

## IV.

### PŘEDNOST A PŘÍMÝ ÚČINEK V APLIKAČNÍ PRAXI ČESKÝCH SOUDŮ

**ZÁKLADNÍ LITERATURA:** *Bobek, M.* Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů: přílivová vlna nebo postupný průsak? *Soudní rozhledy*, 2008, č. 10, s. 367 an.; *Bobek, M.* A New Legal Order, or a Non-Existent One? Some (Early) Experiences in the Application of EU Law in Central Europe. 2 *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 265-298 (2006); *Bončková, H.* Recepce primátu práva Evropské unie/Evropského společenství českými vysokými soudy. Diplomová práce obhájená na PF MU dne 18. 5. 2010, Brno, 2010 (přístupné online na <http://is.muni.cz>); *Bončková, H., Žondra, M.* Souhrnná zpráva o rozhodovací praxi českých civilních soudů v případech s evropským prvkem (2004–2008). Brno : Nejvyšší soud, 2010; *Křepelka, F.* Necelé tři roky práva Evropské unie v Česku se zaměřením na správní soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, č. 1, s. 42 an.; *Lazowski, A. (ed.)* Brave New World: The Application of EU Law in the New Member States. The Hague : T.M.C. Asser Press 2010; *Maliř, J. a kol.* Česká republika v Evropské unii (2004–2009): institucionální a právní aspekty členství. Praha : Ústav státu a práva AV ČR a Aleš Čeněk, 2009; *Martinico, G., Pollicino, O. (eds.)* The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws. Groningen : Europa Law Publishing, 2010.

Téměř sedm let po přistoupení České republiky k Evropské unii není aplikace práva EU českými soudy nijak řídkým jevem. 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. Toto rozložení kopíruje postupný rozvoj legislativy Evropské unie v daných oblastech; „správní předpisy“ coby historicky nejstarší oblast legislativní činnosti EU, která se nicméně postupně rozrůstá do oblastí dalších. S ohledem na exponenciální rozvoj různých forem justiční spolupráce v civilních a trestních věcech,<sup>1</sup> stejně jako rostoucí počet hmotněprávních předpisů v těchto oblastech, však již dávno není možné tvrdit, že právo

<sup>1</sup> Přehledově viz např. *Peers, S.* EU Justice and Home Affairs Law. 2 vydání. Oxford : Oxford University Press, 2006. Blíže k dynamicky rostoucí oblasti trestní spolupráce viz např. *Mitsilegas, V.* EU Criminal Law. Oxford : Hart Publishing, 2009 či *Klip, A.* European Criminal law: an Integrative Approach. Mortselsel : Intersentia, 2009.

EU je „především to správní právo“, nedotýkající se jiných oblastí práva členského státu.

Tato kapitola vybírá a představuje ilustrační kauzy z dosavadní rozhodovací praxe českých obecných soudů, především tedy soudů správních a civilních, ve kterých byl v různých podobách využit přímý účinek jednotlivých typů aktů práva EU, ať již za jejich současné přednostní aplikace či nikoliv. Rozhodovací praxe Ústavního soudu, stejně jako práva a povinnosti, které z přímého účinku a přednostní aplikace práva EU plynou pro správní orgány, jsou předmětem samostatného rozboru v dalších kapitolách této práce.<sup>2</sup>

## 1. Dvojitá zdrženlivost soudů

Posláním soudu je řešit konflikty běžného života práva. Soud není teoretickým pracovištěm, stejně jako ne tím, kdo by konflikty rozdmýčkal. Tímto posláním, stejně jako prozatím menší obecnou znalostí práva EU a pochopitelnými časovými omezeními s ohledem na množství běžného nápadu, je možné vysvětlit dosavadní dvojitou „zdrženlivost“ obecných soudů při přímé aplikaci práva EU.

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 v současnosti již stovek kauz, ve kterých soudy všech stupňů přímo aplikovaly právo EU, se soudy nepouští do žádných rozborů proč, co a jak působí. Namísto toho přímo aplikují normu práva EU, zpravidla stejným způsobem jako český zákon. Velice vzácné obecnější výroky na téma působení práva EU v českém právním řádu je typicky možné nalézt až v některých rozhodnutích vrcholných soudů, tedy Nejvyššího soudu a pak především v (více akademicky laděných) rozhodnutích Nejvyššího správního soudu.

Druhým typem zdrženlivosti je pak určité zahlazování otevřených konfliktů mezi právem EU a právem vnitrostátním. 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

---

<sup>2</sup> Srov. kapitoly X a XI, resp. kapitoly XII.

českému zvláštní, nikoliv rozpornou úpravu, anebo střet práva EU s právem vnitrostátním řešit za pomoci souladného výkladu. Souladný výklad v podobném typu kauz již nicméně vede k tak výraznému „ohnutí“ vnitrostátního práva, že je namístě se ptát, zda se ještě vůbec může jednat o souladný výklad (nepřímý účinek).<sup>3</sup>

I tento druhý typ zdrženlivosti je nicméně pochopitelný. Neaplikace vnitrostátního práva obecně není něco, do čeho by se běžný vnitrostátní soudce obden pouštěl, byť k tomu tedy má v systému práva EU výslovný mandát.<sup>4</sup> 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,<sup>5</sup> kde i běžný okresní soud má pro řešení konkrétní kauzy a přezkumu souladu s právem Evropské unie pravomoci soudů ústavních.

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. Jak již bylo podrobně rozebráno výše,<sup>6</sup> přímý účinek právních aktů Unie může mít vícero podob: 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:

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

<sup>3</sup> Princip nepřímého účinku je v obecné rovině rozebrán v následující kapitole. Konkrétní případy „ohnutí“ z praxe českých soudů jsou pak rozebrány v kapitole VI.

<sup>4</sup> A to i v jiných členských státech, včetně „starých“ členských států. Srov. jednotlivé studie in *Slaughter, A.-M., Stone Sweet, A., Weiler, J. H. H. (eds.) The European Court of Justice and National Courts: Doctrine and Jurisprudence*. Oxford : Hart, 1998 či *Martino, G., Pollicino, O. (eds.) The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws*. Groningen : Europa Law Publishing, 2010. Známé jsou v tomto ohledu kupř. 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.

<sup>5</sup> Blíže viz např. *Kühn, Z.* Jak se změnilo ústavní soudnictví po 1. 5. 2004. *Právní rozhledy*, 2004, č. 13, s. 485–492.

<sup>6</sup> Srov. kapitolu II, zejména oddíl 2.1 – 2.3.

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

Je třeba zdůraznit, že výše navržené dělení je především didaktické a klasifikační. Zda bude kauza, ve které soud přímo argumentačně využije některý z pramenů práva Unie, klasifikována jako „konfliktní“ či „bezkonfliktní“, záleží především na tom, jak ji pojme sám rozhodující soud. Jak již bylo uvedeno výše a jak bude demonstrováno dále na příkladech z praxe, tendencí českých soudů prozatím bylo otevřené konflikty spíše zahlazovat a deklarovat zařazení konkrétní kauzy do množiny „bezkonfliktního“ přímého účinku.

## 2. Ústavní soud

Judikatura<sup>7</sup> Ústavního soudu vztahující se k přímému účinku a přednosti práva EU vychází z předpokladu, že právo Společenství (nyní tedy již Unie) si v mezích ústavně konformně přenesených pravomocí účinky svých aktů normuje samo. Rozsah a podmínky přímého účinku na vnitrostátní úrovni se tak řídí přímo právem EU, konkrétně tedy judikaturou Soudního dvora, která prostřednictvím čl. 10a Ústavy přímo vstupuje do českého právního řádu. S ohledem na aplikaci principů přímého účinku a přednosti práva Unie je tak klíčové, že ani Ústava, ani Ústavní soud účinky právních aktů Unie v českém právním řádu nad rámec podmínek samotného přenosu pravomocí na unijní úroveň dále neomezuji či „nefiltrují“.

