

Pavel Šturma

SPECIÁLNÍ SMLUVNÍ REŽIMY ODPOVĚDNOSTI A DONUCENÍ V MEZINÁRODNÍM EKONOMICKÉM PRÁVU

Abstrakt: V oblasti mezinárodního ekonomického práva existuje diferencovaná úprava odpovědnosti. Tam, kde je úprava založena na mnohostranných smluvních režimech (zejm. WTO), obecná pravidla odpovědnosti států byla nahrazena speciálními smluvními pravidly. Je pro ně typické několik aspektů, a to (1) důraz na obnovení porušených výhod spíše než na ochranu formální legality, (2) řešení újmy způsobené bez porušení pravidel některé dohody, ale také újmy vzniklé v důsledku porušení některé dohody WTO (tj. následky nezakázaného i zakázaného chování), (3) propojení pravidel odpovědnosti s přímým donucením a řešením sporů, (4) institucionalizovaný systém řešení sporů vylučuje nebo alespoň omezuje jednostranná opatření (protiopatření) ze strany států. V této oblasti práva hrají významnou roli mezinárodní organizace, včetně úpravy jejich odpovědnosti a protiopatření. I zde obecná pravidla odpovědnosti odkazují na pravidla mezinárodní organizace. Uplatňování protiopatření mezi členskými státy a organizací a vice versa je možné pouze tehdy, když to umožňují pravidla organizace. Ze strany mezinárodních organizací se nejedná o klasická protiopatření, ale o legální opatření (sankce) dovozená podle pravidel organizace.

Klíčová slova: mezinárodní ekonomické právo, odpovědnost států, odpovědnost mezinárodních organizací, sankce, WTO

Jak známo, mezinárodní ekonomické právo jako celek není příliš homogenní, skládá se z několika odlišných a relativně samostatných subsystémů. Proto je obtížné z nich zobecnit společné znaky, které potvrzují buď převzetí, nebo nahrazení takových komplexních (průřezových) institutů mezinárodního práva, jako je odpovědnost a (přímé) donucení. Jsou jistě rozdíly mezi úpravou mezinárodního pohybu zboží a plateb a úpravou ochrany mezinárodních investic. Na jedné straně jde o speciální mnohostranné smluvní režimy, na straně druhé o obecně platné obyčejové právo, jehož obsah však prochází výraznými změnami, doprovázenými množstvím dvoustranných smluv o podpoře a ochraně investic.

1. VZTAH MEZI SPECIÁLNÍMI REŽIMY A ODPOVĚDNOSTÍ V MEZINÁRODNÍM PRÁVU

V této souvislosti se připomíná problém fragmentace mezinárodního práva, kde se právě vymezují pojmy speciální režim (*special regime*) a uzavřený režim (*self-contained regime*). Přitom jak samotná terminologie (zvláštní, uzavřený, autonomní, apod.), tak především vymezení pojmů (jejich přesný význam) zůstávají v nauce mezinárodního práva poměrně kontroverzní. Aniž bychom zde chtěli opakovat teoretická východiska, která byla již dříve publikována, je třeba stručně definovat používané pojmy.¹ Zvláštní režim je obecnější pojem, který odpovídá výrazu *lex specialis*. Takto lze označit každý

¹ Viz ŠTURMA, P. – BÍLKOVÁ, V. et al. Univerzalita mezinárodního práva: Jaké je místo obecného mezinárodního práva v období jeho fragmentace? In: Šturma, P. – Tomášek, M. et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století. Svazek III: Proměny veřejného práva*. Praha: Karolinum, 2009, s. 20–35.

soubor pravidel mezinárodního práva, který se týká podrobnější úpravy určitého předmětu, a proto při aplikaci má přednost před obecnými pravidly (*lex generalis*). Nejde pouze o odvětvovou specializaci (odvětví vůči obecnému mezinárodnímu právu), speciální pravidla se vyskytují i v rámci jednotlivých odvětví, mohou být dokonce v rámci téže smlouvy (oproti tamtéž obsaženým obecnějším pravidlům). Takovéto běžné speciální režimy ovšem jsou otevřené subsidiárnímu použití obecného mezinárodního práva všude tam, kde chybí „vnitrorežimní“ úprava. Týká se to přirozeně hlavně používání smluvního práva a obecných pravidel odpovědnosti států.

Naproti tomu uzavřený či samostatný režim (*self-contained regime*) je kvalifikovaný případ speciálního režimu. I když není zcela jednotné používání terminologie, zde chápeme uzavřený režim jako určitý subsystém mezinárodního, který obsahuje samostatnou ucelenou úpravu právních následků protiprávního chování (sekundárních norem), čímž současně vylučuje použití sankčních prostředků obecného mezinárodního práva. Právě v tomto smyslu definuje *self-contained regime* jak Mezinárodní soudní dvůr ve věci *Teherán*,² tak i část nauky.³ Jinak řečeno, ani uzavřený režim není zcela uzavřený (odtržený) vůči mezinárodnímu právu, ale vykazuje vyšší stupeň autonomie, která se projevuje především existencí speciálních sankčních norem.

Hranice mezi speciálními a uzavřenými režimy by mohla být identifikována i v rámci mezinárodního ekonomického práva. Na straně jedné je tu speciální režim právní ochrany investic, který byl předmětem samostatného zpracování, jež pochopitelně zahrnovalo odpovědnostní aspekty. Zde lze hovořit o minimální speciální úpravě odpovědnostních právních následků a širokém subsidiárním použití obecných pravidel o odpovědnosti států.⁴

Na straně druhé, v tomto příspěvku bude zkoumána existence odpovědnosti ve smluvních úpravách mezinárodního obchodního systému (WTO). I ty se ovšem velmi mezi sebou liší, takže společným rysem pro ně je hlavně to, že se o odpovědnosti v obou podobách (*responsibility* či *liability*) vlastně vůbec výslovně nezmiňují. Přesto lze určité stopy odpovědnosti v těchto oblastech nalézt, ale ukryté v kontextu úpravy donucovacích opatření (protiopatření) a řešení sporů. Pro mezinárodní ekonomické právo (smluvní) je ostatně typické úzké propojení institutů odpovědnosti, donucení a řešení sporů, které někdy splývají v jeden celek, ze kterého lze těžko vypreparovat jeden z nich.

V každém případě zejména v právu WTO není odpovědnost explicitně přítomná. Avšak uplatňování a vynucování pravidel WTO je spojené s institucionálním mechanismem této mezinárodní organizace. Ostatně i v literatuře věnované fragmentaci mezinárodního práva bývá právě proto právo WTO uváděno jako příklad *self-contained regime*. Proto je cílem tohoto příspěvku ukázat specifickou podobu odpovědnostních a sankčních pravidel WTO, a tím potvrdit nebo vyvrátit hypotézu o autonomní (od obyčejových odpovědnostních pravidel oddělené) povaze tohoto smluvního subsystému.

² Case concerning the United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States v. Iran). Judgement, 24 May 1980, ICJ Reports 1980, par. 86.

³ Srov. SIMMA, B. – PULKOWSKI, D. Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law. *European Journal of International Law*. Vol. 17, 2006, No. 3, s. 493; ŠTURMA, P. – BÍLKOVÁ, V. op. cit., s. 27–29.

⁴ Blíže srov. ŠTURMA, P. Aplikace pravidel o odpovědnosti států v mezinárodním investičním právu. *Právník*. č. 9, 2012, s. 953–969.

Dříve než představíme svébytný mechanismus odpovědnosti v právu WTO, je třeba učinit dvě předběžné poznámky. První se týká pravidla *Lex specialis* v kodifikačních článcích o odpovědnosti států. Druhá poznámka se vztahuje k pojmu škoda, který je dost důležitý pro další výklad.

