

Přímý účinek vnějších smluv v konfrontaci s přímým účinkem směrnic EU z pohledu jednotlivce

Magdaléna Svobodová*

Abstrakt: Příspěvek se zabývá konfrontací přímého účinku vnějších smluv Evropské unie, respektive posuzování platnosti unijních aktů z hlediska vnějších smluv Unie, s přímým účinkem směrnic EU. Autorka se zaměřuje na klíčové rozsudky, v nichž Soudní dvůr formuloval princip přímého účinku a jeho podmínky, a sleduje jeho motivy při rozhodovací činnosti. Autorka srovnává kritéria týkající se přímého účinku unijních směrnic s vnějšími smlouvami. Přestože postavení jednotlivce patří mezi ústřední momenty rozhodovací činnosti Soudního dvora, výrazně se odlišuje jeho argumentace v případě přímého účinku, respektive přezkumu platnosti unijních aktů ve světle vnějších smluv na straně jedné a přímého účinku jiného pramene práva EU na straně druhé. V případě směrnice je důležitým motivem Soudního dvora úsilí prosazovat unijní právo v členských státech, zatímco v případě vnějších smluv je přístup Soudního dvora restriktivní, neboť sleduje zájmy EU na mezinárodní scéně. Rozdíl mezi vnějšími smlouvami a jinými prameny unijního práva spočívá také v tom, že Soudní dvůr požaduje splnění podmínek stanovených pro přímý účinek vnějších smluv i v případě, že má být unijní akt přezkoumáván z hlediska souladu s vnější smlouvou.

Klíčová slova: princip přímého účinku, neplatnost unijního aktu, Van Gend en Loos, směrnice, vnější smlouvy EU

Úvod

Je tomu již více než 50 let, co Soudní dvůr ve svých slavných rozsudcích *Van Gend en Loos*¹ a *Costa*² konstatoval, že komunitární (dnes unijní) právo je autonomním právním systémem odlišným od mezinárodního práva veřejného, jehož základní pramen práva – Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství³ – může mít přímý účinek, takže se jí jednotlivec může dovolávat před národními soudy.

Soudní dvůr svou kreativní rozhodovací činností postupně stanovil podmínky přímého účinku⁴ jednotlivých pramenů práva Evropské unie,⁵ tj. sekundárních aktů, tzv. vnějších smluv (tj. mezinárodních smluv uzavřených EU či EU a členskými státy na straně jedné s jinými subjekty mezinárodního práva na straně druhé) nebo obecných zásad právních.

Autorka se v tomto článku zaměřuje na přímý účinek vnějších smluv Unie, a to v konfrontaci s přímým účinkem směrnic jako pramenem unijního práva přijímaným orgány EU. Cílem je srovnat jednak podmínky přímého účinku obou typů pramenů práva stanovené judikaturou Soudního dvora, jednak i vývoj těchto podmínek. Je zřejmé, že ústředním

* JUDr. Magdaléna Svobodová, Ph.D., katedra evropského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: svobodom@prf.cuni.cz. Autorka děkuje anonymním recenzentům za konstruktivní připomínky k tomuto příspěvku.

1 C-26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Nederlandse administratie der belastingen*, ECLI:EU:C:1963:1.

2 C-6/64 *Flaminio Costa proti E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66.

3 Dále také „Smlouva EHS“.

4 V odborné literatuře se lze setkat s různými definicemi přímého účinku, viz např. CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. (eds). *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 329 an., či CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 184 an. Autorka jej chápe jako takovou vlastnost normy unijního práva, která umožňuje její aplikaci i na vnitrostátní úrovni, takže je možné se této normy dovolávat před vnitrostátním soudem či jiným státním orgánem.

5 Dále také „EU“.

bodem principu přímého účinku unijních směrnic byla ochrana práv jednotlivce. Nelze ovšem přehlédnout, že tento koncept slouží také k maximálnímu prosazování práva EU v členských státech, a práva jednotlivce jsou tak jedním z nástrojů dosahování tohoto cíle. Uvedené motivy unijního soudu jsou zvláště zřetelné v konfrontaci s restriktivnějším pojetím přímého účinku vnějších smluv a s možností jednotlivce dovolávat se vnějších smluv za účelem přezkumu platnosti aktu orgánu Unie, kdy je ve hře postavení Evropské unie na mezinárodní scéně a prosazování jejích zájmů ve vztahu k mezinárodnímu společenství. V tomto případě se může ochrana jednotlivce ze strany Evropské unie stát až nežádoucí překážkou, která by mohla zhoršit postavení Unie v mezinárodních vztazích. Známa jsou v tomto ohledu zejména rozhodnutí Soudního dvora týkající se tzv. pravidel Světové obchodní organizace.⁶

Tento příspěvek bude věnován i dynamice vývoje přímého účinku obou typů pramenů práva EU a stabilitě kritérií přímého účinku se zřetelem k recentní judikatuře Soudního dvora. Dalším důvodem pro volbu směrnic je totiž skutečnost, že přímý účinek směrnic EU prochází dosud proměnami a i do budoucna lze očekávat jeho další vývoj.

1. Přímý účinek unijních směrnic

Jak již bylo řečeno, právním základem původního Evropského hospodářského společenství⁷ byla Smlouva EHS coby mezinárodní smlouva uzavřená členskými státy tohoto společenství. Na úvod je třeba připomenout, že mezinárodní smlouvy jako pramen mezinárodního práva veřejného nemívají samy o sobě přímý účinek ve vnitrostátních vztazích.⁸ Jedná se nejčastěji o prameny práva závazné pro státy, které je uzavřely, přičemž na nich záleží, jak zajistí dodržení smluvních závazků na vnitrostátní úrovni. Smlouva EHS byla pravděpodobně zamýšlena především jako souhrn závazků pro členské státy, jejímž cílem byla v první řadě postupná liberalizace pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu. Typickým příkladem je právní úprava volného pohybu zboží, v jejímž rámci se státy dohodly na postupném odstraňování cel a množstevních omezení coby opatření státu. Navíc volný pohyb zboží lze omezit vždy jen na základě veřejného zájmu (např. ochrana zdraví). Smlouva EHS neobsahovala ustanovení o přímém účinku a ani se nejevila jako typická smlouva upravující pravidla určená jednotlivcům.

Krátce po vstupu Smlouvy EHS v platnost (v roce 1958) ovšem vynesl Soudní dvůr svůj stěžejní rozsudek *Van Gend en Loos* týkající se právě volného pohybu zboží. Okolnosti tohoto slavného rozsudku není třeba připomínat. Podstatné z pohledu tohoto příspěvku jsou některé závěry Soudního dvora a jejich odůvodnění. Soudní dvůr si nejprve připravil půdu pro podstatu svého rozhodnutí konstatováním, že v EHS byl vytvořen nový právní řád mezinárodního práva,⁹ v jehož prospěch státy omezily v některých oblastech svá suverénní práva a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich příslušníci.

⁶ Dále také „WTO“. Tzv. pravidly WTO se rozumí Dohoda o zřízení Světové obchodní organizace z roku 1994 a další mezinárodní smlouvy, které tvoří její přílohy.

⁷ Dále také „EHS“.

⁸ Přímý účinek mezinárodních smluv nicméně není vyloučen. Podle posudku Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ze dne 3. 3. 1928 ve věci *Pravomoc soudů v Gdaňsku*, 1928 P.C.I.J. (ser. B) č. 15, mohou smluvní strany přijmout mezinárodní smlouvu obsahující pravidla, jež vytvářejí individuální práva a povinnosti jednotlivců, která jsou vynutitelná vnitrostátními soudy. Viz k tomu např. NOLLKAEMPER, A. The Duality of Direct Effect of International Law. *The European Journal of International Law*. 2014, roč. 25, č. 1, s. 105–125.

⁹ V rozsudku *Costa* přijatém krátce po rozsudku *Van Gend en Loos* Soudní dvůr, jak známo, již hovoří o autonomním právním řádu odlišném od mezinárodního práva.

Výše uvedený argument pak sloužil Soudnímu dvoru jako základní východisko pro vyjádření zásady přímého účinku. Přestože se příslušné ustanovení zakládací smlouvy¹⁰ může jevit jako pravidlo určené členskými státy, neznamená to, že jeho beneficiáři nemohou být – za určitých okolností – i jejich příslušníci. Důležitým kritériem, zda má příslušné ustanovení přímý účinek, a může se ho tedy dovolávat i jednotlivec, je jeho dostatečná přesnost a bezpodmínečnost. Soudní dvůr se dále zaměřuje na skutečnost, že členský stát svým jednáním porušil komunitární právo. V reakci na takové jednání je sice možné podat žalobu pro porušení komunitárního práva, aktivně legitimovaní jsou však jen Komise a členské státy. Soudní dvůr dovodil, že omezení záruk proti porušení Smlouvy EHS pouze na toto řízení by odstranilo veškerou přímou právní ochranu individuálních práv jednotlivců, takže jednotlivci se může dovolávat těchto povinností státu i před vnitrostátním soudem.