Rozhodnutí Ústavního soudu, která jsou relevantní ve vztahu k principu přímého účinku, stejně jako k otázce aplikační přednosti, budou podrobně diskutována dále.<sup>8</sup>

## 3. Správní soudnictví

Rozsah přímého argumentačního využití práva EU v oblasti správního soudnictví je značný. Řádově lze již mluvit o stovkách kauz. Je to dáno také tím, že ve správním právu nalezneme řadu plně „unijních“ oblastí, kde vnitrostátní správní orgány (a následně správní soudy) aplikují již

<sup>7</sup> V tomto ohledu především nález ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; č. 154/2006 Sb.), *Cukerné kvóty III.*

<sup>8</sup> Srov. kapitoly X a XI.

jenom přímo použitelná nařízení. V případě oblastí jako je kupř. clo,<sup>9</sup> sociální zabezpečení osob migrujících mezi členskými státy,<sup>10</sup> některé aspekty práva hospodářské soutěže,<sup>11</sup> některé otázky azylu<sup>12</sup> aj. vnitrostátní úprava v dané oblasti již ani neexistuje. Kupř. v oblasti cel zbylo z předvstupního (velice obsáhlého) celního zákona<sup>13</sup> pouze několik pahýlovitých ustanovení; ve zbytku se aplikují přímo použitelná nařízení Rady a Komise.<sup>14</sup>

### 3.1 Přímý účinek bezkonfliktní

V oblastech výše popsaných, ale i v oblastech dalších, kde je právo Unie jedinou aplikovatelnou či aplikovanou normou,<sup>15</sup> se bude často jed-

<sup>9</sup> Viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2008, č. j. 8 Afs 160/2006-67, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz); rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2008, č. j. 7 Afs 37/2007-44, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz); rozsudek NSS ze dne 13. 9. 2007, č. j. 2 Afs 34/2007-69, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz); rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 5. 2006, č. j. 15 Ca 39/2005-47, nepublikováno.

<sup>10</sup> Viz např. rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2008, č. j. 3 Ads 116/2007-81, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz); rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2007, č. j. 3 Ads 102/2006-60, [www.nssoud.cz](http://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, s. 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, s. 83).

<sup>11</sup> Zde by se jednalo o kauzy s „unijní dimenzí“, tedy takové, v jejichž případě by bylo přímo aplikováno nařízení č. 1/2003 a čl. 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. Vídeň : Nomos, 2008, s. 33–44, na s. 34* (přístupné rovněž online na internetových stránkách [www.csesp.cz](http://www.csesp.cz)).

<sup>12</sup> Srov. kupř. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2006, č. j. 1 Azs 37/2006-64, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz); a další kauzy s azylovou problematikou citované dále v této kapitole.

<sup>13</sup> Zákon č. 13/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Ostatně sám celní 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.*“

<sup>14</sup> Především tedy Nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. 10. 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství (O. J. L 302/1, ze dne 19. 10. 1992, v češtině ZV Úř. věst., kap. 02, sv. 04, s. 307) a Nařízení Komise (EHS) č. 2454/93 ze dne 2. 7. 1993, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (O. J. L 253/1 ze dne 11. 10. 1993, v češtině ZV Úř. věst. kap. 02, sv. 06, s. 3).

<sup>15</sup> Zajímavou kauzou v tomto ohledu je kupř. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 12. 2006, č. j. 62 Ca 25/2006-196, č. 1166/2007 Sb. NSS. Ve věci šlo o otázku, zda je Úřad pro ochranu hospodářské soutěže příslušný k přezkumu rozhodnutí o přidělení veřejné zakázky na vojenský materiál. Krajský soud dovodil pravomoc ÚOHS k přezkumu tohoto typu veřejných zakázek, a to mimo jiné také na základě přímé aplikace usta-

nat o skutečně bezkonfliktní přímý účinek práva EU. Právo EU zde bude jedinou právní úpravou, paralelní česká vnitrostátní úprava již neexistuje. I v těchto oblastech je nicméně možné nalézt případy hraniční, ve kterých otázka, zda jde o bezkonfliktní „lex specialis“ či situaci konfliktní, bude záležet na vymezení daného problému ze strany rozhodujícího soudu.

a) Nejvyšší správní soud: migrující důchodci

Příkladem zde může být případ z oblasti sociálního zabezpečení osob migrujících mezi členskými státy: rozsudek NSS ve věci č. j. 3 Ads 102/2006-60 se týkal žadatelky o invalidní důchod, která podala ve Spolkové republice Německo žádost o přiznání tohoto typu důchodu. Žádost podala na formuláři předvídaném nařízeními Unie upravujícími předmětnou problematiku.<sup>16</sup> Posouzení zdravotního stavu žadatelky pak bylo v souladu s právem EU svěřeno českým orgánům. Ty pak podle českých předpisů v návaznosti na lékařský posudek okresní správy sociálního zabezpečení posoudily podání jako žádost o plný invalidní důchod, kterou následně zamítly.

Krajský soud v Plzni rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení zrušil. Argumentoval přitom, že žadatelka byla ke dni vydání rozhodnutí částečně invalidní, nikoliv však plně. Žadatelka se v souladu s předpisy práva Unie svým podáním domáhala invalidního důchodu obecně; předpisy práva EU totiž nerozlišují mezi stupněm invalidity. Pokud pak správní orgán obecně podání vyhodnotil pouze jako žádost o plný invalidní důchod a otázkou částečného invalidního důchodu se nezabýval, došlo ke zkrácení práv žadatelky.

NSS přitakal argumentaci krajského soudu. Zdůraznil, že žádost podanou podle přímo použitelných předpisů práva EU nelze s odkazem na systematiku vnitrostátní úpravy zúžit v neprospěch žadatele: „*Nejvyšší správní soud k celé problematice přítomnosti prvku komunitárního práva v řízení o žádosti o přiznání dávky důchodového pojištění v podobě plného nebo částečného invalidního důchodu dodává, že pokud předpisy komunitárního práva ve formě nařízení s přednostním a přímým účinkem aplikace upravují možnost podat žádost o přiznání invalidního důchodu obecně, nemohou vnitrostátní orgány členského státu Evropských společenství posuzovat uplatněné podání toliko jako žádost o přiznání plného invalidního důchodu. Sama stěžovatelka sice vycházela z posouzení žádosti žalobkyně*

---

novení čl. 296 odst. 1 písm. b) SES (dnes čl. 346 SFEU). S ohledem na toto ustanovení krajský soud konstatoval, že „jde o primární pramen práva Společenství, a tedy o normu přímo použitelnou“ a bez dalšího je aplikoval.

<sup>16</sup> Nařízení č. 1408/71 a k němu prováděcí nařízení č. 574/72, op. cit. sub 10.