Kodifikace pravidel o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování sice představuje jeden z vůbec nejdůležitějších výsledků práce Komise OSN pro mezinárodní právo, ale výslovně neřeší teoretické spory o povahu speciálních a uzavřených režimů. Pravidlo obsažené v článku 55 (*lex specialis*) představuje spíše pragmatický přístup. Podle tohoto pravidla, „tyto články se neaplikují tam a v takovém rozsahu, kde podmínky pro existenci mezinárodně protiprávního chování nebo obsah nebo provádění mezinárodní odpovědnosti státu jsou upraveny speciálními pravidly mezinárodního práva“.

Pouze v komentáři k tomuto článku se Komise okrajově vyjadřuje k pojmům uzavřených a speciálních režimů. Podle názoru Komise (a jejího zvláštního zpravodaje J. Crawforda) se článek 55 vztahuje jak na „silné“ formy *lex specialis*, včetně případů označovaných jako *self-contained* režimy, tak na „slabší“ formy, jako jsou speciální smluvní ustanovení k jedinému problému, např. smluvní ustanovení vylučující restituci.⁵

Z toho je zřejmé, že z pohledu speciální úpravy odpovědnosti neexistuje z pohledu Komise, který zde sdílíme, nepropustná bariéra mezi slabšími (speciálními) a silnějšími (uzavřenými) režimy. Rozdíl je spíše v tom, jak velký rozsah zaujímají speciální pravidla, resp. jak malý (popř. žádný) prostor je ponechán pro subsidiární použití obecných pravidel.

2. POJEM ŠKODY V MEZINÁRODNÍM EKONOMICKÉM PRÁVU

Termín škoda patří také mezi klíčové pojmy v teorii mezinárodněprávní odpovědnosti, je však přesto předmětem sporů, protože nemá jeden obecně přijímaný význam. Proto je třeba v prvé řadě rozlišovat mezi *škodou v právním smyslu* na straně jedné a *škodou faktickou* na straně druhé. Jedním z důsledků tohoto rozlišování, které v klasické podobě zdůvodnil zvláštní zpravodaj R. Ago a následně přijala Komise pro mezinárodní právo ve svém komentáři k článku 3 první verze návrhu o odpovědnosti států,⁶ je právě rozdělení odpovědnostní problematiky na dvě části: odpovědnost států (*State responsibility*) za mezinárodně protiprávní chování a mezinárodní odpovědnost (*international liability*) za škodlivé následky vyplývající z činností nezakázaných mezinárodním právem.⁷

V prvním významu „škoda“ znamená následky spočívající v porušení subjektivního práva či právem chráněného zájmu státu (*a contrario* porušení pouhého zájmu nechráněného mezinárodním právem). Škoda v právním smyslu tak není prostou skutečností, nýbrž se stává – na základě právní normy – *právní skutečností*.

Škoda *faktická* (v mimoprávním smyslu) potom představuje všechny konkrétní nepříznivé následky způsobené chováním, které je k nim v příčinné souvislosti. Z hlediska této kauzality není přitom vůbec důležitá otázka právní kvalifikace chování nebo škody.

⁵ Viz Report of the ILC, GAOR, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, UN Doc. A/56/10 (2001), 358, par. 5: “Article 55 is designed to cover both ‘strong’ forms of *lex specialis*, including what are often referred to as self-contained regimes, as well as ‘weaker’ forms such as specific treaty provisions on a single point, for example, a specific treaty provision excluding restitution.”

⁶ Viz *Yearbook of the International Law Commission (YILC)*. 1971, Vol. II, §§ 73–74; *YILC*, 1973, § 12.

⁷ Srov. *YILC*. 1970, Vol. II, § 6.

Tato škoda či újma může být hmotná (materiální) nebo nehmotná (morální). Nelze však ztotožňovat škodu morální a škodu v právním smyslu, neboť se jedná o dvě různá kritéria. Proto se také pojem faktické škody vzniklé bez porušení práva (*damnum sine injuria*) neomezuje výlučně na oblast hmotných škod, i když v praxi o ně nejčastěji půjde.

V obecném mezinárodním právu stejně jako v mezinárodním ekonomickém právu neexistuje jednotný pojem škody, nýbrž mohou nastat tři rozdílné situace:

- (1) Zpravidla se faktická škoda (mimoprávní skutečnost) spojuje se škodou v právním smyslu (právní skutečnost). Tak je tomu v případě odpovědnosti států za protiprávní chování. Třebaže škoda (tj. faktická újma) není konstitutivním prvkem odpovědnosti (tím je mezinárodně protiprávní chování), zůstává přesto její specifikace (většinou vyčíslení materiální škody) podmínkou úspěšné realizace konkrétního reparačního nároku.
- (2) Problémy nastupují v okamžiku, kdy už neexistuje taková korelace mezi faktickou a právní škodou, tj. když vznikne újma, aniž by došlo k protiprávnímu chování. Z pohledu obecného mezinárodního práva v takových případech jde o *damnum sine injuria*, jež poškozenému nikdo nenahradí, nedojde-li ovšem k plnění bez právní povinnosti (*ex gratia*).
- (3) Avšak i škoda čistě faktické povahy se může stát samostatnou právní skutečností v důsledku normy, která stanoví povinnost k její náhradě. Zde se ovšem nejedná (na rozdíl od právní škody) o skutečnost podmiňující vznik sekundární, tj. odpovědnostní povinnosti, ale o podmínku aplikace zvláštní primární povinnosti.

Poslední z výše uvedených situací nastává někdy (i když spíše výjimečně) také v oblasti mezinárodního ekonomického práva. Právě v této oblasti je možné sledovat zajímavé modifikace, jež vycházejí z tradičního i moderního pojetí institutu odpovědnosti států a institutu „mezinárodního ručení“ (*international liability*). V taktu vzniklé syntéze pak hraje významnou roli právě pojem škody. Lze proto spíše souhlasit se závěrem Komise pro mezinárodní právo, který je staršího data a obecnější povahy:

„V případě protiprávních činností je škoda často důležitým prvkem, ale není absolutně nutná k tomu, aby existovala mezinárodní odpovědnost. Naopak škoda je nezbytným prvkem pro vznik odpovědnosti v případě škodlivých legálních činností.“⁸

Jinak řečeno, jak ukázala autorka monografie o protipatřeních v mezinárodních ekonomických vztazích, „je možné, aby v případě porušení mezinárodního závazku byla hmotná škoda presumována. Za jiných okolností, když poškození zájmů není provázeno porušením mezinárodního závazku, musí být prokázána.“⁹ Tento závěr vychází především z analýzy uplatňování odpovědnostních právních následků v právu WTO.

3. MEZINÁRODNÍ OBCHODNÍ SYSTÉM (GATT/WTO)

Jde o oblast, která snad nejtypičtějším způsobem ilustruje možnosti uplatnění speciální úpravy sankčních pravidel. Třebaže se ani původní Všeobecná dohoda o clech

⁸ YILC, 1974, Vol. I, s. 7, § 12.

⁹ BOISSON DE CHAZOURNES, L. *Les contre-mesures dans les relations internationales économiques*. Paris: Pedone, 1992, s. 202.

a obchodu (GATT 1947), ani Dohoda o zřízení Světové obchodní organizace (WTO), GATT 1994 a další mnohostranné dohody nezabývají *expressis verbis* odpovědností, existuje několik ustanovení, která její existenci nepřímo potvrzují. Pravidla odpovědnosti jsou založena na nápravných opatřeních (*remedies*) vyrůstajících z pravidel a praxe řešení sporů v rámci GATT a WTO. Vykazují významné rozdíly oproti reparačním následkům protiprávního chování přiznávaným jinými mezinárodními soudy, že lze nesporně hovořit o zvláštním režimu (*lex specialis*).¹⁰ Otázkou zůstává, zda je to pouze modifikovaná úprava jak odpovědnosti států za protiprávní chování, tak mezinárodní odpovědnosti za škodlivé následky nezakázaného chování. Anebo se jedná o tak výrazné odlišnosti právních následků, které činí z práva WTO typický uzavřený režim (*self-contained regime*)?