Je zřejmé, že Soudní dvůr byl v rozsudku k jednotlivcům velkorysý, neboť jim přiznal práva, která ze Smlouvy EHS jednoznačně nevyplývala. P. Pescatore uvádí, že cílem bylo vytvořit společenství nejen států, ale i jednotlivců, na jehož pozadí stála demokratická (a tedy politická) myšlenka.¹¹ Soudní dvůr ovšem zároveň chytře využil ochranu jednotlivce jako nástroj prosazování mladého komunitárního práva v členských státech, a tedy i nástroj rozvoje evropské integrace. Je to zvláště patrné na následujícím konstatování soudu: „*Bdělost jednotlivců, majících zájem na ochraně svých práv, vede k účinné kontrole, která se připojuje k té, kterou články 169 a 170 svěřují Komisi a členským státům.*“

Z výše uvedeného je zjevné, že Soudní dvůr *chtěl* přiznat práva plynoucí ze Smlouvy EHS i jednotlivcům a hledal pro tento přístup argumentaci, a to i přes odlišné stanovisko poloviny tehdejších členských států.¹² Tato snaha je ještě zřetelnější např. v rozsudku *Reyners*,¹³ kde Soudní dvůr dovodil právo jednotlivce nebyť diskriminován na základě státní příslušnosti v oblasti svobody usazování, přestože čl. 52 Smlouvy EHS vyžadoval ke svému provedení přijetí směrnic v průběhu přechodného období. Po skončení tohoto přechodného období získalo ustanovení podle Soudního dvora přímý účinek, i když nebyla přijata příslušná implementační opatření.¹⁴

Přiznání přímého účinku směrnicím snad nejzřetelněji ukazuje na velkorysý přístup Soudního dvora k právům jednotlivce, přičemž je opět kombinován s úsilím prosazovat maximálním způsobem unijní právo v členských státech. V případě směrnic bylo od počátku evropské integrace v primárním právu výslovně uvedeno, že směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena.¹⁵ Práva či povinnosti jednotlivcům vznikají až transpozicí směrnice do právního řádu členského státu v podobě vnitrostátního právního aktu. Ve věci *Van Duyn*,¹⁶ v níž se jednalo o porušení komunitárního práva ze strany členského státu (Spojeného království Velké Británie a Severního Irska) tím, že netransponovalčas

¹⁰ Pro účely tohoto článku se tímto pojmem rozumí Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie, respektive podle kontextu příslušná smlouva dříve platná.

¹¹ PESCATORE, P. The Doctrine of „Direct Effect“: An Infant Disease of Community Law. *European Law Review*. 1983, č. 8, s. 158. Citováno podle CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases, and Materials*, s. 190.

¹² Vlády Německa, Belgie a Nizozemí odmítly přímý účinek čl. 12 Smlouvy EHS s tím, že se jedná pouze o závazek států. Blíže viz RASMUSSEN, M. *Revolutionizing European law: A history of the Van Gend en Loos judgment*. *International Journal of Constitutional Law*. 2014, č. 12, s. 153.

¹³ C-2/74 *Jean Reyners proti Belgii*, ECLI:EU:C:1974:68. Blíže k tomu viz CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. (eds). *The Evolution of EU Law*, s. 330.

¹⁴ Více k tomu BOBEK, M. – BRÍŽA, P. – KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 46–47.

¹⁵ Čl. 189 pododst. 3 Smlouvy EHS, nyní čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále také „SFEU“).

¹⁶ C-41/74 *Yvonne van Duyn proti Home Office*, ECLI:EU:C:1974:133.

směrnici, Soudní dvůr ovšem nad rámec výslovného znění Smlouvy EHS dovedl přímý účinek netransponované směrnice. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že by „bylo neslučitelné se závazným účinkem, který článek 189 přiznává směrnici, v zásadě vyloučit, aby se dotčené osoby mohly dovolávat povinnosti, kterou ukládá“. Dále uvádí, že „[...] v případech, kdy by orgány Společenství formou směrnice uložily členským státům povinnost určitým způsobem jednat, by mohlo dojít k oslabení užitečného účinku takového aktu, pokud by jednotlivcům bylo zabráněno, aby se ho před soudem dovolávali a pokud by k němu vnitrostátní soudy nemohly přihlídnout jako k součásti práva Společenství.“¹⁷ I když tedy členský stát nesplní transpoziční povinnost, jeho orgány budou povinny aplikovat směrnici ve vztahu k vnitrostátním subjektům, pokud těmto subjektům vzniká ze směrnice určité právo.

V tomto případě se Soudní dvůr uchyluje k argumentaci prostřednictvím principu *effet utile*,¹⁸ kterým Soudní dvůr v mnoha případech legitimizuje svá rozhodnutí. Přesvědčivější odůvodnění pak použil Soudní dvůr v rozsudku *Ratti*¹⁹ (podobně např. i v případě *Marshall*²⁰), totiž uplatnění zásady *estoppel*. Podle Soudního dvora je nepřípustné, aby měl stát výhodu z vlastního nesplnění povinnosti plynoucí z komunitárního práva.²¹ S tím souvisí i to, že Soudní dvůr přiznal jednotlivcům právo dovolávat se ustanovení směrnice vůči státu (tedy jen tzv. vertikální vzestupný přímý účinek směrnice), nikoli ve sporu mezi jednotlivci (tzv. horizontální přímý účinek).

V rozsudku *Ratti* je ochrana jednotlivce zvláště zvýrazněna. Tulio Ratti byl trestně stíhán za to, že coby osoba stojící ve vedení podniku rozhodl o označování výrobků tohoto podniku v souladu s ustanovením směrnice EHS, kterou Itálie včas neimplementovala, avšak v rozporu s italským právem. Soudní dvůr v rozsudku konstatoval, že národní soud, vůči němuž se osoba jednáající v souladu s ustanovením směrnice domáhá neaplikace vnitrostátního ustanovení neslučitelného se směrnici, musí vyhovět této žádosti, pokud je příslušný závazek bezpodmínečný a dostatečně přesný. Po uplynutí transpoziční lhůty nesmí členský stát aplikovat své vnitrostátní právo, a to včetně trestních norem, pokud nebylo změněno v souladu se směrnici, vůči osobě jednáající podle požadavků takové směrnice.²²

Lze ve zkratce shrnout, že přímý účinek bude mít takové ustanovení směrnice, které stanoví práva jednotlivci, je dostatečně přesné a bezpodmínečné, nebyla-li daná směrnice včas či řádně transponována do vnitrostátního práva. Tehdy se může jedinec dovolávat směrnice vůči státu. Příslušnou judikaturu Soudního dvora, která tato kritéria stanovila, bylo možné až do 90. let 20. století považovat za ustálenou.

Rozsudek *Dominguez*²³ je příkladem posouzení přímého účinku směrnice Soudním dvorem z relativně nedávné doby. Paní Dominguez byla zaměstnána u *Centre informatique du Centre Ouest Atlantique*, přičemž v důsledku úrazu při cestě ze svého bydliště na pracoviště byla více než jeden rok v pracovní neschopnosti. Podle kolektivní smlouvy jí nevznikal nárok na dovolenou za kalendářní rok po dobu pracovní neschopnosti, neboť po tuto dobu nepracovala. Paní Dominguez se následně dovolávala čl. 7 odst. 1 směrnice

¹⁷ Bod 12 rozsudku *Van Duyn*. Stejná argumentace se objevuje v rozsudku C-9/70 *Franz Grad proti Finanzamt Traunstein*, ECLI:EU:C:1970:78, v němž Soudní dvůr dovedl přímý účinek rozhodnutí určeného členským státům.

¹⁸ Potřeba dosažení užitečného (maximálního) účinku normy komunitárního práva.

¹⁹ 148/78 *Státní zastupitelství proti Tulliu Ratti*, ECLI:EU:C:1979:110.

²⁰ Bod 49 rozsudku C-148/78 *M. H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, ECLI:EU:C:1986:84.

²¹ Bod 22 rozsudku *Ratti*.

²² Body 23–24 rozsudku *Ratti*.

²³ C-282/10 *Maribel Dominguez proti Centre informatique du Centre Ouest Atlantique a Préfet de la région Centre*, ECLI:EU:C:1964:66.

