

DISKUSE

Luboš Tichý – Miloš Kocí

**EFFET UTILE V PRÁVU EU
(KRITICKÁ SKICA)**

Abstrakt: Pojem *effet utile* se v poslední době dostal do módy, a to nejen v české právní literatuře, ale zejména též v zahraničí. Hlavním důvodem je, že *effet utile* prostupuje celým právem EU, když se nevyskytuje pouze v *case law* SDEU, ale též v sekundárním právu, zejména v preambulích nařízení a směrnic, a v neposlední řadě též v rozhodnutích Komise. Je tak nanejvýš relevantní pokusit se o vysvětlení tohoto pojmu popisem jeho vzniku a vývoje, jakož i analýzou jeho obsahu a funkce. K čemu slouží pojem *effet utile*? Jedná se o princip evropského práva, výkladovou metodu či svého druhu uměle vytvořenou klauzuli, která umožňuje SDEU prosazovat jeho účely? Jaké jsou podmínky aplikace *effet utile* a jaké jsou její následky? Je tento pojem v rozhodovací praxi SDEU používán i tehdy, když to v daném rozhodnutí není explicitně zmíněno? Lze případy jeho použití typizovat podle určitých kritérií? To vše jsou otázky, na něž se autoři tohoto článku pokusili najít odpovědi. Lze shrnout, že *effet utile* je specifickou výkladovou metodou, jež je podmíněna mimo jiné právně politickými poměry v systémech uznávajících princip právního státu. *Effet utile* slouží ke zdůraznění určitého aspektu právní normy za účelem její aplikace ve smyslu tohoto aspektu a vychází tedy z teleologické metody výkladu, mnohdy při řešení konfliktu základních zájmů a principů, avšak vždy v rámci té fundamentální zásady, v jejímž smyslu je použit, a za současného respektování ostatních právních zásad, jež s jeho použitím nejsou v rozporu.

Klíčová slova: *effet utile*, základní právní principy, metody interpretace, právo EU, konflikt právních zásad

1. NÁČRT PROBLEMATIKY

1.1 Úvod

Pojem *effet utile* se v poslední době dostal v české literatuře do módy, a to nejen v české právní literatuře. O tom svědčí např. i sborník, jehož početné příspěvky se soustředí právě na tento fenomén.¹ Příspěvky tohoto druhu lze jen vítat, i když jejich vztah k *effet utile* je mnohdy problematický a svědčí spíše o jeho povrchním chápání, když je mimo jiné velkou většinou autorů pojímán jako synonymum teleologického výkladu. Tím ovšem dochází k určitému zmatení pojmů, jak lze ilustrovat na příspěvcích v jiném sborníku.²

I z tohoto důvodu je třeba se *effet utile* zabývat. Je totiž nanejvýš relevantní pokusit se o vysvětlení tohoto pojmu popisem jeho vzniku a vývoje, jakož i analýzou jeho obsahu a funkce. I s ohledem na rozsah příspěvku to však činíme pouze v určitém omezeném prostoru a koncentrujeme se především na otázku fungování *effet utile* v praxi Soudního dvora EU.

¹ TICHÝ, L. – POTACS, M. – DUMBROVSKÝ, T. *Effet utile*. Praha: Centrum právní komparatistiky PF UK, 2014.

² ZOUFALÝ, V. (ed.). *XX. Karlovarské právnícké dny, Monografie „effet utile“*. Praha: Leges, 2012.

1.2 Předmět příspěvku

Především je třeba zdůraznit, že se *effet utile* oproti převládajícímu mínění nevyskytuje pouze v *case law* SDEU, ale též v sekundárním právu, zejména v preambulích nařízení a směrnic, ale i v rozhodnutích Komise.³

V rámci tohoto příspěvku se však budeme zabývat pouze jeho používáním v judikatuře SDEU a v souvislosti s tím si je možné položit několik otázek:

- a) K čemu slouží pojem *effet utile*? Jedná se o princip evropského práva, výkladovou metodu či svého druhu uměle vytvořenou klauzuli, která umožňuje SDEU prosazovat jeho účely?
- b) Jaké jsou podmínky aplikace *effet utile* a jaké jsou její následky? Je tento pojem v rozhodovací praxi SDEU používán i tehdy, když to v daném rozhodnutí není explicitně zmíněno? Lze případy jeho použití typizovat podle určitých kritérií?

V následujícím výkladu nejdříve podáme vlastní pohled na pojem a fungování *effet utile*, abychom se následně mohli podrobně zabývat výše uvedenými otázkami, jež jsou pro vlastní předmět tohoto referátu klíčové. Pokusíme se zjistit, jaká je funkce *effet utile* v právu EU a zda lze identifikovat nějaké rozdíly při jeho použití v evropském právu soukromém a veřejném.

1.3 Pojem *effet utile*

Výchozím bodem tohoto pojednání je rozsudek SDEU ve věci *Manfredi*,⁴ jenž znamenal průlom v právu odpovědnosti za škodu. Jeho význam spočívá v tom, že cílů práva hospodářské soutěže lze dosahovat nejen (dosud v Evropě převládajícím) administrativním vymáháním, nýbrž (jak je běžné v USA) i soukromoprávními prostředky. Podle tohoto rozsudku mají národní soudy za úkol chránit práva občanů, přičemž konkrétní charakter nástrojů této ochrany je při neexistenci unijní úpravy věcí národního práva daného členského státu. Takový postup však nesmí znemožňovat nebo nepřiměřeně zatěžovat výkon práv poskytovaných unijním právním pořádkem (zásada efektivity). V tomto smyslu tedy zásada efektivity musí zajistit přednost a účinnost hmotného unijního práva. Tato zásada primárně představuje právní závazek členských států k rovnoměrnému a účinnému prosazování unijního práva (čl. 4 odst. 3 SEU) a je tak nezbytnou součástí řešení vztahu mezi unijním právem a národními právními řády členských států.

Vedle tohoto pojmu je v unijním právu též znám pojem *effet utile*, jenž je tradován jako obecná výkladová metoda, která je údajně blízká teleologické výkladové metodě,

³ Viz např. směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/25/ES ze dne 21. dubna 2004 o nabídkách převzetí (odst. 18 preambule), směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/14/ES ze dne 11. března 2002, kterou se stanoví obecný rámec pro informování zaměstnanců a projednávání se zaměstnanci v Evropském společenství (čl. 1 odst. 2), nařízení Rady (EHS) č. 4064/89 ze dne 21. prosince 1989 o kontrole spojování podniků (čl. 7 odst. 2), nařízení Komise (ES) č. 2659/2000 ze dne 29. listopadu 2000 o použití čl. 81 odst. 3 Smlouvy na kategorie dohod o výzkumu a vývoji (odst. 23 preambule) nebo rozhodnutí Komise 2012/485/EU ze dne 25. dubna 2012 o státní podpoře SA.25051 (C 19/10) (ex NN 23/10), kterou Německo poskytlo ve prospěch účelového sdružení Zweckverband Tierkörperbeseitigung v Porýní-Falci, v Sársku a v okresech Rheingau-Taunus a Limburg-Weilburg (oznámeno pod číslem C(2012) 2557).

⁴ Spojené věci C-295/04 až C-298/04 [2006] *Vincenzo Manfredi a ostatní v. Lloyd Adriatico Assicurazioni*, marg. č. 62.

respektive je dokonce její součástí.⁵ Poprvé byl tento pojem zřejmě použit v rozsudku ve věci *Grad*,⁶ termín praktická účinnost pak byl použit dokonce již ve věci *Nebe*.⁷

Potacs v souvislosti s využíváním *effet utile* upozorňuje na splývání teleologické, historické a jiných výkladových metod při praktické interpretaci a aplikaci právní normy,⁸ čímž dospívá k jejich značné relativizaci. Jeho flexibilní přístup, připomínající základní přístup Wilburgův („*bewegliches System*“),⁹ však v sobě nese, ať je jakkoliv atraktivní, riziko zneužití, když svojí „bezbřehostí“ připouští volný výklad práva. Těto zásadní kritice lze ovšem čelit tím, že i tato flexibilita se připouští jen v určitých hranicích, jež jsou delimitovány základními právními principy (viz dále).

Pojem *effet utile* se v jednotlivých úředních jazycích EU vyskytuje v několika rozdílných terminologických formách. Tak např. v němčině soud používá výrazů *praktische Wirksamkeit*, *volle Wirkung* a dalších¹⁰ a obdobně je tomu dokonce i ve francouzštině,¹¹ která je „mateřským jazykem“ tohoto pojmu, a samozřejmě i v angličtině.¹² V češtině lze alternativně hovořit např. o „plném účinku“, „plné účinnosti“ či „neomezené aplikovatelnosti právní normy“.