*jako žádosti o přiznání plného invalidního důchodu, ze spisu je však patrné, že se ve svém odůvodnění zabývala splněním podmínek nároku na jak plný, tak i částečný invalidní důchod. Pokud jde o splnění podmínek pro nárok na částečný invalidní důchod však pochybila, když rozhodla na základě neúplně a nesprávně zjištěného skutkového stavu.*<sup>17</sup>

Tento případ se tak nalézá na pomezí obou výše zmiňovaných kategorií přímé aplikace práva Unie. Jednak je možné jej vnímat tak, že správní orgán nekorektně aplikoval přímo použitelnou normu práva EU, která nebyla v konfliktu s vnitrostátní úpravou, resp. se jednalo o *lex specialis* vůči vnitrostátní úpravě, který se vztahuje pouze na sociální zabezpečení osob migrujících mezi členskými státy. Stejně tak je ale možné tvrdit, že došlo ke konfliktu mezi právní úpravou práva EU a obecnými (systémovými a institucionální) předpisy českého práva sociálního zabezpečení, které vnímají typy invalidity určitým způsobem.

#### b) Nejvyšší správní soud: slovenští žadatelé o azyl

Obdobnou mezní kauzou byla otázka posuzování žádostí o azyl (dnes tedy o mezinárodní ochranu) podávaných státními příslušníky Slovenské republiky po přistoupení ČR a SR k Evropské unii. Tehdejší zákon o azylu<sup>18</sup> znal čtyři způsoby, kterými mohlo být rozhodnuto o jedné podané žádosti o azyl: udělení azylu, neudělení azylu, zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné a zastavení řízení. Po přistoupení ČR k EU začal také na českém území platit „Protokol o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie“. Tento protokol je součástí primárního práva EU. Byl připojen Amsterdamskou smlouvou coby protokol č. 17 ke Smlouvě o založení Evropského společenství<sup>19</sup> (nyní protokol č. 24 připojený k SFEU).

Protokol ve svém jediném odstavci stanoví, že členské státy Evropské unie se navzájem považují za bezpečné země původu, a to pro veškeré právní a praktické účely spojené se záležitostmi azylu. Protokol dále stanoví, že „*žádost příslušníka jiného členského státu o azyl může proto jiný členský stát zvažovat nebo přijmout k dalšímu zpracování*“ pouze v několika taxativně vypočtených případech. Obecně řečeno se jedná o případy, kdy bylo prokázáno opakované a systémové porušení či nerespektování základních práv a svobod na území jiného členského státu.

Praxe Ministerstva vnitra v období bezprostředně po přistoupení ČR k EU byla žádosti o azyl státních příslušníků jiných členských států (jed-

<sup>17</sup> Rozsudek ze dne 28. 2. 2007, č. j. 3 Ads 102/2006-60, www.nssoud.cz.

<sup>18</sup> Zákon č. 325/1999 Sb., v tehdejší znění.

<sup>19</sup> V češtině publikován na s. 8332–8333 v č. 44/2004 Sb. m. s.



nalo se především o slovenské Rómy) odmítat jako nepřipustné. Ministerstvo tak s odkazem na přímo účinný a přednostně aplikovatelný Protokol *de facto* vytvořilo pátý procesní postup, který neznal tehdy platný zákon o azylu. Činilo tak s odkazem na tvrzení, že platný zákon o azylu neměl odpovídající ustanovení, podle kterého by bylo možné postupovat v případě žádosti o azyl podané příslušníkem jiného členského státu EU. Bylo tedy na místě sáhnout po přednostně aplikovatelné normě práva EU.

Postup ministerstva byl předmětem přezkumu ze strany správních soudů. Názory krajských soudů, rozhodujících v těchto kauzách coby správní soudy prvního stupně, jsou zajímavé také proto, že jednotlivé krajské soudy konstruovaly otázku konfliktnosti a nekonfliktnosti praxe Ministerstva vnitra odlišně. Některé soudy, jako kupř. Městský soud v Praze,<sup>20</sup> postup ministerstva akceptovaly. Soud konstatoval, že český zákon vskutku neobsahuje odpovídající právní úpravu a že s ohledem na čl. 10 Ústavy a podmínky Aktu o přistoupení je za těchto okolností Česká republika povinna aplikovat primární právo „přímo“ a přednostně před českým zákonem. Aplikaci přímo účinného a přednostně aplikovatelného protokolu pak Městský soud v Praze vnímal jako *lex specialis* vůči českému zákonu o azylu. Jiné krajské soudy<sup>21</sup> tento postup ministerstva odmítly s tím, že pro vybočení z právního rámce zákona o azylu nebyl důvod: správní orgán mohl podobnou žádost odmítnout podle tehdejšího § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu jako žádost zjevně nedůvodnou.

K poslední zmiňovanému názoru se přiklonil i Nejvyšší správní soud.<sup>22</sup> Konstatoval, že není pochyb, že zmiňovaný protokol je přímo účinným a přednostně aplikovatelným právem Společenství. NSS ve svém odůvodnění obě vlastnosti protokolu jednoduše postuloval, aniž se zabýval jakýmkoliv podmínkami přímého účinku v dané věci. Ve věci samé však neshledal, že by byl obsah protokolu v rozporu s českým zákonem o azylu. Správní orgán totiž měl možnost rozhodovat na půdorysu tehdy platného českého zákona tak, aby zároveň dosáhl souladu s protokolem. NSS konstatoval: „*Stěžovatel* [Ministerstvo vnitra – pozn. aut.] *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 zkrá-*

<sup>20</sup> Např. rozsudek ze dne 20. 6. 2005, sp. zn. 7 Az 7/2005, nepublikováno.

<sup>21</sup> Např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. 65 Az 34/2004, nepublikováno.

<sup>22</sup> Rozsudek ze dne 19. 7. 2006, č. j. 3 Azs 259/2005-42, www.nssoud.cz.



*ceného správního řízení vylučujícího meritorní posouzení věci. [...] Pro uplatnění zásady aplikační přednosti komunitárního práva před právem národním tudíž nebyl za dané situace důvod, neboť právní úprava vnitrostátní nebyla s právní úpravou komunitární 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 komunitárního práva kompatibilní vnitrostátní procesní předpis.*<sup>23</sup>

### 3.2 Přímý účinek s předností práva EU

Případů, ve kterých by český správní soud identifikoval přímý rozpor mezi právem EU a vnitrostátní úpravou a aplikoval přednostně ustanovení smluv, nařízení či směrnice, je v dosavadní české praxi jenom pár. V oblasti správního soudnictví stojí za zmínku především dvě kauzy z judikatury krajských soudů.

#### a) Krajský soud v Ústí nad Labem: označování tabákových výrobků

V rozsudku ze dne 19. 7. 2007, č. j. 15 Ca 184/2006-42,<sup>24</sup> dovodil Krajský soud v Ústí nad Labem rozpor mezi ustanovením směrnice a českého zákona. Tento rozpor řešil neaplikací českého zákona.

V dané věci žalobce namítal, že mu Celní úřad Most neoprávněně zabavil zboží, které považoval za neoznačené tabákové výrobky. Celní úřad Most provedl dne 19. 12. 2005 místní šetření v provozovně žalobce. Na základě tohoto šetření došel k závěru, že žalobce skladuje tabák značky „Cézar“ a „Golem“, který je určen k prodeji koncovému spotřebiteli, aniž by byl tento tabák opatřen tabákovou nálepkou vyžadovanou § 114 odst. 2 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, v tehdejší znění (DSpotř).