2003/88/ES o některých aspektech úpravy pracovní doby:²⁴ „Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby měl každý pracovník nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok v trvání nejméně čtyř týdnů v souladu s podmínkami pro získání a přiznávání této dovolené stanovenými vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi.“

Soudní dvůr se v řízení o předběžné otázce nejprve zabývá povinností konformního výkladu čl. 7 směrnice 2003/88/ES s tím, že pokud by takový výklad nebyl možný, je třeba zkoumat, zda má čl. 7 odst. 1 přímý účinek. V této souvislosti připomíná, že ustanovení směrnice, která se z hlediska obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná, jsou jednotlivci oprávněni dovolávat se před vnitrostátními soudy vůči státu, pokud stát směrnicí neprovedl ve stanovené lhůtě do vnitrostátního práva nebo ji provedl nesprávně. Podle soudu zmíněné ustanovení směrnice tato kritéria splňuje, protože členským státům jednoznačně ukládá přesnou povinnost dosáhnout výsledku spočívajícího v přiznání nároku na placenou dovolenou za kalendářní rok v délce nejméně čtyř týdnů, přičemž tato povinnost není vázána na žádnou podmínku. Za pozornost stojí, že odkaz na podmínky pro získání a přiznávání této dovolené stanovené vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi Soudní dvůr vyhodnotil tak, že se nedotýkají přesnosti a bezpodmínečnosti povinnosti stanovené tímto článkem, byť by s tímto názorem bylo jistě možné polemizovat.²⁵

Samostatnou kapitolou je otázka horizontálního přímého účinku směrnic, tedy možnosti dovolávat se směrnice ve sporu mezi jednotlivci. V 90. letech minulého století Soudní dvůr připustil ve zvláštním případě horizontální přímý (výlukový) účinek tzv. notifikační směrnice.²⁶ V případech *CIA Security*²⁷ a *Unilever Italia*²⁸ se jednalo o aplikaci směrnice 83/189.²⁹ Podle jejího čl. 8 byly členské státy povinny oznámit Evropské komisi jednak návrhy určitých vnitrostátních technických předpisů, jednak jejich schválenou podobou. V obou případech členské státy (Belgie a Itálie) tuto povinnost nesplnily. V řízeních o předběžných otázkách pak Soudní dvůr řešil, zda lze ve vnitrostátním sporu mezi jednotlivci aplikovat či neaplikovat vnitrostátní předpis, který v rozporu se směrnicí 83/189 nebyl notifikován. Soudní dvůr uvedl, že příslušná ustanovení směrnice jsou bezpodmínečná a dostatečně přesná. Důležitý argument je uveden v rozsudku *CIA Security*: „*cílem směrnice je ochrana volného pohybu zboží prostřednictvím preventivní kontroly a [...] povinnost oznámit návrhy představuje základní prostředek pro uskutečňování této kontroly Společenství. Účinnost této kontroly bude o to víc posílena, bude-li směrnice vykládána v tom smyslu, že porušení povinnosti oznamovat návrhy představuje podstatnou procesní vadu, která způsobuje nepoužitelnost dotčených technických předpisů vůči jednotlivcům.*“³⁰

²⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby, Úřední věstník L 299, s. 9.

²⁵ Viz zejména body 32–35 rozsudku *Dominguez*.

²⁶ Názor na tyto případy je různorodý. Dle D. Sehnálka se nejedná o horizontální přímý účinek směrnice, ale o incidenční přímý účinek. Srov. SEHNÁLEK, D. Přímý a incidenční účinek směrnice – vývoj, současný stav a zdůvodnění. In: *Európske a národné rozmery civilního práva, etický rozmer a zodpovednosť právnických profesií*. Pezinok: Justičná akadémia Slovenskej republiky, 2011, s. 224 [cit. 2017-03-01]. Dostupné z: <http://www.ja-sr.sk/files/C_P_D_final_tlac.pdf>. Oproti tomu dle R. Krále Soudní dvůr připustil v tomto případě horizontální přímý účinek notifikační směrnice. Viz KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 183 an. K dané problematice srov. též VAZAČOVÁ, A. *Legislativní rámec notifikace technických předpisů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535. Správní právo*. 2017, roč. 1, č. 3 – Legislativní příloha, s. XIX–XX.

²⁷ C-194/94 *CIA Security International SA proti Signalson SA a Securitel SPRL*, ECLI:EU:C:1996:172.

²⁸ C-443/98 *Unilever Italia SpA proti Central Food SpA*, ECLI:EU:C:2000:496.

²⁹ Směrnice Rady 83/189/EHS ze dne 28. března 1983 o postupu při poskytování informací v oblasti technických norem a předpisů, Úřední věstník L 109, s. 8.

³⁰ Bod 48 rozsudku *CIA Security*.

Soudní dvůr se ve výše citovaných rozsudcích v podstatě nevypořádal s vlastní argumentací v rozhodnutí *Faccini Dori*,³¹ vydaném necelé dva roky před rozsudkem *CIA Security*, a sice že nelze směrnici přiznat horizontální přímý účinek, neboť by to znamenalo přiznat Evropskému společenství pravomoc stanovovat povinnosti k tíži jednotlivců, ačkoli má tuto pravomoc pouze v souvislosti s nařízeními.³² Soudní dvůr poněkud nepřesvědčivě uvedl, že se rozsudek *Faccini Dori* na tento případ nevztahuje.³³ V rozsudcích *CIA Security* a *Unilever Italia* tak Soudní dvůr zjevně upřednostnil před ochranou práv jednotlivců zájem na prosazování unijního práva tím, že bude sankcionovat stát nemožností aplikovat vlastní vnitrostátní předpis, který nebyl v rozporu se směrnicí notifikován. Autorka tohoto příspěvku se ztotožňuje s názorem, že příslušná judikatura „je zvláště nespravedlivá v tom, že jednotlivce je zde sankcionován nikoliv za porušení povinnosti, kterou by směrnice ukládala jemu, ale za pochybení státu, který směrnici řádně notifikoval; je to nejen obtížně proveditelné, ale především neospravedlnitelné chtít po jednotlivci, aby sledoval, zda stát řádně notifikoval návrhy technických předpisů.“³⁴

V rozsudku *Pfeiffer*³⁵ Soudní dvůr nicméně odkázal na předchozí judikaturu a znovu konstatoval, že „směrnice sama o sobě nemůže zakládat jednotlivci povinnosti, a není tudíž možno se jí jako takové vůči němu dovolávat. [...] Z toho plyne, že i jasné, přesné a bezpodmínečné ustanovení směrnice, která má poskytnout práva nebo uložit povinnosti jednotlivcům, nemůže být jako takové uplatňováno v rámci sporu probíhajícího výlučně mezi jednotlivci.“³⁶

Mohlo by se zdát, že přiznání horizontálního přímého účinku tzv. notifikační směrnici tedy bylo jen výjimkou z pravidla. Přesto můžeme prvky horizontálního účinku směrnic nalézt i v „postpfeifferovské“ judikatuře Soudního dvora. Ve věci *Delena Wells*³⁷ se vlastníci lomu ležícího v ekologicky citlivé oblasti domáhali registrace povolení k těžbě. Příslušné britské úřady se ovšem nijak nevypořádaly s tím, zda je zapotřebí provést posouzení vlivu těžby na životní prostředí (tzv. EIA) podle směrnice 85/337.³⁸ Provedení EIA se následně domáhala paní Wells, jejíž dům byl situován v blízkosti lomu. Soudní dvůr se zabýval mj. otázkou, zda se může paní Wells coby jednatelka dovolávat přímého účinku této směrnice, která může mít v případě jeho přiznání dopad na vlastníky lomu. Oproti rozsudku *Faccini Dori* se zde Soudní dvůr již neodvolává na omezené pravomoci EU, ale na princip právní jistoty, který „[...] brání tomu, aby směrnice vytvářely povinnosti jednotlivcům. Jim mohou vznikat na základě směrnice pouze práva [...]. Na druhou stranu pouhý nepříznivý vliv na práva třetích stran, i když se jedná o konkrétní vliv, nemůže být důvodem, který zabrání jednotlivci dovolávat se ustanovení směrnice vůči dotčenému členskému státu.“³⁹ Povinnost členského státu zajistit, že příslušné orgány posoudí vliv těžby na životní prostředí, není podle názoru soudu přímo spojena s uložením povinnosti vlastníkům lomu.

³¹ C-91/92 *Paola Faccini Dori proti Recreb Srl*, ECLI:EC:1994:292.

³² Bod 24 rozsudku *Faccini Dori*.

³³ Srov. body 50–51 rozsudku *Unilever Italia*.

³⁴ BOBEK, M. – BRÍZA, P. – KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, s. 93.

³⁵ Spojené věci C-397/01 až C-403/01 *Bernhard Pfeiffer a další proti Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, ECLI:EU:C:2004:584.

³⁶ Body 108 a 109 rozsudku *Pfeiffer*.

³⁷ C-201/02 *The Queen na žádost Delena Wells proti Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, ECLI:EU:C:2003:502.