SDEU však dosud přesný obsah tohoto pojmu nevymezil, a to vzdor skutečnosti, že tento pojem používá relativně velmi často a od samotných počátků své rozhodovací činnosti. Kromě tohoto důvodu je často předmětem značné kritiky ze strany právní

⁵ POTACS, M. Effet utile als Auslegungsgrundsatz. *EurR.* 2009, Nr. 4, s. 469. S teleologickou metodou výkladu je *effet utile* ztotožňován nejen vulgárním výkladem (viz pozn. 2), nýbrž např. i F. Rüfflerem (viz RÜFFLER, F. – TOLD, J. *Effet utile* in Corporate Law beyond the European Union. In: L. Tichý – M. Potacs – T. Dumbrovský. *Effet utile*. Praha: Centrum právní komparatistiky PF UK, 2014, s. 130). I v recentní právní literatuře jsou činěny pokusy definovat tento pojem zejména v rámci práva EU. Potacs spatřuje v *effet utile* prvek flexibility, jenž dává soudci prostor k tomu, aby mohl zdůraznit relevantní obsah právní normy. Rozeznává proto tento pojem v užším a širším smyslu, nikoliv však jen to. Rebhahn zase akcentuje míru intenzity, s jakou se tento výkladový nástroj k výše uvedenému zvyraznění obsahu právní normy používá (viz REBHAWN, R. *Effet Utile – Towards a General Principle of Law?* In: L. Tichý – M. Potacs – T. Dumbrovský. *Effet utile*. Praha: Centrum právní komparatistiky PF UK, 2014, s. 164).

⁶ Viz C-9/70 [1970] *Grad v. Finanzamt Traunstein*.

⁷ Viz C-24/69 [1970] *Nebe v. Komise*.

⁸ Viz POTACS, M. – MAYER, C. Effet utile as a Method of Interpretation. In: L. Tichý – M. Potacs – T. Dumbrovský. *Effet utile*. Praha: Centrum právní komparatistiky PF UK, 2014, s. 22.

⁹ WILBURG, W. *Entwicklung eines beweglichen Systems im bürgerlichen Recht*. Graz: Kienreich, 1950.

¹⁰ Viz příklady u STREINZ, R. Der „Effet utile“ in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften. In: O. Due – M. Lutter – J. Schwarze (eds). *Festschrift für Ulrich Everling*. Sv. II., Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 1495 a SEYR, S. *Der Effet utile in der Rechtsprechung des EuGH*. Berlin: Duncker & Humblot, 2008, s. 28. Viz též rozsudky C-162/09 [2010] *Secretary of State for Work and Pensions v. Taouss Lassal* nebo 187/87 [1988] *Saarland a ostatní v. Minister for Industry, Post and Telecommunications and Tourism a ostatní* („*praktische Wirksamkeit*“), dále C-158/91 [1993] *Ministere Public and Direction du Travail et de l'Emploi v. Jean-Claude Levy* nebo C-409/06 [2010] *Winner Wetten GmbH v. Bürgermeisterin der Stadt Berghheim* („*volle Wirkung*“) či konečně C-286/90 [1992] *Anklagemyndigheden v. Peter Michael Poulsen a Diva Navigation Corp.* („*größtmögliche Wirkung*“).

¹¹ Sám SDEU pro pojem *effet utile* ve francouzštině používá následující alternativní označení: „*pleine efficacité*“ ve věci 12/76 [1976] *Industrie Tessili Italiana Como v. Dunlop AG*, „*plein effectivité*“ ve spojených věcech C-397/01-403/01 [2004] *Bernhard Pfeiffer a ostatní v. Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, „*plein effet*“ ve věci C-118/00 [2001] *Gervais Larys v. Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTD)*, „*complet effet*“ ve věci C-165/82 [1983] *Komise Evropských společenství v. Spojené království Velké Británie a Severního Irsko* nebo „*être efficace et utile*“ ve věci C-350/96 [1998] *Clean Car Auto Services v. Landeshauptmann Von Wien (Austria)*.

¹² V angličtině SDEU *effet utile* někdy opisuje výrazy „*completely effective*“, „*fully effective*“, „*truly effective*“, „*no restriction on the applicability*“ nebo „*full effectiveness*“ (viz k tomu judikatura uvedená v pozn. 11 výše).

nauky¹³ i proto, že je jeho použití odůvodněno jen velmi stručně. *Effet utile* tedy představuje nedostatečně odůvodněný nástroj s vágním pojmovým obsahem. Tato jeho „temná stránka“ je spolu s pokračující diskusí vedenou v odborné literatuře dostatečným důvodem pro to, abychom se tímto pojmem zabývali. Přitom podotýkám, že ve vztahu k *effet utile* nebylo ani v odborné literatuře doposud dosaženo jednotného názoru, což dokládá, že jsou snahy o jeho pochopení stále aktuální a potřebné.¹⁴

To lze demonstrovat i na příkladu nevyjasněného vztahu mezi *effet utile* a principem efektivity.

2. STRUČNÁ ANALÝZA

2.1 *Effet utile* a princip efektivity

Princip efektivity a pojem *effet utile* se relativně často zaměňují, o čemž svědčí i jejich používání ve standardní literatuře.¹⁵ V odborném diskurzu se vyskytuje i názor, že zásada efektivity je vlastně určitou podkategorií nadřazeného principu praktické účinnosti (*effet utile*), jež je třeba označit za zásadu účinnosti v širokém smyslu slova.¹⁶

Podle našeho mínění však jde o dva pojmy, jež se svým významem překrývají, aniž by ovšem platilo, že by jeden byl podřízen tomu druhému nebo byl jeho součástí. Jejich vzájemná rozdílnost mimo jiné vyplývá již z toho, že zatímco *effet utile* byl vytvořen judikaturou SDEU, tak zásada efektivity byla před Lisabonskou smlouvou odvozována z čl. 10 SES, respektive 4 odst. 3 SEU, a po vstupu Lisabonské smlouvy byla zakotvena v čl. 19 odst. 1 a 2 SEU. Princip efektivity je tak vlastně kodifikován v psaném primárním právu EU, zatímco existence a užitečnost *effet utile* musely být ze strany SDEU dovozovány a zvláště odůvodňovány.

Princip efektivity dále vyžaduje to, aby zvláštnosti obsažené v právu jednotlivých členských států neohrožovaly účinnost unijního práva.¹⁷ Zejména pak nesmějí „prakticky znemožňovat“ vytváření stavu vyžadovaného unijním právem.¹⁸

2.2 *Effet utile* a účinná právní ochrana

Konečně je ještě třeba od *effet utile* odlišit pojem účinné právní ochrany. Tato zásada je obsažena již v Listině (čl. 47) a po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost je zakotvena též v čl. 19 SEU. Konkrétně je jejím účelem zabezpečení vymahatelnosti subjektivních

¹³ Kritéria použití *effet utile* jsou nejasná a absenci záchytných bodů nelze kompenzovat použitím *effet utile* (VON DANWITZ, T. Zur Entwicklung der gemeinschaftlichen Staatshaftung. JZ. 1994, Nr. 49, s. 335 nn.).

¹⁴ Viz 2.1.

¹⁵ BIEBER, R. – EPINEY, A. – HAAG, M. *Die Europäische Union*. 9. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 2011, s. 231 a 244.

¹⁶ OPPERMANN, T. – CLASSEN, C. D. – NETTESHEIM, M. *Europarecht*. 5. Aufl. Mnichov: C. H. Beck, 2011, s. 147, marg. č. 178.

¹⁷ Tato zásada neimplikuje, že by byla nepřipustná každá národní úprava, která omezuje použití práva EU. Podstatné je, že takový předpis činí účinnost práva nemožnou (viz pojem nemožnosti). Při použití *effet utile* jako možného nástroje pro řešení tohoto problému je třeba se rozhodnout mezi autonomií rozvoje práva členského státu a zájmem Evropské unie na efektivním právním řádu (viz SEYR, S. *Der Effet utile in der Rechtsprechung des EuGH*, s. 155).

