

Vymáhání unijního práva v České republice



PETR BRÍZA



MICHAL BOBEK

ÚVOD

Seedm let po přistoupení České republiky k Evropské unii již skončil čas odhadů, předpovědí a nakládání s právem EU jako s něčím novým či dokonce neznámým. Existují již stovky či dokonce tisíce případů, v nichž bylo právo EU v ČR aplikováno. Českou aplikační praxi je proto nyní již možné kvalitativně i kvantitativně obsáhnout. Spoluautoři tohoto příspěvku se o to během uplynulých dvou let pokusili v rámci projektu, jehož vybrané výstupy jsou obsaženy v tomto příspěvku.¹

Předkládaný příspěvek si nečiní (a ani by to nebylo s ohledem na limitovaný rozsah možné) nároky na vyčerpávající rozbor aplikace práva EU před českými soudy. Až na výjimky opomíjí judikaturu Ústavního soudu týkající se ústavního zakotvení unijního práva a role Ústavního soudu v řízeních s evropským prvkem.² **Hlavní pozornost je věnována nikoliv velkým příběhům ústavním, ale běžnému stýkání a potýkání obecných soudů a správních orgánů se základními principy aplikace unijního práva. Jmenovitě jde o principy přímého a nepřímého účinku (souladného výkladu),³ jakož i odpovědnost státu za škodu způsobenou porušením práva EU. Zatímco posledně jmenovaný požadavek práva EU si zatím reálnou cestu do české soudní praxe teprve hledá, použití přímého účinku a souladného výkladu se stalo poměrně častým, dalo by se snad říci běžným jevem před českými soudy a správními orgány.**

Četnost zaobírání se přímo prameny práva EU se v rámci české justice liší s ohledem na typ agendy. Kauzy s (rozpoznanou) evropskou dimenzí se nejčastěji vyskytují ve správním soudnictví a v určitých typech občanskoprávní a obchodní agendy; méně pak již v agendě ústavní a nejméně pak v trestní. Logicky jsou to však právě kauzy správní a soukromoprávní, které dominují české „unijně-právní“ praxi a tedy i tomuto příspěvku.

Níže učiněné poznatky se však neomezují jen na soudy. Základní zásady práva EU váží nejen soudy, ale orgány správní, byť tuto skutečnost nebylo (zejména) pro některé správní orgány, typicky správce daně, jednoduché akceptovat.

ZÁKLADNÍ PRINCIPY PRÁVA EU V ČESKÉ APLIKAČNÍ PRAXI

1. ÚVAHY OBECNÉ

Praxe obecných soudů, jakkoliv počtem „unijních“ kauz již poměrně rozsáhlá, se vyznačuje určitou zdrženlivostí, a to dvojího druhu.

První typ zdrženlivosti se týká obecných výroků na téma, jak a proč právo EU působí v českém právním řádu, jaké jsou vlastnosti tohoto právního řádu, podmínky přímého účinku směrnic či ustanovení zakládacích smluv apod. **V drtivé většině případů, ve kterých soudy všech stupňů přímo aplikovaly právo EU, se nepouští do žádných rozborů proč, co a jak působí. Namísto toho přímo aplikují normu práva EU, zpravidla stejným způsobem, jako český zákon.** Vzácné obecnější výroky na téma působení práva EU v českém právním řádu je možné nalézt až v některých rozhodnutích vrcholných soudů, z nich především v některých (více akademicky laděných) rozhodnutích Nejvyššího správního soudu.

Druhým typem zdrženlivosti je pak **určité zahlazování otevřených konfliktů mezi právem EU a právem vnitrostátním.** Jak uvidíme dále, případů, ve kterých by český soud identifikoval přímý rozpor mezi právem EU a vnitrostátní úpravou a, následující judikaturu Soudního dvora, aplikoval přednostně přímo účinná ustanovení smluv, nařízení, či směrnice, není v dosavadní české praxi mnoho. Spíše se lze setkat s tendencí konflikt potlačit či zahladit a namísto přímého účinku a přednosti práva EU konstatovat, že právní úprava EU je buď *lex specialis*, který obsahuje ve vztahu k právu českému zvlášť-

1 Autoři vychází z poznatků učiněných při práci na vědeckém projektu Ministerstva zahraničních věcí RM 13/02/08 s názvem „Aplikace práva Evropské unie v České republice“, na němž spolu s Janem Komárkem pracovali v letech 2008-2010. Výstupy projektu byly v rozšířené a aktualizované podobě publikovány jako Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J.: Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie, C. H. Beck, Praha 2011. Z této knihy vychází i tento příspěvek.

2 Ostatně právě tato oblast je nejpodrobněji zpracována v existující literatuře, neboť byla od počátku předmětem největší pozornosti české akademické obce – srov. k tomu Bobek, Bříza, Komárek, op. cit. sub 1, kapitoly X a XI a literatura tam citovaná. Z nejnovějších zdařilých publikačních počínů srov. například Hamuřák, O.: Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky, Leges, Praha 2010.

3 Pojmů nepřímého účinku a souladného výkladu používáme jako synonyma.

ni, nikoliv rozpornou úpravu, anebo střet práva EU s právem vnitrostátním řešit za pomoci souladného výkladu, je-li to aspoň trochu možné.