3.1 Zvláštní úprava odpovědnosti a protiopatření v rámci WTO

Jedná se v první řadě o proceduru řešení sporů týkajících se ochrany koncesí a výhod stanovených Všeobecnou dohodou, a to na základě článku XXIII GATT 1947, jejíž použití nezávisle na porušení práva bylo uzákoněno již Memorandem Tokijského kola z r. 1979 a jeho přílohou. Zvláštnost systému řešení sporů ve WTO spočívá již v tom, že obsahuje tři typy stížností či žalob, a to stížnosti na porušení (*violation complaints*), stížnosti bez porušení (*non-violation complaints*) a stížnosti týkající se určité situace (*situation complaints*).¹¹

Podle článku XXIII GATT:

„1. Jestliže kterákoli smluvní strana dospěje k názoru, že byla zrušena nebo změněna jakákoli výhoda plynoucí pro ni přímo nebo nepřímo z této Dohody, nebo že dosažení kteréhokoli cíle této Dohody bylo ztíženo tím, že

- a) některá jiná smluvní strana neplní své závazky podle této Dohody, nebo že
- b) některá jiná smluvní strana uplatňuje opatření bez ohledu na to, zda je nebo není v rozporu ustanoveními této Dohody, nebo že
- c) existuje jakákoli jiná situace,

může tato smluvní strana za účelem uspokojující úpravy věci předložit druhé smluvní straně nebo stranám, o kterých soudí, že se jich to týká, písemné námítky nebo návrhy. Každá smluvní strana, u níž bylo takto postupováno, bude s porozuměním zkoumat námítky a návrhy, jež jí byly předloženy.“¹²

Už při pouhém gramatickém výkladu tohoto ustanovení je třeba konstatovat to, co ve svém komentáři napsal přední francouzský odborník T. Flory: „Kodifikační texty z r. 1979 upřesňují, že spor – způsobilý k vyvolání smířčího řízení podle článku XXIII – může mít původ stejně tak v protiprávním chování – porušení pravidla Všeobecné dohody o clech a obchodu – jako obchodní škodě bez nutné souvislosti s porušením pravidel GATT.“¹³ V druhém případě pak stačí splnění těchto podmínek: (1) existence sporu, který (2) mají mezi sebou dvě smluvní strany GATT a (3) v němž jde o otázku týkající se mezinárodního obchodu.

¹⁰ Srov. BROWN, Ch. *A Common Law of International Adjudication*. Oxford, 2009, s. 216.

¹¹ Viz BROWN, Ch. op. cit., s. 217; PETERSMANN, E.-U. *The GATT/WTO Dispute Settlement System. International Law, International Organizations and Dispute Settlement*. London/The Hague/Boston: Kluwer, 1997, s. 135 an.

¹² Text dohody GATT 1994 viz sdělení MZV č. 191/1995 Sb. – příloha.

¹³ FLORY, T. *Les accords du Tokyo Round du GATT et la réforme des procédures de règlement des différends dans le système interétatique*. *RGDIP*. vol. 86, 1982, s. 155.

Systematický a logický výklad pak vede k závěru, že půjde o odpovědnost *sui generis*, i když se toto slovo ve zprávě panelu expertů a následném doporučení smluvních stran státům ve sporu nevyskytuje. Poškozená strana totiž může dostat povolení k protiopatření, tj. k suspendování určitých koncesí vůči druhé straně. To jsou opatření, která mají zásadně kompenzační povahu. Nesměřují k potrestání druhého státu, jenž se ostatně ani někdy nedopustil protiprávního chování, nýbrž k obnovení porušené rovnováhy zájmů. Jde o přímé donucení, které může být legálně uplatněno, jen pokud dříve vznikla odpovědnost a současně nedošlo ke smírnému vyřešení sporu.

Odlišnost speciálního smluvního režimu GATT od obecného mezinárodního práva spočívá v tom, že zavedení *protiopatření není ponecháno na jednostranném rozhodnutí* poškozeného státu, ale závisí na rozhodnutí mezinárodní organizace (dnes Orgánu pro řešení sporů WTO, dříve SMLUVNÍCH STRAN Všeobecné dohody). Článek XXIII odst. 2 pro to požaduje, aby „situace byla dostatečně závažná k ospravedlnění takového opatření“. Nejen vyhlášení, ale i vlastní výkon protiopatření je podroben institucionalizované kontrole.

Tato institucionalizovaná kontrola byla ještě posílena po Uruguayském kole GATT, když jako jedna z příloh Dohody o WTO (1994) bylo přijato Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů (*Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*). Nový režim integroval dosud roztržštěnou úpravu v GATT (1947) a ve speciálních dohodách a kodexech (např. antidumping). Podle článku 2 odst. 2 se pravidla o řízení podle tohoto Ujednání použijí, pokud nestanoví jinak zvláštní nebo dodatková pravidla a řízení pro řešení sporů, obsažená v dohodách uvedených v dodatku 1 k tomuto Ujednání.

Podle čl. 3 odst. 2 „systém řešení sporů WTO je zásadním elementem pro zajištění bezpečnosti a transparentnosti mnohostranného obchodního systému“. Členové uznávají, že poslouží ochraně práv a závazků vyjasnění existujících ustanovení těchto dohod v souladu s obvyčejovými pravidly výkladu mezinárodního práva veřejného. „Doporučení a rozhodnutí DSB nemohou rozšířit nebo zmenšit práva a závazky předvídané uvedenými dohodami.“

Tato úprava se vyznačuje pružností a pragmatismem, a tak je charakteristická pro MEP. Již GATT (1947) předvídal pro urovnávání sporů mezi smluvními stranami panely složené z expertů v oblasti mezinárodního obchodního práva a politiky, které plní funkce vyšetřovací a smírní komise. V řízení před panelem vše směřuje spíše k nalezení *vzájemně přijatelného řešení a obnovení porušené rovnováhy*, než ke konstatování protiprávního chování. I podle nového Ujednání jde o konciliaci, která je však podstatně zdokonalená a doplněná o řízení rozhodčího typu.

Článek 22 Ujednání předvídá možnost kompenzace nebo suspenze koncesí v případě, jestliže člen WTO nesplní v rozumné lhůtě doporučení panelu nebo rozhodčího orgánu. „Ani vyrovnání, ani suspenze koncesí nebo jiných závazků nejsou nicméně žádoucí pro řádné provádění doporučení směřujícího k uvedení opatření do souladu s uvedenými dohodami. Vyrovnání je dobrovolné a, je-li tak dohodnuto, bude v souladu s uvedenými dohodami.“

Pokud se sporné strany nedohodnou na kompenzaci, mohou požádat Orgán pro řešení sporů (*Dispute Settlement Body*) o povolení suspendovat poskytování koncesí nebo jiných závazků. Zásadně platí, že žalující strana by se měla nejprve snažit suspendovat koncese či jiné závazky ve stejném sektoru, kde došlo podle skupiny odborníků

(panelu) nebo Odvolacího orgánu k porušení dohody (popř. jinému zrušení nebo zmenšení výhod). Není-li to praktické nebo účinné, suspenzi lze učinit i v jiném sektoru stejné dohody. Pokud ani to není praktické nebo účinné a jsou-li okolnosti případu dostatečně závažné, je možné suspendovat koncese i podle jiné dohody.¹⁴

Orgán pro řešení sporů udělí takové zmocnění do 30 dnů od uplynutí dohodnuté či určené lhůty pro provedení doporučení nebo rozhodnutí. Jestliže dotčený člen má námitky k úrovni nebo rozsahu suspenze, bude záležitost předložena rozhodčímu řízení. Suspenze koncesí nebo jiných závazků bude dočasná a nesmí být uplatňována déle, než bude opatření neslučitelné s dohodou odstraněno, nebo než bude dosaženo vzájemně uspokojivého řešení (čl. 22 odst. 6).