¹⁸ Viz spojené věci C-205/82 až C-215/82 [1983] *Deutsche Milkkontor GmbH v. Německo*.

práv justičním či administrativním systémem, což znamená, že se minimálně v tomto ohledu oba pojmy značně liší, ačkoliv je SDEU uvádí při dosahování svých účelů¹⁹ paralelně či *promiscue*. Jak navíc bylo naznačeno výše, dokonce i v literatuře existují názory, dle nichž dochází k významnému sblížení²⁰ obou těchto pojmů a dokonce též k vzájemnému prorůstání zásady efektivity zahrnující i *effet utile* se zásadou účinné právní ochrany.²¹

V této souvislosti se klade krucióální otázka vztahu *effet utile*, jenž bývá někdy považován i za obecný právní princip,²² k jiným právním principům. Potacs se domnívá, že *effet utile* nemůže zasahovat (tj. nemůže být aplikován) v případech, kdy proti sobě stojí základní právní principy, respektive tento rozpor základních principů řešit.²³ To nepokládáme za správné. Posláním *effet utile* je totiž umožnit výklad právní normy v zájmu působení relevantního právního principu (v tomto ohledu je třeba vždy v závislosti na účelu právní normy rozhodnout, jakému principu má právní norma sloužit) a tímto způsobem vlastně střet principů vyřešit. Proto je třeba dát za pravdu Rothovi, jenž si nutnost této funkce *effet utile* uvědomuje, když tvrdí, že *effet utile* může působit proti principu právní jistoty.²⁴ Účelem *effet utile* je totiž řešit konflikt právních principů prolomením určité ustálené praxe, která se ovšem v určitém zlomovém období již jeví jako neúnosná. Tak SDEU ke svým průlomovým rozhodnutím často dospívá právě za použití *effet utile*.

2.3 *Effet utile* a teleologický výklad

V tomto příspěvku vycházíme z toho, že je *effet utile* výkladovým, respektive aplikačním nástrojem unijního práva. Od teleologické interpretace se odlišuje poněkud odlišným přístupem k cíli právní normy nebo jiného interpretovaného aplikovaného ustanovení, jež je u *effet utile* mnohem výraznější a přímočařejší.²⁵ Rozdíl mezi nimi tedy spočívá zejména v důrazu na uskutečnění tohoto cíle, k němuž – jak ještě uvidíme a dokážeme – ovšem může sloužit i další nástroj, jako např. vytvoření určitého specifického institutu, případ obcházení práva (*in fraudem legis*) či dokonce protiprávní aplikace (*contra legem*).

Effet utile primárně není používán k překlenutí mezer v zákoně či v právní normě. I tomuto cíli však za jistých okolností může sloužit a jeho specifikum při tom je, že dokáže překlenout i záměrnou mezeru v právní normě či systému práva, jestliže se názor

¹⁹ STREINZ, R. Der „Effet utile“ in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, s. 1491 (viz též C-68/95 [1996] *T. Port v. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*).

²⁰ Viz HEINZE, C. Effektivitätsgrundsatz. In: J. Basedow – K. J. Hopt – R. Zimmermann (eds). *Handwörterbuch des europäischen Privatrechts*. Sv. I. Tübingen: Mohr Siebeck, 2009, s. 339.

²¹ K určitému sblížení těchto instrumentů dochází v případech, kdy jsou právní zájmy na ochraně jednotlivce a na prosazení unijního práva prostřednictvím EU souběžné (spojené věci C-143/88 a C-92/89 [1993] *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG v. Hauptzollamt Itzehoe a Zuckerfabrik Soest GmbH v. Hauptzollamt Paderborn* a C-465/93 [1995] *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH a ostatní v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*).

²² REBHACH, R. *Effet Utile – Towards a General Principle of Law?*, s. 158–161.

²³ POTACS, M. – MAYER, C. *Effet utile as a Method of Interpretation*, s. 26.

²⁴ ROTH, W.-H. *Effet Utile in Competition Law*. In: L. Tichý – M. Potacs – T. Dumbrovský. *Effet utile*. Praha: Centrum právní komparatistiky PF UK, 2014, s. 91.

²⁵ SEYR, S. *Der Effet utile in der Rechtsprechung des EuGH*, s. 367.

aplikátora na charakter této mezery v čase změni. V tom spočívá další zvláštnost *effet utile* jako nástroje interpretace a aplikace práva.

Dospíváme tedy k názoru, že *effet utile* nelze s teleologickou výkladovou metodou ztotožňovat, jak se často uvádí v literatuře.²⁶ V jeho případě se totiž jedná o relativně samostatnou výkladovou metodu, která nehledá jen odpověď na otázku účelu právní normy, ale má za cíl takový výklad právní normy, který povede k co možná nejúčinnějšímu prosazení jejího účelu. Zpravidla předpokládá hodnocení předkládaných následků různých způsobů možné aplikace.²⁷ V tomto smyslu *effet utile* teleologickou metodu výkladu přesahuje a zároveň je k ní komplementární. Názorům prosazujícím identičnost principu *effet utile* s teleologickou výkladovou metodou je proto třeba přisvědčit alespoň v té míře, že shora uvedené rozdíly mezi nimi nevytvářejí úplně jasnou hranici, což vede k tomu, že se tyto jevy nepochybně překrývají.²⁸

Podstatným rysem, kterým se *effet utile* vymezuje od obecné teleologické interpretační metody, je důraz na určitý aspekt právní normy a zejména pak na její aplikaci při zdůraznění tohoto aspektu. Právní norma tak má mít výrazně významnější dopad na realitu prostřednictvím účinnější regulace chování osob, tj. jejich adresátů.²⁹

2.4 Vztah *effet utile* k *implied powers*, respektive *resulting powers*

Vztah *implied powers* a *effet utile* je posuzován velmi rozdílně. Vymezení mezi teleologickým výkladem, *effet utile* a *implied powers* totiž v judikatuře SDEU není vždy zřetelné, z čehož plyne, že stejné rozsudky tohoto soudu jsou podle mnoha autorů posuzovány jako výsledek aplikace *effet utile* a některými zase jako produkt působení *implied powers*.³⁰ Zřejmě lze odmítnout názory, že mezi těmito dvěma jevy neexistuje podstatný rozdíl nebo že se odlišují pouze svým původem, neboť první z nich je výplodem národního ústavního práva a druhý vychází z práva mezinárodního. Alespoň pro účely tohoto příspěvku lze uzavřít, že se v případě *effet utile* jedná především o výkladovou metodu, která se pochopitelně aplikuje i na výklad právních norem upravujících kompetence (pravomoci).

Aplikace *effet utile* na kompetenční normy může samozřejmě vést i k závěru, že kompetenční norma obsahuje jakási dodatečná zmocnění či oprávnění, která označujeme jako *implied powers*. *Implied powers* jsou tedy pouze implikovanými pravomocemi, které lze z právní normy vydedukovat, což jistě není primárním účelem *effet utile*, byť to může být jeho účelem subsidiárním.

²⁶ Viz BÖHM, R. *Kompetenzauslegung und Kompetenzlücken im Gemeinschaftsrecht*. Diss. Frankfurt nad Mohanem, 1985, s. 403.

²⁷ Viz k tomu BENGOETXEA, J. Reasoning from Consequences from Luxembourg. In: H. Koch (ed.). *Europe. The new legal realism. Essays in honour of Hjalte Rasmussen*. Kodaň: Djøf Forlag, 2010, s. 39 nn.; HASSEMER, W. Über die Berücksichtigung von Folgen bei der Auslegung der Strafgesetze. In: N. Horn – K. LUIJ – A. SÖLLNER (eds). *Europäisches Rechtsdenken in Geschichte und Gegenwart: Festschrift für Helmut Coing zum 70. Geburtstag*. Band I. Mnichov: C. H. Beck, 1982, s. 493; MARTENS, S. *Methodenlehre des Unionsrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2012, s. 478 nn., 544.

²⁸ Seyr se pokouší stanovit kritéria pro používání *effet utile* na úrovni pouhého výkladu. Tvrdí, že použití *effet utile* nesmí být v rozporu se zněním právní normy (viz SEYR, S. *Der Effet utile in der Rechtsprechung des EuGH*, s. 300).

²⁹ Srov. REBHAHN, R. *Effet Utile – Towards a General Principle of Law?*, s. 149 a POTACS, v pozn. 5, s. 467 nn.

³⁰ Viz Böhm, v pozn. 26, s. 418.

2.5 Obecné předpoklady, míra potřeby a následky použití *effet utile*

Předpoklady ve smyslu podmínek použití *effet utile* nejsou pozitivním právem stanoveny a nejsou ani blíže vymezeny v judikatuře SDEU. Na rozdíl od motivů (ad 2.6 níže) můžeme pouze dovozovat to, že jsou předpoklady v unijním právu obsaženy negativním způsobem, tj. v podobě případů, kdy je použití unijního práva zbytečné. V této souvislosti máme na mysli především případy většinového charakteru, kdy použití *effet utile* ani teleologického výkladu není na místě prostě z toho důvodu, že je úprava obsažená v právu EU jasná, srozumitelná a úplná (tj. bez mezer). Jiným případem pak je existence obecných evidenčních omezení ve smyslu zřetelně aplikovatelných zásad a hodnot, např. existence konkrétních základních lidských práv, zásady subsidiarity, zásady proporcionality a jiných.

