

PROBLÉMY A ÚSKALÍ IMPLEMENTACE SMĚRNIC EU NA PŘÍKLADECH Z ČESKÉ PRÁVNÍ PRAXE

TEREZA KUNERTOVÁ

Dle 27. výroční zprávy Evropské Komise o kontrole uplatňování práva EU ze dne 1. října 2010 obsahovalo právo Evropské Unie na konci roku 2009 kromě pravidel obsažených ve Smlouvách přibližně 6140 nařízení a téměř 1820 směrnic platných ve 27 členských státech.¹ Směrnice Evropské Unie jsou pro členské státy závazné co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.² Na rozdíl od nařízení a rozhodnutí, jakožto dalších závazných pramenů sekundárního práva Evropské Unie, je k provedení směrnice třeba transpozičního opatření, které může přinášet různá úskalí v jednotlivých členských státech. Ať už jde o otázky povolených odchylek v její transpozici nebo přímo neprovedení směrnice, buď v čase, či řádně, to vše může mít za následek rozdílnou právní úpravu v jednotlivých členských státech, tedy opačný výsledek než zamýšlený při jejich přijímání na evropské úrovni.

Aby byla směrnice v členském státě provedena, musí být transponována do národního řádu včas, tj. ve lhůtě v směrnici stanovené, náležitě co do obsahu, ve formě obecně závazného předpisu³ a transpoziční opatření členského státu musí být oznámeno Komisi. Členské státy však nemusejí vždy přijímat transpoziční opatření k provedení směrnice, pokud jejich existující národní právo je již v souladu se směrnicí. I v takovém případě ale musí členský stát tuto skutečnost oznámit Komisi a informovat ji, které národní předpisy odrážejí přijatou směrnicí Evropské Unie.

VČASNÁ IMPLEMENTACE

Směrnice musí být do národního právního řádu transponována včas, tj. ve lhůtě pro její transpozici v konkrétní směrnici stanovené. Lhůta pro implementaci bývá obvykle stanovena jako dvouletá, v případě ucelených směrnic pozměňujících celou právní oblast i víceletá.

¹ KOM(2010) 538 v konečném znění, 27. výroční zpráva Evropské Komise o kontrole uplatňování práva EU, ze dne 1. 10. 2010.

² Čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské Unie.

³ 167/73 Komise Evropských společenství proti Francouzské republice [1974] ECR 00359.

Dle 27. výroční zprávy Evropské Komise o kontrole uplatňování práva EU „zpoždění při provádění do vnitrostátního práva a při podávání zpráv nadále představuje rozsáhlý a systematický problém, který postihuje jak technickou aktualizaci opatření, jež jsou důležitá pro průmysl EU, tak prioritní politiky EU a opatření významná pro každého občana. Přestože došlo tento rok ve srovnání s rokem minulým k určitému pokroku, stále dochází k výrazným zpožděním, jež jsou překážkou při dosahování cílů EU.“⁴ Například pro implementaci velmi diskutované směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu byla státům ponechána lhůta tříletá pro její implementaci. I přes tuto lhůtu 12 členských států obdrželo dne 24. června 2010 odůvodněné stanovisko ze strany Komise dle čl. 259 Smlouvy o fungování Evropské Unie.⁵ Do českého právního řádu byla tato směrnice transponována zejména zákonem č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, který nabyl účinnosti dne 28. prosince 2009, tj. poslední den lhůty pro provedení směrnice v ní stanovený. I když dojde k včasné transpozici směrnic do vnitrostátního právního řádu, nemusí to vždy znamenat jejich implementaci řádnou. Za účelem tohoto zjištění bývá v jednotlivých směrnicích stanovena povinnost Komise do určitého data předložit Evropskému parlamentu a Radě zprávu o uplatňování směrnice. V případě výše uvedené směrnice má Komise povinnost takovou zprávu zpracovat a předložit do 28. prosince 2011. Ačkoliv tedy v případě této směrnice si musíme na vyhodnocení Komise o její řádné implementaci v České republice zatím počkat, můžeme poukázat na některé chyby v implementaci směrnic na jiných příkladech vyskytujících se v českém právním řádu.