³⁸ Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, Úřední věstník L 175, s. 40–48.

³⁹ Body 56–57 rozsudku *Delena Wells*.

V nedávné době připomněl Soudní dvůr tuto svou argumentaci v rozsudku *Salzburger Flughafen*.⁴⁰ Je nicméně zřejmé, že v důsledku aplikace této směrnice může být uložena povinnost jednotlivcům nepřímo, pokud stanovisko EIA bude negativní a povede k tomu, že jednotlivcům nebude příslušná činnost povolena.

Další prvky horizontálního přímého účinku směrnic nalezneme v judikatuře Soudního dvora v oblasti antidiskriminačního práva.⁴¹ Soudní dvůr dovodil v kontroverzním rozsudku *Mangold*⁴² existenci horizontálního přímého účinku obecné zásady nediskriminace na základě věku, která je konkretizována směrnicí. Pan Mangold uzavřel ve věku 56 let pracovní smlouvu se zaměstnavatelem (advokátem Helmem) na dobu určitou, a to v souladu s tehdejší německou právní úpravou, která dočasně snížila věk zaměstnanců, s nimiž je možné uzavírat pracovní smlouvy na dobu určitou bez omezení, na 52 let. Takovou právní úpravu vyhodnotil Soudní dvůr jako nepřiměřenou, a tedy v rozporu se směrnicí 2000/78,⁴³ přestože její transpoziční lhůta tehdy ještě neuplynula. Dovodil přitom existenci zásady nediskriminace na základě věku jako obecné zásady práva Společenství, byť nepřilíh přesvědčivým způsobem,⁴⁴ která je směrnicí konkretizována.⁴⁵ Výsledkem pak byla možnost jednotlivce (pana Mangolda) dovolat se této směrnicí konkretizující obecnou právní zásadu ve sporu se zaměstnavatelem Helmem, tedy jiným jednotlivcem.

Podobně v rozsudku *Kücükdeveci*⁴⁶ Soudní dvůr s odkazem na rozsudek *Mangold* zopakoval, že zásada nediskriminace na základě věku musí být považována za obecnou zásadu práva Unie, kterou směrnice 2000/78 konkretizuje.⁴⁷ V případě *Mangold* i *Kücükdeveci* se jednalo o diskriminaci zaměstnance v pracovněprávním vztahu. Zdá se, že snaha Soudního dvora potírat diskriminaci zaměstnance coby slabší strany vůči zaměstnavateli převážila nad principem právní jistoty. Soudní dvůr hledal cestu, jak přiznat zaměstnanci možnost dovolat se práv ze směrnice, aniž by popřel dosavadní judikaturu, podle níž směrnice nemůže mít horizontální přímý účinek. Tuto cestu zdá se našel v obecné zásadě právní.

Když se však jednatelce dovolává směrnice 2000/78 proti subjektu, který lze charakterizovat jako stát, Soudní dvůr se přiklání ke konceptu přímému účinku směrnice. O tuto situaci se jednalo ve věci *Römer*,⁴⁸ v níž se pan Römer dovolával zákazu diskriminace na základě sexuální orientace vůči bývalému zaměstnavateli, městu Hamburg.⁴⁹ To odmítalo

⁴⁰ C-244/12 *Salzburger Flughafen GmbH proti Umweltsenat*, ECLI:EU:C:2013:203.

⁴¹ Viz k tomu též WHELANOVÁ, M. Účinky unijního práva ve světle judikatury Soudního dvora. *Správní právo*. 2011, roč. XLIV, č. 3 – Legislativní příloha, s. LXXIV–LXXXIX.

⁴² C-144/04 *Werner Mangold proti Rüdigeru Helmovi*, ECLI:EU:C:2005:709.

⁴³ Směrnice 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, Úřední věstník L 303, s. 16–22.

⁴⁴ Listina základních práv EU, která tuto zásadu zakotvuje v čl. 21 odst. 1, tehdy nebyla ještě právně závazná a Soudní dvůr jen obecně odkázal na různé mezinárodně právní instrumenty a ústavní tradice společné členským státům, které mají obsahovat tuto zásadu, aniž by provedl jejich rozbor.

⁴⁵ Viz zejména body 74–78 rozsudku *Mangold*.

⁴⁶ C-555/07 *Seda Kücükdeveci proti Swedex GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:2010:21. V dané věci se jednalo o spor mezi paní Kücükdeveci a jejím zaměstnavatelem společností Swedex, která jí dala výpověď z pracovního poměru. Zaměstnavatel vypočetl výpovědní dobu, jako by u něj zaměstnankyně pracovala 3 roky, ačkoliv její pracovní poměr trval 10 let. Podle německého práva se totiž pro účely výpočtu délky výpovědní doby nepřihlíželo k dobám zaměstnání dosaženým před dovršením 25 let zaměstnance. Soudní dvůr dospěl k závěru (bod 43 rozsudku), že „[...] zásadu zákazu diskriminace na základě věku, jak je konkretizována směrnicí 2000/78, je nutno vykládat v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení [...]“.

⁴⁷ Srov. také rozsudek C-476/11 *HK Danmark proti Experian A/S*, ECLI:EU:C:2013:590, bod 19.

⁴⁸ C-147/08 *Jürgen Römer proti Freie und Hansestadt Hamburg*, ECLI:EU:C:2013:590.

⁴⁹ Město Hamburg coby veřejný územní celek je třeba považovat za stát pro účely dovolávání se přímého účinku směrnic.

vyplácet panu Römerovi doplňkový starobní důchod vypočítaný podle výhodnějších pravidel stanovených pro osoby v manželství s odůvodněním, že toto pravidlo se nevztahuje na osoby, které uzavřely registrované partnerství. Podle Soudního dvora v případě, že by ustanovení vnitrostátního práva „představovalo diskriminaci ve smyslu článku 2 směrnice 2000/78, by se takový jednotlivec, jako je žalobce ve věci v původním řízení, mohl dožadovat práva na rovné zacházení nejdříve po uplynutí lhůty k provedení uvedené směrnice [...]“⁵⁰

Přestože Soudní dvůr neopouští zcela svou konstrukci obecné zásady nediskriminace (zde na základě sexuální orientace) konkretizované směrnicí, vrací se v podstatě ke konceptu přímému účinku směrnice, který nastává po uplynutí lhůty k jejímu provedení.

Lze shrnout, že Soudní dvůr v rámci konceptu přímého účinku dovedl právo jednotlivců dovolávat se za určitých podmínek unijního práva na vnitrostátní úrovni. Soudní dvůr přiznal přímý účinek i takovým pramenům unijního práva, jakými jsou zakládací smlouvy, byť se jedná formálně o mezinárodní smlouvy zavazující členské státy, směrnice, které jsou dle primárního práva určené členským státům, normativní rozhodnutí adresovaná členským státům⁵¹ či obecné zásady právní.

Podmínky přímého účinku byly v základních rysech formulovány v rozsudku *Van Gend en Loos*. Následná judikatura je rozpracovávala podle toho, o jaký pramen práva EU se jednalo. Přímý účinek unijního práva má tak komplexní povahu. Na příkladu směrnic bylo demonstrováno, že judikatura Soudního dvora je ustálená a vcelku jasná, pokud se jednotlivec dovolává směrnicí vůči státu.⁵² Ochrana jednotlivce se stala ústředním bodem argumentace Soudního dvora a zároveň i nástrojem, jak prosazovat unijní (dříve komunitární) právo na úrovni členských států.

Od 90. let minulého století se ovšem objevují rozhodnutí Soudního dvora, která relativizují dosavadní zákaz horizontálního přímého účinku směrnic, ať se jedná o jeho úplné prolomení v případech *CIA Security* a *Unilever Italia* či prvky horizontálního přímého účinku (viz rozsudky *Delena Wells* nebo *Mangold*). Je zřejmé, že se tím proměňuje i role jednotlivce, který se ocitá v důsledku této relativizace v nejistotě. Z hlediska principu právní jistoty je totiž tento přístup Soudního dvora značně problematický. Pokud se začne směrnicím přiznávat horizontální přímý účinek, přinese to jednotlivci povinnost kontrolovat činnost (respektive nečinnost) státu. A to nejen, zda provedl směrnicí včas, ale případně i zda ji provedl řádně. Jednotlivec pak musí porovnávat vnitrostátní legislativu se směrnicí a vyhodnocovat, které ustanovení směrnice nebylo provedeno řádně, a v důsledku toho zakládá jednotlivci povinnost. Takový přístup se dle názoru autorky vymyká zásadě *ignorantia iuris non excusat* a uvedené povinnosti nelze po jednotlivcích spravedlivě požadovat.