Obecným předpokladem pro použití *effet utile* mohou být v zásadě dva různé typy okolností. Předně se *effet utile* používá (viz dále) v případě konfliktu práva unijního a práva členského státu, tedy v případech, které jsou možná mylně označovány jako situace nedostatečnosti legislativy EU.³¹ Jiným předpokladem je pak situace konfliktu několika principů či hodnot na úrovni primárního práva EU (viz níže ad 3.1).

Již z těchto případů se podává i určitá hranice, v níž je použití něčeho významnějšího než pouze teleologického výkladu potřebné. Je zřejmé, že k těmto velmi intenzivním potřebám, respektive případům vykazujícím vysoký stupeň potřeby, patří též řešení vztahu unijního práva k právu členských států, konflikt pravomocí uvnitř EU, zjišťování podmínek právního základu pro vydání právního aktu, otázky rozporu sekundárního práva s právem primárním a další. Do této skupiny patří též všechny konfliktní situace obecně. Naproti tomu výklad pramene sekundárního práva či judikatury s omezenými potenciálními následky, např. jenom na působnost takového pramene práva, vykazují spíše nižší či vyloženě nízký stupeň potřeby užití *effet utile*.³²

Většina případů použití *effet utile* nemá žádný dalekosáhlejší význam či dopad, zejména pak v tzv. všeobecných případech. Je zřejmé, že ve většině případů tohoto druhu bylo daného účelu použitím *effet utile* dosaženo. Od těchto případů se však liší situace, v nichž jde nejen o přelomové okamžiky, ale i o jiné významné případy použití, kdy můžeme sledovat i tzv. zprostředkované či nepřímé používání *effet utile*, a to zejména při realizaci institutů vytvořených na základě *effet utile* a s jeho pomocí. Těmi jsou právě uvedené instituty přímého a nepřímého účinku. Méně významné případy použití *effet utile*, které však mají určitý ohlas a význam v judikatuře, jsou pak významné především z pohledu dalšího využití ze strany právní vědy.

Následky zásadního charakteru mají zejména přelomové případy v oblasti veřejného práva. Ve všech těchto případech, ať už se jedná o zásady přednosti přímé aplikovatelnosti, přímého účinku nebo nepřímého účinku, respektive typů přímého účinku či odpovědnosti státu za škodu, je judikatura v podstatě přímočará a konsekventní.

Zobecněním judikatury SDEU lze v neposlední řadě dojít rovněž k názoru ohledně právně technických podmínek používání *effet utile*.

³¹ Ibidem.

³² Z tohoto důvodu Potacs rozeznává *effet utile* v širokém a úzkém smyslu slova, viz POTACS, M. – MAYER, C. *Effet utile as a Method of Interpretation*, s. 26.

Můžeme tedy shrnout, že se zde převážně jedná o případy, kdy právní norma unijního práva není jasná a jednoznačná.³³ Vnitřní ambivalence takové právní normy potom připouští více výkladů. Druhou obecnou podmínkou pak je, že právní norma nemůže rozvinout účinky, k jejichž dosahování byla zákonodárcem zamýšlena. Jinak řečeno se jedná o situaci, kdy není zajištěna dostatečná účinnost právního předpisu unijního práva.

Zejména druhé uvedené kritérium je však jablkem sváru a předmětem značného vývoje. Je nepochybné, že účel právní normy, který je v konkrétní době způsobilá splňovat, se může lišit od účelu, který této právní normě původně přikládal evropský zákonodárce.³⁴ O tom a zejména též o mezích takového výkladu viz dále ad 3. a 4.

2.6 Motivy a důvody použití

Tento bod je možná ze všech otázek souvisejících s užíváním *effet utile* nejproblematičtější a zároveň i nejzajímavější. Jak ještě níže dokážeme, nelze pro používání *effet utile* obecně stanovit jednoznačnou tendenci. Výjimkou jsou případy tzv. zlomových novot (viz dále ad 3.1), avšak ani to není zcela zřejmé, neboť v praxi je SDEU názorem nauky motivován jen v nemnoha případech.

Je vhodné předeslat, že se SDEU k pozadí důvodů pro používání *effet utile* nevyjadřuje. Související otázky je proto třeba zodpovídat na základě „vnějších okolností“ každého jednotlivého případu, kdy k použití *effet utile* v praxi dojde.³⁵ Předně je zřejmé, že určitou tendenci k „prohloubené“ teleologické metodě SDEU vykazoval ještě před vydáním rozsudku *Grad*,³⁶ jak je patrné z rozsudku *Costa*,³⁷ kde ještě pro vyjádření námi zkoumané metody používá jiného názvosloví, jež však označením používaným později příliš vzdálené nebyly.

Pro vyřešení vztahu komunitárního práva k národním právním řádům členských států byla charakteristická situace přednosti, ale kromě ní i další jevy, které byly později považované za základní kameny či dokonce principy evropského práva. To je případ zásad přímé aplikovatelnosti, přímého účinku a nepřímého účinku, dále pak i druhů přímého účinku či později odpovědnosti členského státu za škodu. Všechny tyto situace a tendence jejich řešení jsou jednoznačné. Mají za účel jednak dosažení vyššího stupně integrace v rámci EU³⁸ a zadruhé též zakotvení určité ingerence evropského práva do právních řádů členských států, která následně vede k jejich vzájemné harmonii.

Jinak je tomu však s posuzováním pozadí užití *effet utile* v tzv. všeobecných případech (viz shora), jejichž míra mimořádnosti či významnosti je mnohdy dána jenom sotva seznatelnými důvody. Ty mohou spočívat v tom, že pouhým gramatickým či systematic-

³³ STREINZ, R. Die Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den EuGH. *ZEUS*. Sonderdruck, 2004, Heft 3, s. 394–395.

³⁴ STREINZ, R. Der „Effet utile“ in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, s. 1491 nn., zejména s. 1507.

³⁵ V důsledku nedostatečného odůvodnění rozsudků SDEU jde o běžný úkol (NETTESHEIM, M. Komentář k čl. 4. In: E. Grabitz – M. Hilf – M. Nettesheim. *Das Recht der Europäischen Union*. Mnichov: C. H. Beck: 2010, marg. č. 43).

³⁶ Viz pozn. 4.

³⁷ Viz 6/64 [1964] *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*

³⁸ Srov. odst. 14 a 15 Preambule SEU. K významu Preambule SEU pro pochopení vůle smluvních stran ohledně další dynamiky evropské integrace srov. POTACS, M. Effet utile als Auslegungsgrundsatz, s. 474–475.

kým výkladem daného ustanovení nelze dosáhnout jednoznačné aplikace anebo že je třeba překlenout určitou nevýznamnou mezeru v právní normě. V těchto případech je zvláště obtížné rozlišit situace, v nichž je – byť z nejasných důvodů – *effet utile* použit výslovně, od takových situací, které jsou sice obdobného charakteru, ale SDEU *effet utile* i přes to výslovně nezmiňuje. Domníváme se, že ve všech těchto případech v podstatě hovoříme o běžném teleologickém výkladu, který je používán i tehdy, aniž by SDEU použití *effet utile* uvedl explicitně.

2.7 Použitá technika (explicitní či implicitní použití)

Technikou chápeme způsob vyjádření používání *effet utile*. Jak jsme to podrobněji rozebrali výše, může být tato metoda v zásadě použita explicitně nebo implicitně. Např. v rozsudku *Francovich* je *effet utile* použit nejen pro prosazení práv jednotlivce, ale i pro lepší účinnost evropského práva na úrovni směrnic při jejich transpozici a implementaci v členských státech. Je tedy i součástí určitého spouštěcího sankčního mechanismu.

V rozsudku SDEU ve věci *Wienand Meilicke* (C-262/09) se zásada efektivity objevuje ve výroku, v němž je uvedeno, že tato zásada brání aplikaci vnitrostátní právní úpravy obsažené v druhé větě § 175 odst. 2 *Abgabeordnung*, která neumožňuje získat zápočet zahraniční korporální daně, a to se zpětným účinkem³⁹ a aniž je pro to stanoveno přechodné období. V tomto případě byla tedy s použitím zásady efektivity vyloučena retroaktivita právního předpisu, čímž došlo k potvrzení jedné ze zásad právního státu, a tedy i evropského práva.