Jedná se zde o princip proporcionality. V oblasti mezinárodních ekonomických vztahů se dodržení podmínky proporcionality, kterou musí splnit výkon protiopatření, posuzuje zpravidla přesnějším způsobem než v obecném mezinárodním právu. Proporcionalita se vymezuje především na vyrovnávacím základě. Výkon protiopatření totiž musí umožnit dočasnou obnovu rovnováhy výhod vyplývajících z právního vztahu s cílem ochránit zájmy poškozeného státu, dokud důvod odpovědnosti trvá.¹⁵

Ujednání dále potvrzuje, že se členové nemohou uchýlit k použití jednostranného opatření před rozhodnutím panelu i že jakékoliv opatření přijaté po rozhodnutí panelu musí být napřed schváleno Orgánem pro řešení sporů.

Rozhodnutí o kompenzačních opatřeních je možné přijmout i v případech újmy způsobené bez porušení pravidel GATT. Potvrzuje to článek 26 Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů (1994), který upřesňuje podmínky řízení na základě stížnosti podle čl. XXIII odst. 1 (b) na poškození (zrušení výhody), ke kterému došlo v důsledku opatření jiné smluvní strany, jež však *nepředstavuje porušení žádného ustanovení GATT*. Pokud skupina odborníků (panel) nebo Odvolací orgán určí, že jde o tento případ, proběhne řízení podle Ujednání, ale s určitými *odlišnostmi* vyplývajících z povahy věci. Především musí žalující strana předložit podrobné odůvodnění. Pokud bylo zjištěno, že opatření ruší nebo zmenšuje výhody, vyplývající z uvedené dohody, aniž by byla porušena, neexistuje povinnost zrušit toto opatření.

Panel nebo Odvolací orgán však doporučí provést vzájemně uspokojivou úpravu (čl. 26 odst. 1 b). Na žádost jedné ze stran může být případ předložen arbitráži, která určí úroveň výhod, jež byly zrušeny nebo zmenšeny, a která může rovněž navrhnout způsoby a prostředky dosažení vzájemně uspokojivé úpravy. Takové návrhy ovšem nebudou pro strany sporu závazné.

Skutečnost, že právo WTO umožňuje řešit případy újmy způsobené bez porušení pravidel některé dohody, ale také újmy vzniklé v důsledku porušení některé dohody WTO uvedené v dodatku k Ujednání (tj. mezinárodně protiprávního chování), má své důsledky také v úpravě vyvratitelné domněnky újmy a přenesení důkazního břemene v případech, kdy došlo k porušení.¹⁶

¹⁴ Text Ujednání (DSU) viz sdělení MZV č. 191/1995 Sb. – příloha.

¹⁵ Srov. BOISSON DE CHAZOURNES, L. op. cit., s. 200.

¹⁶ Blíže srov. DAVIES, A. The DSU Article 3.8 Presumption that an Infringement Constitutes a Prima Facie Case of Nullification or Impairment: When Does it Operate and Why? *Journal of International Economic Law*, vol. 13, 2010, No. 1, s. 181 an.

Tato právní domněnka je obsažena v článku 3 odst. 8 Ujednání (DSU), podle kterého „V případě, že došlo k porušení závazku podle uvedené dohody, má se předběžně (*prima facie*) za to, že toto opatření zakládá zrušení nebo zmenšení výhody. To znamená, že se obvykle předpokládá, že porušení pravidel má nepříznivý účinek na jiné členy – strany takové uvedené dohody, a v takových případech je tedy na členech, proti kterým byla stížnost vznesena, prokázat opak.“¹⁷

Třebaže se Odvolací orgán WTO vyjádřil, že článek 3 odst. 8 „vytváří právní domněnku, že porušení pravidel WTO zakládá zrušení nebo zmenšení (*nullification or impairment*), ... jasným a nedvojsmyslným způsobem“,¹⁸ situace je poněkud složitější. Ve skutečnosti se pro konstatování porušení nevyžaduje prokázání skutečné obchodní škody, takže se právní domněnka stává těžko vyvratitelnou.¹⁹

Zdá se, že důvodem neurčitosti je pojem zrušení nebo zmenšení (*nullification or impairment*, NOI), který se používá ve dvou různých významech ve dvou odlišných stádiích řízení před orgány WTO. V prvním stadiu (lze říci též v nalézacím řízení) před panely nebo Odvolacím orgánem se pojem NOI používá zaměnitelně s pojmem porušení (*infringement*).²⁰ Porušení se současně chápe jako zrušení nebo zmenšení výhod vyplývající pro členy WTO přímo či nepřímo podle dohod zastřešených WTO. Tak např. klíčové závazky podle GATT, jako jsou zákaz kvantitativních omezení, národní zacházení nebo zacházení podle doložky nejvyšších výhod, byly interpretovány jako očekávání rovných podmínek a příležitostí mezi zbožím různého původu. To bylo zopakováno v řadě případů, takže Odvolací orgán dokonce došel k zobecnění, že „pravidlům WTO nejde o skutečné obchodní účinky, ale spíše o soutěžní příležitosti“.²¹

Dnešní článek 3 odst. 8 DSU má složitou historii. Navazuje na svého předchůdce, kterým bylo Ujednání týkající se notifikace, konzultací, řešení sporu a dohledu (1979), přičemž relevantní ustanovení se nacházelo v odst. 5 přílohy nazvané Dohodnutý popis obvyčejové praxe GATT v oblasti řešení sporů. Jako většina ustanovení o řešení sporů má původ ve starší kasuistice. V tomto případě šlo již o velmi starý případ *Uruguayan Recourse to Article XXIII* (1962), kde podle názoru panelu zrušení nebo zmenšení ve smyslu čl. XXIII GATT nevzniká pouze kvůli existenci obchodních opatření; zrušení nebo zmenšení se musí vztahovat k výhodám plynoucím pro smluvní stranu „podle Všeobecné dohody“. Při provádění kompenzačního ustanovení čl. XXIII odst. 2 (o suspendování koncesí) „SMLUVNÍ STRANY by proto potřebovaly vědět, jaké výhody plynoucí z Dohody byly, podle názoru země dovolávající se ustanovení, zrušené nebo zmenšené, a důvody pro tento názor. V případech, kde existuje jasné porušení ustanovení Všeobecné dohody..., žaloba by *prima facie* zakládala případ zrušení nebo zmenšení a *ipso facto*

¹⁷ Text Ujednání (DSU) viz sdělení MZV č. 191/1995 Sb. – příloha.

¹⁸ WTO Appellate Body Reports, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas – Second Recourse to Article 21.5 of the DSU by Ecuador (EC – Bananas III (Article 21.5 – Ecuador II))* adopted 11 December 2008, WT/DS27/AB/RW2/EQU, and Corr.1/ *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas – Recourse to Article 21.5 of the DSU by the United States (EC – Bananas III (Article 21.5 – US))*, adopted 22 December 2008, WT/DS27/AB/RW2/USA and Corr.1, n. 400.

¹⁹ *Ibid.*, § 458: “In the original *EC – Bananas III* dispute, the panel and the Appellate Body relied on the conclusions of the GATT panel in *US – Superfund* to find that proving the absence of actual trade effect is insufficient to rebut the presumption of nullification or impairment under Article 3.8 of the DSU.”

²⁰ Srov. DAVIES, A. op. cit., s. 182–183.

²¹ *EC – Bananas III (Article 21.5 – Ecuador II)*, *EC – Bananas III (Article 21.5 – US)*, § 466.

by vyžadovala posouzení, zda okolnosti jsou dostatečně závažné, aby ospravedlňovaly povolení suspendovat koncese nebo závazky...“²²

Z výše uvedeného vyplývá, že pojem zrušení nebo zmenšení (NOI) má omezený význam v případech, kde jsou namítána porušení GATT (nebo jiných dohod WTO), a to na rozdíl od stížností na újmu v případě neporušení (*non-violation complaints*).