Oba typy zdrženlivosti jsou pochopitelné. Neaplikace vni-

- 4 A to i v jiných členských státech, včetně „starých“ členských států. Srov. jednotlivé studie v Slaughter, A.-M., Stone Sweet, A., Weiler, J.H.H. (eds.): *The European Court of Justice and National Courts: Doctrine and Jurisprudence*, Hart, Oxford 1998. Známa jsou v tomto ohledu kupříkladu výkladová „cvičení“ britských soudů v osmdesátých letech minulého století, které se za každou cenu snažily odstraňovat případné rozpory mezi britskou legislativou a právem E(H)S výkladem, byť za cenu značných ústupků běžnému jazyku i logice.
- 5 Blíže viz např. Kühn, Z.: *Jak se změnilo ústavní soudnictví po 1. 5. 2004*, Právní rozhledy, 2004, č. 13, str. 485-492.
- 6 Srov. Bobek, Bříza, Komárek, op. cit. sub 1, kapitola II, zejména oddíl 2.1 – 2.3.
- 7 Viz např. rozsudek NSS ze dne 28. února 2008, č. j. 8 Afs 160/2006-67, www.nssoud.cz; rozsudek NSS ze dne 7. února 2008, č. j. 7 Afs 37/2007-44, www.nssoud.cz; rozsudek NSS ze dne 13. září 2007, č. j. 2 Afs 34/2007-69, www.nssoud.cz; rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. května 2006, č. j. 15 Ca 39/2005-47, nepublikováno.
- 8 Viz např. rozsudek NSS ze dne 2. dubna 2008, č. j. 3 Ads 116/2007-81, www.nssoud.cz; rozsudek NSS ze dne 28. února 2007, č. j. 3 Ads 102/2006-60, www.nssoud.cz; a dále řada nepublikovaných rozhodnutí krajských soudů, které aplikují Nařízení Rady (ES) č. 1408/71 ze dne 14. 6. 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (O. J. L 149/2 ze dne 5. 7. 1971, v češtině ZV Úř. věst., kap. 05, sv. 01, str. 35) a k němu vydané prováděcí Nařízení Rady (EHS) č. 574/72 ze dne 21. 3. 1972 (O. J. L 74/1 ze dne 27. 3. 1972, v češtině ZV Úř. věst., kap. 05, sv. 01, str. 83).
- 9 Zde by se jednalo o kauzy s „unijní dimenzí“, tedy takové, v jejichž případě by bylo přímo aplikováno nařízení č. 1/2003 a články 81 nebo 82 SES (dnes tedy čl. 101 nebo 102 SFEU). Doposud však byly případy přímé aplikace těchto předpisů omezené – srov. Kindl, J.: *The Czech Republic*. In: Koeck, H. F., Karollus, M. M. (eds.): *The Modernisation of European Competition Law, Initial Experiences with Regulation 1/2003*. Nomos, Vídeň 2008, str. 33-44, na str. 34 (přístupné rovněž online na internetových stránkách <http://www.cseesp.cz>).
- 10 Srov. kupř. rozsudek NSS ze dne 30. listopadu 2006, č. j. 1 Azs 37/2006-64, www.nssoud.cz a další kauzy s azylovou problematikou citované dále v této kapitole.
- 11 Zákon č. 13/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Ostatně sám cílní zákon ve svém § 1 stanoví svoji „komplementaritu“ slovy: „*Tento zákon upravuje některé právní vztahy v oblasti celnictví, pokud nejsou upraveny bezprostředně závaznými předpisy Evropských společenství.*“
- 12 Především tedy Nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává cílní kodex Společenství (O. J. L 302/1, ze dne 19. 10. 1992, v češtině ZV Úř. věst., kap. 02, sv. 04, str. 307) a Nařízení Komise (EHS) č. 2454/93 ze dne 2. července 1993, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává cílní kodex Společenství (O. J. L 253/1 ze dne 11. 10. 1993, v češtině ZV Úř. věst. kap. 02, sv. 06, str. 3).
- 13 Blíže viz např.: Simon, P.: *Evropské mezinárodní právo procesní*. In: Drápal, L., Bureš, J., et al.: *Občanský soudní řád II. Komentář*, C. H. Beck, Praha 2009, str. 2867 an.
- 14 Nařízení Rady (ES) č. 44/2001 ze dne 22. prosince 2000, o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (O. J. L 12/1 ze dne 16. 1. 2001; v češtině ZV Úř. věst., kap. 19, sv. 04, str. 42).
- 15 Z mnoha kauz citujeme např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. září 2008, sp. zn. 29 Nd 336/2007, www.nsouid.cz; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2005, sp. zn. 29 Od 48/2005, www.nsouid.cz; rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. listopadu 2007, sp. zn. 5 Co 2392/2007, nepublikován.
- 16 Nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. listopadu 2003 o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1347/2000 (O. J. L 338/1 ze dne 30. 6. 2000, v češtině ZV Úř. věst., kap. 19, sv. 06, str. 243).
- 17 Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. července 2008, sp. zn. 4 Nd 55/2008, www.nsouid.cz.
- 18 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 805/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se zavádí evropský exekuční titul pro nesporné nároky (O. J. L 143/15 ze dne 30. 4. 2004, v češtině ZV Úř. věst., kap. 19, sv. 07, str. 38).
- 19 Nařízení Rady (ES) č. 1346/2000 ze dne 29. května 2000 o úpadkovém řízení (O. J. L 160/1 ze dne 30. 6. 2000, v češtině ZV Úř. věst., kap. 19, sv. 01, str. 191).
- 20 Nařízení Rady (ES) č. 1348/2000 ze dne 29. května 2000 o doručování soudních a mimosoudních písemností ve věcech občanských a obchodních v členských státech (O. J. L 160/37 ze dne 30. 6. 2000, v češtině ZV Úř. věst., kap. 19, sv. 01, s. 227 a nověji (od roku 2008) pak Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1393/2007 ze dne 13. listopadu 2007 o doručování soudních a mimosoudních písemností ve věcech občanských a obchodních v členských státech (Úř. věst. L 324/79 ze dne 10. 12. 2007).

trostátního práva navíc není něco, do čeho by se běžný vnitrostátní soudce obden pouštěl, byť k tomu tedy má v systému práva EU výslovný mandát.⁴ Český soudce byl navíc po roce 1993 „vychován“ v myšlence, že kontrola norem a jejich případné rušení je kompetence centralizovaná a specializovaná, která přísluší pouze Ústavnímu soudu. Přezkum souladu vnitrostátní úpravy s právem EU se nicméně po přistoupení v roce 2004 stal systémem decentralizovaným,⁵ kde i běžný okresní soud má pro řešení konkrétní kauzy a přezkumu souladu s právem Evropské unie pravomocí soudů ústavních.

2. PŘÍMÝ ÚČINEK V JUDIKATUŘE ČESKÝCH SOUDŮ A SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

2.1 TYPY A OBLASTI UPLATNĚNÍ PŘÍMÉHO ÚČINKU

I přes výše uvedené však již lze v dosavadní české rozhodovací praxi nalézt první kauzy, ve kterých obecné soudy následovaly vodítka Soudního dvora a neaplikovaly vnitrostátní českou úpravu pro její rozpor s právem EU. Přímý účinek právních aktů Unie může mít vícero podob:⁶ může směřovat k vyloučení rozporné vnitrostátní normy či jejímu nahrazení. Jiným typem dělení přímé aplikace práva EU je rozdělení v závislosti na tom, zda v konkrétním případě využil vnitrostátní soud pouze principu přímého účinku, či zda využil principů obou: tedy jak přímého účinku, tak aplikační přednosti práva Unie. Nabízí se tak dělení na:

(i) „*bezkonfliktní*“ přímý účinek, kdy jde o přímou aplikaci práva EU bez nezbytnosti uplatnění principu aplikační přednosti, neboť se vychází z přesvědčení, že právo EU v daném případě představuje zvláštní právní úpravu (*lex specialis*);

(ii) „*konfliktní*“ přímý účinek, kdy dochází k přímé aplikaci práva EU spolu s aplikační předností vůči právu vnitrostátnímu, tedy jde o situaci, kdy je vnitrostátní úprava s právem unijním v rozporu, a tento rozpor je řešen za použití principu přednosti práva EU.

Jak již plyne i z úvodu tohoto příspěvku, **oblastmi, v nichž k přímé aplikaci práva EU dochází nejčastěji, je především správní právo, následováno soukromoprávní agendou.** Ve správním právu nalezneme řadu plně „unijních“ oblastí, kde vnitrostátní správní orgány (a následně správní soudy) aplikují již jenom přímo použitelná nařízení. V případě oblastí jako je kupříkladu clo,⁷ sociálního zabezpečení osob migrujících mezi členskými státy,⁸ některé aspekty práva hospodářské soutěže,⁹ některé otázky azylu¹⁰ apod., vnitrostátní úprava v dané oblasti již ani neexistuje. Kupříkladu v oblasti cel zbylo z předstupu (velice obsáhlého) cílního zákona¹¹ pouze několik pahýlovitých ustanovení; ve zbytku se aplikují přímo použitelná nařízení Rady a Komise.¹²

V agendě českých civilních soudů je přímá aplikace právních aktů EU dominována přímo použitelnými nařízeními EU, která utvářejí evropský justiční prostor.¹³ Jedná se především o nařízení Brusel I,¹⁴ upravující mezinárodní příslušnost soudů v občanských a obchodních věcech;¹⁵ Brusel IIa,¹⁶ určující mezinárodní příslušnost ve věcech manželských a rodičovské zodpovědnosti;¹⁷ nařízení, které zavedlo evropský exekuční titul pro nesporné nároky;¹⁸ nařízení o úpadkovém řízení,¹⁹ nařízení o doručování²⁰ a nařízení o dokazování.²¹ Vedle nich

jsou to i nařízení unifikující kolizní normy, jako např. nařízení Řím I²² nebo Řím II.²³ **Nejčastěji přímo aplikovaným právním předpisem EU českými civilními soudy je bezesporu nařízení Brusel I.** Ze studie provedené Nejvyšším soudem s ohledem na rozhodovací praxi českých civilních soudů v případech s evropským prvkem v letech 2004 – 2008 vyplynulo, že **aplikace tohoto nařízení před českými soudy se pohybuje již v řádu tisíců kauz.** Případy přímé aplikace ostatních citovaných nařízení by se pohybovaly v řádech stovek kauz před soudy všech stupňů.²⁴ Ve valné většině těchto případů se bude jednat, obdobně jako při aplikaci nařízení správními soudy, o přímý účinek bezkonfliktní.

Konflikty mezi právem EU a právem vnitrostátním logicky vznikají spíše v oblastech harmonizovaných, tedy mezi ustanoveními unijních směrnic a českými implementačními předpisy, třebaže i zde je, jak v případě správních soudů, tak soudů civilních, patrná tendence tyto rozpory zahlazovat výkladem. Přesto se najdou případy, kdy se soudy či dokonce i správní orgány nebály řešit existující rozpor přímou přednostní aplikací přímého účinku. Na ně, jakož i na další zajímavé kauzy týkající se tohoto principu, se nyní podíváme blíže.