V rozsudku SDEU ve věci *Swoboda*⁴⁰ se argumentace *effet utile* ve výroku objevuje za účelem řádné aplikace směrnice 92/50/EHS.

Naopak v takových rozhodnutích, jež zásadním způsobem posunula výklad zejména pracovního práva, se *effet utile* výslovně neobjevuje, a to ani ve výroku a ani v odůvodnění.⁴¹ Jde o rozsudky *Palacios*, *Weber/ Putz*, *Mangold*, *Laval*, *Bartsch*, *Küçükdeveci* či *Viking*.⁴² To samé platí i pro oblast veřejných zakázek, kde ESD s nepřímou pomocí *effet utile* precizoval toliko pojem tzv. *in-house* zadávání.⁴³

Většina případů používání *effet utile* je charakteristická tím, že přímočaře sleduje zřejmý účel, který je jediný a vylučný.

³⁹ Srov. C-262/09 [2011] *Wienand Meilicke a ostatní v. Finanzamt Bonn-Innenstadt*, příklad uváděný Streinzem, viz STREINZ, R. Die Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch der EuGH, s. 387–388.

⁴⁰ Viz C-411/00 [2002] *Felix Swoboda GmbH v. Österreichische Nationalbank*.

⁴¹ To neumožňuje kontrolu rozhodnutí ESD, což ubírá jeho rozsudkům na přesvědčivosti; je to předmětem kritiky v souvislosti i s nedostatečným odůvodněním rozsudku a používání *effet utile* (viz VON DANWITZ, T. Zur Entwicklung der gemeinschaftlichen Staatshaftung, s. 338. Ve stejném smyslu i UKROW, J. *Richterliche Rechtsvorbildung durch den EuGH*. Baden-Baden: Nomos, 1995, s. 98).

⁴² Viz C-411/05 [2007] *Félix Palacios de la Villa v. Cortefiel Servicios SA*; spojené věci C-65/09 a C-87/09 [2011] *Gebr. Weber GMBH v. Jürgen Wittmer a Ingrid Putz v. Medianess Electronics GMBH*; C-144/04 [2005] *Werner Mangold v. Rüdiger Helm*; C-341/05 [2007] *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet*; C-427/06 [2008] *Birgit Bartsch v. Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH*; C-555/07 [2010] *Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG*; a C-438/05 [2008] *The Rosella or International Transport Workers Federation v. Viking Line ABP*.

⁴³ Viz C-26/03 [2005] *Stadt Halle a RPL Recyclingpark Lochau GmbH v. Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna*. Blíže k tomu viz VETTER, R. – BERGMANN, T. De-facto-Vergaben und In-house-Geschäfte im Lichte des *effet utile* – Kein Raum für Schlupflöcher im Vergaberecht. *EuZW*. 2005, Nr. 19, s. 589–591.

V menšině případů se však stává i to, že postup SDEU přímočarý není. K dosažení vlastního účelu zřejmě takovýto postup nepostačuje, a proto je vlastním účelem ve skutečnosti něco jiného než účel, k němuž je *effet utile* explicitně používán. O to je tedy situace komplikovanější. Může se jednat o dva různé účely, přičemž dosažení jednoho z nich je při použití *effet utile* výslovně uvedeno, zatímco k dosahování druhého účelu je *effet utile* použit tacitně či implicitně. Jinou situací je potom případ, kdy je sledovaného účelu dosahováno až v rámci použití určitého nového institutu, který je vytvořen za použití *effet utile*. Příkladem těchto situací je vytvoření právních institutů charakteristických pro unijní právo, jako jsou přímý a nepřímý účinek apod.

2.8 Typologie použití *effet utile*

Tak jako každý způsob systémového myšlení i zpracování jevu *effet utile* si vyžaduje nutnost určitého rozlišování mezi konkrétními projevy jeho užití.

Předně uvedme, že se toto rozlišování liší od shora provedené typizace na případy mimořádné a všeobecné. Zatímco tam jako diferenciativní kritérium vystupoval význam případu (a zejména jeho následků), tak v následující typologii roli kritérií plní faktory, jež jsou charakteristické pro strukturu použití *effet utile*. Je pravdou, že jedním z těchto faktorů, respektive kritériem je i intenzita potřeby použití jiného než „standardního“ způsobu výkladu. Na rozdíl od kritéria významnosti se v tomto případě jedná o míru nutnosti řešit určitý problém v konkrétním případě jiným než standardním způsobem.

Dalším faktorem je způsob použití *effet utile* ve smyslu konkrétního cíle, respektive míry konkrétnosti takového cíle. Je zřejmé, že v některých případech se k řešení konkrétní situace nesměruje přímo, ale nejdříve je vytvořen určitý institut, prostřednictvím něhož je takový případ následně řešen.

Extrémním případem⁴⁴ užití *effet utile* je používání též dalších nástrojů pro řešení konkrétní situace, což se děje za předpokladu, že použití *effet utile* k překonání daného problému nestačí, přestože je k dispozici i nový a za tím účelem vytvořený institut (viz odpovědnost státu). Je však také možné usuzovat na to, že i pro účely použití takového dalšího nástroje byl aplikován *effet utile*.

Konečně posledním kritériem je otázka použití *effet utile* i s ohledem na jeho následky. Zde sledujeme charakteristický rys *effet utile* spočívající v tom, že směřuje nejen k účelu právní normy, ale že tento účel též „hmatatelným způsobem“ realizuje.⁴⁵

Z hlediska účelu, který zákonodárce sledoval, lze z nejvýznamnějších rozhodnutí provést následující typizaci:

a) Bezprostřední použití směrnic

Příkladem této praxe je rozhodnutí ve věci *Grad*, které sloužilo k tomu, aby byly přímo aplikovány nejen neprovedené směrnice, ale i primární právo.

b) Kartelové právo

Pojem byl ze strany SDEU použit ve věci *Walt Wilhelm*⁴⁶ v roce 1969 v souvislosti s praktickou účinností soutěžních pravidel. Tato pravidla neměla být ohrožována

⁴⁴ Srov. spojené věci C-6/90 a C-9/90 [1991] *Andrea Francovich, Danila Bonifaci a ostatní v. Itálie*.

⁴⁵ Viz 2.2 a 6.

⁴⁶ Viz věc 14/68 [1969] *Walt Wilhelm a ostatní v. Bundeskartellamt*.

tím, že by soudy jednotlivých členských států základní soutěžní předpisy aplikovaly v různém, rozdílném pojetí.

c) Přednost komunitárního práva

V rozsudku *Costa*⁴⁷ je zejména v judikatuře, která na toto rozhodnutí navazuje, zprvu používán nikoliv termín *effet utile*, ale jemu odpovídající synonymum.

d) Bezprostřední aplikace primárního práva

Zde jde o rozhodnutí ve věcech *van Binsbergen* a *Reyners* vztahující se na vertikální aplikaci komunitárního práva.

e) Účinné provádění komunitárního práva

Tento pojem byl použit zejména v souvislosti se zákazem diskriminace a zásadou stejného odměňování mužů a žen za stejnou práci.

f) Rozšiřování kompetencí

V mnoha rozhodnutích byl tento pojem použit též na podporu tzv. implicitních pravomocí Evropských společenství (*implied powers*), např. v rozsudku *AETR*.⁴⁸

g) Odpovědnost členských států za škodu

Zde SDEU vyvinul tzv. doktrínu *Francovich*.

3. MEZE EFFET UTILE

3.1 *Effet utile* a jiné účely

Jak již bylo naznačeno shora,⁴⁹ jsou meze používání *effet utile* dány jinými účely, než jaké *effet utile* v daném případě sleduje. Mohou to být účely sledované danou právní normou či systémem jako celkem, zejména pak účely zakotvené v některých zásadách. Je zřejmé, že ne všechny zásady a cíle působí paralelně a ve vzájemném souladu, mnohé jsou naopak kontradiktorní a vytváří tak při aplikaci dané právní normy v používání *effet utile* určité meze.

Přitom je třeba brát v úvahu i protikladné zásady, jako např. ochranu obhajovacích práv, zásadu právní jistoty a řádný průběh řízení.⁵⁰

Z tohoto důvodu také SDEU výslovně akceptoval, že příkaz účinného prosazování unijního práva ohraničují předpisy o právní moci.⁵¹ Vyjádřil se také k možným výjimkám z tohoto řešení,⁵² jakož i k odpovědnosti států.⁵³ Omezovat účinnost unijního práva je schopná též dispoziční zásada ovládající civilní proces, a proto musejí národní civilní soudy z úřední povinnosti přihlížet ke kogentnímu unijnímu právu jen tehdy, jestliže jsou podle národních předpisů z úřední povinnosti brány v úvahu též národní kogentní předpisy (zásada ekvivalence),⁵⁴ dále pokud strany skutečně neměly možnost se unijního práva řádným způsobem dovolat před národním soudem⁵⁵ a konečně též tehdy, jestliže

⁴⁷ Viz pozn. 37.