<sup>23</sup> Č. 977/2006 Sb. NSS, s. 1024. Pro náznak opačné argumentace (a rozpoznání rozporu) v oblasti azylu (byť s ohledem na jinou právní otázku) srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2006, č. j. 1 Azs 37/2006-64, www.nssoud.cz. Ve věci samé šlo o otázku, zda opravný prostředek proti rozhodnutí o přemístění žadatele o azyl do jiného členského státu EU má mít odkladný účinek vůči provedení samotného přemístění. V dané kauze NSS krajskému soudu (na okraj, bez dopadu na řešení dané kauzy) vylkl, že nepostupoval podle přímo použitelného nařízení: „Nařízení jako součást komunitárního práva má však aplikační přednost před vnitrostátními předpisy; pravidlo obsažené v nařízení tak mělo být použito bez ohledu na pravidlo obsažené ve vnitrostátním zákoně. To krajský soud přehlédl; nesprávně tak ve svém usnesení ze dne 6. 9. 2005, jímž nepřiznal žalobě odkladný účinek, argumentoval tím, že žaloba je nadána odkladným účinkem ze zákona. Toto pochybení však nezatížilo řízení před ním vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí o zamítnutí žaloby.“

<sup>24</sup> Publikováno pod č. 1359/2007 Sb. NSS. Anotace rozsudku včetně reprodukce podstatné části argumentace soudu vyšla také v Soudních rozhledech, 2008, č. 10, s. 382–385.

Celní úřad předmětný tabák zabavil. Navíc žalobci uložil pokutu ve výši 10 000 Kč podle § 135b odst. 3 DSpotř, neboť došel k závěru, že žalobce se dopustil jiného správního deliktu tím, že skladoval a prodával neoznačené tabákové výrobky.

Rozhodnou otázkou sporu se tak stala definice „tabákového výrobku“. Na ten se vztahují ustanovení zákona o spotřebních daních na straně jedné a ustanovení směrnice o dani z tabáku<sup>25</sup> na straně druhé. Žalobce v tomto směru zdůraznil, že ustanovení § 101 odst. 3 písm. d) DSpotř, je pro účely klasifikace tabákových výrobků v ČR neaplikovatelné. Vzhledem k tomu, že se Česká republika při vstupu do Evropské unie zavázala k implementaci příslušných právních norem Unie do vnitrostátní legislativy, byla dle názoru žalobce aplikovatelná pouze taková z ustanovení § 101 DSpotř, 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. Vzhledem ke kvalitě použitých argumentací stojí za to ji zde obšírněji citovat: „Klíčovou otázkou při posouzení daného případu je otázka aplikovatelnosti vnitrostátní úpravy zákona o spotřebních daních v případě, kdy je tato v rozporu s obsahem Směrnice Rady č. 95/59/ES. Směrnice je aktem sekundárního práva ES. Směrnice nemá obecnou závaznost. Je to akt zavazující jen subjekty, jimž je adresován – a těmi mohou být výlučně členské státy. Směrnice předepisuje jen výsledek, jehož má být dosaženo, zatímco formy a metody dosažení tohoto cíle zůstávají na vůli států. Z povahy směrnic tedy vyplývá, že vlastnost přímého účinku je jim cizí, neboť směrnice se jednotlivce přímo týkat nemá. Dlouho se vycházelo z toho, že legislativní opatření členských států k provedení směrnice je nezbytné. Evropský soudní dvůr však k tomuto problému zaujal jiné stanovisko, a to v několika svých rozhodnutích, v nichž specifikoval i další podmínky pro případný přímý účinek směrnic (např. rozhodnutí Van Duyn). Podle relevantní judikatury Evropského soudního dvora se jako základní podmínky bezprostřední aplikovatelnosti pravidel směrnice jeví tyto podmínky: uplynutí transpoziční lhůty, nenáležitá transpozice směrnice, dostatečná přesnost a bezpodmínečnost pravidla směrnice, aktivní legitimace osoby, jež se bezprostřední aplikovatelnosti dovolává a skutečnost, že bezprostřední aplikací směrnice nedojde k uložení povinnosti jednotlivci. Přímý účinek směrnice může být

<sup>25</sup> Směrnice Rady 95/59/ES ze dne 27. 11. 1995 o daních jiných než daních z obratu, které ovlivňují spotřebu tabákových výrobků (O. J. L 291/1 ze dne 6. 12. 1995, v češtině ZV Úř. věst., kap. 09, sv. 01, s. 283).

*pouze vertikální vzestupný, tj. jednotlivec se může na základě přímo účinné směrnice dovolat svého práva vůči členskému státu, ale nemůže mu být přímo směrnicí uložena žádná povinnost. Členský stát, který ve stanovené lhůtě neprovedl směrnici, se nemůže dovolávat tohoto porušení vlastní povinnosti vůči jinému subjektu.*

*V posuzovaném případě [...] [l]hůta pro transpozici [...] směrnice uplynula již před vstupem České republiky do Evropské unie, a protože ve Smlouvě o přistoupení České republiky a dalších zemí k Evropské unii nebyla vyjednána ohledně platnosti této směrnice výjimka ani přechodné období uplynula lhůta pro transpozici této směrnice pro Českou republiku okamžikem jejího přístupu k Evropské unii. [...]*

*Soud dospěl k názoru, že v uvedeném rozsahu tedy nebyla tehdy platná vnitrostátní úprava v souladu se zmíněnou směrnicí. Směrnice tedy v daném období nebyla řádně transponována do vnitrostátního práva. [...] Definice tabákových výrobků obsažená ve Směrnici Rady 95/59/ES je beze vší pochybnosti dostatečně přesná a zcela bezpodmínečná. Další podmínkou přímé aplikace směrnice v konkrétním případě je nutnost aktivní legitimace osoby, jež se bezprostřední aplikovatelnosti dovolává. Aktivní legitimaci dovolat se bezprostřední aplikovatelnosti pravidel směrnice má především každý, kdo je konečným adresátem – beneficentem konkrétního práva, jehož vznik směrnice či její pravidlo předvídá. Podle rozsudku Evropského soudního dvora ve věci Verholen má však aktivní legitimaci i subjekt, který sice není konečným adresátem konkrétního práva, jehož vznik pravidlo směrnice předvídá, kterému však bezprostřední aplikace pravidel směrnice slouží k ochraně jeho zájmů či právního postavení. Ve světle výše uvedeného soud dospěl k názoru, že žalobce má dostatečnou aktivní legitimaci dovolávat se přímého účinku směrnice. V daném případě se také soudu jeví jako jednoznačné, že bezprostřední aplikací pravidel směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci.*

*Soud dospěl vzhledem k výše uvedenému k názoru, že v době rozhodování správních orgánů byly splněny všechny podmínky pro případné přímé aplikování pravidel obsažených ve Směrnici Rady 95/59/ES. [...] Prvostupňový orgán se možností přímé aplikovatelnosti směrnice při svém rozhodování nezabýval a žalovaný po námitce žalobce zaujal stanovisko, že se možností přímé aplikace směrnice ani zabývat nemůže. Pro zjištění skutečnosti, že došlo k porušení povinnosti značit tabákové výrobky tabákovými nálepkami, však dle názoru soudu je nutné ze strany správních orgánů postavit na jisto, zda předmětné výrobky splňují definici tabáku ke kouření ve smyslu uvedené směrnice, neboť vnitrostátní úprava není zcela v souladu s obsahem směrnice. Ve skutečnosti, že prvostupňový orgán ani*

*žalovaný se při rozhodování nezabývali otázkou, zda dané výrobky jsou tabákem ke kouření ve smyslu Směrnice Rady 95/59/ES, spatřuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 [písm.– doplněno aut.] a) SŘS. “*

K přesvědčivé argumentaci krajského soudu je možné doplnit jenom několik upřesňujících poznámek. Rozsudek je poněkud terminologicky nejednotný, protože zvláště ve vztahu ke směrnícím nelze používat pojmy přímý účinek a bezprostřední aplikovatelnost (použitelnost) jako synonyma.<sup>26</sup> To je ale pouze drobný nedostatek. Podstatnější nepřesností je tvrzení, že aktivní legitimace žalobce patří mezi podmínky přímého účinku směrnice. Soud se zde opírá o judikát *Verholen*.<sup>27</sup> Podle našeho názoru takový požadavek z citovaného judikátu nicméně dovodit nelze.