2.2 PŘÍMÝ ÚČINEK: PŘÍPADY „KONFLIKTNÍ“ APLIKACE

a) Oblast správní

Jeden z dosud nemnohých příkladů použití přímého účinku k vyloučení nesouladné vnitrostátní normy nalezneme v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. července 2007, č. j. 15 Ca 184/2006-42.²⁵ V dané věci žalobce namítal, že mu Celní úřad Most neoprávněně zabavil zboží, které považoval za neoznačené tabákové výrobky. Rozhodnou otázkou sporu byla definice „tabákového výrobku.“ Na ten se vztahují ustanovení zákona o spotřebních daních na straně jedné, a ustanovení směrnice o dani z tabáku²⁶ na straně druhé. Žalobce v tomto směru zdůraznil, že ustanovení § 101 odst. 3 písm. d) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, je pro účely klasifikace tabákových výrobků v ČR neaplikovatelné. Dle názoru žalobce byla aplikovatelná pouze taková z ustanovení § 101 zákona o spotřebních daních, která jsou v souladu s ustanoveními směrnice o dani z tabáku. Žalobce zdůraznil, že je povinností správního orgánu řídit se přednostně závaznými právními předpisy EU, pokud se prokazatelně dozví, že jím používaná vnitrostátní legislativa je v některém ohledu v přímém rozporu s legislativou EU. Krajský soud dal názoru žalobce za pravdu a svůj výrok odůvodnil velice kvalitní argumentací, v níž mimo jiné rozebral i podmínky přímého účinku směrnice, přičemž se ve svých úvahách opíral i o judikaturu Soudního dvora.

Positivně inspirovat se tímto judikátem nechal i Městský soud v Praze, který ve svém rozsudku z 15. července 2009²⁷ rozhodnutí svého severočeského kolegy obsírně citoval, a to na podporu svého závěru, že správní orgány včetně správců daně mají povinnost přímo aplikovat právo EU, a to včetně směrnic, jsou-li splněny podmínky přímého účinku. Ve věci samé šlo o právní otázku, zda je možné dovodit nárok žalobce na odpočet DPH na vstupu při pořízení automobilu přímo z článku 17 Šesté směrnice o DPH, a to i tehdy, kdyby byl po-

dobný výklad v rozporu s českým zákonem o DPH (konkrétně tedy jeho § 75 odst. 2).

Podle právního názoru Městského soudu: „*povinností žalovaného [Finančního ředitelství v Praze – pozn. aut.], jakožto orgánu veřejné moci, je aplikovat komunitární právo, jakožto právo účinné na území České republiky, tedy členského státu Evropské unie. Namítal-li žalobce ve svém odvolání rozpor zákona o dani z přidané hodnoty s příslušnou evropskou směrnicí, bylo povinností finančního úřadu a rovněž i žalovaného tuto námitku řešit a odpovídajícím způsobem se s ní vypořádat. Bylo tedy na správním orgánu uvést, zda tvrzený rozpor shledává či nikoliv, a v případě, že jej shledá, pak uvést a zdůvodnit, zda jsou dány i podmínky pro aplikaci přímého účinku směrnice.*“

b) Civilní soudnictví: zákaz horizontálního přímého účinku

Na rozdíl od oblasti správního soudnictví, kde v zásadě vždy stojí na jedné straně orgán veřejné správy a na straně druhé jednotlivec, který se domáhá ochrany svých práv, ve věcech soukromoprávních musí soudy často čelit otázce zákazu použití směrnice proti jednotlivci.

Z rozhodnutí vynesných těsně po přistoupení stojí za povšimnutí rozsudek Okresního soudu v Kladně ze dne 19. července 2005, č. j. 16 C 109/2004-42 (nepublikován). Věc se týkala smlouvy o dílo uzavřené již v roce 2002. I samotná žaloba byla podaná ještě před přistoupením ČR k EU. Žalobce se v ní dovolával vůči žalovanému zaplacení ceny díla, a to i s poukazem na směrnici o opožděných platbách.²⁸ Z časového hlediska²⁹ bylo dosti pochybné, pokud okresní soud zvažoval použití (potenciálně) přímo účinných ustanovení směrnice na danou věc. Odhlédneme-li však od této skutečnosti, je případ věcně správnou ukázkou zákazu přímého účinku směrnice na vztahy mezi jednotlivci. Okresní soud totiž aplikaci směrnice odmítl, neboť „[p]okud by pouze na základě [dotčené – pozn. aut.] směrnice měla být uložena povinnost žalovanému, který není orgánem státu, nelze podle ustálené judikatury Evropského

21 Nařízení Rady (ES) č. 1206/2001 ze dne 28. května 2001 o spolupráci soudů členských států při dokazování v občanských nebo obchodních věcech (O. J. L 174/1 ze dne 27. 6. 2001, v češtině ZV Úř. věst. kap. 19, sv. 04, str. 121).

22 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 ze dne 17. června 2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I) (Úř. věst. L 177/6 ze dne 4. 7. 2008).

23 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 864/2007 ze dne 11. července 2007 o právu rozhodném pro nesmluvní závazkové vztahy (Řím II) (Úř. věst. L 199/40 ze dne 31. 7. 2007).

24 Bončková, H., Žondra, M.: Souhrnná zpráva o rozhodovací praxi českých civilních soudů v případech s evropským prvkem (2004 – 2008), Nejvyšší soud, Brno 2010, str. 10-13.

25 Publikováno pod č. 1359/2007 Sb. NSS. Anotace rozsudku včetně reprodukce podstatné části argumentace soudu vyšla také v Soudních rozhledech, 2008, č. 10, str. 382-385.

26 Směrnice Rady 95/59/ES ze dne 27. 11. 1995 o daních jiných než daních z obrátu, které ovlivňují spotřebu tabákových výrobků (O. J. L 291/1 ze dne 6. 12. 1995, v češtině publikováno ve ZV Úř. věst., kap. 09, sv. 01, str. 2833).

27 Sp. zn. 5 Ca 122/2008. Podstatné pasáže rozsudku byly publikovány v časopise Daně a finance, 2009, č. 9, str. 43 an.

28 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/35/ES ze dne 29. června 2000 o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích (O. J. L 200/35 ze dne 8. 8. 2000, v češtině ve ZV Úř. věst., kap. 17, sv. 01, str. 226).

29 Blíže k časovým aspektům aplikace práva Unie srov. Bobek, Bříza, Komárek, op. cit. sub 1, kapitola XIV.



Ilustrační foto

soudního dvora („případ 152/84 *M. H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*. [1986] ECR 723, odst. 48“) dovozovat pro konkrétní případ přímou aplikovatelnost uvedené směrnice.“

Správně (alespoň co do výsledku) se k zákazu horizontálního přímého účinku směrnice postavily soudy i v některých kauzách citovaných níže ve vztahu k nepřímému účinku.³⁰

Za příklad nerespektování (ignorování) zákazu horizontálního přímého účinku může sloužit rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2005 ve věci „Český sen“.³¹ Předmětem sporu bylo neoprávněné využití autorského díla. Žalobce byl výrobcem celovečerního filmu „Český sen“. Pro propagaci svého filmu si nechal zhotovit barevné logo „Český sen“, stejně jako barevné designy fiktivních výrobků a fiktivní propagační leták „Hypermarket Český sen“. Tato výtvarná díla však ve svém informačním bulletinu „Listy ODS“ neoprávněné využila jmenovaná politická strana. Žalobce namítal, že došlo k zásahu do jeho dobré pověsti, neboť si nepřejde, aby byl jeho mystifikační projekt spojován s jakoukoliv politickou stra-

nou. Žalovaný se bránil mimo jiné tím, že použil dílo pouze k účelu karikatury, parodie, parafráze a koláže, což by spadalo pod ustanovení „karikaturní licence“ čl. 5 odst. 3 písm. k) směrnice č. 2001/29/ES.³² S ohledem na tento typ licence je však podstatné, že sama směrnice stanoví, že zda členský stát do svého právního řádu „karikaturní licenci“ transponuje či nikoliv, záleží na jeho uvážení. A Česká republika tak zřejmě neučinila. Probíraná kauza se týkala vztahu mezi dvěma jednotlivci: společností s ručením omezeným v pozici žalobce a politickou stranou³³ v pozici žalovaného. Přesto soud nechal zákaz horizontálního přímého účinku v úvahu a směrnici v daném případě aplikoval, čímž žalobci *de facto* uložil povinnost strpět užití díla žalovaným, ačkoliv by jinak takovou povinnost neměl.