Ze zajímavosti dle vyjádření Komise se průměrná doba prodlení při provádění směrnic týkajících se vnitřního trhu zkrátila o dva měsíce oproti lhůtám stanoveným. V současnosti trvá členským státům v průměru sedm měsíců, než po uplynutí lhůty pro transpozici směrnice Evropské Unie do svého vnitrostátního práva zapracují.⁶ Česká republika, ačkoliv snížila svůj transpoziční deficit z 2,5 % na 1,5 % od roku 2008 do roku 2010, patří stále k nejpomalejším členským státům Evropské Unie spolu s Polskem, Portugalskem, Lucemburskem, Kypru a oproti roku 2008 i s Řeckem, které se propadlo o 1 % a umístilo se tak na poslední místo srovnávací tabulky.⁷

IMPLEMENTACE V ROZPORU SE SMĚRNICÍ

Abychom dospěli v konkrétním případě k názoru, že daná směrnice byla implementována do vnitrostátního právního řádu v jejím rozporu musíme se mimo jiné zaměřit i na otázku, kam spadá oblast upravená v příslušné směrnici. Lisabonská

⁴ KOM(2010) 538 v konečném znění, 27. výroční zpráva Evropské Komise o kontrole uplatňování práva EU, ze dne 1. 10. 2010.

⁵ IP/10/821, Services Directive: good progress on implementation, but more needs to be done, Press releases, ze dne 24. 6. 2010 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/821&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>.

⁶ IP/10/1166, Jak rozhybat vnitřní trh? Členské státy se musí víc snažit, Press releases, ze dne 23. 9. 2010 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1166&format=HTML&aged=0&language=CS&guiLanguage=en>.

⁷ Srovnaj IP/08/1122, Žebříček výsledků pro vnitřní trh: Nejlepší výsledky v historii – členské státy dosáhly nového cíle před termínem, Press releases, ze dne 9. 7. 2008 a IP/10/1166, Jak rozhybat vnitřní trh? Členské státy se musí víc snažit, Press releases, ze dne 23. 9. 2010.

smlouva přinesla v tomto směru určité zjednodušení, když Smlouva o fungování Evropské Unie ve svých člancích 3 až 6 výslovně uvádí, které oblasti spadají pod výlučnou pravomoc Unie, ve kterých oblastech Unie sdílí svojí pravomoc s členskými státy a ve kterých oblastech má Unie v podstatě pouze koordinační pravomoci, jimiž podporuje nebo doplňuje činnosti členských států. Jde o rozdělení pravomocí Evropské Unie, které bylo do doby uzavření Lisabonské smlouvy různými způsoby dovozováno či judikováno Soudním dvorem Evropské Unie.⁸

I při tomto rozdělení je však třeba brát v úvahu možnou cestu úplné harmonizace v rámci sdílených pravomocí představující další prvek okleštění možností členských států pro vlastní vnitrostátní úpravu dotčených oblastí. Tato cesta se však netýká oblastí tzv. koordinačních pravomocí, v kterých je harmonizace právních předpisů členských států vyloučena. Na rozdíl od čl. 4 Smlouvy o fungování Evropské Unie se jedná o taxativní výčet a tudíž omezený okruh oblastí, které členské státy zachovaly pro svoji vlastní výlučnou právní úpravu bez zásahu Evropské Unie (případně pouze ve formě opatření k zajištění koordinace mezi členskými státy).⁹

Jako příklad výše uvedeného nám poslouží oblast volného pohybu advokátů, která obecně spadá do sdílené působnosti Unie a členských států. V této oblasti bylo judikováno Soudním dvorem Evropské Unie,¹⁰ že články 3 a 5 Směrnice 98/5/ES,¹¹ o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace, vedou k úplné harmonizaci. Jde o situaci, kdy Unie vykonala svou pravomoc v této oblasti v takovém rozsahu, že členským státům již nezbyvá prostor v této oblasti vytvářet a přijímat závazné akty a dále se při implementaci sekundárních aktů Unie nemohou od těchto ustanovení odchýlit tím, že by transponovali přísnější či příznivější úpravu, než je zakotvena v příslušných sekundárních aktech. V důsledku úplné harmonizace členským státům tedy nezbyvá žádný prostor pro úpravu této oblasti.

