

STRIKTNÍ POŽADAVEK TRANSPOZICE SMĚRNIC EU

LIBOR HAVELKA

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Smlouva o fungování EU stanoví, že směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Podle judikatury Soudního dvora jsou však členské státy povinny transponovat směrnice striktně, bez ohledu na obsah. To ale může v určitých případech vést až k téměř absurdním důsledkům. Účelem tohoto příspěvku je ilustrovat výše uvedené na některých řízeních pro porušení práva EU proti České republice a poukázat na problémy, které se s požadavkem striktní transpozice směrnic pojí.

Key words in original language

transpozice směrnic EU, Soudní dvůr EU, řízení pro porušení práva EU

Abstract

According to the Treaty on the Functioning of the EU, directives shall be binding as to the result to be achieved upon each member state to which it is addressed, but shall leave to the national to the national authorities the choice of form and methods. However, in accordance with the settled case law of the Court of Justice, member states are obliged to strictly transpose directives regardless of the content of the directives. This can lead to the absurd and puzzling results. The purpose of this paper is to illustrate this on Commission's infringement proceedings against the Czech Republic and to point out the problems related to the strict requirement of transposition of EU directives.

Key words

transposition of EU directives, the Court of Justice, infringement proceedings

1. Úvod

Článek 288 SFEU stanovuje, že směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo. Ve spojení se zásadou loajality, zakotvenou v čl. 4 SEU, pak uvedené znamená povinnost včasného provedení směrnic ve vnitrostátních právních řádech členských států. Tato povinnost ve většině případů bývá stanovena i v samotné směrnici. Není-li směrnice provedena včas nebo je provedena chybně,

členský stát může být žalován Komisí u Soudního dvora a v konečné fázi mu může být udělena vysoká pokuta.

Proti České republice bylo ke konci března 2011 vedeno 64 řízení pro porušení unijního práva, z toho 44 v důsledku neprovedení nebo chybného provedení směrnic. Česká republika v tomto ohledu patří mezi "nejhorší" státy v EU.

Nežli však začneme kritizovat výkonnost české státní správy, není bez zajímavosti pozastavit se nad některými řízeními, které s Českou republikou byly a jsou vedeny z důvodu porušení práva EU. V této souvislosti bych se ve svém příspěvku zaměřil zejména na jeden z problematických aspektů transpozice, resp. implementace směrnic, a sice na striktní požadavek transpozice. Soudní dvůr ve své judikatuře totiž stanovil povinnost striktní transpozice směrnic EU - to znamená, že ani neexistence činností neslučitelných se směrnicí či neexistence situací, jichž se směrnice týká, nezbavuje stát povinnosti provedení směrnice. To samé lze uvést obecně i ve vztahu k neslučitelné vnitrostátní a unijní právní úpravě.

Nejprve se pokusím stručně shrnout argumenty Soudního dvora, na základě nichž požaduje harmonizaci vnitrostátního práva s právem unijním, v užším slova smyslu striktní transpozici směrnic. Následně budu pak uvedené ilustrovat na některých řízeních vedených s Českou republikou pro porušení unijního práva. První případ se týká již ukončeného řízení, kdy Komise poněkud kuriózním způsobem žalovala Českou republiku kvůli ustanovení zákona o námořní platbě, podle nějž velitelem lodi plující pod českou vlajkou musel být občanem České republiky. Druhý případ, týkající se neúplného provedení směrnice o institucích zaměstnaneckého penzijního pojištění, je nanejvýš aktuální, protože v současnosti leží u Soudního dvora žaloba Komise, navrhuující České republice pokutu v přepočtu řádově víc než půl milionu Kč denně. Závěrem krátce nastíním, jaké problematické aspekty se s požadavkem striktní harmonizace právních úprav a transpozice směrnic pojí.

2. Požadavek striktní transpozice směrnic pohledem Soudního dvora

Za účelem charakteristiky postoje Soudního dvora k povinnosti transpozice směrnic je vhodné pozastavit se u několika rozhodnutí, ve kterých svou pozici zformoval. Jedná se např. o případy C-339/87 Komise v. Nizozemí, C-214/98 Komise v. Řecko, C-372/00 Komise v. Irsko, C-441/00 Komise v. Spojené království a C-71/05 Komise v. Lucembursko.