3. NEPŘÍMÝ ÚČINEK V ČESKÉ PRAXI

3. 1 NEPŘÍMÝ ÚČINEK JAKO BĚŽNÝ NÁSTROJ ČESKÝCH SOUDŮ

Bez nadsázky se dá říci, že povinnost vykládat vnitrostátní právo v souladu s právem EU zdomácněla během uplynulých sedmi let u českých soudů všech instancí. Není třeba příliš připomínat, že výrazné podpory se nepřímému účinku dostalo i u samotného Ústavního soudu. Ten ve známém plenárním nálezu ve věci evropského zatýkacího rozkazu³⁴ vyložil poměrně restriktivně ustanovení Listiny, jež zapovídalo nucené opuštění vlasti v případě českých občanů; soud díky tomu na rozdíl od svého polského a německého protějšku došel k závěru, že implementace dotčeného rámcového rozhodnutí neporušuje

30 Např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 3. 2010, sp. zn. 33 Cm 13/2009 nebo rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 14. prosince 2009, sp. zn. 33 C 68/2008, oba nepublikovány.

31 Sp. zn. 41 Cm 150/2004, nepublikován.

32 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/29/ES ze dne 22. května 2001 o harmonizaci určitých aspektů autorského práva a práv s ním souvisejících v informační společnosti (O. J. L 167/10 ze dne 22. 6. 2001, v češtině ZV Úř. věst., kap. 17, sv. 01, str. 230).

33 Byť tedy o charakteru „politické strany“ coby osoby veřejného anebo soukromého práva je možné vést dlouhé debaty, v civilním sporu na ochranu osobnosti je její vystupování v pozici soukromoprávní vcelku nesporné.

34 Nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.), *Eurozatykač*.

ústavní pořádek.³⁵ Povinnost souladného výkladu vnitrostátního práva pak potvrdil Ústavní soud i ve svých dalších nálezech,³⁶ přičemž ve věci „Zepter“³⁷ dokonce vztáhl povinnost souladného výkladu v plném rozsahu i na skutečnosti vzniklé před přistoupením. I když je korektní zmínit, že tuto úvahu příslušný senát ÚS označil jako *obiter dictum* a uvedl slovem „zřejmě“,³⁸ tuto konstrukci ÚS nezbyvá než odmítnout jako chybnou: v období před přistoupením k EU nelze mluvit o povinnosti nepřímého účinku, navíc s odkazem na judikaturu Soudního dvora, která se vztahovala pouze k členským státům. Lze mluvit maximálně o vhodném srovnávacím argumentu, ale ne o povinnosti, která by navíc měla pro (v té době) nečlenský stát plynout z práva Unie.³⁹

Také správní soudy, především pak judikatura Nejvyššího správního soudu, se nepřímému působení práva Unie otevřely vzápětí po přistoupení České republiky k EU. NSS tak učinil v první fázi i ve vztahu ke kauzám se skutkovými okolnostmi před přistoupením; imperativ souladného výkladu však nedovodil z práva EU, ale z ústavní volby českého zákonodárce učiněné již před přistoupením český právní řád aproximovat pro následné přistoupení k Evropské unii.⁴⁰ Po přistoupení k EU a zvláště v posledních letech, kdy už se nový právní řád více „zažil“, pak NSS i krajské soudy používají souladného výkladu naprosto běžně. Je to právě i tím, že právo EU zasahuje většinu správní agendy – jen namátkou: oblast nepřímých i přímých daní,⁴¹ správy daní a poplatků,⁴² azylu (mezinárodní ochrany),⁴³ ochrany životního prostředí,⁴⁴ veřejných zakázek,⁴⁵ ochrany spotřebitele,⁴⁶ ochranných známek,⁴⁷ silniční přepravy,⁴⁸ ochrany osobních údajů,⁴⁹ ale také obecné otázky správního řízení,⁵⁰ či procesní a žalobní legitimize.

V civilní agendě je nepřímý účinek, ostatně stejně jako v jiných oblastech, především **doménou směrnic. K argumentačně nejčastěji využívaným v oblasti civilní agendy**⁵¹ patří **bezoporu směrnic o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách;**⁵² **směrnice harmonizující některé aspekty autorského práva;**⁵³ **a stále častěji se objevující různé směrnice anti-diskriminační.**⁵⁴ V rámci obchodní agendy se pak jedná především o **směrnice o obchodních společnostech;**⁵⁵ **směrnici o systémech pro odškodnění investorů**⁵⁶ či výše citovanou **směrnici o opožděných platbách.**

3. 2 NEPŘÍMÝ ÚČINEK – JEDNOTLIVÉ STUPNĚ VÝKLADOVÉHO OHÝBÁNÍ V ČESKÉ PRAXI

Nepřímý účinek či souladný výklad není monolitickou kategorií, ve které by se nalézal pouze jeden typ argumentu. Mnohem spíše se jedná o kontinuum různé síly argumentačního využití práva EU, které však, přinejmenším v rovině otevřené a přiznané argumentace soudu, není aplikováno přímo. **V české justiční praxi lze nalézt různé typy argumentů, které by spadaly do kategorie nepřímého účinku. Jejich hrubé dělení by mohlo mít následující podobu:**

a) Nápravný nepřímý účinek – jedná se o silné výkladové „ohnutí“ ustanovení vnitrostátního práva, které až hraničí s přímou aplikací (přímým účinkem) práva EU. **Typicky se bude jednat o situaci nesprávné implementace směrnice, kdy text českého prováděcího zákona nebude odpovídat znění**

směrnice. Výklad textu českého předpisu tak bude zásadním způsobem modifikován za účelem dosažení shody se zněním směrnice. Příkladem z české praxe budíž usnesení Nejvyšší

35 Srov. Zemánek, J.: Eurozatykač prošel u Ústavního soudu, *Jurisprudence*, 2007, č. 2, str. 44-50, popř. Komárek, J.: European Constitutionalism and the European Arrest Warrant: In Search of the Limits of “Contrapunctual Principles”. (2007) 44 *Common Market Law Review* 9.

36 Srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.), bod 48 nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (446/2008 Sb.), bod 85.

37 Srov. nález sp. zn. II. ÚS 3/06 ze dne 6. 11. 2007 (N 185/47 SbNU 429) („Zepter“), body 40-47.

38 Srov. *Zepter*, bod 40.

39 Pro podrobnou kritiku srov. Bobek, M., *Temporální působení práva Společenství ad absurdum*, blog *Jiné právo* (<http://jinepravo.blogspot.com>) ze dne 11. března 2008 a následná diskuse.

40 Viz především rozsudek ze dne 29. září 2005, č. j. 2 Afs 92/2005-45, www.nssoud.cz, publikován pod č. 741/2006 Sb. NSS.

41 Např. rozsudek NSS ze dne 29. listopadu 2007, č. j. 6 As 19/2006-62, www.nssoud.cz; rozsudek NSS ze dne 22. března 2007, č. j. 9 Afs 5/2007-70, www.nssoud.cz; rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. února 2008, č. j. 31 Ca 88/2006-22, č. 1599/2008 Sb. NSS; rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. července 2007, č. j. 15 Ca 184/2006-42, č. 1359/2007 Sb. NSS.

42 Např. rozsudek NSS ze dne 30. ledna 2008, č. j. 2 Afs 24/2007-119, www.nssoud.cz.

43 Např. rozsudek NSS ze dne 30. listopadu 2006, č. j. 1 Afs 37/2006-64, www.nssoud.cz či rozsudek NSS ze dne 5. října 2006, č. j. 2 Afs 66/2006-52, www.nssoud.cz.