Výše uvedené soudní rozhodnutí Soudního dvora Evropské Unie se dotýkalo nesplnění povinností Lucemburským vévodství, které pro něj vyplývali z této směrnice 98/5/ES. Z rozsudku Soudního dvora Evropské Unie vyplývá, že „zákonodárce Společenství totiž provedl v tomto článku úplnou harmonizaci předběžných podmínek vyžadovaných pro užití práva přiznaného směrnicí 98/5 tím, že stanovil předložení průkazu oprávnění potvrzujícího zápis u příslušného orgánu v domovském členském státě příslušnému orgánu v hostitelském členském státě jako jedinou podmínku, kterou má být podmíněn zápis dotčeného v hostitelském členském státě, který mu umožní výkon činnosti v tomto posledně uvedeném členském státě pod jeho profesním označením udělovaným v domovském členském státě. ... členské státy nemohou za těchto podmínek, jak uvádí Komise, upravit ve svém vnitrostátním právu jiné výjimky z této zásady, než ty, které jsou výslovně a taxativně stanoveny v čl. 5 odst. 2 a 3 směrnice 98/5.“ Lucemburské vévodství dle rozhodnutí Soudního dvora Evropské Unie transponovalo příslušné ustanovení do svého

⁸ Dříve Evropský soudní dvůr, nicméně pro účely tohoto článku budeme nadále užívat nový výraz Soudní dvůr Evropské Unie dle Smlouvy o fungování Evropské Unie.

⁹ Srovnej L. Tichý et al., *Evropské právo*. 4. vyd., Praha, C. H. Beck 2011.

¹⁰ C-193/05, Komise Evropských společenství proti Lucemburskému velkovévodství [2006] ECR I-08673, C-506/04, Graham J. Wilson proti Ordre des avocats du barreau de Luxembourg [2006] ECR I-08613.

¹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/5/ES ze dne 16. února 1998 o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace; Úř. věst. L 77, 14. 3. 1998, s. 36–43.

vnitrostátního řádu v rozporu se směrnicí, když např. podmiňovalo zápis advokátů, kteří získali svou kvalifikaci v jiném členském státě, než v jakém chtěli vykonávat svou činnost pod svým profesním označením, předběžnou kontrolou jazykových znalostí.

Nicméně i v České republice můžeme ohledně tohoto ustanovení příslušné směrnice najít chyby v naší implementaci. Jak již uvedeno výše, směrnice zavádí povinnost zápisu advokátů, kteří získali oprávnění ke své činnosti v jiném členském státě, než v kterém si přejí vykonávat svoji profesi, u příslušného orgánu v dotyčném členském státě, tj. u České advokátní komory v České republice. Pro tento zápis jim dle směrnice postačí předložit průkaz oprávnění potvrzující zápis u příslušného orgánu v domovském členském státě. Česká republika však stejně jako některé ostatní členské státy podmiňuje zápis do seznamu evropských advokátů uhrazením poplatku advokátní komoře.¹² Takto stanovenou podmínku v zákoně o advokacii lze považovat z výše uvedených důvodů za implementaci v rozporu se směrnicí.¹³

V tomto ohledu lze polemizovat, zda takto vyjádřený zákaz v dotyčné směrnici nezávádí v podstatě obrácenou diskriminaci v členských státech, kdy pro zápis domácích advokátů do příslušných seznamů je běžně poplatek vybírán. Dá se v tomto ohledu dokonce i případně namítat, že česká právní úprava je postavena na nediskriminačních základech, kdy je pro zápis do seznamů českých i evropských usazených advokátů vybírán Českou advokátní komorou poplatek ve stejné výši. S tímto názorem však nelze zcela souhlasit, neboť tento poplatek je vybírán pouze pro zápis do seznamu evropských advokátů. V případě, že by měl takto usazený evropský advokát zájem o integraci do profese „českých“ advokátů a užívat profesního označení advokát dle českého právního řádu bude jeho zápis po vykonání zkoušky způsobilosti nebo poskytování právních služeb na území České republiky po dobu tří let opět zpoplatněn. Ve svém důsledku je usazený evropský advokát mající zájem být integrován do profese domácích advokátů povinen uhradit poplatek České advokátní komoře dvakrát, tj. při zápisu do seznamu evropských advokátů a poté při zápisu do seznamu „českých“ advokátů, oproti advokátu domácímu, který tento poplatek hradí pouze jednou při svém zápisu do seznamu advokátů České republiky. Navíc nesmíme zapomínat, že advokáti mající zájem se usadit v jiném členském státě jsou již registrováni ve svém domovském státě, kde podle pravidel příslušného státu mohl být od nich poplatek pro zápis do seznamu advokátů dotyčného členského státu též vyžadován, a tudíž minimálně zpoplatnění jejich zápisu do seznamu evropských advokátů v jiném členském státě je ve svém důsledku znevýhodňuje oproti advokátům působícím v tomto členském státě a je schopno představovat překážku volného pohybu advokátů v rozporu se zamýšlenou unijní úpravou.

