočet jednotlivých států. Bude tolerovat tříprocentní limit déle než u současných členů eurozóny.

Toto rozšíření bylo ale jednak jiné svou velikostí, a jednak se odehrává jiné době. Z historického pohledu totiž není intenzita využívání dozorčí žaloby konstantní, v počáteční fázi své existence (50.-70. léta) byla Komise v zahajování těchto řízení spíše zdrženlivá, ale její aktivita postupně stoupala. I proto se dá v současnosti očekávat přísnější přístup než při předchozích rozšířeních. Na druhou stranu je v současné době větší množství předpisů komunitárního práva, které je nutné transponovat, a je zjevné, že není v reálných možnostech Komise postihnout úplně všechna porušení práva. Může se proto stát že některá řízení nejsou zahájena ne z důvodů tolerance, ale jednoduše proto, že pozornosti Komise unikla. Jen pro ilustraci, aktuální počet směrnic, které mají být součástí vnitrostátních právních řádů, se pohybuje okolo čísla 1500.

Odborem komunitárního práva Ministerstva zahraničních věcí ČR byla domněnka určité tolerance také neoficiálně potvrzena. Jak bude podrobněji popsáno dále, v případě České republiky bychom tento fakt nedovodili z počtu zahájených řízení, který již v současné době klesá, ale především z prodlev, které byly na samém počátku. Například věcná řízení týkající se problematických směrnic v gesci ministerstva informatiky (směrnice o universální službě, ochrana osobních údajů, přenositelnost telefonních čísel) byla zahájena až v polovině roku 2005, přestože jejich transpozice měla být provedena ke dni přistoupení. Jen doplním, že tato řízení byla zastavena ve fázi odůvodněného stanoviska 28.6.2005.

⁹⁸ Verheugen, G. Zero tolerance for new Member States [14.4.2004]. Dostupný z: <http://www.euractiv.com/en/enlargement/zero-tolerance-new-member-states/article-113905>.

5. Praxe řízení probíhajících u Soudního dvora

5.1. Postavení a činnost ESD v řízení o porušení povinnosti členského státu

5.1.1. Pozice Evropského soudního dvora

Abych mohla dále popisovat prosazování práva Společenství v jednotlivých členských státech, ráda bych nejprve připomněla pravomoci a postavení Evropského soudního dvora.

Evropský soudní dvůr tvoří nyní 27 soudců, kteří jsou jmenováni dohodou členských států na 6 let. Vedle nich zde působí 9 advokátů (*tzv. advocate general*), kteří posuzují věc vedle soudců, činí právní závěry a vlastně předjímají budoucí rozhodnutí soudu, jejich názor však samozřejmě není pro soudce závazný.

Podle článku 220 SES je základní pravomocí Soudního dvora zajišťovat dodržování práva podle této smlouvy. Vyplývá z toho tedy, že jeho kontrola se týká i právních aktů na jejím základě vydaných. Má pravomoc rozhodovat o předběžné otázce, a co se týče výkladu práva mají jeho rozhodnutí normativní charakter.

Kromě toho má Soudní dvůr další pravomoci. Především rozhoduje spory mezi ES (Komisí) a členskými státy, které se týkají povinností členských států podle práva ES. Dále působí jako ústavní soud, tedy rozhoduje o platnosti aktů sekundárního práva. Kromě toho rozhoduje Soudní dvůr o náhradě škody vůči ES nebo o plnění či neplnění smluv uzavřených mezi orgánem ES a jinou stranou.⁹⁹

Soudcovské právo je mnohdy považováno za pramen komunitárního práva a judikatura se postupně stala velmi významným nástrojem evropské integrace.¹⁰⁰

Od roku 1989 působí ve Společenství i Soud první instance, který tak odlehčil agendě ESD. Jeho rozhodnutí jsou označována písmenem T, ESD písmenem C.

⁹⁹ Týč, V. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 4.vydání. Praha: Linde, 2004, s.52.

¹⁰⁰ Srov. Tichý L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. *Evropské právo*, 2.vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, s. 332.

5.1.2. Počet vedených řízení

Vzhledem k tomu, jak probíhá celý proces řízení o porušení povinnosti,¹⁰¹ záleží počet řízení před ESD především na Komisi, která jediná má pravomoc podat na členský stát žalobu. Může fakticky iniciovat dvě řízení: první, kde žádá po Soudním dvoru, aby deklaratorním rozhodnutím konstatoval porušení práva Společenství, a následně při nesplnění rozsudku má pravomoc opět věc předat ESD a navrhnout pokutu, kterou je povinen členský stát zaplatit za nesplnění této další povinnosti.

Záleží ale také samozřejmě ve značné míře na členském státu a jeho postupu v předchozích fázích řízení. To vzhledem k délce svého trvání dává státu obrovskou šanci řízení před ESD předejít. I přesto bylo však v roce 2005, ze kterého je poslední výroční zpráva Soudního dvora, projednáno 136 žalob Komise, z nichž 5 bylo zamítnuto a 131 rozsudky bylo konstatováno porušení Smlouvy.¹⁰² V předcházejícím roce bylo těchto rozsudků vyneseno 144,¹⁰³ v roce 2003 pouze 77 rozsudků konstatajících porušení a 9 zamítnutých.¹⁰⁴

Tradičně velký počet žalob je veden proti Itálii, Francii, Španělsku a v roce 2005 bylo dokonce vydáno 20 rozsudků konstatajících porušení povinnosti Řeckem.

Celkový počet řízení od roku 1952 tak činí v dnešním dni bezmála 3000.

Následující graf naznačuje, jak se vyvíjel počet žalob na jednotlivé státy během posledních pěti let. Zde však narozdíl od čísel, která jsem uvedla v předchozím odstavci, se jedná o celkové údaje, tzn. o celkový počet případů, kde se neberou v úvahu případy spojené na základě podobnosti. Jedná se o řízení na základě článků 88 SES, čl. 226 – 228 SES a článku 298 SES.

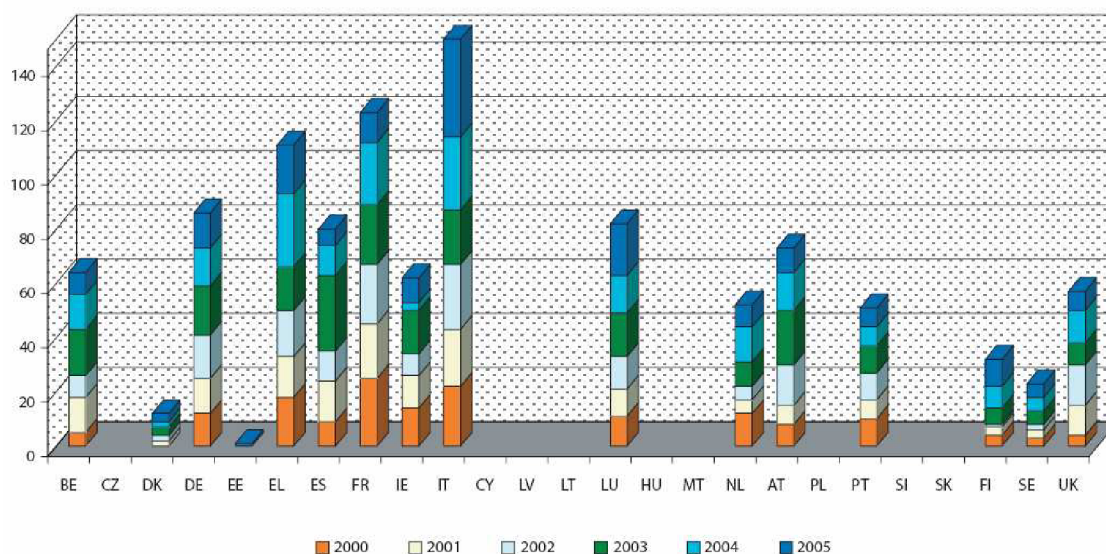
¹⁰¹ Viz. kapitola 3

¹⁰² Court of Justice of the European Communities. Annual Report 2005. Dostupný z: <http://www.curia.europa.eu/en/instit/presentationfr/index.htm>.

¹⁰³ Court of Justice of the European Communities. Annual Report 2004. Dostupný z: <http://www.curia.europa.eu/en/instit/presentationfr/index.htm>.

¹⁰⁴ Court of Justice of the European Communities. Annual Report 2003. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004, s. 221.

Žaloby pro porušení povinnosti členského státu za roky 2000 - 2005¹⁰⁵:



5.1.3. Druhé řízení před ESD a ukládání pokut

Pokud nedojde ke splnění prvního, deklaratorního, rozsudku, prochází řízení podruhé první fázi řízení před Komisí a druhým řízením před ESD. Zde, jak předvídá článek 228/2 SES, dochází fakticky k výkonu rozhodnutí a Soudní dvůr tak v tomto případě vlastně plní i úlohu soudu exekučního.

V roce 2005 přijala Komise dokument, který objasňuje a rozvíjí její politiku při návrzích učiněných ESD na uložení periodické a jednorázové pokuty státu, který se nechová v souladu s předchozím rozsudkem Soudního dvora. Konstatuje důležitost respektování práva a klíčovou úlohu respektování rozsudků v prostředí Společenství. Pokud k tomu nedochází, je totiž narušován samotný právní pořádek ES.¹⁰⁶

To bylo také důvodem k tomu, že již v Maastrichtu¹⁰⁷ došlo k přijetí nového řízení podle článku 228, které umožňuje vynucení rozsudku pomocí finančního postihu. Pravomoc

¹⁰⁵ Court of Justice of the European Communities. Annual Report 2005, anex 202. Dostupný z: <http://www.curia.europa.eu/en/instit/presentationfr/index.htm> .

¹⁰⁶ Srov. European Commission, DG Communication. Financial Penalties for Member States who fail to comply with Judgements of the European Court of Justice: European Commission clarifies rules [14.12.2005]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm .

¹⁰⁷ Zasedání Evropské rady v Maastrichtu ve dnech 9.-11.prosince 1992.

navrhnout tento postih má tedy Komise, ale je na ESD, jak s konečnou platností rozhodne. Smlouva dává možnost uložit členskému státu zaplacení jednorázové a periodicky se opakující pokuty.¹⁰⁸ Jak bylo však judikováno, je možné, a řekla bych i velice účelné, uložit obě tyto sankce kumulativně.

První rozsudek, kterým bylo Soudním dvorem nařízeno plnění oběma způsoby, tj. jak jednorázová tak periodická pokuta zároveň, byl rozsudek vyneseny proti Francii 12. června 2005¹⁰⁹ pro vážné a trvalé porušení souladu s komunitárním právem. Jednalo se o případ, kdy již v roce 1991 ESD konstatoval, že Francie porušovala komunitární ustanovení o ochraně ryb tím, že nabízela podměrečné ryby k prodeji. Při kontrole ve francouzských přístavech Komise zjistila, že po 11 letech se situace vůbec nezměnila.

Francii byla zaslána dvě odůvodněná stanoviska, a když ani ta neznamenal žádný obrat ve věci, byl ESD Komisí požádán, aby Francii odsoudil podle jejího návrhu za to, že se nezachovala v souladu s rozsudkem z roku 1991, a uložil jí periodickou pokutu ve výši 316.000 EUR denně od doručení rozsudku do dosažení plného souladu s rozsudkem předchozím.

Ve svém rozsudku pak ESD zdůraznil závažnost porušení a dále vysvětlil, že předmětem obou typů pokut je donucení státu napravit svá pochybení. Uložení placení opakovaných pokut má za úkol přinutit stát k co nejrychlejšímu splnění rozsudku a jednorázová pokuta spíše určuje účinek, který mělo toto porušení na soukromé a veřejné zájmy. Ve světle těchto rozdílných funkcí obou sankcí ESD konstatoval, že je možné obě pokuty uložit současně, a to hlavně tam, kde porušení závazků z komunitárního práva trvalo po dlouhou dobu a je zde obava, že tato situace bude nadále pokračovat. Pokud je uložení obou sankcí vhodné, musí být brán ohled na povahu, závažnost a délku trvání porušení povinnosti.¹¹⁰

Konečným rozhodnutím Soudního dvora tak bylo Francii uloženo platit 57.761.250 EUR za každých šest měsíců ode dne vynesení rozsudku, dokud nebude splněn rozsudek předchozí. V tomto rozhodnutí ESD vzal v úvahu délku, závažnost porušení a schopnost Francie platit

¹⁰⁸ Viz. kapitola 3.3

¹⁰⁹ ESD [12.6.2005]. C-304/02, Commission v. French Republic.

¹¹⁰ Tamtéž.

pokutu. Zároveň musí zaplatit jednorázovou sumu ve výši 20.000.000 EUR. Zde bral ESD v úvahu trvalost porušení a jeho vliv na soukromé a veřejné zájmy.

Tento důležitý rozsudek vedl Komisi ke zvýšení právní jistoty a účinné aplikace komunitárního práva tak, jak k tomu byla zmocněna ve Smlouvě. Ve svém rozsudku ESD mimo jiné zdůraznil, že metodické pokyny Komise k aplikaci článku 228 SES by napomohly předvídatelnosti a transparentnosti provádění tohoto článku (i když nic takového Smlouva nevyžaduje).

Ve sdělení Komise o uplatňování článku 228 Smlouvy¹¹¹ jsou proto upravena pravidla, podle kterých bude Soudnímu dvoru uložení pokut navrhováno. Důležité ale je, že se jedná o akt zavazující pouze Komisi samu, ne však ESD, který může rozhodnout o výkonu tak, jak sám uzná za vhodné, protože není návrhem Komise vázán. Tento dokument byl vydán v důsledku nových rozsudků, nahrazuje dokumenty z devadesátých let, které se touto problematikou již zabývaly, a také reaguje na novou situaci související s rozšířením.

V úvodu dokumentu jsou stanoveny nejprve všeobecné zásady. Podle nich se stanovení sankcí musí řídit samotným účelem tohoto nástroje, tedy zabezpečením efektivního uplatňování práva Společenství. Komise se domnívá, že toto stanovení musí být založeno na závažnosti porušení, jeho trvání a potřebě zabezpečit odstrašující účinek samotné sankce, aby se předcházelo dalším porušením.

Sankce, které Komise navrhla ESD, by měly být pro členské státy předvídatelné a vypočitatelné podle metody, která respektuje zásadu proporcionality a zároveň respektují zásadu stejného zacházení se všemi členskými státy.¹¹²

Z hlediska efektivnosti sankce je důležité, aby měla i odrazující účinek, protože pokud by byla jen symbolická, ztratila by podpůrnou úlohu, kterou v tomto řízení má, a hlavně svou účinnost.

Komise dále konstatuje, že pokud by bylo použito pouze jednorázové penále, jednalo by se tak fakticky o souhlas s tím, že členský stát beztrestně pokračuje v porušování práva i po konstatování neplnění povinnosti Soudním dvorem. Takovéto chování státu je totiž vážným

¹¹¹ Srov. Európska komisia. Oznámenie komisie o Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES, SEK(2005)1658, s. 1-2. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>.

¹¹² Tamtéž.

porušením zásad legality a právní jistoty ve Společenství, které je na principu právního státu založeno.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem judikovaným v rozsudku Komise v. Francie bude tedy Komise ve svých žádostech na základě článku 228/2 SES uvádět penále za každý den zpoždění od vynesení prvního rozsudku podle článku 228SES, a paušální pokutu, která sankcionuje pokračování porušení mezi prvním rozsudkem o nesplnění povinnosti a rozsudkem vneseným na základě článku 228/2 SES.¹¹³

Důsledkem tohoto postupu také je, že Komise logicky nestáhne žalobu v případě, že členský stát zastaví neplnění povinnosti mezi podáním žaloby a vnesením rozsudku. Penále se sice stane bezpředmětným, ale ESD bude moci naopak rozhodnout o uložení periodicky se opakující pokuty, která bude sankcionovat porušení až do okamžiku nápravy, protože tento předmět sporu se bezpředmětným nestane.

Rovnoprávné zacházení s jednotlivými členskými státy je nejlépe zajištěné garantovaným návrhem paušální pokuty a penále, které jsou založené na předem stanovené objektivní metodě výpočtu navrhovaných sankcí. Komise však nevylučuje ve výjimečných případech návrh platby jiné paušální pokuty.

Ve světle rozsudků proti Řecku a Španělsku¹¹⁴ došla Komise k závěru, že penále musí být přizpůsobené okolnostem a také platební schopnosti dotčeného členského státu. Konkrétně se tedy jedná o součin jednotného základního paušálu (ZP - tento byl stanoven ve výši 600 EUR na den), koeficientu závažnosti (KZ) a koeficientu trvání (KT) a součin dosaženého výsledku a fixního faktoru na stát (faktor „n“), který zohledňuje platební schopnost dotčeného státu a zároveň počet hlasů, které má v Radě: denní penále = (ZP x KZ x KT) x n.

5.2. Klíčové rozsudky ESD

5.2.1. Řízení, v nichž došlo k uložení sankce

Konkrétně byla zatím pokuta uložena pouze ve třech případech, a to jak již bylo popsáno výše Francii, Španělsku a ve známém případě Chania II. také Řecku.¹¹⁵

¹¹³ Tamtéž.

¹¹⁴ Viz následující subkapitola.

¹¹⁵ ESD [4.7.2000]. C-387/97, Komise v. Řecko (Chania II).

V případě Řecka šlo o vůbec první rozsudek tohoto typu a uložená pokuta byla skutečně odstrašující, její konečná výše činila 20.000 EUR za každý den prodlení a její celková výše dosáhla 5.400.000 EUR, a to i přesto, že v tomto případě byla suma snížena z původních 24.000 EUR denně, které navrhovala Komise.

Rozsudkem Chania I totiž ESD na základě dozorčí žaloby Komise konstatoval, že Řecko neplní závazky vyplývající ze směrnice o odpadech a o nebezpečných odpadech tím, že mělo na svém území obrovské smetiště na ostrově Kréta. Tyto směrnice pocházely z konce sedmdesátých let a během dlouhých následujících let řecká vláda opakovaně slibovala změnu, ke které však nedošlo, a tak bylo v dubnu roku 1992 Řecko poprvé odsouzeno. Ani tento rozsudek však nebyl naplněn, a tak se Komise v listopadu 1997 rozhodla věc opět předložit Soudnímu dvoru.

Jak bylo poznamenáno výše, tento mechanismus byl zaveden až Maastrichtskou smlouvou a trvalo sedm let, než byl poprvé využit. Spolu s četností těchto rozsudků z toho vyplývá, že se jedná o řízení skutečně výjimečné, které bude využíváno pouze v krajních případech. Na druhou stranu několik žalob tohoto typu je v současné době podáno a dá se očekávat, že pokud k nedodržování rozsudků bude docházet, Komise přitvrdí ve svém postupu a tento institut skutečně využít bude.

Dalším odsouzeným hříšником bylo Španělsko, kterému bylo v roce 2003 uloženo zaplatit Komisi (tyto pokuty jsou zvláštním příjmem a předvádějí se na účet Společenství) periodickou pokutu 624.150 EUR za rok a za 1% pláží určených ke koupání, které nenaplňovaly limity stanovené směrnicí z roku 1975, týkající se kvality vody ke koupání, a to od vynesení rozsudku do té doby, než bude dosaženo plného souladu se stavem požadovaným komunitárním právem.¹¹⁶ Zde, vzhledem k charakteru věci, byl určen jiný interval pro periodickou pokutu než obvykle.

O případě Komise v. Francie bylo pojednáno v předcházející kapitole.