Případ Komise v. Nizozemí se týkal Komisí tvrzené chybné transpozice směrnice Rady 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků. Jádrem sporu se staly některé prostředky lovu ptactva, které směrnice zakazovala. Problematický byl především zákaz lovu a odchyty ptactva prostřednictvím

letadel, a také ustanovení nizozemského loveckého zákona, podle kterého bylo možné udělit výjimku pro konání zkoušek a tréninku loveckých psů, přestože směrnice požadovala po členských státech přijetí opatření nezbytných pro zákaz vyrušování, odchyt a lov uvedených druhů ptáků. Argumenty nizozemské vlády, že letecké prostředky pro odchyt ptáků nejsou v Nizozemí vůbec používány a povolení k tréninku loveckých psů zahrnuje skutečně pouze trénink a nikoliv lov ptactva, Soudní dvůr odmítl. Podle Soudního dvora neexistence určitých činností v členském státě neslučitelných se směrnicí nebo směrnicí zakázaných nemůže tento stát zprostit povinnosti zajistit provedení směrnice.¹

Dalším případem je Komise v. Řecko, kde se problémem stal fakt, že Řecko do svých prováděcích předpisů nezakotvilo směrnici požadovaný poplatek za kontrolu masa poražených lichokopytníků.² Důvodem, který řecká vláda namítala, nebylo nic jiného než fakt, že v Řecku porážka lichokopytníků není vůbec možná a žádná jatka v Řecku nejsou k porážce lichokopytníku autorizována. Soudní dvůr opětovně zopakoval, že skutečnost, že ve směrnici zmíněná činnost není v členském státě provozována, nezavazuje členský stát povinnosti řádné a úplné transpozice směrnice.³ Tato povinnost musí být absolutní i z toho důvodu, aby členské státy byly připraveny na možnou budoucí změnu situace, ke které by v členském státu mohlo dojít a aby všechny subjekty práva v členských státech, ve kterých činnost upravená směrnicí neexistuje, znaly za všech okolností svá práva a povinnosti.⁴

V případě Komise v. Irsko bylo Soudním dvorem rozhodnuto, že Irsko je povinno provést směrnici o interoperabilitě transevropského vysokorychlostního železničního systému, přestože v Irsku síť vysokorychlostních vlaků není vůbec provozována, ani se o jejím zavedení neuvažuje.⁵ Zdůvodnění bylo obdobné jako v předcházejících případech.

3. Kapitán lodi a porušení unijního práva

Ačkoli se na první pohled mohou zdát výše nastíněné požadavky a závěry Soudního dvora a Komise absurdní, při bližším zkoumání lze dojít k závěru, že některé argumenty Soudního dvora mají logický základ. Jako opravdu

¹ Rozhodnutí SD ze dne 15. 3. 1990, C-339/87 Komise v. Nizozemí, body 22, 25 a 32.

² Povinnost vyplývala ze směrnice Rady 93/118/ES doplňující směrnici 85/73/EHS o financování veterinárních inspekcí a kontrole čerstvého masa.

³ Rozhodnutí SD ze dne 16. 11. 2000, C-214/98 Komise v. Řecko, bod 22.

⁴ Tamtéž, bod 27.

⁵ Rozhodnutí SD ze dne 13. 12. 2001, C-372/00 Komise v. Irsko.

pikantní ale působí žaloba Komise na Českou republiku pro porušování unijního práva z listopadu 2007.

Zákon č. 61/2000 Sb. o námořní plavbě ve svém § 28 odst. 4 totiž stanovoval, že provozovatel lodí plující pod českou vlajkou je povinen zajistit, aby velitelem lodě, resp. kapitánem, byl občan České republiky. Požadavkem české státní příslušnosti pro výkon pozice kapitána námořních lodí plujících pod českou vlajkou dle Komise Česká republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 45 SFEU (bývalého článku 39 Smlouvy o ES) a porušuje tak diskriminačním způsobem svobodu pohybu pracovníků.⁶ Komisi citovaný článek 45 SFEU požaduje zajištění volného pohybu pracovníků včetně odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti. Obsahuje však ve svém čtvrtém odstavci výjimku, podle které se tento článek nepoužije pro zaměstnání ve veřejné správě. Komise ale uvedla, že ani skutečnost, že české právo svěřuje veliteli lodí plující pod českou vlajkou oprávnění spadající do oblasti výkonu veřejné moci, nepostačuje k odůvodnění výjimky z volného pohybu pracovníků. Odkázala v této souvislosti na judikaturu Soudního dvora, podle které výkon veřejné moci pracovníka musí být pravidelný a nesmí tvořit menšinu jeho aktivit a pravomocí, má-li být výjimka dle článku 45 SFEU uplatněna.⁷ Žaloba byla Komisí podána i přesto, že Česká republika uvedla, že žádnou námořní flotilu nedisponuje a pod českou vlajkou neplují žádné lodě.