44 Např. rozsudek NSS ze dne 29. srpna 2007, č. j. 1 As 13/2007-63, www.nssoud.cz; rozsudek ze dne 19. června 2007, č. j. 5 As 19/2006-59, www.nssoud.cz; rozsudek NSS ze dne 14. června 2007, č. j. 1 As 39/2006-55, www.nssoud.cz.

45 Např. rozsudek NSS ze dne 5. června 2008, č. j. 1 Afs 20/2008-152, www.nssoud.cz; rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. prosince 2006, č. j. 62 Ca 25/2006-196, č. 1166/2007 Sb. NSS.

46 Např. rozsudek NSS ze dne 16. března 2007, č. j. 4 As 63/2005-69, www.nssoud.cz.

47 Např. rozsudek NSS ze dne 29. dubna 2008, č. j. 5 As 69/2006-92, www.nssoud.cz; rozsudek NSS ze dne 3. října 2007, č. j. 3 As 8/2007-83, www.nssoud.cz.

48 Např. rozsudek NSS ze dne 24. ledna 2008, č. j. 9 As 36/2007-59, www.nssoud.cz.

49 Např. rozsudek NSS ze dne 10. května 2006, č. j. 3 As 21/2005-105, www.nssoud.cz.

50 Např. rozsudek NSS ze dne 23. ledna 2008, č. j. 3 Ads 71/2007-183, www.nssoud.cz; rozsudek NSS ze dne 19. prosince 2006, č. j. 4 As 24/2006-85, www.nssoud.cz.

51 Blíže viz Bončková, H., Žondra, M.: *Souhrnná zpráva o rozhodovací praxi českých civilních soudů v případech s evropským prvkem (2004 - 2008)*, Nejvyšší soud, Brno 2010, str. 53 an.

52 Směrnice Rady 93/13/EHS ze dne 5. dubna 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách (O. J. L 95/29 ze dne 21. 4. 1993, v češtině ZV Úř. věst., kap. 15, sv. 02, str. 288).

53 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/29/ES ze dne 22. května 2001 o harmonizaci určitých aspektů autorského práva a práv s ním souvisejících v informační společnosti (O. J. L 167/10 ze dne 22. 6. 2001, v češtině ZV Úř. věst., kap. 17, sv. 01, str. 230).

54 Z nich pak především směrnice Rady 75/117/EHS ze dne 10. 2. 1975 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se provedení zásady stejné odměny za práci pro muže a ženy (O. J. L 45/19 ze dne 19. 2. 1975, v češtině ZV Úř. věst., kap. 05, sv. 01, str. 179) a směrnice Rady 76/207/EHS ze dne 9. 2. 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky (O. J. L 269/15 ze dne 5. 10. 2002, ZV Úř. věst., kap. 05, sv. 04, str. 255).

55 Z nichž největšímu justičnímu zájmu se zřejmě těší Druhá směrnice Rady ze dne 13. prosince 1976 o koordinaci ochranných opatření, která jsou na ochranu zájmů společníků a třetích osob vyžadována v členských státech od společností ve smyslu čl. 58 druhého pododstavce Smlouvy při zakládání akciových společností a při udržování a změně jejich základního kapitálu, za účelem dosažení rovnocennosti těchto opatření (O. J. L 26/1 ze dne 31. 1. 1977, v češtině ZV Úř. věst., kap. 17, sv. 01, str. 8) a její četné novely.

56 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/9/ES ze dne 3. března 1997 o systémech pro odškodnění investorů (O. J. L 84/22 ze dne 26. 3. 1997, v češtině ZV Úř. věst., kap. 06, sv. 02, str. 311).

ho soudu ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. 33 Cdo 2894/2008, kde Nejvyšší soud souladným výkladem prakticky přepsal tehdejší ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích.⁵⁷

b) Určující nepřímý účinek – zde se bude jednat typicky o situaci, kdy český předpis provádějící akt práva EU připouští vícero výkladů; zohlednění zdrojového předpisu práva EU (typicky opět tedy směrnice), jeho cílů a smyslu umožní soudu se argumentačně přiklonit k jedné z výkladových možností – tj. „určit“ tu správnou. V podobných situacích lze mluvit o jakési „střední“ síle nepřímého účinku: soud konstatuje, že možný výklad předpisu A je A1, A2 a možná i A3. Zohledněním směrnice a (typicky i) judikatury Soudního dvora však posléze dochází k závěru, že korektní výklad bude A2, protože nejvíce odpovídá cílům a záměrům směrnice.⁵⁸

c) Potvrzující nepřímý účinek – je nejslabší formou zohlednění práva EU. Zůstává v rovině „potvrzení“ argumentace, k níž rozhodující soud dospěl na půdorysu vnitrostátního práva. Typicky se bude jednat o situaci, kdy soud dospěje k určitému řešení na základě standardních výkladových metod vnitrostátního práva, a na závěr, byť to již není pro dosažení argumentačního výstupu nezbytně nutné, připojí, že soudem zaujatý výklad je též v souladu s právem EU.⁵⁹

3. 3 LIMITY NEPŘÍMÉHO ÚČINKU Z POHLEDU ČESKÝCH SOUDŮ

České soudy se ve své dosavadní judikatuře k nepřímému účinku dotkly i některých složitých otázek, které nebyly vždy zcela vyjasněny ani v judikatuře Soudního dvora. Jde především o limity souladného výkladu.

a) Temporální limity nepřímého účinku

Krajský soud v Brně se v rozsudku ze dne 24. listopadu 2010, sp. zn. 62 Ca 83/2008 (nepublikován), nebál úspěšně pustit do rozboru otázky, kdy vzniká povinnost souladného výkladu. Krajský soud přesvědčivě vyložil pro tuto věc klíčový rozsudek Soudního dvora ve věci *Adeneler*,⁶⁰ kdy vyšel z tam odlišovaných dvou časových období: za prvé, období od nabytí účinnosti směrnice do okamžiku uplynutí lhůty pro její prove-

dení a, za druhé, období po uplynutí této lhůty. Na toto rozlišení Krajský soud navázal tím, že „Podle názoru zdejšího soudu mezi oběma uvedenými situacemi je de facto jediný rozdíl, a to v omezení nepřímého účinku směrnice před uplynutím implementační lhůty pouze na „vážné ohrožení cíle“ směrnici sledovaného, které bude trvat i po uplynutí této lhůty. [...] Zatímco po uplynutí implementační lhůty má orgán vykládající národní právo plnou povinnost vykládat vnitrostátní právo v souladu se směrnicí, v období před uplynutím této lhůty je tato povinnost dána pouze tehdy, pokud by mohlo dojít ke závažnému a trvalému ohrožení pozdějšího vnitrostátního naplnění směrnice. [...] Zdejší soud tedy uzavírá, že určitá forma nepřímého účinku je dána již od okamžiku nabytí účinnosti směrnice, nicméně se nejedná o nepřímý účinek v plném rozsahu, nýbrž o rozsah typově užší (omezený pouze na případy vážného a trvalého ohrožení pozdějšího vnitrostátního naplnění směrnice).“⁶¹

b) Použití souladného výkladu proti jednotlivci

K právě citovanému argumentačně velice propracovanému rozhodnutí Krajského soudu v Brně není co dodat, snad s jedinou výjimkou. S odkazem na českou akademickou literaturu totiž tento soud přejal za svůj názor, že „nepřímý účinek nesmí být využit k uložení povinnosti jednotlivci“.⁶² Zákaz uložení povinnosti jednotlivcům, tedy fyzickým a právníkům osobám, je nicméně vlastní účinku přímému. V rámci účinku nepřímého toto omezení do značné míry neplatí.⁶³