Jistá prolomení zákazu horizontálního přímého účinku směrnic navíc činí podmínky přímého účinku směrnic čím dál komplikovanější a nepřehlednější, přičemž nelze vyloučit, že v budoucnu Soudní dvůr EU dovedl další zvláštní případy prolomení tohoto zákazu. Profesor Craig dochází dokonce k závěru, že se jednotlivci v současnosti nacházejí v horším postavení, než kdyby horizontální přímý účinek směrnic existoval.⁵³

⁵⁰ Bod 64 rozsudku *Römer*.

⁵¹ Viz rozsudek *Grad* (citován výše).

⁵² Nejednoznačný je však pojem „stát“, který je velmi široký a nejasně ohraničený. K tomu srov. např. CRAIG, P. The legal effect of Directives: policy, rules and exceptions. *European Law Review*. 2009, roč. 34, č. 3, s. 355 an.

⁵³ CRAIG, P. *The legal effect of Directives: policy, rules and exceptions*, s. 376.

2. Přímý účinek vnějších smluv EU

Soudní dvůr přiznal přímý účinek vedle jiných pramenů práva EU i vnějším smlouvám. Přestože i v případě vnějších smluv EU tak Soudní dvůr poskytuje ochranu práv jednotlivců, při bližším zkoumání je přístup Soudního dvora v mnohém odlišný a vůči jednotlivcům méně vstřícný.

Přístup Soudního dvora krystalizoval postupně, nejčastěji v rámci rozhodování o předběžných otázkách týkajících se výkladu vnějších smluv nebo zkoumání souladu unijních aktů s vnějšími smlouvami EU. Z perspektivy jednotlivce je třeba zdůraznit, že problematika přímého účinku vnějších smluv úzce souvisí s přezkumem platnosti unijních aktů ve světle vnějších smluv. Tento typ přezkumu totiž Soudní dvůr chápe jako dovolávání se vnějších smluv, byť nikoli za účelem jejich přímé aplikace jako v případě přímého účinku, ale za účelem zkoumání platnosti unijního aktu.⁵⁴

Mezi první stěžejní rozhodnutí z hlediska zkoumané problematiky patří rozsudek *International Fruit Company* z počátku 70. let minulého století. V uvedené věci se jednalo o to, zda jsou určitá nařízení Komise případně neplatná v důsledku rozporu s pravidly WTO, konkrétně s článkem XI Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT) z roku 1947.

Je třeba kladně hodnotit závěr Soudního dvora, že jeho pravomoc rozhodovat o platnosti komunitárních aktů není omezena důvody výslovně uvedenými v tehdejší čl. 177 Smlouvy EHS (dnešní čl. 267 SFEU), ale může zkoumat i jiné důvody způsobilé přivodit neplatnost komunitárních opatření, např. nesoulad s mezinárodním právem.⁵⁵ Tento názor tak vychází vstříc mezinárodněprávní zásadě *pacta sunt servanda*. Hned vzápětí ovšem Soudní dvůr tento závěr relativizuje stanovením určitých podmínek. Vedle podmínky, že EHS musí být vázáno daným pravidlem mezinárodního práva,⁵⁶ je klíčový požadavek, podle něž „*pravidlo mezinárodního práva musí být způsobilé stanovit práva občanům Společenství, kterých se mohou dovolávat před soudy*“.⁵⁷ Je zřejmé, že se Soudní dvůr snažil omezit možnost jednotlivců napadat platnost komunitárních aktů pro rozpor s mezinárodním právem, zvláště když se jednalo z ekonomického hlediska o tak významnou mezinárodní smlouvu, jakou je GATT. Tento požadavek ovšem budí pochybnosti, neboť pro jiné prameny unijního práva obdobnou podmínku Soudní dvůr vůbec nestanoví.⁵⁸ Jeho přístup nejenže je nekonzistentní, ale navíc relativizuje působení zásady *pacta sunt servanda*. Pokud se objeví pochybnost o platnosti unijního aktu z důvodu rozporu s mezinárodním právem, měl by Soudní dvůr věc přezkoumat, přičemž by nemělo hrát roli, zda příslušné pravidlo mezinárodního práva stanoví práva jednotlivcům či nikoli. Že je přístup Soudního dvora méně příznivý z pohledu jednotlivce, je celkem zřejmé. Na druhou stranu je třeba uvést, že suverénní státy přiznávají mezinárodním smlouvám ve svém právním řádu účinky v různém rozsahu. Ostatně není tomu tak dávno, co součástí právního řádu České republiky byly jen mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních

⁵⁴ K blízkosti obou konceptů srov. též rozsudek C-363/12 Z. proti *A Government department a The Board of management of a community school*, ECLI:EU:C:2014:159, bod 90.

⁵⁵ Body 5–6 rozsudku *International Fruit Company*.

⁵⁶ Bod 7 rozsudku *International Fruit Company*. To se jeví jako logická a přirozená podmínka, neboť jen taková pravidla musí EHS (respektive nyní EU) dodržovat. V rozhodované věci ovšem takovou samozřejmostí nebyla, protože GATT byla právně závazná pro členské státy EHS, nikoli formálně pro EHS jako takové, které nebylo její smluvní stranou. Soudní dvůr ovšem dovodil závaznost i pro EHS.

⁵⁷ Bod 8 rozsudku *International Fruit Company*.

⁵⁸ Srov. také MARTINES, F. Direct Effect of International Agreements of the European Union. *The European Journal of International Law*. 2014, roč. 25, č. 1, s. 142.

svobodách, zatímco k jiným pravidlům mezinárodního práva se stát stavěl dualisticky.⁵⁹ Evropská unie jako subjekt mezinárodního práva a současně organizace nadstátní povahy má stejně jako státy právo rozhodnout o tom, jaké účinky budou mít vnější smlouvy v rámci jejího – autonomního – právního systému.

Případ je významný také proto, že Soudní dvůr nastolil jako důležité kritérium přezkumu platnosti unijních aktů ve světle vnější smlouvy posuzování této smlouvy z hlediska jejího „*ducha, celkové stavby a znění*“.⁶⁰ V souvislosti s GATT mimo jiné konstatoval, že tato dohoda je založena na principu vyjednávání, přičemž její ustanovení se vyznačují velkou flexibilitou a umožňují nejrůznější derogace. Nakonec dospěl k závěru, že čl. XI GATT není způsobilý stanovit jednotlivcům práva.⁶¹ V této souvislosti nelze přehlédnout, že zmiňované ustanovení⁶² se v mnoha ohledech podobá článkům 34 a 35 SFEU zakazujícím množstevní omezení a veškerá opatření s rovnocenným účinkem, kterých se jednotlivci mohou dovolávat vůči členským státům EU.⁶³

Soudní dvůr svým rozsudkem *International Fruit Company* zahájil linii judikatury, která – až na výjimky – nepřiznává pravidlům WTO přímý účinek či možnost dovolávat se jich za účelem přezkumu unijních aktů.⁶⁴ Na to nemá vliv ani skutečnost, že orgán WTO pro řešení sporů případně prohlásil unijní právní úpravu za neslučitelnou s pravidly WTO.⁶⁵ Vedle GATT se jedná o Dohodu o technických překážkách obchodu⁶⁶ či tzv. antidumpingovou dohodu⁶⁷ a v neposlední řadě o důležitou Dohodu o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví (TRIPS). V rozsudku *Dior*⁶⁸ Soudní dvůr nepřiznal přímý účinek čl. 50 TRIPS, přestože příslušná ustanovení byla na první pohled přesná a bezpodmínečná a stanovila práva jednotlivcům.⁶⁹

Z rozboru rozsudku *International Fruit Company* vyplývají dvě podstatné odlišnosti v přístupu Soudního dvora k vnějším smlouvám na straně jedné a ke směrnici či jiným pramenům práva EU na straně druhé. Za prvé, Soudní dvůr posuzuje vnější smlouvy z hlediska jejich ducha, celkové stavby a znění, přičemž může dojít k závěru, že vnější smlouvy se nebude možné dovolávat za účelem přezkumu platnosti unijního aktu, respektive

⁵⁹ Podrobněji viz k tomu např. MLSNA, P. – KNĚŽÍNEK, J. *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha: Linde, 2009, s. 146 an. Obecně ke vztahu mezinárodního práva veřejného k jiným právním řádům srov. MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. Brno: Doplněk, 2008.

⁶⁰ Bod 20 rozsudku *International Fruit Company*.

⁶¹ Body 20–27 rozsudku *International Fruit Company*.

⁶² Odstavec 1 čl. XI GATT 1947 nazvaného „Všeobecné odstranění kvantitativních omezení“ zní takto: „Žádné zákazy neb omezení jiná než cla, daně neb jiné dávky, ať jsou prováděna kontingenty, dovozními nebo vývozními povoleními nebo jiným způsobem, nebudou zaváděny nebo udržovány žádnou smluvní stranou při dovozu jakéhokoli výrobku země kterékoli jiné smluvní strany nebo při vývozu nebo prodeji pro vývoz jakéhokoli výrobku určeného pro zemi kterékoli jiné smluvní strany.“

⁶³ Srov. judikaturu Soudního dvora započatou rozsudkem C-8/74 *Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82.