ODCHYLKY V IMPLEMENTACI

V předchozí kapitole uváděné příklady znázorňují takové porušení členských států při transpozici jednotlivých směrnic, kdy jejich výsledkem je neřádná

¹² § 35m odst. 1 písm. d) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, v platném znění

¹³ Srovnej S. Classens, *Free Movement of Lawyers in the European Union*. Nijmegen, Wolf Legal Publishers 2008, s. 239.

implementace směrnice a členskému státu hrozí stíhání ze strany Komise pro nesplnění povinností, které pro něj vyplývají ze Smluv ve spojení s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské Unii. V praxi se však nevyskytují jen porušení per se při implementaci, ale i odchylky od úpravy obsažené v jednotlivých směrniciích. Při transpozici směrnic do národních právních řádů je nutné se držet pravidla, podle kterého se členské státy mohou odchýlit od znění směrnice, jen pokud to směrnice připouští, např. přijetí úpravy přísnější nebo příznivější pro její adresáty.

Zásady minimální harmonizace využila Česká republika v případě často diskutovaného § 196a obchodního zákoníku.¹⁴ Článek 11 druhé směrnice 77/91/EHS¹⁵ stanoví povinnost obchodních společností zde uvedených při nabytí aktiv od stanovených osob za protihodnotu ve výši alespoň jedné desetiny upsaného základního kapitálu nechat si stanovit hodnotu těchto aktiv posudkem znalce a schválit valnou hromadou, pokud k tomuto nabytí došlo před uplynutím lhůty, která je stanovena vnitrostátními právními předpisy a činí nejméně dva roky od okamžiku založení společnosti nebo získání povolení k zahájení její činnosti. Česká republika při implementaci výše uvedeného ustanovení do § 196a obchodního zákoníku rozdělila tyto dvě jmenované povinnosti, kdy pro schválení valnou hromadou při nabytí majetku za protihodnotu ve výši alespoň jedné desetiny upsaného základního kapitálu zavedla tříletou lhůtu od vzniku společnosti. Oproti tomu pro povinnost stanovit hodnotu tohoto majetku posudkem znalce jmenovaným soudem nezavedla žádný maximální časový limit od vzniku společnosti. Tímto zakotvením sice nedošlo k implementaci v rozporu se směrnicí, jelikož ustanovení článku 11 příslušné směrnice zavádí nejkratší možnou lhůtu a ne maximální hranici pro povinnosti zde uvedené, čímž ponechává na členském státě možnost v rámci zásad minimální harmonizace zavést přísnější opatření než sledované směrnici. Nicméně se jedná o velký přesah oproti úpravě v příslušné směrnici, jenž přináší nejen administrativní zátěž pro obchodní společnosti, jelikož nesplnění povinnosti stanovit hodnotu majetku posudkem znalce jmenovaného soudem má za následek absolutní neplatnost takového nabytí, navíc dochází k diferenciaci mezi ostatními členskými státy, což přináší nemalé obtíže v praxi zejména vzhledem k častému vlastnickému propojení obchodních společností z různých členských států v této dynamicky se vyvíjející oblasti.

V případě odchylek v implementaci směrnic do národního právního řádu může často objevit i naopak příznivější úpravu pro cílové subjekty právních předpisů. Za příklad můžeme uvést implementaci směrnice 2004/38/ES.¹⁶ Ačkoliv dle vyjádření Komise¹⁷ je celkové provedení směrnice 2004/38/ES trochu zklamáním, neboť ani jeden členský stát neprovedl směrnici účinně a správně v její úplnosti a ani jeden článek

¹⁴ Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v platném znění.

¹⁵ 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; Úř. věst. L 26, 31. 1. 1977, s. 1–13

¹⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS; Úř. věst. L 158, 30. 4. 2004, s. 77–123.