Právě skutečnosti, že v rámci nepřímého účinku je možno v zásadě použít směrnici proti jednotlivci (alespoň tedy ve vztazích mezi dvěma jednotlivci) si naopak všiml **Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 8. 3. 2010, sp. zn. 33 Cm 13/2009** (nepublikován). Věc samá byla projednávána coby incidenční spor v rámci oddlužení (insolvenčního řízení). Žalobce (úvěrová společnost) se domáhala po žalované (insolvenční správce) plnění z pohledávky vyplývající ze smlouvy o revolvingové půjčce, kterou úvěrová společnost dříve uzavřela s dlužníkem. Krajský soud označil ujednání o smluvní pokutě pro neplnění, uzavřené mezi úvěrovou společností a dlužníkem, za nepřiměřené ujednání ve spotřebitelské smlouvě. Prohlásil jej proto za neplatné podle § 56 občanského zákoníku („OZ“). S ohledem na výklad ustanovení § 56 pak soud dále uvedl: „Toto ust. zákona soud interpretoval komunitárně konformním způsobem, neboť ustanovení o spotřebitelských smlouvách jsou převedením směrnic EU o ochraně spotřebitele; v projednávané věci je relevantní Směrnice Rady 93/13/EHS ze dne 5. 4. 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách (dále jen směrnice). Tato směrnice považuje podle čl. 1 písm. e) Přílohy za nepřiměřený požadavek na spotřebitele, který neplní svůj závazek, aby platil nepřiměřeně vysoké odškodné. Toto ustanovení směrnice nelze aplikovat přímo, neboť směrnice jako pramen komunitárního práva nemá horizontální (tedy v zásadě soukromoprávní) přímý účinek, leč existuje komunitární povinnost vykládat vnitrostátní právo způsobem slučitelným se směrnicí, jak vyložil Evropský soudní dvůr ve věci 17/83 von Colson & Kamman a dalších (tzv. nepřímý účinek směrnice).“⁶⁴

Podobně Městský soud v Brně zrušil jako neplatnou rozhodčí doložku ve spotřebitelské smlouvě o úvěru pro její rozpor s ustanoveními OZ o spotřebitelských smlouvách (§ 51a an.),

57 Podrobněji srov. Bobek, Bříza, Komárek, op. cit. sub 1, kapitola IV, oddíl 4.1.

58 Za příklad může sloužit rozsudek NSS ze dne 29. srpna 2007, č. j. 1 As 3/2007 – 83 (televize v mobilu), nebo rozsudek Městského soudu v Brně (sp. zn. 33 C 68/2008), diskutovaný níže v tomto příspěvku.

59 Příkladem budiž rozsudek NSS ze dne 17. ledna 2006, č. j. 6 As 52/2004-67. NSS v něm dospěl k závěru, že státní podnik není veřejnou institucí a tím pádem ani subjektem povinným podle zákona o svobodném přístupu k informacím na základě argumentace českým právem, ale pro úplnost též odkázal na judikaturu Soudního dvora a právní předpisy EU, které se snažily podchytil pojem „veřejného podniku“ v kontextu vymezení toho, kdo poskytuje služby obecného hospodářského významu.

60 Rozsudek ze dne 4. července 2006, Konstantinos Adeneler, C-212/04, Sb. rozh. s. I-6057.

61 Tamtéž, č. I. 11.

62 Tamtéž, č. I. 10.

63 Srov. podrobně Bobek, Bříza, Komárek, op. cit. sub 1, kapitola V, oddíl 1.4.

64 Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. března 2010, sp. zn. 33 Cm 13/2009, nepublikován, č. I. 3 a 4.

kteřáto vykládal ve světle směrnic.⁶⁵ Soud odkázal na čl. 3 odst. 3 směrnice, na jehož základě příloha směrnice vypočítává demonstrativně jednání, která mohou být považována za nepřiměřená. Čl. 1 písm. q uvedené přílohy pak mezi takovými uvádí i ujednání, jehož cílem nebo následkem je „zbavení spotřebitele práva podat žalobu nebo použít jiný opravný prostředek, zejména požadovat na spotřebiteli, aby předkládal spory výlučně rozhodčímu soudu, na který se nevztahují ustanovení právních předpisů [...]“. Český OZ tento příklad nepřiměřeného ujednání do svého textu nepřevzal, ale Městský soud v Brně právě s ohledem na směrnici dovodil, že pod definici nepřiměřeného ujednání ve smyslu § 55 a 56 OZ je třeba řadit i tento typ výlučné rozhodčí doložky, uvalené jednostranně na spotřebitele. V tomto případě bychom tedy mohli mluvit o případě určujícího souladného výkladu, neboť text českého OZ takovýto výklad umožňoval a explicitní příklad uvedený v příloze směrnice jen potvrzoval, že se jedná o výklad eurokonformní a tedy správný.

c) Výklad *contra legem*

Jedním z limitů souladného výkladu stanoveným judikaturou Soudního dvora je i výklad *contra legem* – vnitrostátní soud není povinen vykládat vnitrostátní právo v souladu s právem EU, pokud by to znamenalo vyložit jej zcela proti jeho smyslu. Jako příklad přihlédnutí k zákazu výkladu *contra legem* je možno uvést **rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. února 2006**.⁶⁶ V dané věci se Ochranný svaz autorský [OSA] domáhal vůči majiteli hotelu v Rakovníku autorského poplatku za zpřístupnění televizního vysílání na pokojích hotelových hostů. Majitel hotelu se platbě bránil poukazem na § 23 autorského zákona,⁶⁷ který výslovně vylučuje z dosahu autorského zákona vysílání poskytované hotely na pokojích hostů. Uvedená otázka přitom spadá do působnosti výše citované směrnice o harmonizaci určitých aspektů autorského práva a práv s ním souvisejících v informační společnosti. Krajský soud položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku, aby zjistil, zda je předmětné ustanovení se směrnicí v souladu.⁶⁸ Soudní dvůr se obdobnou otázkou v té době již zabýval ve věci *SGAE*⁶⁹ a odpověď, kterou poskytl v dané věci, byla využitelná i pro Krajský soud v Praze. Ten v důsledku toho svou původní otázku stáhl.

Z odpovědi poskytnuté Soudním dvorem vyplynulo, že uvedené ustanovení českého autorského zákona je skutečně v rozporu s předmětnou směrnicí. Není zřejmé, zda si byl krajský soud vědom zákazu horizontálního přímého účinku, ale v každém případě si byl vědom toho, že v daném případě nelze přistoupit k souladnému výkladu, protože by výklad požadovaný směrnicí vedl k pravému opaku toho, co výslovně stanovil autorský zákon. Krajský soud výslovně uvedl, že „[...] rozpor [mezi směrnicí a zákonem – pozn. aut.] nemůže zdejší soud sám řešit; nelze tak učinit ani tzv. „eurokonformním výkladem“, kdy je předmětné ustanovení autorského zákona koherentní a žádný výklad neumožňuje.“

3. 4 HIERARCHIE MEZI PŘÍMÝM A NEPŘÍMÝM ÚČINKEM

Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že **právo EU nestanoví prioritou ani jedné z těchto aplikačních zásad,⁷⁰ což znamená, že je na vnitrostátních soudech, zda v daném případě přistoupí**

spíše k použití účinku přímého, či existující konflikt vnitrostátního práva s právem EU raději zahradí výkladem souladným. České soudy preferují spíše druhou možnost.

Přinejmenším u soudů správních lze důvod tohoto postupu vidět i v judikatuře NSS. Za zmínku zde stojí především kauza „slovenských žadatelů o azyl“.⁷¹ V dané věci se ministerstvo vnitra dovolávalo přímého účinku a přednosti aplikace Protokolu o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie, tedy části primárního práva Unie. NSS připustil, že Protokol je přímo účinným a přednostně aplikovatelným právem Unie. Jinými slovy, NSS koncepčně akceptoval, že MV coby správní orgán může neaplikovat ustanovení českého zákona o azylu, pokud se dostane do neřešitelného rozporu s právem Unie.