⁶⁴ Blíže k této problematice viz např. ZIPPERLE, N. *EU International Agreements. An Analysis of Direct Effect and Judicial Review Pre- and Post-Lisbon*. Springer, 2017; HSUEH, Ch. *Direct Effect of WTO Agreements: Practices and Arguments*. Peter Lang, 2011 či ZONNEKEYN, G. *Direct Effect of WTO Law*. Cameron May, 2008.

⁶⁵ Viz např. rozsudek C-377/02 *Léon Van Parys NV proti Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB)*, ECLI:EU:C:2005:121, bod 54.

⁶⁶ Srov. spojené věci C-27/00 a C-122/00 *The Queen proti Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte Omega Air Ltd a další*, ECLI:EU:C:2002:161.

⁶⁷ Dohoda o provádění článku VI Všeobecné dohody o clech a obchodu z roku 1994. Srov. C-351/04 *Ikea Wholesale Ltd proti Commissioners of Customs & Excise*, ECLI:EU:C:2007:547 či spojené věci C-659/13 a C-34/14 C & J *Clark International Ltd a Puma SE proti Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs a Hauptzollamt Nürnberg*, ECLI:EU:C:2016:74.

⁶⁸ Spojené věci C-300/98 and C-392/98 *Parfums Christian Dior SA proti TUK Consultancy BV a Assco Gerüste GmbH a Rob van Dijk proti Wilhelm Layher GmbH & Co. KG a Layher BV*, ECLI:EU:C:2000:688.

⁶⁹ Body 43–44 rozsudku *Dior*. Neexistenci přímého účinku TRIPS potvrdil Soudní dvůr v rozsudcích C-245/02 *Anheuser-Busch Inc. proti Budějovický Budvar, národní podnik*, ECLI:EU:C:2004:717 či C-135/10 *Società Consortile Fonografici (SCF) proti Marco Del Corso*, ECLI:EU:C:2012:140.

že vnější smlouva nemá přímý účinek, a to přesto, že podobné ustanovení jiného pramene unijního práva přímý účinek má.

Za druhé, Soudní dvůr stanoví jako podmínku přezkumu souladu unijního aktu s vnější smlouvou, aby příslušné pravidlo takové smlouvy bylo způsobilé stanovit práva jednotlivcům, kterých se mohou dovolávat před soudy (v pozdější judikatuře je zdůrazňována dostatečná přesnost a bezpodmínečnost pravidla). Jedná se tedy o totožný požadavek jako v případě přímého účinku. Tím se přístup unijního soudu pochopitelně liší od případů posuzování souladu unijních aktů s jiným pramenem práva EU vyšší právní síly, než je vnější smlouva, kdy splnění takové podmínky není požadováno. Ilustrativním příkladem je v tomto směru věc *IATA*,⁷⁰ v níž Soudní dvůr posuzoval platnost komunitárního nařízení č. 261/2004 o náhradách cestujícím v letecké dopravě⁷¹ jednak z hlediska Montrealské úmluvy o sjednocení některých pravidel pro mezinárodní leteckou dopravu,⁷² jednak z hlediska jiných pramenů práva EU. V případě Montrealské úmluvy Soudní dvůr např. zkoumá, zda jsou relevantní ustanovení bezpodmínečná a dostatečně přesná, zatímco při přezkumu nařízení z hlediska jiných pramenů unijního práva se touto podmínkou vůbec nezabývá.

Počátkem 80. let 20. století byly několik měsíců po sobě vydány rozsudky *Polydor*⁷³ a *Kupferberg*,⁷⁴ týkající se aplikace obchodní dohody uzavřené mezi EHS a Portugalskem, které demonstrují právní nejistotu jednotlivců v oblasti vnějších smluv. V rozsudku *Kupferberg* se jednalo mj. o to, zda má čl. 21 zmiňované dohody, zakazující diskriminaci podle původu zboží, přímý účinek a mohou se ho dovolávat jednotlivci. Soudní dvůr opět připomněl, že v souvislosti s přímým účinkem vnějších smluv je třeba vzít v úvahu mezinárodněprávní povahu těchto pravidel a posuzovat ho na základě dvou kritérií: 1) zda předmět, účel a celkový kontext dané vnější smlouvy přeje přímému účinku, 2) zda je příslušné ustanovení vnější smlouvy dostatečně jasné a přesné, aby bylo způsobilé stanovit práva jednotlivců.⁷⁵ Následně uzavřel, že čl. 21 dohody má přímý účinek, takže se na jeho základě mohou obchodníci dovolávat svých práv, jimž mají vnitrostátní soudy povinnost poskytnout ochranu. Celý rozsudek působí přátelsky vůči jednotlivcům a aplikaci mezinárodního práva v neposlední řadě vzhledem ke konstatování soudu, že skutečnost, že soudy jedné strany přiznají přímý účinek dohodě, zatímco soudy druhé strany nikoli, samo o sobě neznamená nedostatek reciprocitu v implementaci dohody.⁷⁶

V případě *Polydor* se jednalo o žalobu jednotlivců podanou proti dvěma společnostem dovážejícím gramofonové desky skupiny Bee Gees z Portugalska, které uváděly na trh ve Spojeném království bez souhlasu nositele autorského práva či držitele výhradní licence. Z právního hlediska šlo o to, zda články 14 odst. 2 a 23 stejné dohody mezi EHS a Portugalskem jako v případě *Kupferberg* mají přímý účinek. Tato ustanovení byla formulována velmi podobně jako dnešní články 34 a 36 SFEU, což Soudní dvůr sám v rozsudku zmiňuje. Upozorňuje ovšem, že podobnost ve formulaci sama o sobě nestačí. Smlouva

⁷⁰ C-344/04 *International Air Transport Association a European Low Fares Airline Association proti Department for Transport*, ECLI:EU:C:2006:10.

⁷¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 ze dne 11. února 2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrady a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 295/91, Úřední věstník L 46, s. 1.

⁷² Dále jen „Montrealská úmluva“.

⁷³ C-270/80 *Polydor Limited a RSO Records Inc. proti Harlequin Records Shops Limited a Simons Records Limited*, ECLI:EU:C:1982:43.

⁷⁴ C-104/81 *Hauptzollamt Mainz proti C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.*, ECLI:EU:C:1982:362.

⁷⁵ Bod 23 rozsudku *Kupferberg*.

⁷⁶ Bod 18 rozsudku *Kupferberg*.

EHS se vytvořením společného trhu snaží spojit národní trhy v jediný trh, který vykazuje znaky domácího trhu, má tedy jiný účel než dohoda s Portugalskem.⁷⁷ Omezení obchodu zbožím z důvodu ochrany průmyslového a obchodního vlastnictví, o kterou ve věci šlo, může být proto považováno za oprávněné, i když by ve stejné situaci v prostoru EHS oprávněné nebylo.

Přestože se tedy v obou případech jednalo o volný pohyb zboží (v případě *Kupferberg* o dovoz portského vína, v případě *Polydor* o dovoz gramofonových desek), ve věci *Kupferberg* soud postupoval obdobně, jako by se jednalo o Smlouvu EHS, zatímco v případě *Polydor* je jeho přístup opačný. Přestože jednotlivci znají základní kritéria posuzování účinků vnějších smluv Unie uplatňovaná Soudním dvorem, nemusí být jeho přístup v konkrétních věcech dostatečně předvídatelný. I když se jedná o totožnou vnější smlouvu, může Soudní dvůr dospět v různých případech ke zcela odlišným závěrům.