⁴⁸ Viz C-22/70 [1971] *Komise v. Rada*.

⁴⁹ Viz 2.5.

⁵⁰ Viz C-312/93 [1995] *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS v. Belgie*.

⁵¹ Viz C-324/04 [2005] *Rosmarie Kapferer v. Schlank & Schick GmbH*.

⁵² Viz C-111/05 [2007] *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato v. Lucchini SpA*.

⁵³ Viz C-224/01 [2003] *Gerhard Köbler v. Rakousko*.

⁵⁴ Viz C-222/05 až C-225/05 [2007] *J. van der Weerd a ostatní v. Minister van Landbouu, Natuur en Voedselkwaliteit*.

svoji aplikaci z úřední povinnosti přikazují ochranný účel a účinnost konkrétní unijní úpravy (viz např. u ochrany spotřebitele⁵⁶). Stejně tak SDEU respektuje omezení na fakta tvrzená stranami, jakož i omezení rozhodovacího oprávnění soudu na předmět sporu.⁵⁷

Především se jedná o příklad řešení vztahu ustanovení o vnitřním trhu a článku Listiny základních práv EU a dále též o vztah unijního práva k právu členského státu. Relevantní je nakonec zejména posléze uvedený aspekt.

Platí závěr SDEU o tom, že má právo EU dlouhou historii v poskytování ochrany, která je nicméně ze své podstaty podpůrná. Zásada účinnosti a další (zásady rovného práva na účinnou právní ochranu a odpovědnosti státu za porušení práva) jsou tak nástroji, které se uplatní pouze tehdy, ukáží-li se vnitrostátní právní pravidla jako nedostatečná. Tato podmínka slouží k udržení potřebné rovnováhy mezi autonomií členských států na jedné straně a užitečným účinkem práva EU na straně druhé.⁵⁸ I princip *effet utile* je tedy podřízen zásadám subsidiarity a proporcionality práva EU, které společně s principem svěřeni pravomocí vytvářejí určitou hráz jeho neomezené aplikaci.⁵⁹

Jinou mezí *effet utile* je rámec kteréhokoliv dalšího základního principu práva EU, v jehož smyslu je vykládána určitá právní norma, byť i za použití *effet utile*. Jestliže je používán pro řešení střetu základních právních principů (viz 2.2) a je jím rozhodováno ve prospěch jedné z těchto soupeřících zásad, tak musí být interpretace uskutečněna právě v jejím rámci.

Princip *effet utile* představuje specifickou metodu výkladu. Při jejím používání je třeba brát zřetel nejen na další v úvahu přicházející interpretační metody, ale především reflektovat základní principy unijního práva, v jejichž rámci se používá. Princip *effet utile* musí být interpretován tak, aby byl s těmito ostatními základními principy a zásadami v harmonii. Při řešení možného konfliktu působnosti práva unijního (jehož normy SDEU vykládá právě při použití *effet utile* extenzivně) a práva členského státu hrají významnou roli národní ústavní soudy, které mají v rámci decentralizovaného ústavního soudnictví EU povinnost kontrolovat, zda použití principu *effet utile* ze strany SDEU nevede k porušení základních pravidel definujících integrační proces, které pro rozhodovací činnost SDEU představují nezpochybnitelný limit (tj. zejména zásad subsidiarity a proporcionality a principu svěřeni pravomocí).

3.2 *Effet utile* a lidská práva

Jiným omezením používání *effet utile* jsou základní lidská práva. Charakteristickým je proto např. recentní vývoj judikatury v kolektivním pracovním právu,⁶⁰ který se svým způsobem dostává do konfliktu se základními principy funkčního vnitřního trhu. V daném případě však omezující hranicí nebylo základní lidské právo, ale naopak princip volného pohybu.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Viz C-168/05 [2006] *Elisa María Mostaza Claro v. Centro Móvil Milenium SL*.

⁵⁷ Viz spojené věci C-430/93 a C-431/93 *Jeroen van Schijndel and Johannes Nicolaas Cornelis van Veen v. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*.

⁵⁸ Viz C-34/09 [2011] *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEm)*.

⁵⁹ Srov. POTACS, M. *Effet utile als Auslegungsgrundsatz*, s. 476–478.

⁶⁰ Viz C-341/05 [2007] *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet*.

4. EFFET UTILE JAKO AKTIVISMUS – INTEGRAČNÍ METODA A ODPOVĚDI NA OTÁZKY

4.1 *Effet utile* jako nástroj aktivismu

V literatuře se uvádí zajímavá statistika⁶¹ podávající svědectví o tom, že bylo v roce 2007 prozkoumáno 455 rozsudků SDEU, v nichž bylo použito argumentace prostřednictvím *effet utile*, přičemž 289 případů patřilo do kategorie běžné interpretace, tedy nikoliv do kategorie zásadních změn. V 63 % z celkového počtu těchto případů byla oblast základních svobod zastoupena 57 případy, oblast hospodářské soutěže 64 případy, aby následovaly pracovní právo (44 případů), výklad bruselské úmluvy (27 případů) a oblast zemědělství a rybolovu (27 případů).

Z toho je zřejmé, že se *effet utile* uplatňuje zejména v oblasti veřejného unijního práva, přičemž 37 % z těchto případů se týkalo základních cílů zakládacích smluv. To naznačuje, že je fenomén *effet utile* převážně veřejnoprávní záležitostí týkající se základních účelů zakládacích smluv, což z něj činí významný nástroj sloužící dalšímu rozvoji evropského práva. To se ostatně projevilo např. v tom, že byl *effet utile* u zrodu jeho základních konceptů a tendencí (přímý a nepřímý účinek, působení základních lidských práv atd.).

SDEU používá pojmu *effet utile* (plný účinek) již od samého počátku své činnosti. V jeho vůbec první rozsudku (1/54 *Francie v. Vysoký úřad*) vyjadřuje myšlenku, že právní normy komunitárního práva (rozuměj ESUO) by měly mít praktický dopad. Termín *effet utile* je poprvé použit v rozsudku 34/62 *Německo v. Komise*. Lze tak dovodit, že pro něj charakteristický vliv na právo je viditelný již při prvních zásadních rozhodnutích. Ve smyslu *effet utile* SDEU vyložil Smlouvu o založení Evropského společenství (SES) ve svém rozhodnutí ve věci *Costa*, jež se odvolává na plnou účinnost v ní uvedených povinností a znění a duch smlouvy.⁶² Princip přednosti je tedy nepochybně výronem soudního aktivismu a nikoliv jen prostým výsledkem interpretace práva pomocí teleologické metody výkladu. O to víc použití *effet utile* platí při vytvoření principů přímé aplikovatelnosti a přímého účinku, kdy byl v mnohých případech též explicitně zmíněn. O tom svědčí rozsudky *Simmenthal*⁶³ a další. Konec konců i v rozsudku ve věci *van Gend en Loos*⁶⁴ SDEU používá slovní spojení, že by použití předpisů zůstalo neúčinným (odst. 3 a 25). Typická jsou konec konců i podstatně pozdější rozhodnutí, a to nejen ve věci *Pfeiffer*,⁶⁵ ale především též *Mangold*,⁶⁶ v nichž SDEU přináší velmi sporné učení o přímém horizontálním vylučném účinku směrnice, který je ovšem umně „zabalen“ do aplikace zásady zákazu diskriminace z důvodu věku.

Nejvýznamnější případy, které vždy v působnosti unijního práva znamenaly určitý přelom, svědčí z hlediska vztahu unijního práva a právních řádů členských států o tom, že byl SDEU při použití *effet utile* veden jednoznačnou snahou o propůjčení významnějších účinků unijnímu právu, a to na úkor působnosti práva národního.

⁶¹ Viz SEYR, S. *Der Effet utile in der Rechtsprechung des EuGH*, s. 203.

⁶² Viz pozn. 37.

⁶³ Viz 106/77 [1978] *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*.

⁶⁴ C-26/62 [1963] *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*.

⁶⁵ Viz C-397/01-403/01 [2004] *Bernhard Pfeiffer a ostatní v. Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*.

⁶⁶ Viz C-144/04 [2005] *Werner Mangold v. Rüdiger Helm*.