Věc *Verholen* se týkala otázky přímého účinku vybraných ustanovení Směrnice Rady ze dne 19. 12. 1978 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení<sup>28</sup> a dále pak otázky, zda se může soud členského státu zabývat otázkami přímého účinku směrnice i tehdy, pokud to účastník řízení nenamítal.<sup>29</sup> Otázka samotného přímého účinku směrnice pak byla v konkrétní kauze doplněna otázkou, zda se má soud členského státu vypořádat s přímým účinkem směrnice také tehdy, pokud osoba, která se přímého účinku dovolává, nespadá do věcného rámce právní úpravy na základě samotné směrnice, ale pouze v důsledku její vnitrostátní implementace.

Zde je třeba vysvětlit skutkové pozadí celé kauzy: jednalo se o tři spojené věci, předložené nizozemskými soudy, ve kterých byla dovozována nepřímá diskriminace při stanovení výše starobního důchodu z toho důvodu, že manžel žalobců pracoval část svého aktivního profesního života v zahraničí. V prvních dvou věcech se jednalo o žalobkyně (paní *Verholen* a paní *van Wetten-van Uden*), které namítaly vlastní diskriminaci spadající do rámce směrnice; žalobcem ve třetí věci však byl pan *G. H. Heiderijk*, který žaloval jménem své choti, o jejíž diskriminaci se také jednalo. Nizozemské vnitrostátní právo podobný typ žaloby umožňovalo. Na druhou stranu však bylo patrné, že pan *Heiderijk* sám žádné ochrany ve smyslu ustanovení směrnice nepožíval; té požívala pouze jeho choť, která však od něj odvozovala své důchodové nároky a ochrany jejichž práv se on domáhal. Soudní dvůr v odpovědi na otázku, zda se ochrany přímo účinné směrnice může před soudem členského státu domáhat také

<sup>26</sup> Blíže srov. teoretický výklad v kapitole II, oddíl 2.4.

<sup>27</sup> Rozsudek ze dne 11. 7. 1991, *Verholen a další*, C-87/90 až C-89/90, Recueil, s. I-3757.

<sup>28</sup> O. J. L 6/24 ze dne 10. 1. 1979, v češtině ZV Úř. věst., kap. 05, sv. 01, s. 215.

<sup>29</sup> V tomto kontextu je ostatně toto rozhodnutí zmiňováno i na jiném místě této práce: srov. kapitolu VII, oddíl 4.5 a).

manžel, který sám není přímým adresátem směrnice, konstatoval, že „[...] právo dovolávat se ustanovení směrnice 79/7 není omezeno pouze na jednotlivce, kteří do rámce směrnice spadají *ratione personae*, pokud není možné vyloučit možnost, že další osoby mohou mít přímý zájem na respektování principu zákazu diskriminace s ohledem na chráněné osoby“.<sup>30</sup> Jak tedy plyne z výše uvedeného, Soudní dvůr se v této věci zabýval otázkou aktivní žalobní legitimace před soudy členského státu a rozdílu v okruhu osob chráněných směrnicí a případným okruhem subjektů, na které dopadá vnitrostátní prováděcí legislativa.

Soudní dvůr však v této, stejně jako v žádné jiné věci, nestanovil obecnou podmínku, ze které by plynulo, že přímý účinek směrnice závisí na aktivní žalobní legitimaci žalobce ve výchozím řízení. Přímým účinkem se myslí objektivní způsobilost normy být aplikována vnitrostátním soudem, kterážto může být případně vyloučena subjektivním úmyslem normotvůrce. K případům subjektivního vyloučení přímého účinku dochází, jak jsme viděli výše, např. u některých mezinárodních smluv a také u směrnic, kde s ohledem na úmysly normotvůrce je připuštěn pouze jako náprava nedostatečné implementace a nelze jej (zásadně) použít proti jednotlivci. V tomto smyslu lze tedy naopak souhlasit s tím, že krajský soud mezi podmínkami připuštění přímého účinku směrnice uvedl, že tento nebude použit k uložení povinnosti jednotlivci.

#### b) Městský soud v Praze: odpočet DPH na vstupu při pořízení automobilu

Městský soud v Praze ve svém rozsudku z 15. 7. 2009<sup>31</sup> rozsudek svého severočeského kolegy obšírně 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 čl. 17 Šesté směrnice o DPH, a to i tehdy, když by byl podobný výklad v rozporu s českým zákonem o DPH (konkrétně tedy jeho § 75 odst. 2).

Městský soud v Praze přitakal argumentaci žalobce. Konstatoval, že čl. 17 Šesté směrnice je přímo účinný a v daném případě přednostně

<sup>30</sup> *Verholen*, bod 23.

<sup>31</sup> Sp. zn. 5 Ca 122/2008. Podstatné pasáže rozsudku byly publikovány v časopise *Daně a finance*, 2009, č. 9, s. 43 an. V tomtéž čísle se objevila i ostrá kritika uvedeného rozhodnutí: *Šmejkal, V.* K přímé aplikaci komunitárních směrnic správcem daně: Quo vadis, městský soude pražský? *Per aspera ad astra?* *Daně a finance*, 2009, č. 9, s. 3 an. Pro náš nesouhlas s touto kritikou srov. dále, kapitolu XII, oddíl 3, zejména pozn. č. 49.

aplikovatelný před ustanoveními českého zákona o DPH. 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 námítku 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*“.

Za podmínky pro přímý účinek směrnice pak Městský soud označil: marné uplynutí lhůty k provedení směrnice; skutečnost, že přímým účinkem nedojde k negativnímu ovlivnění právního postavení třetích osob (ať už uložením povinností jednotlivci ze strany státu či porušením ochrany dobré víry); a konečně, že aplikace přímého účinku vede ke zlepšení právního postavení beneficentů směrnice.

Pouze poslední podmínka není dle našeho názoru správná. Soudní dvůr nepožaduje, aby použití přímého účinku vedlo ke „zlepšení právního postavení beneficentů směrnice“. Soudní dvůr pouze vyžaduje, aby přímý účinek nevedl k uložení povinnosti jednotlivci jakožto adresátovi směrnice. A to není to samé.<sup>32</sup> Ve zbytku je argumentace Městského soudu korektní. Městský soud mohl samozřejmě explicitně též dodat, že vnitrostátní implementace směrnice musí být nedostatečná a dotčené ustanovení směrnice musí být objektivně aplikovatelné soudem, tj. být dostatečně jasné a bezpodmínečné ve smyslu judikatury Soudního dvora,<sup>33</sup> ale to je opět jen nevýznamná drobnost, která zásadně neubírá kvalitní argumentaci použité v tomto rozsudku.

### 3.3 Shrnutí

Základní poselství, které vystupuje z dnes již nikoliv ojedinělé praxe správních soudů v oblastech přímé aplikace právních aktů práva EU, by bylo možné shrnout následovně.