Jiným příkladem jsou dvě rozhodnutí týkající se asociační dohody uzavřené mezi EHS a Tureckem z roku 1963. Ve věci *Savas*⁷⁸ měli být manželé Savasovi, turečtí státní příslušníci, vyhoštěni, protože zůstali na území Spojeného království nelegálně po skončení platnosti jejich víz a začali zde bez povolení podnikat. Savasovi se dovolávali zmiňované asociační dohody, respektive ustanovení jejího dodatkového protokolu z roku 1970⁷⁹ o svobodě usazování. Soudní dvůr konstatuje v rozsudku, že „*znění článku 41 odst. 1 dodatkového protokolu je téměř shodné s článkem 53 Smlouvy ES, a proto musí být ze stejných důvodů považováno za přímo použitelné*“.⁸⁰ Dále posuzuje účel asociační dohody, který podle jeho názoru nebrání přiznání přímého účinku některým jejím ustanovením. Článek 41 odst. 1 dodatkového protokolu Soudní dvůr následně vyhodnocuje jako splňující podmínky přímého účinku, protože je dostatečně přesný a nepodmíněný. Dodává však, že tento článek nemůže sám o sobě založit jednotlivci právo usadit se a právo pobytu, a to zvláště ne za situace, kdy jednotlivec porušil vnitrostátní právo jako v daném případě.⁸¹

V případě *Demirkan*⁸² žádala turecká státní příslušnice o udělení víza, aby mohla navštívit v Německu svého nevlastního otce. Po zamítnutí žádosti se paní Demirkan domáhala určení, že má právo na bezvízový vstup. Argumentovala tím, že bude v Německu příjemcem služeb, přičemž volný pohyb služeb je zaručen čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu. Podobně jako ve věci *Polydor* Soudní dvůr uvádí, že tureckou asociační dohodu nelze srovnávat se zakládacími smlouvami EU, neboť „*v rámci unijního práva se ochrana pasivního volného pohybu služeb opírá o cíl vytvoření vnitřního trhu, koncipovaného jako prostor bez vnitřních hranic tím, že zruší všechny překážky bránící vytvoření takovéhoho trhu*“.⁸³ Dále konstatuje, že pasivní volný pohyb služeb v EHS dovodil Soudní dvůr až svým rozhodnutím v roce 1984. Nic tedy nenasvědčuje tomu, že by smluvní strany turecké asociační dohody a jejího Dodatkového protokolu chápaly v době podpisu volný pohyb služeb i ve smyslu jeho pasivní formy.⁸⁴

Oba případy jsou zajímavé z mnoha důvodů. V případě *Savas* Soudní dvůr argumentuje shodou ustanovení dodatkového protokolu s ustanovením zakládací smlouvy EU jako důvodem, proč považovat obě ustanovení za přímo použitelná. Následně přiznává přímý

⁷⁷ Bod 18 rozsudku *Polydor*.

⁷⁸ C-37/98 *The Queen proti Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas*, ECLI:EU:C:2000:224.

⁷⁹ Dále jen „dodatkový protokol“.

⁸⁰ Bod 48 rozsudku *Savas*.

⁸¹ Body 64 a 67 rozsudku *Savas*.

⁸² C-221/11 *Leyla Ecem Demirkan proti Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2013:583.

⁸³ Bod 56 rozsudku *Demirkan*.

⁸⁴ Bod 60 rozsudku *Demirkan*.

účinek ustanovení dodatkového protokolu o svobodě usazování, stejně jako ho přiznal příslušnému ustanovení zakládací smlouvy EU, byť dodává, že toto ustanovení nemůže samo o sobě založit jednotlivci právo usadit se v členském státě EU. Naopak v rozsudku *Demirkan* odůvodňuje své rozhodnutí odlišností cílů evropské integrace na straně jedné a turecké asociační dohody na straně druhé. Ačkoli je argumentace paní Demirkan zjevně účelová, a rozhodnutí Soudního dvora proto pochopitelné, soud účelovost argumentace v rozsudku pomínil. Za pozornost stojí i odlišný přístup Soudního dvora, pokud jde o vůli smluvních stran. V případě *Demirkan* zdůraznil, že strany turecké asociační dohody nemohly chápat při jejím podpisu volný pohyb služeb ve smyslu pasivní formy. Totéž je ale velmi pravděpodobné i v případě zakládacích smluv EU, neboť ty vždy výslovně zmiňovaly jen aktivní formu volného pohybu služeb, tedy právo poskytovat služby v jiném členském státě, zatímco o právu příjemců služeb mlčí.

V současnosti je k dispozici bohatá judikatura Soudního dvora, v níž lze najít případy, kdy Soudní dvůr vnějším smlouvám nepřiznal přímý účinek (respektive možnost přezkumu unijního aktu z hlediska souladu s vnější smlouvou), jakož i případy, kdy tak naopak učinil.⁸⁵ Jak bylo uvedeno výše, jedná se např. o asociační dohody uzavřené s přidruženými státy. Kromě již zmíněné turecké dohody se např. v případě *Jany*⁸⁶ polské a české prostitutky úspěšně dovolaly práva podnikání (usazování) na základě asociačních dohod proti Nizozemí, které jim nechtělo prodloužit povolení k pobytu. Dále lze zmínit některá ustanovení Úmluvy o ochraně Středozemního moře před znečišťováním z roku 1976 a jejího Aténskému protokolu z roku 1980⁸⁷ či Dohody o letecké dopravě uzavřené mezi ES a USA v roce 2007.⁸⁸ Naopak Soudní dvůr nepřiznal přímý účinek (respektive možnost dovolávat se úmluvy za účelem přezkumu unijního aktu) některým ustanovením Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí,⁸⁹ Kjótského protokolu z roku 1997 k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů⁹⁰ o změně klimatu,⁹¹ celé Úmluvě OSN o mořském právu⁹² či celé Úmluvě OSN o právech osob se zdravotním postižením z roku 2006.

Co se týče posledně jmenované úmluvy, dospěl Soudní dvůr k tomuto závěru v recentním rozsudku *Z*.⁹³ V dané věci se jednalo o spor mezi paní Z. trpící vzácným onemocněním, jíž porodila dítě jiná žena na základě smlouvy o náhradním mateřství, a irskými správními úřady, které jí nechtěly přiznat placenou dovolenou rovnocennou mateřské dovolené. V rámci řízení o předběžných otázkách se Soudní dvůr zabýval mj. možností dovolávat se Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením pro účely posouzení platnosti výše citované směrnice 2000/78. Soudní dvůr se zaměřil jen na některá ustanovení úmluvy (zejména čl. 4) a na základě jejich rozboru dospěl k překvapivému obecnému závěru, že tato úmluva má povahu programu a provádění úmluvy závisí na pozdějších

⁸⁵ Viz k tomu též SVOBODA, P. *Právo vnějších vztahů EU*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 39.

⁸⁶ C-268/99 *Aldona Malgorzata Jany a další proti Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:2001:616.

⁸⁷ C-213/03 *Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région proti Électricité de France (EDF)*, ECLI:EU:C:2004:464.

⁸⁸ C-366/10 *Air Transport Association of America (ATAA) a další proti Secretary of State for Energy and Climate Change*, ECLI:EU:C:2011:864.

⁸⁹ C-240/09 *Lesoochránárske zoskupenie VLK proti Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, ECLI:EU:C:2011:125.

⁹⁰ Dále také „OSN“.

⁹¹ Rozsudek ATAA.

⁹² C-308/06 *The Queen, na žádost International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) a další proti Secretary of State for Transport*, ECLI:EU:C:2008:312.

⁹³ Citován výše.

aktech smluvních stran, takže se jí nelze dovolávat. Odborníci přitom upozorňují, že článek 4 odst. 1⁹⁴ úmluvy zakazující diskriminaci na základě zdravotního postižení je podobný řadě ustanovení unijních směrnic, u nichž Soudní dvůr dovedl přímý účinek.⁹⁵ Úvodní část tohoto ustanovení úmluvy ostatně připomíná článek 157 odst. 1 SFEU, podle něž mají členské státy zajistit uplatnění stejné zásady odměňování mužů a žen za stejnou nebo rovnocennou práci, jemuž Soudní dvůr v minulosti přiznal přímý účinek.⁹⁶

Pokud jde o druhou odlišnost identifikovanou výše, tedy požadavek, aby vnější smlouva splňovala podmínky stanovené pro přímý účinek i v případě, že má sloužit k přezkumu platnosti unijního aktu, je třeba zmínit ještě případy, kdy se vnější smlouvy nedovolává jednotlivci, ale členský stát. Ve věci *Portugalsko proti Radě*⁹⁷ navrhovalo Portugalsko zrušení rozhodnutí 96/386⁹⁸ mj. z důvodu rozporu s pravidly WTO. Soudní dvůr opět připomíná, že pravidla GATT v zásadě nemají přímý účinek a jednotlivci se jich nemohou dovolávat před soudními orgány.⁹⁹ Podle Soudního dvora je nesporné, že „některé smluvní strany, které patří k nejvýznamnějším obchodním partnerům Společenství, dospěly s přihlédnutím k předmětu a účelu dohod WTO k závěru, že tyto dohody nepatří mezi normy, na jejichž základě by jejich soudní orgány mohly přezkoumávat legalitu pravidel jejich vnitrostátního práva“.¹⁰⁰ U některých jiných smluv tento nedostatek vzájemnosti nemusí být na překážku, jak bylo řečeno v rozsudku *Kupferberg*, v případě pravidel WTO však tomu tak je. Soudní dvůr proto v zásadě nebude přezkoumávat platnost komunitárních aktů z hlediska pravidel WTO, neboť by byly legislativní a výkonné orgány Společenství zbaveny prostoru k rozhodování, kterého požívají obdobné orgány obchodních partnerů.¹⁰¹

Soudní dvůr tak navazuje na rozhodovací linii započatou rozsudkem *International Fruit Company*. V rozsudku *Portugalsko proti Radě* již Soudní dvůr vede otevřeně úvahy mezinárodněpolitického charakteru, když argumentuje tím, že významní obchodní partneři také neumožňují přezkoumání souladu svých vnitrostátních aktů s pravidly WTO. H. R. Fabri uvádí, že pravidlům WTO nepřiznávají přímý účinek např. USA, Kanada, Čína, Japonsko.¹⁰² Soudní dvůr tak používá argumenty mimoprávní, které zřetelně ukazují na to, že v těchto věcech rozhoduje jako orgán Unie chránící primárně zájmy Unie na mezinárodní scéně, přičemž ochrana jednotlivců či dokonce právo členského státu výslovně přiznané Smlouvami (napadnout platnost unijního aktu) ustupují do pozadí. V této souvislosti U. Everling, bývalý soudce Soudního dvora, podotýká, že „jsou členské státy konfrontovány se situací podobnou odepření spravedlnosti“,¹⁰³ když Soudní dvůr odmítá na základě jejich žalob posoudit soulad komunitárního aktu s vnějšími smlouvami.