¹⁷ KOM(2008) 840 v konečném znění, Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, ze dne 10. 12. 2008.

směrnice nebyl proveden účinně a správně všemi členskými státy, na druhou stranu v některých oblastech přijaly členské státy příznivější opatření pro občany Unie a jejich rodinné příslušníky, než požadovala samotná směrnice. Jedním z těchto členských států je i Česká republika, která rozšiřuje oprávnění rodinných příslušníků občanů Unie i na rodinné příslušníky českých občanů nevykonávající právo volného pohybu osob.¹⁸

Můžeme z výše citovaných příkladů dospět k závěru, že ačkoliv odchylky při implementaci směrnic v jednotlivých členských státech nepředstavují samy o sobě vždy pochybení členského státu při transpozici příslušných směrnic do jeho právního řádu, zejména v případech minimální harmonizace, kdy dotyčné směrnice přísnější či příznivější provedení nabízejí ve svých závěrečných ustanoveních, přináší tato úprava zvýšené nároky na jednotlivé orgány či dotčené osoby v členských státech při nutném posuzování souladu odchylek se zamýšlenou unijní úpravou a dopadu pro přeshraniční spolupráci jednotlivců působících v různých členských státech.

EUROKONFORMNÍ VÝKLAD

Problémem nezdařené implementace je dopad, jenž má na jedince, kterým byla její jednotlivá ustanovení určena. Za určitých podmínek se objevuje možnost jednotlivců domáhat se svých práv z neprovedené nebo špatně implementované směrnice před národními soudy. Jednotlivce se tak může dovolávat u neprovedených nebo špatně provedených směrnic, jejichž transpoziční lhůta již uplynula, pouze vstoupného vertikálního přímého účinku a to za podmínky, že obsah konkrétního dovolávaného ustanovení příslušné směrnice je dostatečně jasný, přesný a nepodmíněný. V případě, kdy se jednotlivec nemůže dovolat přímého účinku směrnice, např. z důvodu horizontálního vztahu, na který dopadá úprava příslušné směrnice, nastupuje tzv. zásada nepřímého účinku nebo-li použití harmonického (eurokonformního) výkladu,¹⁹ který nám může poskytnout právní rozřešení. Nicméně i zásada nepřímého účinku nemůže překročit několik omezení pro její použití. Za prvé při použití harmonického výkladu, tj. interpretace národního práva co nejvíce v souladu s ustanoveními příslušné neprovedené nebo špatně provedené směrnice, národní soudy nejsou povinni sáhnout k výkladu *contra legem*. Za druhé není možné, aby národní úprava vykládána s ohledem na příslušnou směrnici zakládala trestní odpovědnost jednotlivců.²⁰

Příklad pro eurokonformní výklad nám naskytá úprava hromadného propouštění zákoníku práce,²¹ podle které je zaměstnavatel povinen informovat úřad práce ve dvou po sobě následujících písemných zprávách týkajících se hromadného propouštění. Na první pohled úprava v zákoníku práce přesně kopíruje úpravu v příslušné směrnici

¹⁸ Srovnej čl. 3 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS a § 15a odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v platném znění.

¹⁹ 14/83, Sabine von Colson a Elisabeth Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen [1984] ECR 01891.

²⁰ 80/86, Trestní řízení proti Kolpinghuis Nijmegen BV [1987] ECR 03969; C-168/95, Trestní řízení proti Lucianu Arcarovi [1996] ECR I-04705.

²¹ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění.