5.2.2. Rozsudky týkající se odpovědnosti členského státu

Smlouva o založení Evropského společenství neobsahuje žádná ustanovení, která by výslovně upravovala následky porušení komunitárního práva členským státem, je na ESD aby

¹¹⁶ Srov. ESD [25.11.2003]. C-278/01, Commission v. Spain.

o těchto záležitostech rozhodoval na základě obecných povinností uložených mu Smlouvou s přihlédnutím k obecným právním zásadám.¹¹⁷

Již v sedmdesátých letech shledal ESD, že porušení práva ES členským státem zakládá nárok na náhradu škody. Evropská komise potvrdila, že článek 10 Smlouvy ukládá členskému státu nahradit škody způsobené porušením Smlouvy a navrhovala jeho změnu, která však nebyla uskutečněna a situace zůstala nejednoznačná.¹¹⁸ Výklad odpovědnosti státu vůči jednotlivci tak podává ve svých rozsudcích.

Asi nejznámějším je případ *Francovich*, kde nedošlo k transpozici směrnice, která požadovala na státech zavedení systému garancí mezd zaměstnanců insolventních zaměstnavatelů. Zaměstnanci pak uplatňovali nárok na tyto mzdy vůči Itálii přímo u národního soudu a věc byla vyřešena pomocí řízení o předběžné otázce (viz dále). ESD v tomto případě určil, že podmínky jsou dostačující k tomu, aby jednotlivci vzniklo právo na náhradu škody, které se opírá přímo o právo Společenství.¹¹⁹

V dalším případě, *Faccini Dori*, šlo o směrnici, která chrání spotřebitele v souvislosti se smlouvami uzavíranými mimo sídlo podniku. Tato směrnice dávala sice určitou volnost, ale měla jí být zaručena alespoň minimální práva spotřebiteli. Podle rozsudku Soudního dvora jsou všechny orgány státu povinny fungování zajistit, a to buď cestou bezchybné transpozice nebo alespoň pomocí eurokonformního výkladu. Pokud to stát není schopen zajistit, má jednotlivec vůči němu právo na náhradu škody.¹²⁰

Jako posední z důležitých rozsudků tohoto typu bych zmínila případ *Köbler II*, kdy ESD poprvé rozhodl o odpovědnosti za škodu v souvislosti s pochybením soudu nejvyšší instance ve formě zjevného porušení práva EU. Bylo tedy opět potvrzeno, že nezáleží na tom, který orgán státu porušení zavinil, ale stát je odpovědný jako celek. Byl zde přirozeně namítán princip *rei judicatae*, ale podle názoru ESD není nutné rozhodnutí zpochybnit jako věc

¹¹⁷ Srov. čl. 220/1 SES: Soudní dvůr a Soud prvního stupně zajišťují v rámci svých pravomocí dodržování práva při výkladu a provádění této Smlouvy.

¹¹⁸ Srov. *Bapuly B*. Odpovědnost státu plynoucí z porušení práva EU. *EMP*, 2004, číslo 2, s.39 – 43.

¹¹⁹ ESD [19.11.1991]. Spojené věci C-6/90 a C-9/90, *Francovich a spol.*

¹²⁰ ESD [14.7.1994]. C-91/92, *Faccini Dori*.

rozsouzenou, ale je nutné, aby stát vzniklou škodu uhradil, a zároveň aby ve svém právním řádu zajistil právní prostředky na ochranu takto porušených práv.¹²¹

Jak je vidět, výše zmíněné případy jasně definují podmínky a možnosti uplatňování práva na náhradu škody v případě, kdy došlo k porušení povinnosti státem podle Smlouvy, ale nedošlo k řízení samotnému a jednotlivci se domáhali svých práv u vnitrostátních soudů, které využívaly předběžné otázky. Jenom se tak potvrzuje důležitost tohoto způsobu vymáhání práva a bdělosti občanů samotných.

Pokud však dojde k řízení o porušení povinnosti, má rozsudek i přes svou deklaratorní povahu význam pro hodnocení právní situace, napomáhá k ochraně práv jednotlivců a je důležitý při určování následné odpovědnosti, jak k tomu došlo v případě *Brasserie du pêcheur*,¹²² kde Soudní dvůr mohl vycházet z protiprávnosti předmětného opatření, protože již bylo konstatováno v předchozím rozhodnutí ve věci (na základě dozorčí žaloby Komise¹²³).

Důležitým rozsudkem vyneseným v řízení o porušení povinnosti je i případ *Buy Irish*,¹²⁴ kde bylo rozhodnuto o protiprávnosti opatření na podporu domácích výrobků, i když byla uskutečňována Irskou radou pro zboží, odpovědným však zůstává sám stát.

5.3. Řízení proti novým členským státům

5.3.1. Případy, ve kterých byla podána žaloba

Úvodem této kapitoly bych chtěla poznamenat, že se mi nepodařilo dohledat žádnou aktuální statistiku, která by se věnovala řízením vůči novým členským státům, proto jsem níže uvedené případy vyhledávala jednotlivě podle názvů v registru řízení vedených před ESD. Nelze proto ani při maximálním úsilí vyloučit chybu lidského faktoru a opomenutí nějaké žaloby, pevně však doufám, že k tomu nedošlo.

Kromě České republiky jsou největšími hřištníky v tomto směru Malta, Estonsko, Polsko a také Slovensko. Žaloby uvádím v chronologické pořadí, tak jak je Komise podala.

¹²¹ ESD [30.9.2003]. C-244/01, Bernard Köbler v Rakousko.

¹²² ESD [5.3.1996], C-46/93 a C-48/93, *Brasserie du pêcheur a Factortme III*.

¹²³ ESD [12.3.1987]. 178/84, *Commission v. Germany*.

¹²⁴ ESD [24.11.1982], 249/81, *Komise v. Irsko (Buy Irish)*.

Vůbec první žaloba byla podána 22.9.2005 na Estonsko, protože při plnění povinností podle směrnic týkajících se určitých pravidel vnitřního trhu (směrnice 2003/55/EC a 98/30/EC) nebylo úplně úspěšné a oznámilo pouze provedení části norem, což bylo samozřejmě nedostatečné. Tyto směrnice měly být transponovány ke dni přijetí do EU. Žaloba byla ale v květnu následujícího roku z registru vymazána, dá se tedy předpokládat, že nesrovnalosti byly odstraněny.¹²⁵

10.3.2006 byla žalována Malta za to, že nepřijala takovou právní úpravu, která by byla v souladu se směrnicí 2002/96/EC týkající se elektrotechnického odpadu, nebo každopádně neoznámila její přijetí, čímž porušila povinnosti podle této směrnice.¹²⁶

5.dubna 2006 bylo zažalováno Estonsko, protože neoznámilo přijetí práva zajišťujícího transpozici směrnice 2002/39/EC do vnitrostátního práva, která se týkala otevření soutěže v oblasti poštovních služeb, a tím porušila své povinnosti podle této směrnice, která měla být transponována do konce roku 2002.¹²⁷

Následně byly podány celkem tři žaloby na Polsko. První ze dne 11.10.2006, kde Komise žádá Soudní dvůr aby konstatoval, že nenaplněním požadavků směrnice 2002/22/EC o universální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací porušilo povinnosti podle této směrnice.¹²⁸ Dlužno dodat, že tato směrnice se stala značně problémovou a byla i předmětem řízení proti České republice, to však dospělo pouze do stádia odůvodněného stanoviska a bylo v červnu roku 2006 zastaveno.

Další žaloba na Polskou republiku ze dne 16.10.2006 byla podána proto, že nenaplnila požadavky směrnice 74/556/EEC z 4.6.1974, která zakotvila přechodná opatření týkající se obchodu s toxickými výrobky, nebo každopádně neinformovala Komisi o její transpozici, a tak porušila závazky jí vyplývající z článku 7 této směrnice. Časový limit pro její transpozici

¹²⁵ ESD. Action brought on 22 September 2005 by the Commission of the European Communities against the Republic of Estonia [22.9.2005], C-351/05 (removed from the register).

¹²⁶ ESD. Action brought on 10 March – Commission of the European Communities v Republic of Malta [10.3.2006], C-136/06 (pending case).

¹²⁷ ESD. Action brought on 5 April 2006 - Commission of the European Communities v Republic of Estonia [5.4.2006], C-178/06 (pending case).

¹²⁸ ESD. Action brought on 11 October 2006 - Commission of the European Communities v Republic of Poland [11.10.2006], C-416/06 (pending case).

vypršel 30.6.2004.¹²⁹ Ze stejného dne pochází další žaloba proti tomuto státu týkající se směrnice ze stejného roku s výše uvedenou úzce související.¹³⁰

Zatím posledním neuzavřeným případem je žaloba podaná na Maltu 14.12.2006 za to, že nesplnila závazky podle článku 11 Směrnice Rady 96/59/ES, a proto má Soudní dvůr potvrdit tento stav a Malta zaplatit náklady řízení. Časový limit pro transpozici dané směrnice prošel ke dni přistoupení.¹³¹

Z uvedeného vyplývá, že ne vždy trvá řízení stejnou dobu, což by ani z hlediska jeho povahy nebylo ani prakticky možné, ale dá se říci, že k podání žaloby na nové členské státy docházelo zhruba 2 roky po marném uplynutí transpoziční lhůty.

Vzhledem k tomu, že teoreticky je možné, aby řízení před Komisí proběhlo během několika málo měsíců, je jasné, že státy mohly být žalovány dříve. Souvisí to s výše zmíněnou tolerancí Komise, která však jednoznačně v současnosti již neplatí, a proto bude žalob proti novým členským státům pravděpodobně přibývat. Záleží to však ale samozřejmě především na nich, na jejich důslednosti při transpozici a postoji během administrativní fáze řízení. Například České republice, která údajně patří v tomto ohledu k nejlepším, se daří velikou část řízení v této fázi zastavit.¹³²

5.3.2. Rozsudky vůči novým členským státům

Jak známo premiantem mezi novými státy je v tomto ohledu Česká republika, která byla odsouzena jako vůbec první, a nejen z tohoto důvodu jí bude věnována samostatná kapitola.