Z hlediska dosahování hlavních cílů unijního práva lze provést následující typizaci:

- a) Omezování pravomocí členských států. Příkladem může být rozsudek ve věci *Kreil*,⁶⁷ který zasahuje do organizace ozbrojených sil členských států, přestože tato problematika není v pravomoci EU, a to stejným způsobem, jako se to děje v oblasti kultury, církve, sportu, zdravotnictví, trestního práva a trestního řízení nebo práva osobního stavu;⁶⁸
- b) Vytlačování právních norem národních právních řádů. Děje se tak za předpokladu aplikace přednosti práva EU;⁶⁹
- c) Výklad doplňující normy. Tak tomu je např. u používání zákazu horizontálního účinku směrnice;⁷⁰
- d) Modifikace právní normy. To je případ zásady nepřímého účinku (výklad ve světle směrnice) nebo provádění práva EU a právní ochrany (např. zásada ochrany důvěry a vrácení státní podpory).⁷¹

Z této typizace poměrně jednoznačně vyplývá, že *effet utile* ve vztahu k právu EU působí především expanzivně a nikoliv jen omezujícím vlivem.

Obdobný rozdíl je možno pozorovat i při uplatňování zmíněné zásady účinné právní ochrany. I zde se totiž SDEU za pomoci *effet utile* velmi výrazně vymezuje vůči právu členských států, zatímco při aplikaci ve vztahu k orgánům EU za účelem uskutečňování a prosazování práva používá podstatně mírnějších metod.

To se projevilo např. v rozhodnutí ve věci *T. Port*.⁷²

4.2 Odpovědi na otázky

Effet utile můžeme považovat za specifický výkladový nástroj unijního práva, který svojí flexibilitou, jež vyplývá z nevymezení tohoto institutu v psaném právu nebo v judikatuře, umožňuje podporovat rozvoj unijního práva při používání teleologické metody, a to i při zahrnutí účelů, respektive cílů, které se během působení unijního práva mohou v čase měnit. Je nepochybné, že používání této metody odpovídá základnímu ustanovení SEU o vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy (čl. 1 odst. 1 SEU).

Podmínky pro používání *effet utile* jsou dvojího druhu. Základ mají především v právní technice a slouží k vyplňování mezer v tak nedokonalém a neúplném systému, jakým je unijní právo. Druhou podmínkou je poskytování plné účinnosti právní normy, tedy kritérium značně vágní, které je „vyplňováno“ různými účely majícími dva základní motivy: 1) prosazování evropského práva včetně jeho principů na úkor právních řádů členských států, a tedy přispívání k integraci Evropské unie prostřednictvím harmonizace práva, a 2) poskytování práv unijním občanům a jejich ochrana.

⁶⁷ Viz C-285/98 [2000] *Tanja Kreil v. Německo*.

⁶⁸ Viz rozsudky ve věcech C-285/98, 155/73, 300/84, 196/87, 36/74, 13/76, 376/98, C-274/96 a C-348/96, C-198/91.

⁶⁹ Viz klasické případy jako 6/64 [1964] *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*

⁷⁰ K vlivu *effet utile* na výklad doplňující právní normy srov. např. hodnocení důsledků zahájení řízení o nedovolené státní podpoře podle čl. 108 odst. 2 SFEU a čl. 6 odst. 1 nařízení č. 659/1999/ES, viz SOLTÉSZ, U. *Effet Utile Taken to Extremes: Does an Opening Decision Already Trigger the „Stand-Still Obligation“?* *European State Aid Law Quarterly*. 2013, Vol. 4, s. 643–645.

⁷¹ Viz rozsudky ve věcech spojené věci C-205/82 až C-215/82 [1983] *Deutsche Milchkontor GmbH v. Německo* nebo C-24/95 [1997] *Land Rheinland-Pfalz v. Alean Deutschland GmbH*.

⁷² Viz C-68/95 [1996] *T. Port v. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*.

Ne vždy je *effet utile* v rozsudku SDEU zmíněn v tomto konkrétním lingvistickém tvaru. Mnohdy je nahrazen pojmem praktická či dokonalá účinnost, ale často se se též objevují termíny „cíl“, „duch“ či „účel“. Všechna tato označení lze zpravidla považovat za jiné terminologické vyjádření téhož, totiž pojmu *effet utile*.

5. EFFET UTILE A SOUKROMÉ A VEŘEJNÉ PRÁVO

5.1 *Effet utile* a vnitřní trh

Zajímavé je, že v oblasti volného pohybu zboží se SDEU *effet utile* explicitně nedovolaává. Většina případů se týká volného pohybu služeb a pracovníků. Tak např. v oblasti výjimek z činností při výkonu veřejné moci se SDEU o zásadu *effet utile* opřel ve věci *Reyners*,⁷³ když dovodil, že vymezení těchto povolání je sice záležitostí vnitrostátního práva, avšak je přitom též třeba přihlížet k tomu, že je těmto výjimkám třeba stanovit určité hranice, aby se zabránilo tomu, že bude Smlouva v důsledku jednostranných opatření členských států zbavena své účinnosti. Proto soud rozhodl tak, že rozšíření dovolených výjimek na povolání jako celek přichází v úvahu jenom tehdy, jsou-li činnosti zahrnuté v tomto povolání v EU vzájemně propojeny v takové míře, že by případná liberalizace tohoto povolání členskému státu přinesla závazek povolit výkon veřejné moci cizincům. Pokud ovšem lze tyto činnosti od sebe oddělit, pak pro takové omezení není důvod.

Tyto a obdobné případy užití *effet utile*⁷⁴ jsou charakteristické tím, že jsou z hlediska povahy přijatých opatření přímočaré a z hlediska své intenzity a nutnosti relativně slabé, neboť i bez jejich aplikace by bylo ke stejnému závěru možné dojít cestou teleologického výkladu. Z hlediska svého výsledku sledují uskutečnění daného účelu, tj. konkrétního výsledku spočívajícího v rozpojení činností daného povolání.

Jiným příkladem je použití *effet utile* v oblasti kartelového práva. Ve věci *INNO*⁷⁵ SDEU použil *effet utile* při výkladu Smlouvy, a to tehdejšího čl. 5 odst. 2 (povinnost loajality) a čl. 86, v souvislosti s nímž uvedl, že i když tento „článek 86 se týká podniků, zakládá Smlouva pro členské státy závazek, aby nečinily opatření, která by mohla vyloučit praktickou účinnost tohoto ustanovení“. V tomto případě pak vyslovil, že slučitelnost opatření státu spojených se zavedením minimálních prodejních cen tabákových výrobků není dána ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. g), čl. 10 a čl. 82 SES. Šlo zde o přímou aplikaci za relativně vysoké intenzity použití, nebylo při tom použito žádného jiného nástroje a výsledek je naprosto přímočarý.

5.2 Soukromé právo ve vztahu k členským státům

V daném případě se soustředíme na analýzu případu *Francovich*,⁷⁶ který znamená nejen výklad soukromého práva (v německém chápání veřejnoprávního institutu), ale

⁷³ Viz 2/74 [1974] *Jean Reyners v. Belgie*.

⁷⁴ Viz např. 33/74 [1974] *Johannes Henricus Maria Van Binsbergen v. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*.

⁷⁵ Viz 13/77SA [1977] *G.B.-INNO-B.M. v. Association des de'taillants en tabac (ATAB)*.

⁷⁶ Viz pozn. 44.

těž případ přelomového rozhodnutí. Je zřejmé, že zde byl *effet utile* výslovně použit pouze jako jeden z více motivů daného rozsudku. Jeho použití však vytvořilo předpoklad pro odpovědnost států za legislativní újmu, ačkoliv je zřejmé, že tento předpoklad k zakotvení odpovědnosti států zdaleka nestačí. Zakotvení této odpovědnosti podle SDEU vychází z „podstaty právního řádu vytvořeného SEHS“.

Vidíme, že v daném případě nebylo výslovné použití *effet utile* jediným nástrojem použitým k vytvoření nového právního institutu a vydání přelomového rozhodnutí ve věci *Francovich*.⁷⁷

Na rozdíl od veřejného práva lze v oblasti práva soukromého konstatovat, že základní přelomová rozhodnutí používající pojem *effet utile* měla svoje účinky, respektive dopady i v oblasti soukromého práva, jelikož ve svém výsledku znamenala rozšíření a zefektivnění subjektivních práv soukromých osob. Mnohdy byla tato práva „vytvořena“ pod rouškou větší účinnosti unijního práva. Práva řešená ve věci *Francovich*, tedy nárok na náhradu legislativní újmy vůči státu a jako právo na náhradu škody vůči kartelovému soutěžiteli a současně i straně kartelové dohody (viz níže), nemají v psaném evropském právu žádnou oporu.