98/59/ES²² a implementace do českého právního řádu proběhla v pořádku. Nicméně po bližším zkoumání zjistíme, že transpozice informační povinnosti vůči úřadu práce doznala jistých nepřesností. Podle zákoníku práce druhá písemná zpráva příslušnému úřadu práce má za cíl informovat o rozhodnutí zaměstnavatele o hromadném propouštění a měla by obsahovat výsledky jednání s odborovou organizací nebo radou zaměstnanců a dále celkový počet zaměstnanců a počet a profesní složení zaměstnanců, jichž se hromadné propouštění týká. Zákoník práce sám o sobě nestanoví termín, kdy by tato zpráva měla být příslušnému úřadu doručena. Pouze dle § 63 zákoníku práce „pracovní poměr hromadně propouštěného zaměstnance skončí výpovědí nejdříve po uplynutí doby 30 dnů po sobě jdoucích od doručení písemné zprávy zaměstnavatele podle § 62 odst. 5 příslušnému úřadu práce...“ Taková úprava nebrání zaslání písemné zprávy příslušnému úřadu práce i až po podání výpovědi jednotlivým zaměstnancům, jejichž výpovědní lhůta se případně prodlouží o tu část třicetidenní lhůty, jež přesahuje uplynutí výpovědní doby zaměstnance. Takto možný výklad není zcela v souladu se zněním příslušné směrnice 98/59/ES, dle které je zaměstnavatel povinen písemně oznámit příslušnému orgánu veřejné moci veškeré návrhy na hromadné propouštění a toto oznámení musí obsahovat „veškeré související údaje týkající se návrhu na hromadné propouštění a konzultací se zástupci zaměstnanců stanovených v článku 2, zejména důvody propouštění, počet zaměstnanců, kteří mají být propuštěni, počet zaměstnanců, kteří jsou obvykle zaměstnáni, a dobu, kdy se má propouštění uskutečnit“. Z výše uvedeného se naopak dá dovodit, že i tuto druhou písemnou zprávu by měl zaměstnavatel zaslat úřadu práce pravděpodobně dříve, než přistoupí k hromadnému propouštění, tj. před podáním výpovědi jednotlivým zaměstnancům. Navíc je zřetelné, že písemná zpráva dle příslušné směrnice by měla být obsažnější, než ukládá český zákoník práce.

Pro řešení výše uvedeného případu je možno sáhnout po eurokonformním výkladu, jenž zde nijak nenabádá k interpretaci *contra legem*, a postupovat podle znění směrnice. Co se týče obsahu druhé zprávy příslušnému úřadu práce je takový postup jistě více než vhodný a lze jej doporučit, neboť samotný obsah ustanovení dotyčné směrnice upravující čeho by se měla tato druhá zpráva příslušnému úřadu práce týkat je nepodmíněný a dostatečně přesný na to, abychom dospěli i k názoru, že v tomto případě došlo k transpozici v rozporu s ustanovením příslušné směrnice do českého právního řádu.

V otázce termínu doručení druhé písemné zprávy příslušnému úřadu práce je situace složitější a zajisté by vedla k různým názorům a polemikám nebýt rozhodnutí Soudního dvora Evropské Unie,²³ jenž řešil podobnou nesrovnalost v postupu při hromadném propouštění v rámci předběžné otázky. V první předběžné otázce se Soudní dvůr Evropské Unie zabýval posouzením, zda „články 2 až 4 musí být vykládány v tom smyslu, že událostí s účinkem propuštění je projev vůle zaměstnavatele vypovědět pracovní smlouvu, nebo skutečné ukončení pracovního poměru uplynutím výpovědní lhůty“. Z myšlenkového postupu Soudního dvora Evropské Unie vyplývá, že „článek 3 odst. 1 směrnice stanoví povinnost zaměstnavatele oznámit příslušnému orgánu veřejné moci ‚veškeré návrhy na hromadné propouštění‘. Okolnost, že zaměstnavatel ‚zamýšlí‘

²² Směrnice Rady 98/59/ES ze dne 20. července 1998 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se hromadného propouštění, Úř. věst. L 225, 12. 8. 1998, s. 16–21.

²³ C-188/03, Irmtraud Junk proti Wolfgangu Kühnelovi [2005] ECR I-00885.

provést hromadné propouštění a přijal ‚záměr‘ v tomto smyslu, odpovídá situaci, kdy takové rozhodnutí dosud nebylo přijato. Oproti tomu oznámení výpovědi pracovní smlouvy zaměstnanci je vyjádřením rozhodnutí o přerušení pracovního poměru, přičemž skutečné ukončení tohoto poměru uplynutím výpovědní lhůty představuje pouze následek takového rozhodnutí.“ Na první předběžnou otázku Soudní dvůr Evropské Unie odpověděl tak, že „články 2 až 4 směrnice musí být vykládány v tom smyslu, že událostí s účinkem propuštění je projev vůle zaměstnavatele vypovědět pracovní smlouvu“. V následující předběžné otázce pak Soudní dvůr Evropské Unie posvětil výše uvedený výklad a rozhodl, že „zaměstnavatel je oprávněn provést hromadné propouštění po ukončení projednání stanoveného v článku 2 směrnice 98/59 a po oznámení návrhu na hromadné propouštění stanoveného v člancích 3 a 4 téže směrnice“.