Druhým novým členským státem, který byl odsouzen za nesplnění povinnosti, bylo v únoru tohoto roku Slovensko. Rozsudek Soudního dvora z 8.2.2007 konstatuje, že podle článku 2

¹²⁹ ESD. Action brought on 16 October 2006 - Commission of the European Communities v Republic of Poland [16.10.2006], C-423/06 (pending case).

¹³⁰ ESD. Action brought on 16 October 2006 - Commission of the European Communities v Republic of Poland [16.10.2006], C-422/06 (pending case).

¹³¹ ESD. Action brought on 14 December 2006 - Commission of the European Communities v Republic of Malta [14.12.2006], C-508/06 (pending case).

¹³² Srov. Smolek, M., Petzl, Z., Šimánková, J., Jermářová, A. Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2006. Praha: Odbor komunitárního práva, Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2007.

Smlouvy o přistoupení z 16.dubna 2003 a podle článku 54 Aktu o podmínkách přistoupení byla Slovenská republika povinna přijmout opatření nutná k tomu, aby ke dni přistoupení k Evropské unii dosáhla souladu se směrnicí 96/48/ES. Protože o ničem takovém Komise nebyla informována, vydala v červnu 2005, tedy rok po přistoupení, odůvodněné stanovisko, kterým vyzvala k přijetí potřebných opatření do dvou měsíců od jeho doručení. Slovensko však tato opatření nepřijalo, a tak se Komise rozhodla podat žalobu. V reakci na ni Slovensko vytýkané nesplnění povinnosti nepopírá a jen uvádí, že je připraveno zajistit vykonání rozsudku. Z toho plyne, že v den rozhodný pro posouzení nedodržení povinnosti, kterým je den určený uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, nebyla dotčená ustanovení přijata. Žaloba Komise tedy musela být uznána důvodnou a bylo konstatováno, že Slovenská republika tím, že ve stanovené lhůtě nepřijala všechny zákony, jiné právní předpisy a opatření potřebná k dosažení souladu se směrnicí Rady 96/48/ES z 23.7.1996 o interoperabilitě systému transevropských vysokorychlostních železnic, nesplnila povinnosti, které vyplývají z této směrnice a je povinna uradit náklady řízení.¹³³

I z toho rozsudku vyplývá, že vzhledem k tomu, že odůvodněné stanovisko bylo vydáno rok po přistoupení, řízení mohlo být jistě provedeno rychleji a alespoň minimální tolerance uplatněna byla.

Pro doplnění dodávám, že časové údaje o řízeních je nutno srovnávat s přístupem Komise, který panuje dnes, a který se během vývoje Společenství jednoznačně zpřísnil. Pokud se podíváme na rozsudky starší zjistíme, že prodlevy, které vůči novým členským státům považujeme za toleranci, byly dříve relativně běžné.¹³⁴

¹³³ Srov. ESD [8.2.2007]. C-114/06, Komisia v. Slovensko.

¹³⁴ Srov. např. Chania II., kapitola 5.2.

6. Řízení o porušení povinnosti vůči ČR

6.1. Organizační zajištění

6.1.1. Odbor komunitárního práva Ministerstva zahraničních věcí ČR (OKP MZV ČR)

Ministerstvo zahraničních věcí hraje samozřejmě ve věcech týkajících se Evropské unie klíčovou roli. Odbor komunitárního práva, který pod něj spadá, se specializuje, jak již napovídá jeho název, na právo Společenství a především na situace, kdy je ze strany České republiky toto právo porušeno.

Ředitelem toho odboru je Mgr. Tomáš Boček, který je vládním zmocněncem pro zastupování ČR před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně, a zároveň je jeho úkolem hájení zájmů České republiky v prejudiciální fázi řízení před Komisí.¹³⁵

Činnost odboru je poměrně široká, jedná se jednak o funkci vládního zmocněnce, který jak bylo naznačeno hájí zájmy České republiky před ESD v řízení o porušení Smlouvy (ale také v řízení o předběžné otázce a některých jiných). Především ale sleduje a analyzuje vývoj práva ES a EU a vypracovává stanoviska k otázkám komunitárního práva pro potřeby zahraniční politiky ČR. Zabývá se také smlouvami sjednávanými v rámci Unie, z hlediska komunitárního práva koordinuje harmonizaci mezinárodněprávních smluvních závazků ČR. Koordinuje také sledování nově vydávaných předpisů a způsob jejich transpozice. Spolupracuje s Úřadem vlády v otázkách harmonizace a vkládá informace o implementaci práva ES do ISAPu (viz dále).¹³⁶

6.1.2. Odbor kompatibility Úřadu vlády ČR (OKOM)

Tento odbor plní podobné úkoly jako OKP MZV ČR, ale jejich aktivity se nepřekrývají. Zatímco výše uvedený především sleduje nové komunitární předpisy a poskytuje k nim právní konzultace (primárně pro potřeby Ministerstva zahraničních věcí ČR, ale pro ostatní rezorty), a to zejména v oblasti vnějších vztahů, OKOM sleduje dopad komunitárních předpisů na

¹³⁵ Usnesení vlády č. 113/2004 Sb. o Statutu vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně.

¹³⁶ Srov. Organizační struktura MZV ČR. Dostupné z: <http://www.mzv.cz>.

vnitrostátní právní řád a hlídá, aby zde panoval soulad a nemuselo dojít k řízení o porušení Smlouvy. To už ale případně opět řeší OKP MZV ČR.

Odbor kompatibility se skládá ze čtyř oddělení: Analyticko-konzultační oddělení, Koordinačního a revizního centra, Oddělení pro legislativní proces EU a Oddělení informací pro kompatibilitu s právem ES. Posledně jmenované oddělení zajišťuje informační podporu všech agend, které souvisejí s implementací práva ES/EU do právního řádu ČR, pomocí Informačního systému pro aproximaci práva, který je zdrojem informací pro všechny zainteresované orgány.¹³⁷

6.1.3. ISAP

Informační systém pro aproximaci práva neboli ISAP funguje už 10 let a jedná se o meziresortní systém, jehož datová základna je zdrojem pro informování ministerstev a dalších orgánů a pro export údajů do generálního sekretariátu Evropské komise.

Poskytuje zejména aktuální informace o platné legislativě ES/EU a obsahuje též pomocné nástroje pro analýzu a komparaci právních předpisů a monitorování průběhu aproximačního procesu.

OKP MZV ČR sem vkládá informace o implementaci *aquis* do českého právního řádu a také tu spravuje databázi o předběžných otázkách a o řízeních o porušení Smlouvy.

Původně byl určen hlavně pro potřeby správních úřadů, ale část jeho dat byla v nedávné době zpřístupněna veřejnosti, a tak si zde např. můžeme nalézt seznam směrnic, které nebyly včas transponovány do našeho právního řádu. Tyto informace jsou pro právnické a fyzické osoby velice důležité, protože jim pomáhají hájit práva vyplývající z neprovedené komunitární legislativy před vnitrostátními soudy. Tento mechanismus bude podrobněji popsán v následující kapitole.

6.2. Postup ČR v řízení o porušení Smlouvy

6.2.1. Přejímání legislativy Společenství

Po přijetí nového předpisu ES je jeho znění předáno na Úřad vlády, je založen do ISAPu a dále přidělen tzv. gestorovi (příslušné ministerstvo), který má tři dny na to, aby věc přijal nebo

¹³⁷ Srov. <http://www.vlada.cz/cs/eu/okom/default.html>.

odmítl. Může také dojít ke gesčnímu sporu v případě, že je přijetí předpisu do gesce všemi odmítáno. Tyto případy jsou pak řešeny na Výboru pro evropské záležitosti, který se koná jednou týdně a scházejí se na něm zástupci ministerstev na úrovni ředitelů odborů evropské integrace. Daný předpis by však neměl být pro gestora žádnou novinkou, protože sleduje již proces jeho tvorby a přijímání, což by mělo napomáhat k jeho rychlejší aplikaci, kterou zajišťuje.

6.2.2. Průběh řízení

V případě, že je proti České republice zahájeno řízení podle článku 226 SES, je zaslán oficiální upomínací dopis, který je adresován vládnímu zmocněnci. Ten informuje příslušný rezort a vyzve ho, aby mu do měsíce předal potřebné informace. Jsou uskutečňovány i různé neformální schůzky, kde je poskytována odborná pomoc s řešením problému. Ten se může někdy týkat i věci, která je mimo gesci dotčeného ministerstva (stalo se to konkrétně např. v případě zákona o elektronických komunikacích, který byl v gesci ministerstva informatiky, problém se však týkal spíše ÚOHS¹³⁸).

Odpověď připravená ve spolupráci s příslušným resortem je zaslána stálému zastoupení při Evropské komisi a to je pak předá na příslušné generální ředitelství.

Podobně případnou žalobu obdrží OKP MZV ČR, který osloví příslušný rezort a připraví ve spolupráci s ním návrh odpovědi. Tu následně schvaluje ministr zahraničních věcí společně s ministrem příslušného rezortu. Schválená odpověď je poté podepsána vládním zmocněncem u ESD a odeslána Soudnímu dvoru. O všech těchto řízeních jsou informovány rezorty prostřednictvím Výboru vládního zmocněnce, který se schází zhruba jednou za tři týdny. Na odpověď zastoupení může Komise reagovat svoji replikou, ke které může následně ČR předložit tzv. dupliku.¹³⁹

Příslušnost vládního zmocněnce po celou dobu řízení má jistě své výhody spočívající především ve znalosti kontextu celého případu, pokud dojde k projednávání žaloby před Soudní dvorem. Ten totiž zkoumá, do jaké míry splnil stát své povinnosti k datu stanovenému

¹³⁸ Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

¹³⁹ Srov. Heczková, L. „Když hoří, hasíme,“ říká Tomáš Boček, vládní zmocněnc ČR u Evropského Soudního dvora. EUROKURÝR, 2006, květen/červen, s. 24.