S ohledem na skutkové a právní okolnosti konkrétní kauzy však NSS také dodal, že: „Stěžovatel tedy sice korektně vycházel z názoru, že Protokol je přímo účinným pramenem práva, který má přednost před vnitrostátní právní úpravou, z výše uvedeného je však zřejmé, že již v době rozhodování správního orgánu existovala pro situace, jaká nastala v projednávaném případě, vnitrostátní právní úprava s Protokolem obsahově konformní, neboť stejně jako Protokol předvíдалa pro žadatele přicházející z bezpečné země původu režim zkráceného správního řízení vylučujícího meritorní posouzení věci. [...] Pro uplatnění zásady aplikační přednosti unijního práva před právem vnitrostátním tudíž nebyl za dané situace důvod, neboť právní úprava vnitrostátní nebyla s právní úpravou unijní v obsahovém rozporu. Nic proto stěžovateli nebránilo aplikovat obsah Protokolu za použití ust. § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu a využít tak pro aplikaci normy unijního práva kompatibilní vnitrostátní procesní předpis.“

Závěrem NSS pak poznamenal, že unijní „mandát“ správních orgánů neznamená naprosté oproštění se od požadavků vnitrostátní zákonnosti. Správní orgán si nemůže s odkazem na přímo účinné právní předpisy Unie dotvářet českou právní úpravu podle libosti.

Rozhodnutí tak zajímavým způsobem řeší otázku konfliktu dvou loajalit správních orgánů. Přistoupením ČR k EU se správní orgány staly takřkajíc sluhou dvou pánů. Rozhodnutí se snaží nabídnout obecnější postup pro případy konfliktů obou loajalit. Tím by měla být jakási přiměřenost v aplikační přednosti práva EU. **Přednost práva EU a neaplikace vnitrostátní úpravy by měla být pro správní orgán skutečně až poslední možností, vyhrazenou pro případ, kdy není možné do-**

65 Rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 14. prosince 2009, sp. zn. 33 C 68/2008, nepublikován.

66 Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. února 2006, sp. zn. 36 C 115/2004, nepublikován. Blíže srov. Bobek, Bříza, Komárek, op. cit. sub 1, kapitola VI, oddíl 4.1.

67 Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů, v tehdejší znění. Ustanovení § 23, věta druhá znělo: „[z]a provozování rozhlasového a televizního vysílání se [...] nepovažuje zpřístupňování díla pomocí přístrojů technicky způsobilých k příjmu rozhlasového a televizního vysílání ubytovaným v rámci poskytování služeb spojených s ubytováním, jsou-li tyto přístroje umístěny v prostorách určených k soukromému užívání ubytovanými osobami.“

68 Srov. řízení ve věci C-282/06, OSA, oznámení o zahájení řízení publikováno v Úř. věst. C 212/22 ze dne 2. 9. 2006 (předběžná otázka podaná Krajským soudem v Praze).

69 Rozsudek ze dne 7. prosince 2006, SGAE, C-306/05, Sb. rozh. s. I-11519.

70 Srov. Bobek, Bříza, Komárek, op. cit. sub 1, kapitola V, oddíl 2.

71 Rozsudek ze dne 19. července 2006, č. j. 3 Azs 259/2005-42, www.nssoud.cz.

sáhnout respektování práva EU za pomoci stávajících postupů vnitrostátního práva, pokud možno také souladně vyloženého. Navíc pokud tedy již správní orgán musí, aby dostal závazkům plynoucím pro něj z práva EU, přistoupit k neaplikaci českého zákona, musí tak činit pouze v míře nezbytně nutné.

Šlo by tedy tvrdit, že preferenci NSS (nejen?) pro správní orgány je pokud možno upřednostňovat souladný výklad před přímou aplikací unijního práva. Při přímém účinku by se mělo jednat o neaplikaci minimalistickou a nezbytně nutnou.

Tento návod pro budoucí postup správních orgánů v řešení kolizí mezi českým právem a úpravou Unie je možný a vhodný. Je možný proto, že, jak jsme uvedli výše, Soudní dvůr sám žádnou prioritu mezi principy přímého a nepřímého účinku nestanoví. Jediné, co vyžaduje, je efektivní realizace unijního práva orgány členského státu. Vhodný je tento postup z toho důvodu, že při respektování požadavků unijního práva zároveň zavádí požadavek „minimalizace“ zásahů správního orgánu do stávajícího zákonného rámce. Akcentuje tak požadavek jakési zbytkové zákonnosti jednání správních orgánů, a to i v kontextu jejich přímé aplikace unijního práva.

4. ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU PORUŠENÍM PRÁVA EU

Odpovědnost za škodu způsobenou jednotlivci (tedy fyzické nebo právnické osobě) porušením práva EU ze strany členského státu je v unijním právu principem ústavním, artikulovaným v judikatuře⁷² Soudního dvora počátkem 90. let minulého století. Podle dnes již ustálené judikatury mají jednotlivci nárok na náhradu škody za splnění tří podmínek:

- (i) cílem porušeného právního předpisu je přiznání práv jednotlivcům;
- (ii) jedná se o porušení dostatečně závažné;
- (iii) existuje přímá příčinná souvislost mezi porušením ze strany členského státu a škodou způsobenou poškozenému.⁷³

72 Srov. především rozsudek ze dne 19. listopadu 1991, *Francovich a další*, spojené věci C-6/90 a C-9/90, Recueil s. I-5357; rozsudek ze dne 5. března 1996, *Brasserie du Pêcheur a další*, spojené věci C-46/93 a C-48/93, Recueil s. I-1029; rozsudek ze dne 23. května 1996, *Hedley Lomas*, C-5/94, Recueil s. I-2553; rozsudek ze dne 24. března 2009, *Danske Slageterier*, C-445/06, Sb. rozh. I-2119; či nejnověji rozsudek ze dne 26. ledna 2010, *Transportes Urbanos*, C-118/08, dosud nepublikován ve Sb. rozh.

73 *Brasserie*, bod 51.

74 Srov. stanovisko pléna ÚS ze dne 28. dubna 2009, Pl. ÚS-st 27/09 (č. 136/2009 Sb.).

75 Srov. rozsudek ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005, www.nsoud.cz.

76 Srov. rozsudek ze dne 24. února 2010, sp. zn. 25 Cdo 3556/2007, www.nsoud.cz; viz také usnesení ze dne 30. března 2010, sp. zn. 25 Cdo 1715/2010, www.nsoud.cz.

77 Srov. náleze ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10, <http://nalus.usoud.cz>. Tímto náleze zrušil ÚS výše citované usnesení NS ze dne 30. března 2010, sp. zn. 25 Cdo 1715/2010.

78 Podobné řešení kupříkladu zvolily německé soudy, které měly obdobný problém s koncepčním uznáním odpovědnosti státu za legislativní (ne)činnost. Dle judikatury Spolkového soudního dvora (*Bundesgerichtshof*) je nárok na náhradu škody způsobenou porušením práva EU zvláštním typem samostatného odškodňovacího titulu („*gemeinschaftsrechtlicher Schadenersatzanspruch*“), který zůstává oddělen od vnitrostátního práva. Srov. BGH, rozsudek ze dne 24. října 1996 – III ZR 127/91, (1997) NJW 123, detailně pak Krümmel, T., D’Sa, R. M.: Implementation by German Courts of the Jurisprudence of the European Court of Justice on State Liability for Breach of Community Law as Developed in *Francovich* and Subsequent Cases. (2009) 20 European Business Law Review 273, str. 278.

V dosavadní české praxi nenašel princip odpovědnosti členského státu za škodu výraznějšího uplatnění, a to ze dvou důvodů. Za prvé, odpovědnost za škodu bývá z logiky věci spíše následným typem opravného prostředku. Jednotlivec se jej domáhá v okamžiku, kdy mu nebylo umožněno své právo plynoucí mu z práva Unie uplatnit před soudem nebo správním orgánem přímo. Při zohlednění průměrné délky řízení před správními orgány a soudy se lze domnívat, že kauzy podobného typu se doposud ještě nepropracovaly „prvním kolem“ justičního systému.