Ačkoliv tedy implementace výše uvedené směrnice 98/59/ES do českého právního řádu neproběhla zcela bez chyb, samo ustanovení zákoníku práce nebrání použití harmonického výkladu při postupu a informování ohledně hromadného propouštění zaměstnavatelem v souladu se zamýšleným postupem v dotyčné směrnici.

Je však třeba mít na paměti, že eurokonformní výklad by neměl představovat automatickou alternativu nepřesně implementované směrnice a členské státy by se tak neměly zříkat svých povinností poukazem na možný eurokonformní výklad v konkrétní otázce. Nicméně se však i v tomto ohledu ukazuje, že významným činitelem pro posuzování správně provedených implementací jednotlivými členskými státy je nakonec vždy Soudní dvůr Evropské Unie. A to jak v řízeních o porušení povinností vyplývajících pro členský stát ze Smluv dle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské Unie, tak v řízeních o předběžných otázkách. Ačkoliv Soudní dvůr Evropské Unie není oprávněn v řízení o předběžné otázce posuzovat soulad vnitrostátního práva dotčeného členského státu s právem unijním, ale pouze k výkladu Smluv a sekundárních aktů Evropské Unie, utváří významnou měrou právo Evropské Unie, kdy svojí výkladovou praxí naznačuje členským státům správné znění jednotlivých ustanovení unijních předpisů a často tak zachází dále, než bylo původně orgány Evropské Unie a členskými státy možná zamýšleno při jejich vytváření.

KOREKTIV SOUDNÍHO DVORA EVROPSKÉ UNIE

Jak naznačeno výše výklad sekundárních předpisů Soudním dvorem Evropské Unie může mít velký vliv i na samotnou implementaci směrnic do vnitrostátních právních řádů, ať už ve formě následného eurokonformního výkladu ne zcela správně provedených směrnic národními soudy nebo přímo ve formě legislativních změn národních předpisů provádějících konkrétní směrnici Evropské Unie.

Jedním příkladem za všechny poukazující na neustálou interakci mezi soudními rozhodnutími Evropské Unie a jejími sekundární předpisy může být nedávný případ ve věci Jacqueline Förster.²⁴ Tento případ prozatím završuje probíhající vývoj v oblasti volného pohybu studentů. Jednou ze základních otázek v rámci volného pohybu studentů je

²⁴ C-158/07, Jacqueline Förster proti Hoofddirectie van de Informatie Beheer Grep [2008] ECR I-08507.

možnost získání vyživovací podpory při studiu ve formě stipendií nebo půjček v hostitelském státě kde dotyčný jednotlivec studuje, ale jehož není občanem. Pod vlivem poměrně rozsáhle judikatury Soudního dvora Evropské Unie byla ve Směrnici 2004/38/ES zakotvena lhůta pěti let nepřetržitého pobytu v hostitelské zemi, tj. po nabytí práva trvalého pobytu.²⁵ Tuto lhůtu se nicméně snažila prolomit J. Förster, německá státní příslušnice, která se přestěhovala do Nizozemska za účelem získání vysokoškolského vzdělání, a jež tam původně v průběhu studia rovněž vykonávala placenou práci. Místními orgány jí však bylo odmítnuto poskytnutí finanční pomoci na pokrytí nákladů studia a životních nákladů, pokud jde o období, ve kterém již nebyla hospodářsky činná, z důvodu, že si nezachovala postavení pracovníka Společenství, ani nespĺňovala požadavek legálního pobytu v Nizozemsku po nepřetržitou dobu pěti let.

Ačkoliv Soudní dvůr Evropské Unie potvrdil dobu pěti let nepřetržitého pobytu jako slučitelnou s právem Unie pro prokázání stupně integrace v hostitelské zemi, generální advokát Mazák ve svém stanovisku nicméně vyjádřil přesvědčení, že doba pěti let nepřetržitého pobytu by měla být brána jako krajní mez a ve spojení se zásadou proporcionality musí být „vyloučeno, aby členský stát upíral takové stipendium, o které se jedná v původním řízení, hospodářsky nečinnému studentovi z jiného členského státu, který již tři roky legálně pobývá na území hostitelského členského státu, pouze z důvodu, že uvedený student nepobýval v hostitelském členském státu po dobu pěti let před zahájením dotčeného studijního období, pokud ostatní skutečnosti, které mají být studentem prokázány vhodnými prostředky, ukazují podstatný stupeň integrace do společnosti hostitelského členského státu“.