Další vývoj následoval po přijetí Ujednání z roku 1979, kdy se za zásadní rozhodnutí považuje případ *US – Superfund* (1987).²³ V tomto rozhodnutí panel podal výklad článku III GATT (doložka národního zacházení), který chrání očekávání kompetitivního vztahu mezi dováženými a domácími produkty. „Změna v kompetitivním vztahu v rozporu s tímto ustanovením musí proto být považována *ipso facto* za NOI výhod vyplývajících podle Všeobecné dohody.“²⁴ Tím se domněnka prakticky změnila v nevyvratitelnou domněnku.

Pojem zrušení nebo zmenšení (NOI) má však ještě jeden, odlišný význam, který se blíží skutečné obchodní újmě. Nejde jen o žaloby v případě neporušení (čl. 26 DSU), kde se pochopitelně musí prokazovat zrušení nebo zmenšení výhody ve smyslu faktické škody. Kromě toho se s tímto významem operuje ve fázi vykonávacího řízení, tj. při povolování suspendovat koncese nebo jiné závazky. V článku 22 odst. 4 se jasně stanoví, že „úroveň suspenze koncesí nebo jiných závazků, povolená DSB, bude úměrná úrovni zrušení nebo zmenšení výhod“. Dotčený člen WTO také může mít námitky k úrovni navržené suspenze (čl. 22 odst. 6). Konečně podle čl. 22 odst. 7 rozhodce postupující na základě odst. 6 určí, zda je úroveň takové suspenze úměrná úrovni zrušení nebo zmenšení výhod. Presumpce NOI podle článku 3 odst. 8, která se uplatnila v předchozím řízení, zde již neplatí jako důkaz určité úrovně zrušení nebo zmenšení výhod.²⁵ Ve všech těchto případech se pochopitelně musí zkoumat skutečná škoda, resp. reálný obchodní účinek napadených opatření.²⁶

3.2 Výjimky a ochranné klauzule

Dalším implicitním příkladem odpovědnosti za výsledek (bez protiprávního chování) může být problematika tzv. ochranných či únikových klauzulí (*saveguard clauses, clauses de sauvegarde*) ve Všeobecné dohodě. Zdá se totiž možné přirovnat tato ustanovení k okolnostem vylučujícím protiprávnost (články 20 až 27 kodifikačního návrhu Komise pro mezinárodní právo). Neznamená to, že smluvní klauzule (primární normy) by měly být zaměňovány za sekundárními pravidly normované okolnosti vylučující protiprávnost.

Společným aspektem je však to, že jak chování, které je legální výjimkou z obecných pravidel (v tomto případě GATT), tak chování, jehož protiprávnost byla vyloučena dovo-

²² GATT Panel Report, *Uruguayan Recourse to Article XXIII* (adopted 16 November 1962) L/1923, BISD 11S/95.

²³ GATT Panel Report, *United States – Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances (US – Superfund)*, adopted 17 June 1987, L/6175, BISD 34S/136.

²⁴ *US – Superfund*, § 5.1.9.

²⁵ *EC – Bananas III (Article 21.5 – Ecuador II)*, *EC – Bananas III (Article 21.5 – US)*, § 475: „The presumption of NOI in the case of an infringement of a GATT provision as set forth by Article 3.8 of the DSU cannot in and of itself be taken simultaneously as *evidence* proving a particular level of NOI allegedly suffered by a Member requesting authorization to suspend concessions under Article 22 of the DSU at a much later stage of the WTO dispute settlement system.“

²⁶ Srov. DAVIES, A. op. cit., s. 195–202.

láním se některé z okolností vylučujících protiprávnost, může být spojeno s kompenzací vzniklých materiálních škod. Tuto kompenzaci obecně předvídal čl. 35 návrhů článků o odpovědnosti států (1. čtení, 1996), ale ve zmírněné formě výhrady (*without prejudice clause*) je zmíněna i v čl. 27 b) konečné verze návrhu článků (2001): „Dovolání se okolností vylučujících protiprávnost v souladu s touto kapitolou je bez újmy na: ... otázku kompenzace za jakoukoli materiální újmu způsobenou daným chováním.“²⁷

V rámci GATT je to především článek XIX (Nouzová opatření při dovozu některých výrobků), který umožňuje smluvní straně kvůli odvrácení hrozící hospodářské újmy sáhnout k opatřením, jimiž zcela nebo zčásti suspenduje svůj závazek, resp. odvolá či pozmění koncesi, pokud jde o určitý výrobek. Tato smluvní klauzule poněkud připomíná stav nouze podle obecného mezinárodního práva. Stát je oprávněn takové opatření přijmout jen za výjimečné situace, „jestliže se v důsledku nepředvídaného vývoje a účinků závazků, jež smluvní strana převzala podle této Dohody, včetně celních koncesí, některý výrobek dováží na území této smluvní strany v tak zvýšeném množství a za takových podmínek, že to působí nebo hrozí způsobit vážnou újmu domácím výrobcům na tomto území, kteří vyrábějí obdobné nebo přímo soutěžící výrobky“. (čl. XIX odst. 1, písm. a)

Třebaže půjde o legální nouzová opatření (upravená primárními normami), mohou vést ke kompenzacím (ve formě dočasně sjednaných dodatečných koncesí) pro poškozené země, které o to požádají.²⁸

Funkčně obdobná ustanovení jsou obsažena v článku XII (Omezení k ochraně platební bilance) a také v článku XVIII B (pokud jde o rozvojové země). Každá smluvní strana totiž může omezit množství nebo hodnotu dováženého zboží v rozsahu potřebném k tomu, „(i) aby se zabránilo bezprostřední hrozbě vážného poklesu jejích měnových rezerv nebo aby takový pokles byl zastaven, nebo (ii) aby se dosáhlo přiměřené míry zvýšení jejích měnových rezerv, jde-li o smluvní stranu s velmi nízkými měnovými rezervami“.

Taková kvantitativní omezení jsou podrobena dokonce dvojí institucionalizované kontrole, a to jednak ze strany Mezinárodního měnového fondu, jednak ze strany Světové obchodní organizace. Podle čl. XII odst. 4(a) smluvní strana, která takto zavede nová omezení nebo zvýší úroveň dosavadních, musí konzultovat se smluvními stranami GATT „povahy svých potíží v platební bilanci, jiná možná nápravná opatření a možný účinek těchto omezení na hospodářství ostatních smluvních stran“. Shledá-li se při konzultacích, že tato opatření jsou v rozporu s jinými ustanoveními GATT a že je tím poškozen obchod některé smluvní strany, budou v tomto řízení vydána vhodná doporučení. Pokud jim dotyčná smluvní strana v dané lhůtě nevyhoví, může být poškozená strana vůči ní v přiměřeném rozsahu zproštěna závazků vyplývajících z této Dohody.

Specifická úprava odpovědnosti v mezinárodním obchodním systému (GATT/WTO) vykazuje nejen řadu odlišností, ale také přejímá některá pravidla známá z obecného mezinárodního práva. Mezi ně patří zejména požadavek vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků. Toto pravidlo se uplatní zejména při antidumpingovém řízení. Vyplývá z textu článku 15 odst. 3 Antidumpingového kodexu (1979), který byl převzat

²⁷ Report of the ILC, 2001, GAOR, Fifty-sixth session, Supplement No. 10 (A/56/10), s. 209–211. Srov. též ČEPELKA, Č. Náhrada škody způsobené chováním státu za okolností vylučujících protiprávnost tohoto chování. In: Čepelka, Č. – Jílek, D. – Šturma, P. *Mezinárodní odpovědnost*. Brno: MU, 2003, s. 14–20.