Komisi v odůvodněném stanovisku, a komunikace, kterou členský stát v této fázi vede, je pak důležitým podkladem v řízení. V případě žaloby pak není omezen poměrně krátkou lhůtou jednoho měsíce, která je vymezena na žalobní odpověď v okamžiku, kdy Komise přistoupí k soudní fázi řízení.¹⁴⁰

6.2.3. Počet řízení a jejich předmět

Celková čísla hovoří o tom, že zatím bylo proti ČR vedeno 281 řízení,¹⁴¹ z nichž 236 jich již bylo zastaveno. Co se týče jednotlivých let, počet postupně klesá, z 145 (rok 2004) přes 72 na 64 řízení o porušení Smlouvy zahájených v roce 2006.

Důvodem nově zahájených řízení proti České republice v roce 2006 bylo ze dvou třetin neprovedení včasné transpozice komunitárních předpisů a z jedné třetiny namítaný věcný rozpor s komunitárním právem.¹⁴²

Výše jsem hovořila o tom, že Česká republika si v přejímání legislativy nevedla nejlépe, v počtu řízení, která se daří včas zastavit je na tom však velice dobře (kolem 80% z celkového počtu řízení). Navíc velká většina řízení je zastavena již v počáteční fázi.

Co se týče předmětů řízení, naprostá většina problémových směrnic je v gesci Ministerstva zdravotnictví, následují Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo financí.

¹⁴⁰ Srov. Smolek, M., Petzl, Z., Šimánková, J., Jermářová, A. Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2006. Praha: Odbor komunitárního práva, Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2007, s. 3.

¹⁴¹ Údaje k 31.12.2006.

¹⁴² Smolek, M., Petzl, Z., Šimánková, J., Jermářová, A. Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2006. Praha: Odbor komunitárního práva, Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2007, s. 30.

6.3. První řízení před ESD

6.3.1. Podané žaloby

Zatím byly vládnímu zmocněnci doručeny čtyři žaloby, a to žaloby notifikační, tzn. že ČR neoznámila Komisi znění předpisů přijatých na základě příslušných směrnic, nedošlo tedy k transpozici.

Nebyla zatím podána žaloba věcná, tj. proto, že by sice došlo k transpozici, ale ta by se ukázala nesprávnou. V předešlých stádiích řízení však tento problém řešen byl, jednalo se o špatnou aplikaci práva například v oblasti veřejných zakázek, přenositelnosti telefonních čísel či dálničních známek.

V jednom případě se podařilo dosáhnout zpětvzetí žaloby, týkala se neprovedení směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2001/29/ES ze dne 22.května o harmonizaci určitých aspektů autorského práva.¹⁴³ Vnitrostátním gestorem bylo v tomto případě Ministerstvo kultury. Řízení bylo zahájeno formálním upozorněním 13.12.2004, žaloba byla podána v únoru 2006. V žalobní duplice informovala ČR Soudní dvůr, že transpozice byla dokončena novelou autorského zákona. O tomto vývoji byla informována i Komise a byla podána žádost o zpětvzetí žaloby, které Komise vyhověla, řízení bylo zastaveno a žaloba vymazána z registru ESD.¹⁴⁴

Další žaloba byla podána 14.3.2006, ale případ zatím nebyl uzavřen.¹⁴⁵ Jedná se o směrnici o regulaci hluku z roku 2002, která je v gesci Ministerstva životního prostředí a jejíž transpozici ČR neprovedla, a Komise proto žádá ESD, aby tento stav potvrdil a po České republice vyžadoval náhradu nákladů řízení. Lhůta pro její implementaci marně uplynula 18.6.2004. Transpozice byla ale mezitím dokončena¹⁴⁶ a Komise byla proto v prosinci roku 2006 požádána o zpětvzetí žaloby.

¹⁴³ ESD. C-46/06, Commission v Czech Republic, Removed from the register 28.9.2006.

¹⁴⁴ Srov. Smolek, M., Petzl, Z., Šimánková, J., Jermářová, A. Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2006. Praha: Odbor komunitárního práva, Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2007, s. 33.

¹⁴⁵ ESD. Action brought on 14 March 2006 – Commission of the European Communities v Czech Republic [14.3.2006], C-140/06 (pending case).

¹⁴⁶ Prováděcí vyhláška č. 523/2006 Sb. k zákonu č.258/2000 Sb. , o ochraně veřejného zdraví.

6.3.2. Rozsudky

Jak známo 18.ledna 2007 se Česká republika stala prvním z nových členských států, proti kterému byl vydán rozsudek v řízení o porušení povinnosti. Jedná se o neprovedení dvou směrnic v gesci Ministerstva zdravotnictví.

V prvním případě¹⁴⁷ se jedná neprovedení směrnice z roku 2003 o usnadnění volného pohybu lékařů a vzájemného uznávání jejich diplomů. Formální upozornění bylo ČR doručeno již 13.12.2004. Aby bylo dosaženo transpozice, byla navržena změna zákona o lékařské komoře.¹⁴⁸ Tento návrh byl v rámci novely zákona o péči o zdraví lidu¹⁴⁹ přijat Parlamentem, prezidentem byl však vrácen Poslanecké sněmovně. Její volební období však mezitím skončilo a nejenže trvalo velice dlouhou dobu než se po volbách opět sešla, ale navíc musí být předmětný zákon znovu projednáván od prvního čtení.

V dalším případě¹⁵⁰, kdy se jednalo o neprovedení směrnice Rady 78/686/EHS o vzájemném uznávání diplomů, obsahující opatření pro usnadnění účinného výkonu práva a volného pohybu služeb, byla situace ohledně transpozice a řízení totožná.

Česká vláda proto v obou případech nepopírá vytýkané nesplnění povinnosti, ale uplatňuje, že legislativní proces, jímž má být dovršeno provedení směrnice do vnitrostátního práva, právě probíhá. Existence nesplnění povinnosti se však posuzuje podle stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku. Zde bylo nesporné, že v tomto okamžiku předmětná opatření přijata nebyla. Žaloba podaná Komisí byla proto uznána za opodstatněnou a ESD v obou rozhodnutích určil, že Česká republika nesplnila povinnosti vyplývající jí z těchto směrnic a je povinna uhradit náklady řízení.

Je s podivem, jak velká část zahájených řízení je v gesci Ministerstva zdravotnictví (více než 90 oproti 35 v případě druhého Ministerstva zemědělství). Čas ukáže jestli změna v jeho vedení povede i k pozitivní změně v tomto směru, každopádně je jasné, že status quo je dále neudržitelný a důsledky učiněných chyb mohou mít účinky nejen vnitrostátní.

¹⁴⁷ ESD [18.1.2007]. C-203/06, Komise v. Česká republika.

¹⁴⁸ Zák. č. 220/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁹ Zák. č. 20/1966 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁰ ESD [18.1.2007]. C-204/06, Komise v. Česká republika.

7. Efektivita řízení o porušení povinnosti ve srovnání s jinými způsoby řešení

7.1. Systémové vlastnosti práva ES

7.1.1. Přímý účinek komunitárního práva

Abych mohla vůbec srovnávat jiné typy řízení s řízením o porušení Smlouvy, považuji za nutné nejprve objasnit důležité vlastnosti komunitárního práva.

Tak jako celé Společenství, tak i normy, které má pravomoc vydávat, mají specifické vlastnosti, účinky a především z toho vyplývající zvláštní vztah k právním řádům jednotlivých členských států. Poměr mezi vnitrostátním a komunitárním právem byl sice dán již zakládajícími smlouvami, ale postupně „vykrytalizoval“ především díky činnosti Soudního dvora.

První zásadou je bezprostřednost komunitárního práva. Komunitární právo nemůže pronikat do právních řádů členských států žádnou formou recepce či transformace, jak je charakteristické pro dualistické systémy, protože to vylučuje jeho povaha, tj. zvláště nezávislost na vnitrostátních právních řádech.¹⁵¹ Musím doplnit, že tato bezprostřední použitelnost platí především pro právo primární, tedy zakládací smlouvy. Výklad bezprostředního účinku práva derivativního bývá někdy problematičtější, v zásadě však tento účinek platí i pro něj. Bezproblémové je jeho určení v případě nařízení, kde ho zmiňuje přímo ustanovení článku 249 SES.¹⁵²

V případě směrnice je již situace složitější. Jak ale uvádí Simon, nehledě na některé běžně uváděné názory, platí totéž i pro směrnice. Způsoby, jakými je dosahováno jejich cílů, nemohou být v žádném případě přirovnávány k recepci nebo k transformaci do vnitrostátního právního řádu. To znamená, že na směrnici nelze nahlížet tak, jako by z vnitrostátního hlediska

¹⁵¹ Simon, D. Komunitární právní řád. Přeložili Malíř, J., Štěrbová, M. Praha: ASPI, 2005, s. 401.

¹⁵² „Nařízení má obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.“

právně neexistovala, a ve vnitrostátním právu může naopak vyvolávat účinky i tehdy, nebyla-li provedena transpozice.¹⁵³

Směrnice je unikátním nástrojem komunitárního práva, jehož plné účinky se ve vnitrostátním právu projevují až po promítnutí obsahu této normy do vnitrostátního předpisu.¹⁵⁴ Jak uvádí Král, paradoxem definice směrnice, kterou obsahuje Smlouva, je to, že neodráží její povahu a vlastnosti v plné šíři. Její formulace také svádí k dojmům, že adresáty směrnic jsou pouze členské státy.¹⁵⁵ Opak je však pravdou, a i když pouze v omezené míře, i směrnice může mít za určitých podmínek (které byly rozvinuty hlavně judikaturou ESD) přímý účinek. Ten nastává pokud směrnice byla buď špatně transponována nebo častěji pokud marně uplynula lhůta k její transpozici, je bezpodmínečná a dostatečně přesná, osoba, která se toho účinku dovolává je k tomu aktivně legitimovaná a bezprostřední aplikací směrnice nedojde k uložení povinnosti jednotlivci. Může však vyvolávat i tzv. účinek nepřímý, který znamená povinnost orgánů aplikujících právo v členských státech vykládat vnitrostátní právo v co největším souladu s netransponovanou či špatně transponovanou směrnicí.¹⁵⁶

7.1.2. Přednost komunitárního práva

Přednost komunitárního práva před právem vnitrostátním je zásadní aplikační zásadou, která zajišťuje působení práva Společenství v jednotlivých státech. Tak jako doktrína předešla, byla i tato značně rozvinuta judikaturou, především v případech *Costa*¹⁵⁷ a *Simmenthal II*.¹⁵⁸ Jak je uvedeno v rozsudku prvně jmenovaném: „nad právem, vznikajícím ze Smlouvy jako z nezávislého pramene práva, nemohou vzhledem k jeho zvláštní a původní povaze převážít ustanovení vnitrostátního práva, ačkoliv zformovaná, protože v opačném případě by toto právo

¹⁵³ Simon, D. Komunitární právní řád. Přeložili Malíř, J., Štěrbová, M. Praha: ASPI, 2005, s. 402.