Pozoruhodný je zejména způsob, jakým SDEU v těchto případech postupuje. Snad nejpозoruhodnějším je případ *Courage*.⁷⁸ Otázka nároku na náhradu škody z kartelové dohody nebyla zodpovězena na základě samotného soutěžního práva, a tedy na základě tímto právem sledovaných ochranných účelů, nýbrž na základě plné účinnosti,⁷⁹ tedy *effet utile* unijního práva jako takového. Ze samotného pojmu *effet utile* byl tedy vyvinut nástroj sloužící nejen k uspokojení soukromoprávního nároku, ale i instrument zvyšující prosaditelnost evropských soutěžních pravidel a ve svých důsledcích tedy posilující zásadu spravedlnosti ve smluvních vztazích.⁸⁰ *Effet utile* tedy vlastně způsobuje, že je druhým základním přínosem rozhodnutí *Courage* to, že se evropské kartelové právo stává nástrojem obsahové kontroly smluv.

ZÁVĚR

Effet utile je velkou částí nauky považován za subkategorii teleologického výkladu, avšak je třeba ho pokládat za metodu samostatnou.⁸¹

Effet utile je tak specifickou výkladovou metodou, jež je podmíněna mimo jiné právně politickými poměry v systémech uznávajících princip právního státu. Jeho úloha je příznačná v mezinárodním a nadnárodním kontextu, jenž je stále určitým střetem působení suverénních států. Proto nachází uplatnění především v mezinárodním právu veřejném a v právu EU, kde též hraje určitou roli při dělbě moci. Evropské právo, které velmi reflektuje vnější společensko-politické faktory a je na nich závislé, je právním systémem ve

⁷⁷ Správně podotýká Streinz (viz STREINZ, R. Der „Effet utile“ in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, s. 1508–1509), že v rozsudku ve věci *Francovich* ESD posiluje práva jednotlivce, která však neexistovala. Obdobně se to však týká i rozsudku ve věci *Courage*.

⁷⁸ Viz C-453/99 [2001] *Bernard Crehan v. Courage Ltd a ostatní*.

⁷⁹ Viz DREXL, J. Wettbewerbsverfassung – Europäisches Wettbewerbsrecht als materielles Verfassungsrecht. In: A. von Bogdany (ed.). *Europäisches Verfassungsrecht*. Heidelberg: Springer, 2003, s. 772–773.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 773.

⁸¹ Viz SEYR, S. *Der Effet utile in der Rechtsprechung des EuGH*, s. 367.

vývoji, v jehož rámci se odehrává zápas základních principů při řešení nejen legislativních projektů, ale i při rozhodování konkrétních případů. Zde se role *effet utile* ukazuje být nepostradatelnou.

Effet utile slouží ke zdůraznění určitého aspektu právní normy za účelem její aplikace ve smyslu tohoto aspektu a vychází tedy z teleologické metody výkladu, mnohdy při řešení konfliktu základních zájmů a principů, avšak vždy v rámci té fundamentální zásady, v jejímž smyslu je použit, a za současného respektování ostatních právních zásad, jež s jeho použitím nejsou v rozporu.

SDEU používá *effet utile* velmi často, a sice ve dvou oblastech: při vytváření základů práva EU a při výkladu konkrétní normy (ustanovení primárního nebo sekundárního práva EU).

SDEU vychází z toho, že je v tomto případě třeba zvolit takovou metodu, která je způsobilá zajistit danému ustanovení praktickou účinnost. To znamená, že *effet utile* požívá mimořádného postavení a je vlastně jakýmsi jazýčkem na vahách.

Effet utile se od teleologické metody odlišuje tím, že teleologický výklad popisuje účel normy a to, jak jej má být dosaženo. Praktická účinnost předpisů naproti tomu akcentuje samotný cíl právní normy, neboť zajišťuje, aby tohoto cíle, který má právní norma podle svého účelu plnit, bylo skutečně dosaženo. Zohledňování praktické účinnosti normy může být jinými slovy označeno za vystupňovanou a potenciovanou formu teleologie.

SDEU hodlá při zohledňování *effet utile* zajistit prosaditelnost vykládané normy. V právu EU je zapotřebí zohledňovat praktickou účinnost mnohem intenzivněji než v národních právních řádech, protože EU je na rozdíl od svých členských států založena výlučně na respektování práva. Právo EU je založeno na spolupráci členských států a žádné zvláštní prostředky prosazování unijního práva jim nestanoví.

SDEU ve své judikatuře nikterak neupřesnil aplikační předpoklady *effet utile*. To je z hlediska principu právní jistoty poněkud problematické, protože účinnost není absolutně měřitelnou veličinou, ale relativním pojmem, který vytváří vztah mezi dvěma srovnatelnými veličinami. Vyjadřuje míru uskutečnění určitého zadání, tedy vztah mezi tím, co je, a tím, co být má.

K tomu, abychom institutu *effet utile* propůjčili jasné kontury, je žádoucí dovolat se principu přiměřenosti, který může sloužit jako klíč k jeho vyvážené a srozumitelné aplikaci.

SDEU nepoužívá *effet utile* jednostranně ve prospěch členských států, jako např. ve své judikatuře ohledně horizontálního přímého účinku. Respektuje, že výklad spočívající na účinnosti práva nemůže jít tak daleko, aby byla ohýbána objektivita práva, a jeho efektivitu proto neprosazuje za každou cenu. V rámci svého výkladu *effet utile* se snaží o vyrovnanost vztahů mezi EU, členským státem a jednotlivcem.

Lze tedy konstatovat, že použití *effet utile* se v běžných případech v zásadě neodlišuje a je používáno stejně jak ve veřejném, tak v soukromém právu.

Odlišují se pouze případy tzv. zlomových rozhodnutí, kde *effet utile* v minulosti zdaleka nebyl jediným motivem k přijetí rozhodnutí, která vytvářela samostatné a pro právo EU charakteristické právní instituty či zásady.

Effet utile považujeme za nástroj sloužící prosazení principu právního společenství, tedy jedné ze základních vlastností Evropské unie a jejího práva. Za tímto účelem se

ovšem používá relativně arbitrárně a do jisté míry se jedná o racionalizaci cílů, jimž *effet utile* slouží.

Stejně tak jako SDEU přesně nevymezil vlastní obsah *effet utile*, tedy nástroje, který byl dovozen ze základů mezinárodního práva veřejného a svým způsobem je tedy relativně evropskému právu cizí, tak i v ryze formální rovině pro jeho označení užívá různých termínů. Tyto termíny je však třeba vykládat jako synonyma k slovu *effet utile*.

Flexibilita obsahu a absence vymezení působnosti způsobují, že je tento nástroj používán značně flexibilně až arbitrárně. Mnohdy lze nabýt dojmu, že stejného cíle by SDEU dosáhl i bez jeho použití. Skutečností však je, že při použití několika vágních pojmů zároveň, jako např. principu efektivity či právní ochrany, není možné jasně vymezit, do jaké míry lze obsah rozhodnutí připsat na vrub aplikaci *effet utile*. V každém případě je k jeho používání třeba přistupovat s největší mírou pečlivosti.

prof. JUDr. Luboš Tichý, CSc.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Mgr. Miloš Kocí

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Luboš Tichý – Miloš Kocí

Effet Utile in the EU Law: a Short Outline

***Abstract:** The notion *effet utile* has recently become fashionable not only in Czech legal literature, but especially abroad. The main reason is that *effet utile* permeates the whole EU law, since it is not present only in the case law of CJEU, but also in secondary law, particularly in preambles of regulations and directives, and – last but not least – in decisions of the Commission. Therefore, it is highly relevant to explain this notion through description of its origin and development as well as analysis of its content and functions. What does *effet utile* stand for? Is it a principle of European law, a method of interpretation or an artificially created clause of its kind, which enables the CJEU to promote its aims? What are the conditions and consequences of *effet utile*'s application? Is this notion employed in decision-making of the CJEU also in those cases, where it is not explicitly mentioned in its decisions? May the cases of its application be typified according to some criteria? The authors of this article have tried to find answers to all these questions. We may conclude that *effet utile* is a specific method of interpretation conditioned *inter alia* by legal-political circumstances prevailing in legal systems based on rule of law. The role of *effet utile* is to accentuate certain aspect of a legal norm in order to apply it accordingly. Thus, *effet utile* emanates from the teleological method of interpretation, often solving a conflict between fundamental interests and principles, but always in the framework of the basic maxim it supposed to support while respecting other legal principles it is compatible with.*

***Key words:** *effet utile*, fundamental legal principles, methods of interpretation, EU law, conflict of legal principles*