²⁸ Viz CARREAU, D. – FLORY, T. – JUILLARD, P. *Droit international économique*. 3e éd., Paris: LGDJ, 1990, s. 137.

do článku 17 odst. 4 Dohody o uplatňování článku VI GATT 1994 (tj. nový Antidumpingový kodex).²⁹ Z tohoto ustanovení totiž plyne, že:

„Pokud se člen, který požádal o konzultace, domnívá, že konzultace podle odstavce 3 neumožnily dospět k vzájemně dohodnutému řešení a příslušné orgány dovážejícího člana přijaly konečné opatření s cílem vybírat konečná antidumpingová cla nebo přijmout cenové závazky, může tento člen záležitost předložit Orgánu pro řešení sporů (DSB). Má-li prozatímní opatření významný účinek a člen, který požádal o konzultace, se domnívá, že opatření bylo učiněno v rozporu s ustanoveními odstavce 1 článku 7, může tento člen tuto záležitost rovněž předložit DSB.“

Z použité formulace („konečné opatření“) je zřejmé, že musí být vyčerpány přinejmenším administrativní opravné prostředky v dovážejícím státu před tím, než se domovský stát vývozce obrátí na Orgán pro řešení sporů. Zatímco z dřívějšího znění Antidumpingového kodexu vyplývala pouze nutnost vyčerpání administrativních opravných prostředků, nová Dohoda ve svém článku 13 členským státům ukládá udržovat soudy a soudní, rozhodčí nebo správní řízení za účelem mimo jiné bezodkladného přezkoumání správních opatření, týkajících se ukládání antidumpingových cel. Nikde však není výslovně stanovena povinnost vyčerpání soudních opravných prostředků. Jde o určitý rozpor mezi dikcí čl. 17 odst. 4 a čl. 13, který umožňuje obejít vnitrostátní soudní přezkoumání a přenést spor na mezinárodní úroveň (tj. před panel).

Tento výklad nachází určitou oporu i v kasuistice vytvářené panely při řešení některých obchodních sporů. Tak například Japonsko zahájilo řízení proti Evropskému společenství před panelem v případě antidumpingu, kde zastupovalo stížnosti japonských exportérů, které byly předtím uplatněny v administrativním řízení před Komisí, ale nebyly předloženy Soudnímu dvoru ES (dnes SDEU).³⁰ V případě *Grey Portland Cement (Mexico v. US)* dokonce panel vyjádřil názor, že článek 15 Antidumpingového kodexu (1979) nepožaduje vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků, ale pouze stanoví, že panelem přezkoumávaná záležitost by měla být založena na faktech uplatněných u první instance ve správním řízení v dovážející zemi. Podle názoru panelu platí, že pokud by takové zásadní omezení práva na využití postupu řešení sporu bylo zamýšleno tvůrci dohody, byli by učinili k tomu výslovné ustanovení.³¹

Je proto namístě si klást otázku, zda právě zde nezačíná vývoj směřující k omezení či vyloučení obvyčejového pravidla vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků v rámci systému řešení sporů uvnitř WTO.³² Vzhledem k tomu, že žádné ustanovení DSU nebo dalších dohod neobsahuje výslovnou podmínku vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků a žádný členský stát WTO se tím nepokusil podmínit přístup k řešení sporů, lze předběžně uzavřít, že v rámci speciálního režimu WTO se toto pravidlo neuplatňuje. To ovšem nevylučuje praktickou využitelnost některých vnitrostátních prostředků podle zvláštních dohod (např. Předběžná opatření vnitrostátních soudů podle dohody TRIPS).³³

²⁹ Text Antidumpingového kodexu viz sdělení MZV č. 191/1995 Sb. – příloha.

³⁰ Viz *EC Anti-dumping Measures Concerning Audiocassettes in Cassettes Originating in Japan*.

³¹ GATT Doc. ADP/82, s. 72, § 5.9. Srov. Kuyper, P. J. The law of GATT as a special field of international law, in: Barnhoorn, L. A. N. M., Wellens, K. C. *Diversity in Secondary Rules and the Unity of International Law*. MNP, The Hague/Boston/London, 1995, s. 235–238.

³² Srov. PETERSMANN, E.-U. op. cit., s. 240–244.

³³ Srov. PETERSMANN, E.-U. op. cit., s. 244.

3.3 Sporná povaha právních následků v systému WTO

Právní povaha následků vyplývajících z institucionalizovaného řešení sporů v rámci WTO je nejednoznačná. Podle některých názorů tím, že orgány WTO (panely a Odvolací orgán) plní též funkce vyšetřovací a smírčí, a že podle čl. 22 odst. 2 Ujednání (DSU) může člen WTO i po výroku orgánů o neslučitelnosti jeho opatření s dohodou vést jednání s jinou stranou sporu s cílem dosáhnout vzájemně přijatelné řešení, nelze hovořit o mezinárodní odpovědnosti.

Mezi silné argumenty patří, že Soudní dvůr EU odmítá vyvodit právní odpovědnost EU z titulu příslušných rozhodnutí Orgánu pro řešení sporů WTO. Tato rozhodnutí podle názoru SDEU usilují o vzájemně vážené zájmy sporných subjektů a poskytují prostor k negociacím mezi nimi. Takto judikoval Soudní dvůr, ač v rozporu s názorem Generálního advokáta (A. Tizzano), ve věci *Van Parys* v roce 2005.³⁴ Soudní dvůr zde v podstatě zopakoval již dříve zastávaný názor, že dohody WTO s ohledem na svou povahu a strukturu v zásadě nejsou mezi normami, ve vztahu k nimž Soudní dvůr kontroluje legalitu aktů orgánů Společenství. Když se Společenství po přijetí rozhodnutí DSB WTO zavázalo dosáhnout souladu s pravidly této organizace a zvláště s čl. I odst. 1 a čl. XIII GATT 1994, nezamýšlelo na sebe vzít zvláštní povinnost v rámci WTO, která by mohla odůvodnit výjimku z nemožnosti dovolávat se pravidel před SD a umožnit tomuto soudu výkon kontroly legality dotčených ustanovení Společenství ve vztahu k těmto pravidlům.

Důvod, pro který Soudní dvůr odmítl přímý účinek rozhodnutí DSB, spočívá v samotné koncepci řešení sporů ve WTO.³⁵ I v případě rozhodnutí DSB konstatujícího neslučitelnost opatření přijatých členem s pravidly WTO, systém řešení sporů uvnitř této organizace vyhrazuje významné místo jednání mezi stranami. Za těchto podmínek by uložení povinností soudním orgánům nepoužít pravidla vnitrostátního práva, která jsou neslučitelná s dohodami WTO, mělo za následek zbavení zákonodárných nebo výkonných orgánů smluvních stran možnosti, nabízené zejména článkem 22 DSU, najít, i když dočasně, řešení, na kterém se dohodnou. Proto se hospodářský subjekt nemůže před soudem členského státu EU dovolávat toho, že právní úprava Společenství je neslučitelná s některými pravidly WTO, a to i tehdy, pokud DSB prohlásil tuto úpravu za neslučitelnou s těmito pravidly.

Podobným způsobem rozhodl o několik let později SDEU ve věci *FIAMM*.³⁶ Podle tohoto rozsudku stejně jako hmotněprávní pravidla, která obsahují dohody WTO, ani doporučení nebo rozhodnutí DSB konstatující nedodržení uvedených hmotněprávních pravidel nejsou takové povahy, aby založily pro jednotlivce právo dovolávat se jich před soudem Společenství, ať již se tento přezkum provádí v rámci sporů o neplatnost, nebo pro účely rozhodování o žalobách na náhradu škody. Navíc povaha dohod WTO, jakož i reciprocita a flexibilita, které jsou pro ně charakteristické, jsou stejné i po přijetí takového rozhodnutí nebo doporučení. Orgány Společenství si ponechávají prostor pro uvá-

³⁴ ESD, věc C-377/02, *Léon Van Parys v. Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB)*, rozsudek velkého senátu z 1. 3. 2005.

³⁵ Srov. ROZEHNALOVÁ, N. a kol. *Právo Světové obchodní organizace a další kapitoly z mezinárodního ekonomického práva*. Brno: MU, 2010, s. 119; MYŠÁKOVÁ, P. – VALDHANS, J. K právním aspektům Světové obchodní organizace ve vztahu k ES. *Obchodní právo*. č. 12, 2008, s. 2–11.