¹⁵⁴ Srov. čl. 249 SES: „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.“

¹⁵⁵ Srov. Král, R. Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, Praha: C.H.Beck, 2002, s. 1-2.

¹⁵⁶ Srov. tamtéž, s. 6 – 7.

¹⁵⁷ ESD [15.7.1964]. 6/64, *Flaminio Costa v. Ente nazionale Energia elettrica impresa gir della Edisonvolta*.

¹⁵⁸ ESD [9.3.1978]. 106/77, *Simmenthal II*.

bylo zbaveno charakteru práva ES a byl by zpochybněn právní základ samotného Společenství.¹⁵⁹

Dalším klíčovým rozsudkem bylo rozhodnutí ve věci Van Gend en Loos, ve kterém mimo jiné ESD judikoval že: „Společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch státy, byť jen v přesně vymezených oblastech, omezily svá suverénní práva a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale i jejich příslušníci.“¹⁶⁰

Kromě toho, že jak vyplývá z výše uvedených rozsudků, primát práva Společenství vychází z jeho samostatnosti a z omezení práv států v jeho prospěch, je také právem společným pro všechny členské státy, tedy právem regionálně kodifikovaným.¹⁶¹

7.2. Další způsoby řešení chybějící implementace komunitárního práva členským státem

7.2.1. Vnitrostátní soudy

Okamžikem vstupu do EU se vnitrostátní soudy jednotlivých členských států stávají obecnými komunitárním soudy, které jsou povinny zajišťovat dodržování práva Společenství, a to na základě principů komunitárního práva, které byly právě popsány výše.

K aplikaci práva musí docházet, až na výjimky, *ex officio*, tedy bez toho, že by se jejich aplikace museli dovolávat účastníci řízení.

Konkrétněji tedy nedojde-li k včasné či správné implementaci směrnice a jsou splněny další podmínky pro její přímý účinek, stane se tato rozhodující pro práva jednotlivce nehledě na vnitrostátní normu, která je s takovou směrnicí v rozporu. Nemusí tedy dojít k žádnému řízení pro porušení povinnosti, které jak známo může trvat klidně i několik let, a je tak zajištěn rychlejší přístup k právům přímo před vnitrostátním soudem.

Dotčená osoba má samozřejmě možnost podat stížnost Komisi na chování členského státu, které je v rozporu se Smlouvou, výše popsaná aplikace práva národním soudem se mi však jeví značně efektivnější.

¹⁵⁹ ESD [15.7.1964]. 6/64, Flaminio Costa v. Ente nazionale Energia elettrica impresa gir della Edisonvolta, odst. 12.

¹⁶⁰ ESD [5.2.1963]. 26/62, Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen, odst. 10.

¹⁶¹ Srov. Týč, V. Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 4.vydání. Praha: Linde, 2004, s.96.

7.2.2. Předběžná otázka

Národní soudy však nemohou v této úloze vystupovat zcela samostatně, ale často spolupracovat s ESD, kterému Smlouva svěřuje svého druhu monopol na autoritativní výklad komunitárního práva a posuzování platnosti aktů Společenství.¹⁶²

Specifický mechanismus předběžné otázky, zakotvený v článku 234 SES, je tak nástrojem k jednotné aplikaci a výkladu ve všech členských státech.

Podstata tohoto řízení je v tom, že pokud v řízení před národními soudy vystane předběžná otázka výkladu či platnosti komunitárního práva, národní soudy podle okolností buď mohou nebo musí postoupit tuto otázku k rozhodnutí ESD, jehož rozhodnutím jsou potom vázány.

Jedná se o velice praktický postup, který usnadňuje vnitrostátním soudům často problematickou aplikaci. Problémem však může být trvalý zahlcení Soudního dvora, pro který předběžné otázky znamenají velkou část agendy. Díky tomu se řízení před vnitrostátním soudem může jednoduše o dva roky protáhnout a z časového hlediska se tak dostáváme zpět na úroveň řízení o porušení Smlouvy.¹⁶³

7.3. Účinnost řízení o porušení povinnosti

Vlastnosti popsané v první subkapitole jsou pro řízení pro porušení povinnosti důležité v mnoha směrech. Objasňují samu pravomoc Komise porušení práva postihovat, která vyplývá právě z omezení pravomocí členských států ve prospěch Společenství. Zároveň mě však nutí klást si otázku, zda je takové řízení vůbec nutné, když by bylo možno stejných výsledků dosáhnout i jiným postupem, který by byl umožněn právě na základě výše uvedených principů.

Jak bylo řečeno, Komise nejčastěji postihuje případ nesprávné či opožděné implementace směrnic, právě tehdy ale může, pokud jsou přítomny i další nutné faktory, vzniknout přímý účinek směrnice. Smyslem jednání Komise je, aby vnitrostátní právo bylo v souladu s právem komunitárním a fyzické či právnické osoby ho mohly využívat. Stejného výsledku by ale mělo

¹⁶² Srov. Král, R. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*, Praha: C.H.Beck, 2002.

¹⁶³ Tématu předběžné otázky se, narozdíl od řízení o porušení povinnosti, věnuje poměrně mnoho autorů, dostatek publikací je i v češtině. Podrobněji proto viz např. Bobek, M., Komárek, J., Pazder, J.M., Gillis, M. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005.

být dosaženo i pokud uplatní svá práva přímo u vnitrostátního soudu, který má na základě těchto zásad povinnost neimplementované komunitární právo přímo aplikovat, a to i v případě, že je v rozporu s právem vnitrostátním. Navíc jak bylo popsáno výše, má možnost uplatnit řízení o předběžné otázce, které napomáhá k jednotné a správné aplikaci.

Kdyby se tedy důsledně dodržoval přímý účinek a přednost komunitárního práva, nebylo by vůbec nutné v mnoha případech přistupovat k řízení podle článku 226 SES a práva uvedená ve směrnici by zajišťovaly přímo vnitrostátní soudy. Ubyla by tak komplikace s dlouhým a administrativně náročným řízením. Navíc by bylo značně odlehčeno administrativní zátěži Komise, která by pak mohla důsledně, rychle a efektivně postihovat zbylé případy. Jiná věc je, že k takovému způsobu fungování zjevně nebyla směrnice zamýšlena, a pokud by byla přímá aplikovatelnost v zájmu Společenství, mohl být předmět normy upraven nařízením.

Je jasné, že mechanismus vynucující naplňování práva podle článku 226 SES je jedním ze způsobů, jak dosáhnout správného fungování komunitárních norem, ale nemusí být nutně ten nejúčinnější. Komise rozhodně nemá čas ani zdroje, aby se zabývala úplně každým porušením práva, nemůže se jí ani podařit jej vždy odhalit. Navíc se mohou objevit politické důvody, z kterých Komise, i když porušení zjistila, řízení nezahájí, nebo se alespoň zdráhá členský stát žalovat. Jak uvádí De Búrca, mohla by Komise zavést jakousi politiku selektivního vynucování, tj. využila by své diskreční pravomoci a soustředila by se na případy, ve kterých by byly žaloby vynucující aplikaci neprovedeného práva ze strany soukromých osob nepravděpodobné.¹⁶⁴

Uvidíme, jakým směrem se bude evropské právo dále vyvíjet a zda dojde k nějakým zásadnějším změnám v případné Evropské ústavě. Pokud by však byla přijata v podobě v jaké je nyní navržena, žádné zásadní změny týkající se řízení samotného bychom se nedočkali.¹⁶⁵ Vzhledem k politické situaci a celkové náladě v dnešní Unii se však dá předpokládat, že bude muset dojít k jejímu přepracování.

¹⁶⁴ Srov. Craig P., de Búrca G. EU Law. Texts, Cases and Materials. 3rd Edition. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 401.

¹⁶⁵ Viz kapitola 2.1.3: Ústava pro Evropu.

8. Závěr

Množství pramenů především sekundárního práva Společenství je obrovské a situace se často stává nepřehlednou, což může být jedním z hlavních problémů při transpozici komunitárních norem do vnitrostátního práva. Není pochyb o tom, že stávající situace je neuspokojivá, a že je třeba vnést více pořádku mezi předpisy ES/EU, a zároveň zdokonalit jejich aplikaci v jednotlivých členských státech. Zlepšení této situace je úkolem společným, bude vyžadovat úsilí ze strany představitelů orgánů Unie i ze strany států samotných.

Zpoždění v přebírání směrnic nejsou v naprosté většině výsledkem nesouhlasu či protestu proti přijetí evropské legislativy, ale spíše výsledkem správních komplikací či problému porozumění a výkladu složitého komunitárního práva. Domnívám se proto, že potencionální problémy s aplikací a kontrolou práva by měly být brány v úvahu již při samotné tvorbě, například při rozhodování o formě daného aktu, tedy zda bude využita směrnice nebo nařízení.