V tomto ohledu je výše uvedený případ zajímavý nejen ukázkou rozdílného postoje generálního advokáta a samotného rozhodnutí Soudního dvora Evropské Unie. V případě, že by se podařilo v následných rozhodnutích tuto zásadu pěti let nepřetržitého pobytu prolomit, měl by takový výklad Soudního dvora Evropské Unie dopad i na české národní předpisy jako takové, ať již v potřebě úřadů postupovat v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské Unie při udělování stipendií občanům Evropské Unie studujících v České republice nebo přímo změnou dotyčných právních předpisů. S tímto závěrem je opět možno odkázat na úvahu výše, kdy Soudní dvůr Evropské Unie by tímto způsobem výrazně přetvořil ustanovení příslušné směrnice oproti jejímu v tomto případě i celkem jasnému znění, když by zavedl povinnost členských států posuzovat každý případ *ad hoc* bez ohledu na počet let pobytu dotčeného příslušníka jiného členského státu v příslušném členském státě.

I když nelze se stanoviskem generálního advokáta Mazáka zcela nesouhlasit, nepochybně by takováto úprava sebou přinesla i hrozbu zvýšené míry správního uvážení orgánů rozhodujících o výplatě finanční pomoci a možný vyšší nápad sporů před soudy členských států, kteří by se tak pravděpodobně opět v této záležitosti obraceli se žádostí o příslušný výklad na Soudní dvůr Evropské Unie.

²⁵ Čl. 24 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.

ZÁVĚREM

Je nepochybné, že samotnou implementací směrnice Evropské Unie do právního řádu členského státu její význam nekončí. Původní znění směrnice samotné nám slouží k analýze, zda byla její jednotlivá ustanovení řádně transponována do vnitrostátního právního řádu a zda zde není prostor pro užití eurokonformního výkladu, jejího přímého účinku či dokonce možnost uplatňovat odpovědnost za škodu způsobenou špatně provedenou směrnicí jednotlivci před národními soudy. Dále nesmíme zapomínat na korektiv Soudního dvora Evropské Unie, který svým výkladem může prolomit dosud zažitou praxi členských států a naznačit posun neustále se vyvíjejícího práva Evropské Unie. Jedním z největších problémů provádění směrnic v jednotlivých členských státech však stále zůstává jejich nevhodná implementace a různé odchylky mající za cíl ne vždy zcela zamýšlenou různorodou úpravu v členských státech.

Tyto nesrovnalosti však není možné vždy přisuzovat k tíži členským státům zejména s ohledem na ne vždy jasné znění jednotlivých ustanovení příslušných směrnic a o případných odchylkách v různých jazykových zněních ani nemluvě. Je to tedy opět často právě Soudní dvůr Evropské Unie, který by do těchto nepřesností měl vnést pořádek. Nicméně díky jeho zatíženosti a rozhodnutím o pravidlech již v členských státech určitou dobu používaných není možné si nevěšmout určité dávky právní nejistoty panující mezi dotčenými subjekty těchto směrnic a zejména jednotlivci z nich vyvozujících svá práva či povinnosti.

Je otázkou, zda by v tomto ohledu pomohlo přenesení některých zvláštních oblastí pro předběžné otázky na Tribunál jak navrhováno v čl. 256 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské Unie.

PROBLEMS AND DIFFICULTIES RAISED FROM THE IMPLEMENTATION OF DIRECTIVES OF EUROPEAN UNION ON EXAMPLES FROM CZECH LEGAL PRACTICE

Summary

This article deals with the problems and difficulties the implementation of European Union's directives might bring while transposing them into the national legal orders. By each chapter dealing with certain ascertained issues raised as a result from the implementation process, the article also shows particular examples detected in the Czech legal acts. Besides the regular difficulties such as the late or wrong transposition, the impact of the Court of Justice of the European Union shall not be left behind.

Key words: EU, directives, implementation, transposition, harmonious interpretation, Court of Justice of the EU

Klíčová slova: EU, směrnice, implementace, transpozice, eurokonformní výklad, Soudní dvůr EU