³⁶ SDEU, spojené věci C-120/06 P a C-121/06 P, *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) a další v. Rada EU a Komise ES*, rozsudek z 9. 9. 2008.

žení a jednání vůči svým obchodním partnerům za účelem přijetí opatření k provedení tohoto rozhodnutí nebo doporučení. SD pak dochází k vyloučení mimosmluvní odpovědnosti Společenství za legální výkon jeho činnosti spadající do legislativní oblasti (jde ovšem o odpovědnost podle práva EU).

Při bližším pohledu na tuto argumentaci je ovšem zřejmé, že vypovídá více o fungování EU a jejího právního řádu než o tom, zda se v rámci systému řešení sporů WTO uplatní nějaká forma mezinárodní odpovědnosti. Především, citovaná judikatura SDEU (dříve ESD) se týká vyloučení přímého účinku jak dohod WTO (v tom se navazuje na dřívější postoj ke GATT), tak i rozhodnutí Orgánu pro řešení sporů WTO. Jinak řečeno, jde spíše o vztah mezinárodního práva (subsystému práva WTO) a práva EU. Dále, v prvním rozsudku šlo toliko o předběžnou otázku týkající neslučitelnosti právní úpravy EU s pravidly WTO. Až rozsudek *FIAMM* se dotkl mimosmluvní odpovědnosti Společenství (dnes EU), což je ovšem také otázka upravená právem EU. Konečně, citované případy reflektují nikoli vztah mezi speciální úpravou WTO a obecnou úpravou odpovědnosti v mezinárodním právu, ale mezi dvěma silnými speciálními režimy (právo WTO a právo EU), který by se dal *cum grano salis* označit jako „uzavřený vs. uzavřenější“.³⁷

Přes tyto výhrady však lze z této judikatury převzít některé poznatky, které potvrzují velmi specifický charakter právních následků porušení a jiných zmenšení výhod podle dohod WTO. Patrně nejde o pouhou aplikaci odpovědnosti státu (*responsibility*), jak ji známe z obecného mezinárodního práva, protože ta se aktivuje automaticky (*ex lege*) na základě mezinárodně protiprávního chování. Stejně tak režim WTO nepřebírá standardní reparační obsah právních následků (restituce, kompenzace a satisfakce),³⁸ avšak ani nevyklučuje některé z nich. Ovšem pojem kompenzace (*mutually acceptable compensation*) v právu WTO neodpovídá tomuto pojmu podle obecných pravidel o odpovědnosti států. Přesněji je tedy hovořit o speciálním smluvním režimu odpovědnosti, kde hlavním cílem je obnovení souladu s pravidly WTO, ale vyrovnání (kompenzace) může být založeno mezi členy WTO (*ex contractu*).

Na druhé straně dohody WTO neobsahují žádnou výslovnou derogaci obecných pravidel o odpovědnosti států. Nelze proto vyloučit alespoň minimální aplikovatelnost těchto pravidel.³⁹ Existují dokonce i některá rozhodnutí panelů a Odvolacího orgánu WTO potvrzující vliv obecných principů odpovědnosti.

V několika případech se panely odvolaly v otázce přičitatelnosti určitého chování členům WTO na pravidla kodifikovaná v návrhu článků o odpovědnosti států⁴⁰ nebo obecně na obyčejové zásady mezinárodního práva.⁴¹ Podobně tomu bylo ve zprávě panelu potvrzené Odvolacím orgánem ve věci *Canada – Dairy*.⁴²

³⁷ K tendenci výlučné povahy práva EU srov. např. LIČKOVÁ, M. *European Exceptionalism in International Law. European Journal of International Law*. Vol. 19, 2008, No. 3, s. 463–490.

³⁸ Srov. PETERSMANN, E.-U. *op. cit.*, s. 139–140.

³⁹ Srov. GOMULA, J. *Responsibility and the World Trade Organization*. In: Crawford, J. – Pellet, A. – Olleson, S. *The Law of International Responsibility*. Oxford University Press, 2010, s. 792–793.

⁴⁰ Korea – Measures Affecting Government Procurement (WT/DS163), panel report on 19 June 2000, § 6.5.

⁴¹ United States – Measures Affecting Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services (WT/DS285), panel report adopted on 10 November 2004, § 6.128.

⁴² Canada – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products (WT/DS103, DS113), AB and panel reports adopted on 27 October 1999.

Rozhodovací praxe se však neomezuje jen na otázky přičitatelnosti. Jinou oblastí pro subsidiární aplikaci obecných pravidel je úprava protiopatření. Ve věci *US-Line Pipe Safeguards* Odvolací orgán se odvolal na čl. 51 návrhu článků ILC a připomněl, že „pravidla obecného mezinárodního práva o odpovědnosti států vyžadují, aby protiopatření v reakci na porušení států jejich mezinárodních závazků byla proporcionální takovým porušením“.⁴³

Vztah mezi odpovědnostními pravidly a speciální úpravou práva WTO je velmi složitý, nejednoznačný a zřejmě dosud neusazený. Přes značné odlišnosti a velkou soběstačnost pravidel WTO však nelze potvrdit jejich úplnou izolovanost od obecného mezinárodního práva, včetně jeho pravidel o odpovědnosti.

4. ODPOVĚDNOST A EKONOMICKÉ SANKCE MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍ

V současném mezinárodním ekonomickém právu (stejně jako v mezinárodním právu obecně) roste význam mezinárodních organizací. Vztahy, do kterých se plně nebo zčásti (vedle států) zapojují mezinárodní organizace, jsou stále komplexnější. S tím se zvyšuje i role odpovědnosti mezinárodních organizací a odpovědnosti států v souvislosti s chováním mezinárodní organizace. V hospodářské oblasti mají zvláštní význam protiopatření nebo sankce mezinárodních organizací.

Oproti odpovědnosti států nejsou pravidla odpovědnosti mezinárodních organizací tolik ustálená; chybí zde totiž podobně bohatá praxe a soudní judikatura. Přesto v posledních desetiletích pomalu přibývá i relevantní praxe.

Zvýšený zájem o problematiku vedl ke kodifikaci pravidel v podobě návrhu článků o odpovědnosti mezinárodních organizací, který přijala Komise pro mezinárodní právo v roce 2011.⁴⁴ Na rozdíl od odpovědnosti států se ovšem přece jen tyto články jeví více jako příspěvek k progresivnímu rozvoji mezinárodního práva než jako pouhá kodifikace obyčejových pravidel.

Jako ještě problematičtější než samotná odpovědnost mezinárodních organizací a jejich členských států se však jeví uplatňování protiopatření či sankcí. V návrhu Komise pro mezinárodní právo se této problematice týká čl. 22 v kontextu kapitoly věnované okolnostem vylučujícím protiprávnost a dále v kapitole II Čtvrté části článků o odpovědnosti mezinárodních organizací (čl. 51 až 57).

Podle čl. 22 je pouze vyloučena protiprávnost opatření přijatých mezinárodní organizací proti státu nebo jiné mezinárodní organizaci, která jsou v souladu materiálními a procesními podmínkami mezinárodního práva, včetně podmínek stanovených dále v kapitole II Čtvrté části návrhu článků. Kromě toho ale organizace nemůže přijmout protiopatření proti členskému státu, ledaže protiopatření nejsou neslučitelná s pravidly organizace a nejsou k dispozici žádné jiné vhodné prostředky, jak si vynutit dodržení závazků odpovědného státu nebo mezinárodní organizace (čl. 22 odst. 2).

⁴³ United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea (WT/DS202), AB and panel report adopted on 8 March 2002, AB report, § 259.

⁴⁴ Report of the ILC, 2011, GAOR, Sixty-sixth session, Supplement No. 10 (A/66/10), s. 52 an.