Kontrolní funkce nad dodržováním implementace a aplikace práva Společenství byla svěřena výlučně Komisi, která má specifickou funkci „strážkyně smluv“. Důležitost této funkce není tolik známá, ačkoliv má klíčovou úlohu při ochraně zájmů občanů EU. Je třeba si uvědomit, jaké má takové porušení důsledky. Jednak především v oblasti vnitřního trhu nepřevzetí předpisů ve stejnou dobu znemožňuje samo fungování zamýšleným způsobem, ale zároveň omezuje možnost fyzických a právnických osob využívat práv, které jim Společenství chtělo zaručit. Jak bylo vysvětleno, je zde sice možnost uplatnit práva vyplývající z neprovedené komunitární směrnice přímo před vnitrostátním soudem, je však podmíněná a zároveň předpokládá určitou informovanost subjektu o tom, že takové právo z komunitární normy plyne, a že ho může uplatnit přímo před národním soudem. Ten již by měl k aplikaci dané normy přihlížet z úřední povinnosti.

Co se týče řízení samotného, jako značně problematická se mi jeví zejména jeho délka. Při větší znalosti komunitárního práva, a především důsledném uplatňování jeho systémových vlastností v podobě přednosti a přímého účinku, by k takovém řízení vlastně vůbec nemuselo docházet, protože směrnice se často stává přímo aplikovatelnou a práva z ní vyplývající zaručují národní soudy. Navíc pokud mají s výkladem problém, mohou využít předběžné otázky a obrátit se s dotazem na ESD.

Řízení nesměřuje primárně k uložení sankce, má především obnovit komunitární legalitu. I proto je soudní fáze řízení *ultima ratio*, nastupuje až v případě, kdy se účel řízení nepodařilo

naplnit v předchozích stádiích řízení, kde vládne Komise, která má v tomto řízení klíčovou úlohu. Řízení ex offio zahajuje, má pravomoc ho ukončit nebo podat žalobu na členský stát k Soudnímu dvoru. Nemá povinnost řízení zahajovat, což dává jistý prostor politice na úkor pozitivního práva.

Primární odpovědnost za implementaci komunitárního práva leží na členských státech, intenzivní spolupráce mezi nimi a Komisí je ale dle mého názoru klíčovým prvkem při správné a včasné aplikaci práva.

Úspěšnost v provádění práva se postupem času zvyšovala a ani příchod nových členských států neznamenal žádné větší problémy. Je to zřejmě proto, že státy měly možnost (nebo spíše povinnost) se poměrně dlouhou dobu na vstup připravovat a Komise jim k tomu poskytla potřebnou pomoc. Rok po vstupu se ukázalo, že nové členské státy nejsou o nic horší než ty staré, a že naopak hlavně v oblasti provádění důležitých směrnic vnitřního trhu by mohly jít členům staré patnáctky příkladem.

Co se týče zahájených řízení vůči novým členským státům, podle časových prodlev některých zahájených řízení je celkem jasné, že Komise přibližně rok aplikovala politiku jisté tolerance vůči novým členským státům, což považuji za vhodný krok. Byl jim tak dán určitý čas na sžití se s celým Společenstvím a jistě to zabránilo zbytečným problémům. Na druhé straně je zřejmé, že komunitární právo čerstvě po přistoupení nefungovalo v nové desítce zrovna optimálním způsobem. Musím však dodat, že domněnku o této toleranci nelze podložit ničím jiným, než zmíněnými časovými prodlevami v zahájení řízení a neoficiálními vyjádřeními těch, kteří se touto problematikou zabývají v praxi. Komise samozřejmě oficiálně razí politiku rovného přístupu ke všem členským státům a opakovaně se k ní hlásí ve všech dokumentech, které jsou k dispozici.

Původně jsem měla v úmyslu zabývat se situací nových členských států v mnohem větších detailech, byla jsem však zklamaná neúplností dostupných statistik a oznámení o zahájených řízeních. Ani odborná literatura se situací nových členských států prakticky nevěnuje, a tak jsem se podrobněji soustředila především na poměry v ČR.

České republika po počátečních velmi špatných výsledcích zvýšila úspěšnost v transpozici komunitárních norem, velkou část zahájených řízení se daří zastavit, přesto však byla na počátku tohoto roku prvním z nových členských států, který byl odsouzen za nesplnění povinnosti.

Řízení pro porušení povinnosti členského státu má jistě svá pozitiva, ale domnívám se, že především pro státy samotné, neboť poskytuje dostatek prostoru pro vyjádření a nápravu

vadného stavu. Uložení pokuty je až fází nejkrajnější a i to, že byla zatím uložena pouze třikrát, nasvědčuje tomu, že státy z řízení nemusí mít až tak velkou obavu. Zároveň četnost zahájených řízení může svádět k dojmu, že je to vlastně normální a odpadá tak jeden z motivačních faktorů, tedy politický aspekt odpovědnosti. Je v podstatě veřejnou ostudou, že stát nedokáže dodržovat to, k čemu se sám dobrovolně zavázal. Tento přístup zároveň ohrožuje práva soukromých osob a je proto namístě se zamýšlet nad jeho efektivností, nad jeho postatou v souvislosti s existencí principů přednosti a přímého účinku, ale i praxí, která by mohla být vůči státům přísnější a zajišťovat rychlejší dosažení souladu vnitrostátních právních řádů s komunitárním právem.

Jak by řekl český velikán Jára Cimrman: O této praxi můžeme vést spory, můžeme s ní nesouhlasit, ale to je tak všechno, co se s ní dá momentálně dělat.

9. Literatura

9.1. Knižní publikace, články, zprávy Komise

- Alter, K. J. Establishing the Supremacy of European Law. Oxford: Oxford University Press, 2001
- Bapuly, B. Odpovědnost státu plynoucí z porušení práva EU. EMP, 2004, číslo 2, s.39 – 43
- Beaumont P., Weatherhill S. EC Law, The Essential Guide to the legal working of the European Community. Middlesex, England: Penguin Books, 1993
- Bobek, M., Komárek, J., Pazder, J.M., Gillis, M. Předběžná otázka v komunitárním právu. Praha: Linde, 2005
- Brown, L. N. The Court of Justice of the European Communities. 4th Edition. London: Sweet and Maxwell, 1994
- Craig P., de Búrca G. EU Law. Texts, Cases and Materials. 3rd Edition. Oxford: Oxford University Press, 2003
- Court of Justice of the European Communities. Annual Report 2003. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004
- Court of Justice of the European Communities. Annual Report 2004. Dostupný z: <http://www.curia.europa.eu/en/instit/presentationfr/index.htm>
- Court of Justice of the European Communities. Annual Report 2005. Dostupný z: <http://www.curia.europa.eu/en/instit/presentationfr/index.htm>
- Dančák, B., Fiala, P., Hloušek, V. Evropeizace – Nové téma politologického výzkumu. Brno: Masarykova universita, Mezinárodní politologický ústav, 2005
- European Commission. Report from the Commission on monitoring the application of Community law (2003), 21st Annual Report, COM (2004)839 [30.12.2004]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm
- European Commission, DG Communication. Financial Penalties for Member States who fail to comply with Judgements of the European Court of Justice: European Commission clarifies rules [14.12.2005]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/index_en.htm#transpositions
- European Commission. Internal Market Scoreboard: Member States still failing to implement EU laws on time [13.7.2004]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm

- European Commission. Single Market: new Scoreboard reflects significant progress [18.5.1998]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm
- European Commission. Single Market: first Scoreboard highlights strenghts and weaknesses [19.11.1997]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm
- European Commission. Scoreboard: Member States speed up adoption of Internal Market rules [24.11.2000]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm
- European Commision. Commission communication on Better monitoring of the application of Community law, COM (2002) 725 [11.12.2002], Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>
- European Commission. Internal Market: Scoreboard highlights slowdown in national implementation of EU law [11.11.2002]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm
- European Commission. Commission communication to The European Parliament and The European Ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of community law, COM(2002) 0141. Dostupný z: <http://eur-lex.europa.eu>
- European Commission, Secretariat General. Progress in notification of national measures imlementing directives [10.1.2007]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm
- European Commission. White Paper from the Commission to the European Council: Completing the Internal Market. Milan: 28.-29. June 1985. Dostupný z: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/index_cs.htm
- European Council. Presidency Conclusions, Stockholm European Council 23rd and 24th March 2001, odst. 17. Dostupný z: http://europa.eu/european_council/conclusions/index_en.htm
- Európská komisia. Oznámenie komisie o Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES, SEK(2005)1658. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

- Evropská Komise. 22.výroční zpráva Komise o kontrole provádění práva Společenství (2004), KOM (2005)570 [23.12.2005], str. 3, Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm
- Evropská Komise. 23.výroční zpráva Komise o kontrole provádění práva Společenství (2005), KOM (2006)416 [24.7.2006], str. 3. Dostupný z: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm
- Evropská komise. Autorská práva: řízení pro porušení práva proti Francii, Finsku, Španělsku a České republice za neprovedení směrnice o autorských právech z roku 2001 [13.7.2005]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm
- Evropská Komise. Bílá kniha o přípravě přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie [květen 1995]. Dostupný z: www.evropska-unie.cz
- Evropská Komise. Co je O SOLVITu [7.2.2007]. Dostupný z: http://europa.eu.int/solvit/site/about/index_cs.htm
- Evropská komise. EU na správně cestě v převádění směrnic do vnitrostátního práva [18.7.2005]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm
- Evropská komise. Žebříček výsledků ve vnitřním trhu: nejlepší celkové výsledky v historii [21.2.2006]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm
- Evropská komise. Žebříček výsledků pro vnitřní trh: členské státy musí posílit úsilí [18.7.2006]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm
- Evropská komise. Žebříček výsledků pro vnitřní trh: nejlepší výsledky v historii [1.2.2007]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_en.htm
- Fiala, P., Pitrová M. Evropská unie. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003
- Fiala, P., Pitrová, M. Rozšiřování ES/EU, 3.vydání. Brno: Masarykova universita, Mezinárodní politologický ústav, 2003