Jak správní soudy, tak správní orgány mají povinnost se samostatně vypořádat s právními akty práva EU, a to za využití všech nástrojů, které právo Unie vnitrostátním orgánům svěřuje, včetně případné neaplikace českého předpisu pro jeho rozpor s přímo účinným právním aktem EU.

<sup>32</sup> Podrobněji srov. kapitola III, oddíl 4.4.

<sup>33</sup> Srov. kapitola III, oddíl 4.3.

Pokud tak správní orgán nebo správní soud neučiní, pak je jeho rozhodnutí nezákonné a jako takové bude soudem zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení.<sup>34</sup> Z tohoto pohledu je právo EU plně integrováno do českého právního řádu v rámci systému správního soudnictví; pokud se správní orgán nebo správní soud nevypořádá s přímo účinným právem Unie, pak je jeho rozhodnutí nezákonné stejně, jako kdyby pominul aplikovatelný český zákon.

#### 4. Občanskoprávní a obchodní agenda

Přímé aplikaci právních aktů EU v agendě českých civilních soudů dominují přímo použitelná nařízení EU, která vytvářejí evropský justiční prostor.<sup>35</sup> Jedná se především o nařízení Brusel I,<sup>36</sup> upravující mezinárodní příslušnost soudů v občanských a obchodních věcech,<sup>37</sup> Brusel IIa,<sup>38</sup> určující mezinárodní příslušnost ve věcech manželských a rodičovské zodpovědnosti,<sup>39</sup> nařízení o EET,<sup>40</sup> které zavedlo evropský exekuční titul pro nesporné nároky; nařízení o úpadkovém řízení;<sup>41</sup> nařízení o doručo-

<sup>34</sup> Ať již tedy pro vady v řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti dle § 76 odst. 1 písm. a) SŘS, kde soud rozhoduje o věci bez nařízení jednání (§ 51 odst. 2 SŘS), anebo pro „běžnou“ nezákonnost podle § 76 odst. 1 SŘS. V případě kasační stížnosti se pak může jednat o v podstatě kterýkoliv z důvodů § 103 SŘS. V obou výše citovaných kauzách (KS v Ústí nad Labem a Městského soudu v Praze) rušily krajské soudy rozhodnutí správních orgánů pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) SŘS.

<sup>35</sup> Blíže viz např. *Simon, P.* Evropské mezinárodní právo procesní. In *Drápal, L., Bureš, J. a kol.* Občanský soudní řád II. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 2867 an.

<sup>36</sup> Nařízení Rady (ES) č. 44/2001 ze dne 22. 12. 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, s. 42).

<sup>37</sup> Z mnoha kauz citujme např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. 29 Nd 336/2007, [www.nsound.cz](http://www.nsound.cz); usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2005, sp. zn. 29 Odo 48/2005, [www.nsound.cz](http://www.nsound.cz); rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 11. 2007, sp. zn. 5 Co 2392/2007, nepublikováno.

<sup>38</sup> Nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. 11. 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, s. 243).

<sup>39</sup> Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 4 Nd 55/2008, [www.nsound.cz](http://www.nsound.cz).

<sup>40</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 805/2004 ze dne 21. 4. 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, s. 38).

<sup>41</sup> Nařízení Rady (ES) č. 1346/2000 ze dne 29. 5. 2000 o úpadkovém řízení (O. J. L 160/1 ze dne 30. 6. 2000, v češtině ZV Úř. věst., kap. 19, sv. 01, s. 191).



vání<sup>42</sup>; a nařízení o dokazování.<sup>43</sup> Vedle nich jsou to i nařízení unifikující kolizní normy, jako např. nařízení Řím I<sup>44</sup> nebo Řím II.<sup>45</sup>

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.<sup>46</sup>

Ve valné většině těchto případů se bude jednat, obdobně jako při aplikaci nařízení správními soudy, o přímý účinek bezkonfliktní.<sup>47</sup> Konflikty mezi právem EU a vnitrostátním pak v praxi civilních soudů vznikají spíše v oblastech harmonizovaných, tedy mezi ustanoveními unijních směrnic a českými implementačními předpisy. Podobně jako u správních soudů (či možná ještě silněji) je v judikatuře civilních soudů patrná tendence tyto rozpory zahlazovat výkladem. Některé hraniční příklady opět stojí za zmínku.

#### 4.1 Nejvyšší soud: pravomoc ČTÚ a popření jasného ustanovení zákona prostřednictvím směrnice

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. 33 Cdo 2894/2008,<sup>48</sup> je zajímavé tím, že ve své podstatě se jednalo o situaci, kdy NS přímo aplikoval ustanovení směrnice, aniž by to však takto nazval.

<sup>42</sup> Nařízení Rady (ES) č. 1348/2000 ze dne 29. 5. 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. 11. 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).

<sup>43</sup> Nařízení Rady (ES) č. 1206/2001 ze dne 28. 5. 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, s. 121).

<sup>44</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 ze dne 17. 6. 2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I) (Úř. věst. L 177/6 ze dne 4. 7. 2008).

<sup>45</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 864/2007 ze dne 11. 7. 2007 o právu rozhodném pro nesmluvní závazkové vztahy (Řím II) (Úř. věst. L 199/40 ze dne 31. 7. 2007).

<sup>46</sup> *Bončková, H., Žondra, M.* Souhrnná zpráva o rozhodovací praxi českých civilních soudů v případech s evropským prvkem (2004–2008). Brno : Nejvyšší soud, 2010, s. 10–13.

<sup>47</sup> Případně „konflikty“ pak budou plynou spíše z aplikace nekorektního procesního předpisu, kupř. v případech, kdy i po přistoupení některé civilní soudy (především tedy soudy prvního stupně) aplikovaly na vnitrouijní situace nikoliv příslušná nařízení EU, ale stále kolizní ustanovení českého zákona o mezinárodním právu soukromém.

<sup>48</sup> Přístupné na [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz); publikováno pod č. R1/2010.

Nominálně se rozhodnutí pochybuje v oblasti účinku nepřímého, tedy souladného výkladu. V rozhodnutí samém došlo nicméně spíše k nahrazení jasného znění ustanovení českého zákona zněním směrnice. V každém případě se však jednalo o případ hraniční, který je možné také využít jako demonstraci tvrzení, že mezi přímým a nepřímým účinkem směrnice není žádná tlustá zeď, jako spíš plynulý přechod.

Ve věci samé šlo o otázku, zda je pro rozhodování sporu vyplývajícího ze smlouvy mezi provozovatelem veřejné telekomunikační sítě a účastníkem o poskytování telekomunikačních služeb povolán ČTÚ anebo běžný civilní soud. Jak nalézací soud, tak odvolací soud došly k závěru, že příslušný je ČTÚ. Problémem nicméně bylo, že tehdejší ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, jasně stanovilo, že ČTÚ rozhoduje spory mezi osobou vykonávající komunikační činnost na straně jedné a účastníkem, popřípadě uživatelem na straně druhé, na základě návrhu kterékoliv ze stran sporu, pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě. O podobnou situaci se však v dané kauze jasně nejednalo, neboť šlo svojí povahou o soukromoprávní spor mezi provozovatelem sítě a účastníkem o vyšší poplatku za služby, nikoliv o spor týkající se povinností uložené na základě zákona.