Podíváme-li se dnes do § 28 odst. 4 zákona o námořní plavbě, zjistíme, že Česká republika se vyhnula pravděpodobnému odsuzujícímu rozsudku Soudního dvora a pro výkon pozice kapitána námořních lodí plujících pod českou vlajkou nyní dle českého práva postačí být občanem EU. Je to možná škoda, protože jak podotkl vládní zmocněnec pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Martin Smolek, Komise v rámci řízení pro porušení unijního práva podle článku 258 SFEU a násl. nese důkazní břemeno; bylo by proto zajímavé sledovat, jak Komise prokáže, že neexistující kapitáni plující na neexistujících lodích plujících pod českou vlajkou vykonávají veřejnou moc pravidelně a v nikoli nepatrném množství.

4. Zaměstnanecké penzijní pojištění a sociální politika EU v praxi

Předchozí případ týkající se kapitána lodí byl možná spíše úsměvný; u Soudního dvora je však v současnosti na Českou republiku podána již druhá žaloba ve věci neúplné transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady

⁶ Žaloba Komise podaná dne 14. 7. 2007 ve věci C-496/07 Komise v. ČR.

⁷ Rozhodnutí SD ze dne 30. 9. 2003, C-405/01 Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española v. Administración del Estado.

č. 2003/41/ES o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi, přičemž Komise navrhuje pokutu 22 364 eur, tedy více než půl milionu Kč, za každý den od vynesení rozsudku až do řádné transpozice a navíc 5 644 eur za každý den od vynesení prvního rozsudku ve věci z ledna 2010 do nového rozhodnutí.

V lednu 2010 Soudní dvůr rozhodl, že Česká republika nesplnila své povinnosti, protože neuvedla své vnitrostátní právní předpisy do plného souladu s výše uvedenou směrnicí, resp. netransponovala některé její články. Směrnice o činnostech institucí zaměstnaneckého pojištění má představovat jeden z prvků jednotného vnitřního trhu EU v oblasti finančních služeb a má umožnit přístup k zaměstnaneckému pojištění napříč členskými státy. Potíž tkví v tom, že český systém důchodového zabezpečení tento tzv. druhý pilíř důchodového systému - zaměstnanecké pojištění - vůbec neobsahuje.

Česká republika namítala, že její systém důchodového zabezpečení je založen pouze na režimu povinného zákonného pojištění upraveného zákonem o důchodovém pojištění, který spadá do tzv. prvního pilíře, a na penzijním připojištění, která spadá do pilíře třetího. Dle české právní úpravy není možné na českém území založit instituci zaměstnaneckého penzijního pojištění za účelem provozování příslušné činnosti, protože by tím byly porušeny předpisy regulující podnikání na finančním trhu. Uvedená činnost by tak mohla být předmětem správního trestání nebo trestního stíhání.⁸ Podle názoru České republiky by provedení ustanovení směrnice, které jsou předmětem žaloby, znamenalo nucené zavedení systému zaměstnaneckého penzijního pojištění a také zasažení do vnitrostátního systému sociálního zabezpečení. S ohledem na čl. 153 odst. 4 SFEU přitom platí, že členským státům je ponechána pravomoc vymezit základní zásady svého systému sociálního zabezpečení.