Podle komentáře Komise k tomuto článku „sankce, které může být organizace oprávněná přijmout vůči svým členům podle svých pravidel, jsou *per se* legální opatření a nemohou být připodobňovány k protiopatřením“.⁴⁵ Pravidla organizace mohou omezit nebo zakázat protiopatření proti členům. Čl. 22 odst. 2 stanoví obecně zbytkové pravidlo, které podmiňuje uplatnění protiopatření řadou podmínek, včetně subsidiární povahy těchto protiopatření vzhledem k jiným vhodným prostředkům, tj. včetně prostředků řešení sporů. Naproti tomu odst. 3 se speciálně zabývá protiopatřeními mezinárodní organizace proti členskému státu, která reagují na porušení mezinárodního závazku podle pravidel organizace. V tomto případě jsou protiopatření dovolena pouze tehdy, jestliže tak stanoví pravidla této organizace. Ta pak mohou upravit i nezbytné podmínky. Zde jsou rozhodující speciální pravidla mezinárodní organizace, takže se neuplatní pravidla obecného mezinárodního práva.

Podobným způsobem řeší čl. 52 opačnou situaci, kdy poškozený členský stát (nebo event. mezinárodní organizace) uplatňuje protiopatření proti mezinárodní organizaci. Členský stát nemůže přijmout protiopatření proti organizaci, ledaže protiopatření nejsou neslučitelná s pravidly organizace a nejsou k dispozici žádné jiné vhodné prostředky, jak si vynutit dodržení závazků odpovědné mezinárodní organizace (odst. 1). Navíc členský stát nemůže přijmout protiopatření proti organizaci jako reakci na porušení mezinárodního závazku podle pravidel této organizace, ledaže to umožňují tato pravidla (odst. 2).⁴⁶

Jak je zřejmé, existuje rozdíl mezi protiopatřeními proti mezinárodní organizaci ze strany státu nebo jiné organizace obecně, která jsou povolena za podmínek čl. 51, a protiopatřeními ze strany členského státu, která jsou zakázána či limitována ve smyslu čl. 52.

V prvním případě čl. 51 pouze požaduje kromě obecných náležitostí, aby protiopatření byla omezena na dočasné neprovádění mezinárodních závazků, a byla prováděna způsobem, který umožní obnovit jejich provádění, a způsobem, který pokud možno omezí jejich účinky na výkon funkcí odpovědné mezinárodní organizace.⁴⁷

I když je praxe protiopatření přijímaných proti mezinárodním organizacím velmi chudá, lze zmínit případ *US – Import Measures on Certain Products from the European Communities*, kdy panel WTO posuzoval suspendování koncesí, které byly povolené DSB proti Evropským společenstvím. Panel poznamenal, že „podle mezinárodního práva tyto typy protiopatření nyní podléhají takovým podmínkám, jaké identifikovala Komise pro mezinárodní právo ve své práci na odpovědnosti států (proporционаlita, ...). Avšak v WTO jsou protiopatření, odvetná opatření a represálie (*countermeasures, retaliations and reprisals*) přísně regulované a mohou se uskutečnit pouze v rámci WTO/DSU.“⁴⁸

Vzhledem k přísnému smluvnímu režimu je sporné, zda opatření přijímaná v rámci systému řešení sporů WTO představují protiopatření nebo legální opatření (sankce) povolené mezinárodní organizací. Vzhledem k jejich individuální povaze (člen WTO je navrhuje, DSB pouze schvaluje) je lze spíše považovat za zvláštní formu protiopatření.⁴⁹

⁴⁵ Viz Report of the ILC op. cit., s. 115, § 3.

⁴⁶ Viz Report of the ILC op. cit., s. 151.

⁴⁷ Viz Report of the ILC op. cit., s. 149.

⁴⁸ *United States – Import Measures on Certain Products from the European Communities*, WT/DS165/R, 17 July 2000, § 6.23, n. 100.

⁴⁹ K tomu srov. LESAFFRE, H. *Le règlement des différends au sein de l'OMC et le droit de la responsabilité internationale*. Paris: LGDJ, 2007, s. 454–461.

Daleko striktnější je úprava pravidel některých mezinárodních organizací, které nedovolují členským státům protiopatření proti organizaci (popř. ani mezi sebou navzájem), a to vzhledem k existenci obligatorního soudního mechanismu. Typickým příkladem je EU (dříve Evropská společenství), kde Soudní dvůr konstatoval, že „základní koncept Smlouvy [EHS] stanoví požadavek, že členské státy nesmějí brát právo do svých vlastních rukou. Proto skutečnost, že Rada nesplnila své povinnosti, nemůže osvobodit žalované od provádění jejich povinností.“⁵⁰

Ve světle čl. 22 odst. 2 a 3 a čl. 52 odst. 3 lze tedy uzavřít, že ve vztazích mezi členskými státy a mezinárodními ekonomickými organizacemi se neuplatní obecná úprava protiopatření, protože případná protiopatření nebo sankce musí být dovolené podle pravidel organizace.

5. ZÁVĚR

V oblasti mezinárodního ekonomického práva existuje diferencovaná úprava odpovědnosti. Tam, kde je úprava založena na mnohostranných smluvních režimech (zejména WTO), obecná pravidla odpovědnosti států byla nahrazena speciálními smluvními pravidly. Je pro ně typických několik aspektů, a to (1) důraz na obnovení porušených výhod spíše než na ochranu formální legality, (2) řešení újmy způsobené bez porušení pravidel některé dohody, ale také újmy vzniklé v důsledku porušení některé dohody WTO (tj. následky nezakázaného i zakázaného chování), (3) propojení pravidel odpovědnosti s přímým donucením a řešením sporů, (4) institucionalizovaný systém řešení sporů vylučuje nebo alespoň omezuje jednostranná opatření (protiopatření) ze strany států. Vzhledem k ucelené úpravě, velkým odlišnostem od obecné úpravy mezinárodní odpovědnosti a menší četnosti odkazů na obecná pravidla lze hovořit o právu WTO jako o silnější formě speciálního režimu.

V této oblasti hrají významnou roli mezinárodní organizace, včetně úpravy jejich odpovědnosti a protiopatření. I zde obecná pravidla odpovědnosti odkazují na pravidla mezinárodní organizace. Uplatňování protiopatření mezi členskými státy a organizací a *vice versa* je možné pouze tehdy, když to umožňují pravidla organizace. Ze strany mezinárodních organizací se nejedná o klasická protiopatření, ale o legální opatření (sankce) dovolená podle pravidel organizace.

Článek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i., RVO: 68378122.

prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

⁵⁰ Rozsudek z 13. 11. 1964, Commission of the European Economic Community v. Grand Duchy of Luxembourg and Kingdom of Belgium, Joint cases 90/63 and 91/63, ECJ Reports, 1964, s. 1201.

Pavel Šturma

Special Treaty Regimes on Responsibility and Sanctions in International Economic Law

***Abstract:** In international economic law there is a differentiated regulation of responsibility and liability for damage. In the areas where the regulation stems from multilateral treaty regimes, such as WTO, general rules on State responsibility have been derogated from by special treaty rules. They are characterized by several features: (1) focus on restoration of advantages impaired rather than on protection of the formal legality; (2) settlement of losses suffered in no violation cases as well in cases of violation of certain WTO covered agreement (i.e. consequences of non-prohibited and unlawful acts); (3) links between rules on responsibility, sanctions and dispute settlement; and (4) the institutionalized system of dispute settlement excluding or limiting unilateral countermeasures by States. In this branch of law the important role is played by international organizations, including their own rules on responsibility and sanctions. Even general rules on responsibility refer to the rules of international organization. The implementation of countermeasures between Member States and an organization is only possible where provided in the rules of the organization. The measures applied by organizations against Member States are not classical countermeasures but rather lawful measures (sanctions) allowed according to rules of the organization.*

***Key words:** international economic law, state responsibility, responsibility of international organizations, sanctions, WTO*