Nejvyšší soud nicméně „přepsal“ jasné znění zákona „výkladem“. V tomto ohledu konstatoval, že „[...] doslovné znění § 129 odst. 1 věty první zákona č. 127/2005 Sb. je ve zjevném rozporu s jeho smyslem a účelem, jak vyplývá z důvodové zprávy k návrhu tohoto zákona. Zatímco jazykový výklad tohoto ustanovení svědčí ve prospěch názoru prosazovaného žalobkyní, že pravomoc ČTÚ je vymezena nejen věcnou charakteristikou sporů (spory týkající se povinností uložených zákonem nebo na jeho základě), ale zároveň i osobní charakteristikou stran sporů (spory mezi osobou vykonávající komunikační činnost a účastníkem nebo uživatelem), jeho smyslem a účelem je, aby ČTÚ rozhodoval spory týkající se plnění povinností stanovených zákonem č. 127/2005 Sb.

[...] Tím, že zákon implementoval směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. 3. 2002, přihlásil se k prosazované zásadě zvýšenou měrou ochraňovat práva účastníků, případně uživatelů coby spotřebitelů, kteří jsou z povahy svého postavení v porovnání s dodavateli slabší smluvní stranou. Tato zásada vyplývá z čl. 8 odst. 4 písm. c) citované směrnice, který ukládá vnitrostátním regulačním orgánům členských států na poli elektronických komunikací zajistit vysokou úroveň ochrany spotřebitelů (tj. účastníků, resp. uživatelů) v podobě dostupnosti jednoduchých a nenákladných postupů pro řešení sporů subjektem nezávislým na zúčastněných stranách. Úmysl zajistit naplnění této zásady byl pak vyjádřen v nově navrhované úpravě řešení sporů. Předkladatel v přísluš-

*né pasáží důvodové zprávy totiž jednoznačně prezentoval záměr založit pravomoc ČTÚ k projednání sporů týkajících se plnění povinností stanovených tímto zákonem [...].“*

Nejvyšší soud popřel jasné znění zákona za pomoci „teleologické“ metody výkladu použitím důvodové zprávy k zákonu, která však pouze prováděla odpovídající směrnice EU. Následně přímým zohledněním ustanovení směrnice konstatoval, že smysl zákona je přesně opačný než jeho text a de facto aplikoval znění směrnice. Je tedy patrné, že byť se řešení zaujaté Nejvyšší soudem pohybuje v rámci „výkladu“, ve své podstatě se jedná o přímý účinek nahrazením: ustanovení českého zákona bylo nahrazeno ustanovením směrnice, a usměrněno obecnými cíly, kterých směrnice chtěla v rámci ochrany spotřebitele v oblasti elektronických komunikací dosáhnout.

## 4.2 Městský soud v Praze: Český sen

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2005 ve věci „Český sen“<sup>49</sup> je mimo jiné zajímavý tím, že v této kauze dovedl Městský soud přímý účinek směrnice i přesto, že směrnice ponechávala členskému státu implementační uvážení.

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“ neoprávněně využila jmenovaná politická strana, mimo jiné v rámci článku Mirka Topolánka s názvem „Český sen anebo rok Špidly“ a dále pak v článku Miroslavy Němcové ve stejném bulletinu. Žalobce se proto proti podobnému využití bránil s tím, že došlo k zásahu do jeho dobré pověsti, neboť si nepřeje, aby byl jeho mystifikační projekt spojován s jakoukoliv politickou stranou.

Žalovaný s poukazem na § 33 odst. 1 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském (AutZ), tvrdil, že pouze zaznamenal a rozmnožil dílo, které již bylo viditelně umístěno na veřejném prostranství. Dále zdůraznil, 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.<sup>50</sup> S ohledem na tento typ licence je však podstatné,

<sup>49</sup> Sp. zn. 41 Cm 150/2004, nepublikováno.

<sup>50</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/29/ES ze dne 22. 5. 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, s. 230).

že sama směrnice stanoví, že zda členský stát do svého právního řádu „karikaturní licenci“ transponuje či nikoliv záleží na jeho uvážení. Je proto možné tvrdit, že Česká republika tím, že ustanovení čl. 5 odst. 3 písm. k) směrnice do českého práva (§ 33 AutZ) nepromítla, stanovení tohoto typu zákonné licence nevyužila. Z textu směrnice je navíc zřejmé, že tyto výjimky jsou chápány jako omezení standardu ochrany zaručené směrnicí a pokud už se je členské státy přesto rozhodnou zavést, musí být použity jen ve zvláštních případech a vykládány restriktivně.<sup>51</sup>

Nic z toho však překvapivě nebránilo Městskému soudu v konstatování, že „[N]emůže být sporu o tom, že užití předmětného letáku v článku Miroslavy Němcové je karikaturou, parodií, parafrází a koláží. Rovněž nebylo v řízení zpochybňováno, že leták, který je předmětem licenční smlouvy žalobce, byl veřejně přístupný v rámci propagace předmětného filmu a byl distribuován do českých domácností. Soud má za to, že v daném případě lze aplikovat ustanovení § 33 odst. 1 zákona č. 121/2000 Sb., autorského zákona, a to i ve smyslu ustanovení § 29 odst. 1 citovaného zákona, neboť výčet veřejných prostor v citovaném ustanovení není uzavřený. Za zásadní však soud považuje námitku žalovaného týkající se čl. 5 odst. 3 směrnice č. 2001/29/ES z 22. 5. 2001 a volného užití díla za účelem karikatury, parodie, parafráze a koláže. V zásadě platí od 1. 5. 2004 v souvislosti se vstupem ČR do Evropské unie, že nařízení a směrnice ES mají přednost před předpisy ČR a pokud nějaká směrnice není převedena do vnitrostátního právního řádu, jsou soudci povinni se s tím vypořádat a vykládat naše právo tak, aby bylo v souladu s příslušnou směrnicí, pokud to daná věc umožňuje. Citovaná směrnice ES se týká sblížení určitých aspektů autorského práva a práv příbuzných v informační společnosti. Soud je názoru, že na danou věc je na místě aplikovat čl. 5 odst. 3 citované směrnice ES, neboť předmětný kritický článek Miroslavy Němcové vůči vládě v spojení s karikaturou a parodií předmětného letáku nemůže být ve smyslu účelu autorského zákona neoprávněným zásahem do autorského práva licenčních partnerů žalobce.“<sup>52</sup>

Městský soud dále nespécifikoval, co v dané kauze rozumí „aplikací“ směrnice. Pokud by se mělo jednat o její přímý účinek, pak tento typ využití směrnice v podobné situaci naráží na dva otazníky.

Za prvé, je sice pravdou, že, jak již bylo podrobně rozebráno výše,<sup>53</sup> transpoziční úvaha nemusí být překážkou přímého účinku směrnice. Jinými slovy, i ustanovení směrnice, s ohledem na něž bylo členským stá-

<sup>51</sup> Srov. čl. 5 odst. 5 citované směrnice.

<sup>52</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2005, sp. zn. 41 Cm 150/2004, nepublikováno, č. I. 4.

<sup>53</sup> Srov. kapitulu III, oddíl 4.3 c).

tům svěřeno uvážení, zda jej převezmou do vnitrostátního právního řádu, může být za určitých okolností přímo účinné. Těmito okolnostmi však bude typicky „sankční“ povaha přímého účinku vůči členskému státu, který směrnicí neprovedl či provedl nesprávně a následně by se domáhal uvážení směrnicí původně svěřeného coby důvodu pro odepření práv jednotlivcům. O podobnou situaci se však v probíraném případě nejedná: Česká republika směrnicí provedla, možnosti stanovit danou výjimkou však zdá se nevyužila. Navíc směrnice směřuje k ochraně autorských práv jednotlivců, nikoliv k jejich omezení, k němuž však rozsudkem Městského soudu došlo.