Soudní dvůr však dle očekávání uvedl, že vzhledem k tomu, že neexistuje zeměpisný důvod, kvůli kterému by provedení dotčených ustanovení bylo nesmyslné, je důležité, aby v případě, kdy by se Česká republika případně rozhodla doplnit svůj vnitrostátní důchodový systém o zaměstnanecké penzijní pojištění, znaly všechny subjekty práva v tomto členském státě, obdobně jako ostatní subjekty práva v Unii, svá práva a povinnosti. Takový vývoj vnitrostátního důchodového systému nelze dle názoru Soudního dvora v žádném případě považovat za vyloučený nebo čistě hypotetický, jak uvádí Česká republika, z důvodu, že by vyžadoval změnu právního rámce, a nikoliv pouze odstranění faktické překážky. Každá právní úprava totiž může být předmětem změn.⁹

⁸ Stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ze dne 6. 10. 2009 ve věci C-343/08 Komise v. ČR, bod 38.

⁹ Rozhodnutí SD ze dne 14. 10. 2010, C-343/08 Komise v. ČR, bod 50 a 51.

V případě Řecka, po němž Komise žádala zavedení právní úpravy poplatku za kontrolu masa neexistujících poražených lichokopytníků nebo v případě Irska, po němž byla vyžadována právní úprava neexistující sítě vysokorychlostních vlaků, hrozilo uvedeným státům maximálně další drobné znepráhlednění již zřejmě tak nepřehledných právních řádů. To samé lze uvést i o bizarním požadavku ohledně právní úpravy občanství kapitánů na lodích plujících pod českou vlajkou. Případ týkající se institucí zaměstnaneckého pojištění se ale od ostatních odlišuje. Nejde zde jen o kuriozitu, která vzbuzuje otázky, co je vlastně cílem Komise a zdali v Bruselu a Lucemburku nejsou vyhraná řízení vnímána jako body, jimiž je měřena úspěšnost unijních institucí. Členské státy jsou dle primárního práva EU oprávněny samy si určovat základní zásady svého systému sociálního zabezpečení. Požadavkem, který by mohl narušit základní koncepci českého důchodového systému, který navíc stojí před vnitrostátní reformou, by se mohla Unie pohybovat na hraně, ne-li za hranou, svých pravomocí. Toho si je Soudní dvůr zřejmě vědom, a proto v bodě 58 rozsudku např. uvádí, že provedení směrnice sice vyžaduje, aby členské státy upravily ve svých vnitrostátních úpravách zápis institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění usazených na jejich území do rejstříku nebo jejich povolení, neukládá však státům žádnou povinnost povolit takovým institucím usadit se na jejich území. Jinými slovy: Česká republika je povinna přijmout právní předpisy nezbytné k provedení směrnice a uvést je v účinnost, ale povolit institucím zaměstnaneckého pojištění usadit se na svém území dle Soudního dvora paradoxně nemusí.

5. Závěr

Soudní dvůr a Komise často uplatňují striktní výklad práva EU a požadují striktní provedení směrnic v národních právních řádech. Jak již bylo naznačeno výše, v některých případech není "škoda" větší než jeden obsoletní předpis v národních právních řádech navíc. Nabízí se ale otázka, zda-li by nebylo vhodnější věnovat energii a úsilí řešení skutečných problémů, které jistě Unie a její občané mají, namísto podávání diskutabilních žalob. Pak tu jsou ovšem případy typu instituce zaměstnaneckého pojištění, které znovuožívají problém finální autority v EU. Ponechme stranou, zda námitky České republiky ve sporu s Komisí jsou skutečně oprávněné. Pokud však hypoteticky jsou, rozhodnutí Soudního dvora by mohlo teoreticky představovat zásah do vnitrostátních kompetencí členských států. Takto odsouzený stát se pod hrozbou velmi vysokých pokut pravděpodobně rozsudku podvolí, nemá však prostředky, jakými se proti rozhodnutí Soudního dvora bránit. Konečným arbitrem kompetenčních sporů je totiž Soudní dvůr. *Dura lex, sed lex.*

Sources:

- rozhodnutí SD ze dne 15. 3. 1990, C-339/87 Komise v. Nizozemí
- rozhodnutí SD ze dne 16. 11. 2000, C-214/98 Komise v. Řecko
- rozhodnutí SD ze dne 13. 12. 2001, C-372/00 Komise v. Irsko
- rozhodnutí SD ze dne 14. 10. 2010, C-343/08 Komise v. ČR
- stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ze dne 6. 10. 2009 ve věci C-343/08 Komise v. ČR
- žaloba Komise podaná dne 14. 7. 2007 ve věci C-496/07 Komise v. ČR

Contact – email

210721@mail.muni.cz