Za druhé a především, realizace odpovědnosti za škodu způsobenou porušením práva EU v právním řádu České republiky naráží v současnosti na několik problémů. Předně není koncepční půdorys zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů, ve své současné podobě vznášení nároků o náhradu škody ze strany jednotlivců proti státu právě nakloněn. K restriktivní zákonné úpravě pak přistupuje judikatura vrcholných soudů, především pak Nejvyššího soudu, která vychází z koncepce, nepřímo bohužel podpořené také Ústavním soudem,⁷⁴ že náhrada škody podle zákona o odpovědnosti státu je pojmově vyloučena v případě zákonodárné (ne)činnosti, a to jak pro (ne)činnost Parlamentu ČR,⁷⁵ tak pro právotvorbu moci výkonné.⁷⁶

Je to však právě právotvorná (ne)činnost, typicky v podobě absence provedení či vadném provedení směrnice, která je častým původcem žalob o náhradu škody pro porušení práva EU. Paušální vyloučení odpovědnosti za škodu v případech, kdy je „škůdcem“ jakýkoliv právotvůrce, by v případě svého přenesení i do oblasti vnitrostátní aplikace práva EU znamenala porušování unijního práva Českou republikou.

Zdá se však, že jak Nejvyšší soud, tak Ústavní soud jsou si této skutečnosti vědomy. Z náznaků v judikatuře Nejvyššího soudu, nedávno silně podpořené nálezem Ústavního soudu,⁷⁷ se totiž zdá, že judikatura českých soudů by napříště mohla konstruovat odpovědnost za legislativní (ne)činnost, která má za následek porušení práva EU, a za škodu způsobenou jednotlivci jako zvláštní titul náhrady škody, od vnitrostátního práva (a čistě „vnitrostátní legislativní nečinnosti“) oddělený.⁷⁸

ZÁVĚREM

Dosavadní aplikační praxe českých soudů i správních orgánů s ohledem na unijní právo je solidní. Není sice omračující, není ale ani zanedbatelná. Český „standard“ vystoupí do popředí především ve srovnání s jinými novými střeoevropskými členskými státy, které přistoupily k Evropské unii také v roce 2004.

Hodnotit obecně míru aplikace práva Unie v běžné vnitrostátní praxi je ošemetné. Lze se však zaměřit na několik oblastí, z nichž je patrná míra otevřenosti právního řádu evropskému působení. Dvě z nich by mohly kupříkladu zahrnovat jednak dobrovolné otevření se právního řádu daného členského státu pro působení práva EU v justiční praxi ještě v období před přistoupením, jednak množství předběžných otázek pocházejících z určitého nového členského státu po přistoupení.

V obou těchto oblastech se české soudy pohybovaly na čel-

ních místech střední části „pelotonu“ nových členských států. Na straně jedné neprojevovaly takové „euro-nadšení“ již před přistoupením jako třeba polské soudy;⁷⁹ na straně druhé ale také neodsoudily unijní právo do oblasti normativní bezvýznamnosti jako zpravidla soudy slovenské.⁸⁰ Obdobně je tomu s ohledem na množství předběžných otázek po přistoupení ČR k EU. Na straně jedné se po přistoupení rozhodně nejednalo o záplavu českých předběžných otázek jako od maďarských soudů; na straně druhé se však česká justice se svými dnes již patnácti předběžnými otázkami neřadí mezi nové členské státy, které, zdá se, tento typ řízení ještě ani neobjevily.⁸¹

Pro dosažení plného a účinného vymáhání práva Unie na území České republiky je pochopitelně nezbytné učinit ještě mnohé. Ne každý jednotlivý judikatorní pokus se povede. Dnes již však solidní česká vnitrostátní praxe aplikující unijní právo nasvědčuje, že první dětské krůčky jsou již úspěšně za námi.

✦ Prvý autor je advokátem v Praze, druhý autor vyučuje evropské právo na Institutu evropského a srovnávacího práva Právnické fakulty Univerzity v Oxfordu.

Tento příspěvek byl napsán pro konferenci XIX. Karlovarské právnícké dny. Bulletin advokacie jej publikuje se souhlasem pořadatele této konference i obou autorů.

- 79 Již v roce 1997 kupříkladu polský Ústavní tribunál učinil z práva EU povinný aproximační vzor pro všechny polské soudy a správní orgány v jejich aplikační praxi – srov. kauzu týkající se rovnosti pohlaví ve veřejné službě, sp. zn. K. 15/97, publikováno v Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego č. 19/1997, str. 380. Blíže k polské praxi viz např. Łazowski, A., Wentkowska, A., Poland: Constitutional Drama and Business as Usual, In: Łazowski, A. (ed.): *Brave New World: The Application of EU Law in the New Member States*, T.M.C. Asser Press, The Hague 2010, str. 277-324 či Kowalik-Bańczyk, K., Report on Poland, In: či Martinico, G., Pollicino, O. (eds.): *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws*, Europa Law Publishing, Groningen 2010, str. 297-320.
- 80 Blíže viz Bobek, M., Kühn, Z.: *Europe yet to Come: The Application of EU Law in Slovakia*, In: Łazowski, A. (ed.): *Brave New World: The Application of EU Law in the New Member States*, T.M.C. Asser Press, The Hague 2010, str. 357-378.
- 81 Blíže viz Bobek, M.: *Learning to Talk: Preliminary Rulings, the Courts of the New Member States and the Court of Justice*. (2008) 45 *Common Market Law Review* 1611 či Broberg, M., Fenger, N., *Preliminary References to the European Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2010, str. 37-40.

K další, a zřejmě poslední, „technické“ novele obchodního zákoníku



JUDr. IRENA HOMOLOVÁ, LL.M.

Prezident republiky podepsal dne 11. listopadu 2011 zákon, kterým se mění zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obchodní zákoník“), jenž by měl být, dle ministra spravedlnosti ČR, patrně poslední technickou novelou obchodního zákoníku před jeho nahrazením chystaným novým zákonem o obchodních korporacích. Novela především reaguje na vývoj judikatury českých soudů, některé nedostatky současné právní úpravy a problémy, které se v praxi vyskytly. Tento článek ve stručnosti shrnuje některé významnější změny, které zmiňovaná novela obchodního zákoníku přináší.

SÍDLO PODNIKATELE

Pro podnikatele fyzické osoby (v ustanovení § 2 odst. 3 obchodního zákoníku) jakož i právnické osoby (v § 37 odst. 2 obchodního zákoníku) je nově zakotvena povinnost mít právní důvod k užívání prostor, do nichž umístili své místo podnikání nebo sídlo, po celou dobu, kdy jsou tyto prostory zapsané v obchodním rejstříku jako jejich místo podnikání nebo sídlo. Novela se tak snaží bránit fiktivním sídlům, tzv. schránko-

vým firmám a reagovat na praktické problémy, které vyvstaly změnou ustanovení § 19c zák. č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), provedenou zákonem č. 215/2009 Sb., kdy byla odstraněna povinnost právnické osoby zapisovat do veřejného rejstříku své skutečné sídlo. V důsledku toho nebylo možné při nedostatku právního důvodu užívání prostor aplikovat ustanovení § 29 odst. 6 obchodního zákoníku, podle kterého „*Jestliže obsah zápisu v obchodním rejstříku odporuje donucujícímu ustanovení zákona a nelze dosáhnout nápravy jinak, rejstříkový soud vyzve podnikatele ke zjednání nápravy. Jde-li o právnickou osobu a tato osoba ve stanovené lhůtě nezjedná nápravu, může soud i bez návrhu, je-li takový postup v zájmu ochrany třetích osob, rozhodnout o jejím zrušení s likvidací.*“ Možnosti vlastníkům dotčených nemovitostí docílit výmazu sídla společnosti užívaného bez právního důvodu z obchodního rejstříku tak byly výrazně ztíženy. Nyní, **pokud se soud dozví, že podnikatel nemá právní důvod k užívání sídla, měl by jej v souladu s ustanovením § 29 odst. 6 obchodního zákoníku vyzvat ke zjednání nápravy a v případě nečinnosti právnické osoby může rozhodnout o jejím zrušení s likvidací.** V případě podnikatele – fyzické osoby může takové porušení povinnosti vést až ke zrušení živnostenského oprávnění ze strany živnostenského úřadu.

Nově se v ustanovení § 37 odst. 2 obchodního zákoníku rovněž doplňuje, že **navrhovatel při návrhu na zápis do obchodního rejstříku není povinen dokládat právní důvod užívání prostor, do nichž umístil své sídlo nebo místo podnikání, pokud je právní důvod zjiřitelný z veřejných rejstříků** (tj. zejména z katastru ne-