Za druhé, probíraná kauza se týkala vztahu mezi dvěma jednotlivci: společností s ručením omezeným v pozici žalobce a politickou stranou<sup>54</sup> v pozici žalovaného. Přímý účinek v dané kauze by tak měl povahu horizontálního přímého účinku, který doposud judikatura Soudního dvora, přinejmenším formálně, zapovídá.<sup>55</sup> Z těchto důvodů se lze domnívat, že přístup Městského soudu nebyl korektní a přímý účinek směrnice by byl za těchto okolností vyloučen.

### 4.3 Okresní soud v Kladně: opožděné platby v obchodních transakcích

Z případů řešených civilními soudy, které se tak či onak dotknuly problematiky přímého účinku, stojí za povšimnutí také rozsudek Okresního soudu v Kladně ze dne 19. 7. 2005, č. j. 16 C 109/2004-42 (nepublikováno). 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.<sup>56</sup> Z časového hlediska<sup>57</sup> bylo nicméně poněkud 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 aplikací směrnice odmítl na základě této argumentace: „*Žalobce rovněž poukazoval na směrnici Evropského parlamentu a Rady*

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> V podrobnostech viz výše, kapitola III, oddíl 4.4.

<sup>56</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/35/ES ze dne 29. 6. 2000 o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích (O. J. L 200/35 ze dne 8. 8. 2000, v češtině ZV Úř. věst., kap. 17, sv. 01, s. 226).

<sup>57</sup> Podrobněji k časovým aspektům aplikace práva Unie srov. kapitolu XIV.

č. 2000/35/ES ze dne 29. 6. 2000. Podle uvedené směrnice, která dle žalobce je již součástí českého právního řádu, splatnost pohledávky žalobce měla nastat 30 dnů po doručení konečné faktury žalovanému, jejíž obdržení žalovaný nerozporoval. Směrnice č. 2000/35/ES ze dne 29. 6. 2000 o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích upravuje mimo jiné zásady, které členské státy měly přijmout pro úpravu splatnosti některých pohledávek v obchodních vztazích. Je skutečností, že část směrnice upravující splatnost cen dodávek zboží nebo služeb byla transponována do českého právního řádu opožděně až zákonem č. 554/2004 Sb. novou úpravou v § 369a obchodního zákoníku účinného od 1. 1. 2005. Dle článku VI. přechodných ustanovení zákona č. 554/2004 Sb. se ustanovení § 369a obchodního zákoníku nepoužije na vztahy založené smlouvami uzavřenými přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

[...] Česká republika měla transponovat zásady směrnice č. 2000/35/ES k 1. 5. 2004. Pokud by pouze na základě uvedené směrnice měla být uložena povinnost žalovanému, který není orgánem státu, nelze podle ustálené judikatury Evropského 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.“

Závěr soudu týkající se zákazu použití směrnice vůči jednotlivci je v souladu s teoretickým výkladem učiněným v předcházející kapitole.<sup>58</sup> V dané věci se jednalo o soukromoprávní spor mezi dvěma jednotlivci a směrnice upravovala jejich práva a povinnosti. Jednalo se tedy o podobný případ, jako byla věc *Faccini Dori* a případná výjimka ze zákazu horizontálního přímého účinku typu případu *Unilever* nepřipadala v úvahu.

Pokud opět odhlédneme od časových aspektů dané kauzy, kladenský soud se dále po konstataování nemožnosti přímého účinku ve vztazích mezi jednotlivci mohl zabývat otázkou účinku nepřímého, tedy vztážením odpovídajících ustanovení obchodního zákoníku v souladu se směrnicí. Jak bude totiž podrobně rozebráno dále, použití směrnice proti jednotlivci není samo o sobě překážkou uplatnění souladného výkladu.<sup>59</sup> Kladenský soud však tuto otázku ve svém judikátu neotevřel.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Srov. výše, kapitola III, oddíl 4.4.

<sup>59</sup> Srov. kapitolu V, oddíl 1.4.

<sup>60</sup> V předmětné věci bylo následně podáno odvolání ke Krajskému soudu v Praze (srov. rozsudek ze dne 5. 4. 2006, č. j. 29 Co 573/2005-116, nepublikováno) a následně i dovolání k Nejvyššímu soudu (srov. rozsudek ze dne 9. 10. 2008, sp. zn. 32 Cdo 2999/2008, www.nsoud.cz). Oba soudy nicméně danou věc řešily bez přihlídnutí k úpravě práva EU.

#### 4.4 Shrnutí: (ne)rozpoznané problémy horizontálního přímého účinku

Přímá aplikace právních aktů EU civilními soudy je nejvýznamnější v oblasti civilní justiční spolupráce; nařízení tuto oblast upravující byla již aplikována v řádově tisícovkách případů.

Skromnější a poněkud zastřené je pak případné využití přímého účinku směrnic, především tedy v mnoha harmonizovaných oblastech civilního nebo obchodního práva. V této oblasti budou civilní soudy na rozdíl od soudů správních častěji narážet na zákaz přímého účinku v horizontálním právním vztahu, tedy ve vztahu mezi dvěma jednotlivci (fyzickými nebo právnickými osobami). V řadě dosavadních případů civilní soudy všech stupňů tento problém nezaregistrovaly a jednoduše buď aplikovaly veškeré právo EU, či neaplikovaly žádné; subtilnější argumentace v rozhodnutích je vzácná.

Lze však již nalézt i kauzy, ve kterých si rozhodující civilní soud uvědomil nemožnost horizontálního přímého účinku, směrnici EU však následně zohlednil v rámci účinku nepřímého (souladného výkladu). Jako příklad argumentačně zdařilé kauzy lze v tomto ohledu zmínit kupř. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 3. 2010, sp. zn. 33 Cm 13/2009 (nepublikováno). 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 ObčZ. S ohledem na výklad ustanovení § 56 ObčZ 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 spotřebiteli, 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 směrnic).*<sup>61</sup>

K pregnantně vyjádřenému právnímu názoru Krajského soudu není co dodat. Studie praxe českých civilních soudů v případě horizontálního zohledňování směrnic může čtenáři vnuknout otázku, nakolik je současná judikatura Soudního dvora v této oblasti smysluplnou. Zákaz horizontálního přímého účinku je totiž více než co jiného teoretickou kategorií, pro jejíž neznalost může sice akademický právník nebohého soudce „tepat“, její praktický dopad je však malý. V praxi se totiž vyskytují především dva případy: za prvé, soudce o zákazu horizontálního přímého účinku směrnic mnoho neví. Pokud tedy identifikuje předmětnou směrnici, případně ji pro něj identifikuje účastník řízení, pak směrnicí bez dalšího aplikuje. Za druhé, poučenější soudce o zákazu horizontálního přímého účinku v případě směrnic patrně ví, nicméně pokud chce, ke stejnému výsledku jako při přímé aplikaci směrnice dojde často použitím účinku nepřímého, tedy souladného výkladu.

---

<sup>61</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 3. 2010, sp. zn. 33 Cm 13/2009, nepublikováno, č. 1. 3 a 4. K obdobnému (byť ne tak pregnantně vyjádřenému) závěru dospěl kupř. také v horizontální situaci (porušení konkurenční doložky) Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 19. 9. 2006, sp. zn. 35/34 Cm 176/2003, nepublikováno. V obou případech však zůstal poněkud nedořešen temporální aspekt kauzy.

VNITROSTÁTNÍ  
APLIKACE PRÁVA  
EVROPSKÉ UNIE

Michal Bobek  
Petr Bříza  
Jan Komárek