- Heczková, L. „Když hoří, hasíme,“ říká Tomáš Boček, vládní zmocněnec ČR u Evropského Soudního dvora. EUKURÝR, 2006, květen/červen, s. 23-24
- Komárek, J. Evropský soudní dvůr: Francie zaplatí 20 mil. EUR za nesplnění rozsudku Soudního dvora. Právní rozhledy, 2005, č. 18, s. 688-691
- Král, R. Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy. Praha: C.H.Beck, 2003
- Král, R. Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, Praha: C.H.Beck, 2002
- Pítrová, L., Pomahač, R. Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora, 1.díl. Praha: Linde, 2000
- Pítrová, L., Pomahač, R. Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora, 2.díl. Praha: Linde, 2001
- Pítrová, L., Pomahač, R. Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora, 3.díl. Praha: Linde, 2005
- Pítrová, L., Pomahač, R. Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora, 4.díl. Praha: Linde, 2006
- Plechanovová, B. a kol. Evropská unie na počátku 21.století. Praha: Universita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2006
- Pomahač, R. Evropský soudní dvůr: K přiměřenosti vše sankce za porušení povinnosti členských států EU. Právní rozhledy, 2004, č. 6, s. 235 – 236
- Simon, D. Komunitární právní řád. Přeložili Malíř, J., Štěrbová, M. Praha: ASPI, 2005
- Smolek, M., Petzl, Z., Šimánková, J., Jermářová, A. Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2006. Praha: Odbor komunitárního práva, Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2007
- Sochorek, J. „Hlídací pes“ implementace evropského práva. EUKURÝR březen/duben 2006, s. 22-23
- Šlosarčík, I. Žaloba pro neplnění evropského práva členským státem (dozorčí žaloba) podle čl. 226 – 228 SES – současný stav, trendy a změny podle návrhu Ústavy pro Evropu. EMP, 2004, číslo 7-8, s. 21-27

- Tichý L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo, 2.vydání. Praha: C.H.Beck, 2004
- Tillotson J. European Union Law: Texts, Cases and Materials. Third Edition. London: Cavendish Publishing Limited, 2000
- Týč, V., Křepelka, F., Novák, D. Soudnictví v institucionální struktuře Evropské unie. Brno: Masarykova universita, 2006
- Týč, V. Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 4.vydání. Praha: Linde, 2004
- Verheugen, G. Zero tolerance for new Member States [14.4.2004]. Dostupný z: <http://www.euractiv.com/en/enlargement/zero-tolerance-new-member-states/article-113905>
- Weiler, J.H.H., de Búrca, G. The European Court of justice. Oxford: Oxford University Press, 2001

9.2. Předpisy

- Konference zástupců vlád a členských států. Smlouva o Ústavě pro Evropu, Brusel, 29.10.2004
- Jednací řád Soudního dvora ze dne 19.června 1991 ve znění pozdějších aktů
- Prováděcí vyhláška č. 523/2006 Sb. k zákonu č.258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb.m.s., Smlouva o přistoupení České republiky a dalších zemí k Evropské unii
- Usnesení vlády č. 113/2004 Sb. o Statutu vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně
- Úplné znění Smlouvy o založení Evropského společenství, 1957, Celex 11957E
- Úplné znění Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii, 1957, Celex 11957A
- Zák. č. 220/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů
- Zák. č. 20/1966 Sb., ve znění pozdějších předpisů

9.3. Judikatura

- ESD [5.2.1963]. 26/62, Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen
- ESD [15.7.1964]. 6/64, Flaminio Costa v. Ente nazionale Energia elettrica impresa gir della Edisonvolta
- ESD [5.5. 1970]. 77/69, Komise v. Belgie
- ESD [9.3.1978]. 106/77, Simmenthal II
- ESD [4.10.1979]. 141/78, Francie v. Spojené Království
- ESD [24.11.1982], 249/81, Komise v. Irsko (Buy Irish)
- ESD [7.2.1984]. 166/82, Commission v. Italian Republic
- ESD [12.3.1987]. 178/84, Commission v. Germany
- ESD [19.11.1991]. Spojené věci C-6/90 a C-9/90, Francovich a spol.
- ESD [14.7.1994]. C-91/92, Faccini Dori
- ESD [5.3.1996], C-46/93 a C-48/93, Brasserie du pêcheur a Factortme III
- ESD [9.12.1997]. C-265/95, Komise podporovaná Španělskem a Spojeným Královstvím v. Francie
- ESD [29.9.1998]. C-191/95, Komise v. Německo
- ESD [4.7.2000]. C-387/97, Komise v. Řecko (Chania II)
- ESD [30.9.2003]. C-244/01, Bernard Köbler v Rakousko
- ESD [12.6.2005]. C-304/02, Commission v. French Republic
- ESD [25.11.2003]. C-278/01, Commission v. Spain
- ESD [18.1.2007]. C-203/06, Komise v. Česká republika
- ESD [18.1.2007]. C-204/06, Komise v. Česká republika
- ESD [8.2.2007]. C-114/06, Komisia v. Slovensko
- ESD. C-46/06, Commission v. Czech Republic, Removed from the register 28.9.2006
- ESD. Action brought on 14 March 2006 – Commission of the European Communities v. Czech Republic [14.3.2006], C-140/06 (pending case)
- ESD. Action brought on 22 September 2005 by the Commission of the European Communities against the Republic of Estonia [22.9.2005], C-351/05 (removed from the register)

- ESD. Action brought on 10 March – Commission of the European Communities v. Republic of Malta [10.3.2006], C-136/06 (pending case)
- ESD. Action brought on 5 April 2006 - Commission of the European Communities v. Republic of Estonia [5.4.2006], C-178/06 (pending case)
- ESD. Action brought on 11 October 2006 - Commission of the European Communities v. Republic of Poland [11.10.2006], C-416/06 (pending case)
- ESD. Action brought on 16 October 2006 - Commission of the European Communities v. Republic of Poland [16.10.2006], C-423/06 (pending case)
- ESD. Action brought on 16 October 2006 - Commission of the European Communities v. Republic of Poland [16.10.2006], C-422/06 (pending case)
- ESD. Action brought on 14 December 2006 - Commission of the European Communities v. Republic of Malta [14.12.2006]. C-508/06 (pending case)

9.4. Internetové zdroje

- www.evropska-unie.cz
- www.euroskop.cz
- <http://isap.vlada.cz>
- www.mzv.cz
- www.euractiv.com
- www.integrace.cz
- www.europa.eu
- www.curia.europa.eu

9.5. Jiné

Při své práci jsem využívala i svých osobních poznámek z přednášek, které jsem absolvovala během svého zahraničního pobytu v rámci programu Sokrates/Erasmus na universitě v belgickém Gentu.

Dále jsem na Ministerstvu zahraničních věcí navštívila JUDr. Alenu Jermářovou z odboru komunitárního práva, která mi poskytla velice užitečnou konzultaci. Moc si vážím času, který mi věnovala a tímto jí děkuji za pomoc.

10. Resumé

The aim of this thesis was to describe the general enforcement procedure according to articles 226-228 of The Treaty on the European Community known as infringement procedure. I described the nature of the proceeding as such, its parts and I focused on general practice towards the new Member States of the EU (by this I mean all the states which became members in May 2004), especially the Czech Republic.

In the first chapter I tried to describe the law this procedure is based on and the aim of the procedure, which is forcing the Member State which didn't comply with Community law to do so. Article 226 establishes the general enforcement procedure, giving the Commission broad power to bring enforcement proceedings against Member States which it considers to be in breach of their obligations under Community law.

Second important thing is the nature of this procedure, which is mixed. It functions in part as a diplomatic mean for solving problems, but it is a tool which enables Commission to enforce the law. It consist of two main parts, first is administrative, lead by Commission, which role here is of the main importance. It may start the procedure (but doesn't have to), it may end it and also can bring an action against the Member State to the European Court of Justice. In this case there is second, judicial part which takes place in front of the Court. If the Court declares that Member State didn't fulfill its obligations according to the Community law, the state has to comply with the judgment and pay the costs of the proceeding. If it doesn't do so, another action might be brought by the Commission, in this case even penalty payments might be imposed on a Member State according to article 228 EC Treaty.

In following parts I focused on the practical part of the procedure, both in front of the Commission and the European Court of Justice. I described how successful or not Member States are in implementing directives, especially those concerning internal market, because those are the most frequent cases of breaking the Community Law. I found out that although this enlargement was the biggest ever, after some time (about a year) all the new Member States got better in implementing the law. But it also seems, that there was some time given to the states to get used to the new situation and the proceedings against the new Member States, especially in the first year after accession, were not started as fast as they could have been. I have to add, that this idea is coming only from checking the dates of the initiation of the procedures, officially of course Commission says that there was and always will be the same attitude towards all Member States.

I also mentioned important judgments resulting from this procedure, three where the penalty payment was imposed, those concerning responsibility of the state for not complying with the Community law and of course judgments and proceedings started against the new Member States.

I also tried to describe the procedure from the view of the Czech Republic. How the local administration deals with the Community law and potential problems with its application, how many proceedings were started and also the first judgment which Czech Republic has to face as the very first of the new Member States.

Finally I thought about another ways of solving the situation, when the Member State doesn't comply with the law, because in such a case the right which should have been ensured to the subjects by Community law cannot be so easily enforced anymore. There are important principles of Community law which enable in certain cases also the national courts to protect rights of individuals arising from non-implemented directive: principle of direct effect and supremacy of the EC law. It means that Community law must be always applied first, even if it goes against national law and it may directly bring rights to individuals. The result is that if there was a will of full use of those attributes, in many cases there wouldn't be need of infringement procedure. If the state didn't implement a directive, rights arising from it would be ensured by national courts and would arise from the directive as such, because the national law is missing. To ensure the same interpretation in all Member States there is special mechanism of preliminary ruling procedure, which enables the national court to give a question about application of the EC law to the European Court of Justice. This interpretation is then binding.

I concluded that this procedure is useful, but might become more effective. It has to be faster to be able to ensure rights of individuals as soon as possible. That is why Commission might be stricter, but it is firstly upon the Member States how they comply with the EC law. It is their responsibility resulting from obligations they voluntarily signed up to.

It is clear that the public, centralized Community enforcement mechanism provided by article 226 is simply one mechanism for ensuring the application of EC law, and that is not necessarily the most effective method.