⁹⁴ Čl. 4 odst. 1 je velmi rozsáhlý, proto uvádím jen jeho úvodní část: „Státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, se zavazují zajistit a podporovat plnou realizaci všech lidských práv a základních svobod všem osobám se zdravotním postižením bez jakékoli diskriminace na základě zdravotního postižení. [...]“.

⁹⁵ Viz CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases, and Materials*, s. 368.

⁹⁶ C-43/75 *Gabrielle Defrenne proti Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, ECLI:EU:C:1976:56.

⁹⁷ C-149/96 *Portugalsko proti Radě EU*, ECLI:EU:C:1999:574.

⁹⁸ Rozhodnutí Rady 96/386/ES ze dne 26. února 1996 o uzavření memorand o porozumění mezi Evropským společenstvím a Pákistánskou islámskou republikou a mezi Evropským společenstvím a Indickou republikou o opatřeních v oblasti přístupu na trh pro textilní výroky, Úřední věstník L 153, s. 47.

⁹⁹ Bod 27 rozsudku *Portugalsko proti Radě*.

¹⁰⁰ Bod 43 rozsudku *Portugalsko proti Radě*. Citováno podle překladu rozsudku dostupného v databázi ISAP.

¹⁰¹ Bod 46 rozsudku *Portugalsko proti Radě*.

¹⁰² Srov. FABRI, H. R. Is There a Case – Legally and Politically – for Direct Effect of WTO Obligations? *The European Journal of International Law*. 2014, roč. 25, č. 1, s. 155.

¹⁰³ EVERLING, U. Will Europe Slip on Bananas? The Bananas Judgment of the Court of Justice and National Courts. *Common Market Law Review*. 1996, roč. 33, č. 3, s. 423.

Ve věci *Nizozemí proti EP a Radě*¹⁰⁴ vydaném zanedlouho po rozsudku *Portugalsko proti Radě* si možná Soudní dvůr kontroverznost svého přístupu uvědomil. V tomto případě Nizozemí napadlo platnost směrnice o právní ochraně biotechnologických vynálezů¹⁰⁵ mj. z důvodu údajného rozporu s TRIPs, Dohodou o technických překážkách obchodu a Úmluvou o biologické rozmanitosti z roku 1992 (v rozsudku označenou jako „CBD“). Soudní dvůr uvádí že „[i] za předpokladu, že by CBD obsahovala, jak tvrdí Rada, ustanovení, jež nemají přímý účinek v tom smyslu, že nevytváří práva, kterých se jednotlivci mohou přímo dovolávat před soudy, nebránila by tato okolnost soudní kontrole dodržování povinností, jež jsou uloženy Společenství jakožto smluvní straně této dohody [...]“¹⁰⁶ Soudní dvůr sice opět připomíná, že pravidla WTO nejsou v zásadě pravidly, ve vztahu k nimž by Soudní dvůr přezkoumával legalitu unijních aktů. Ve skutečnosti však tento přezkum (zejména souladu s TRIPs) ve svém rozhodnutí provádí.¹⁰⁷ Dříve nastolená podmínka, že vnější smlouva musí splňovat podmínky pro přímý účinek, aby v jejím světle mohla být přezkoumána platnost unijního aktu, je zde značně relativizována. V případě přezkumu z podnětu jednotlivce je však tato podmínka judikaturou nadále opakovaně potvrzována.

Závěr

Je zřejmé, že princip přímého účinku se stal postupně komplexní problematikou, která je v současnosti bohužel značně nepřehledná. Pokud jde o vnější smlouvy, lze na základě výše uvedeného shrnout, že Soudní dvůr nastolil tři kritéria přímého účinku, respektive přezkumu platnosti unijních aktů ve světle vnějších smluv. Zaprvé, Evropská unie musí být vnější smlouvou vázána. Druhým kritériem je duch, celková stavba a znění vnější smlouvy, v pozdější judikatuře je Soudní dvůr označuje jako „*cíle a znění*“¹⁰⁸ či „*povaha a systematika*“¹⁰⁹ smlouvy. Za třetí, pravidlo vnější smlouvy musí být způsobilé stanovit práva jednotlivcům, kterých se mohou dovolávat před soudy. V pozdější judikatuře Soudní dvůr posuzuje toto kritérium v rámci kritéria povahy a systematiky smlouvy a naopak zdůrazňuje, že příslušné ustanovení smlouvy musí být dostatečně přesné a bezpodmínečné.¹¹⁰

Z hlediska zkoumané problematiky byly identifikovány dva hlavní rozdíly v přístupu Soudního dvora k vnějším smlouvám oproti jiným pramenům unijního práva. Prvním z nich je důraz na povahu a systematiku vnější smlouvy. V případě některých vnějších smluv, typicky pravidel WTO, dochází Soudní dvůr k závěru, že tyto smlouvy nemají přímý účinek, respektive nemohou sloužit k přezkumu platnosti unijních aktů. Odvolává se na mezinárodněpolitické důvody, že jiní významní obchodní partneři Evropské unie také nepřiznávají přímý účinek pravidlům WTO, přičemž jeho přiznání Soudním dvorem EU by ztížilo Evropské unii postavení na mezinárodní scéně. V jiných případech argumentuje tím, že cíle vnější smlouvy jsou jiné než cíle zakládacích smluv EU, takže i když ustanovení zakládacích smluv má přímý účinek, obdobné ustanovení vnější smlouvy jej mít nemusí.

¹⁰⁴ C-377/98 *Nizozemské království proti Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie*, ECLI:EU:C:2001:523.

¹⁰⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/44/ES ze dne 6. července 1998 o právní ochraně biotechnologických vynálezů, Úřední věstník L 213, s. 13.

¹⁰⁶ Bod 54 rozsudku *Nizozemí proti EP a Radě*.

¹⁰⁷ Body 57 an. rozsudku *Nizozemí proti EP a Radě*.

¹⁰⁸ Srov. např. rozsudek *IATA*.

¹⁰⁹ Srov. např. rozsudek *Intertanko*.

¹¹⁰ Viz např. rozsudek *Intertanko*.

Na příkladu směrnic bylo demonstrováno, jak Soudní dvůr zdůrazňoval ochranu jednotlivce při formulování principu přímého účinku směrnic. Ochrana jednotlivce se stala současně účinným nástrojem prosazování unijního (respektive komunitárního) práva na vnitrostátní úrovni. V případě vnějších smluv sice ochrana jednotlivce hraje také roli, ale v některých případech se může stát nežádoucím břemenem ztěžujícím postavení Unie v mezinárodních vztazích. V takových případech ustupuje ochrana jednotlivce do pozadí a Soudní dvůr upřednostní potřebu dobré pozice Unie na mezinárodní scéně. Soudní dvůr EU tak nezapře, že je orgánem Evropské unie, který sleduje její zájmy. Z uvedeného je patrná nejistota, v níž se jednotlivec ocitá ve vztahu k vnějším smlouvám. Posouzení vnější smlouvy Soudním dvorem EU z hlediska její povahy a systematiky je nekonzistentní a může se stát, že jedna a tatáž smlouva bude ve dvou různých případech vyhodnocena Soudním dvorem EU různě, takže se v jednom případě jednotlivec smlouvy dovolá a v druhém nikoli.

Druhým významným rozdílem je uplatnění podmínek stanovených pro přímý účinek také v situaci, kdy je vnější smlouva dovolávána za účelem přezkumu platnosti unijního aktu. V případě přezkumu souladu unijního aktu s jiným unijním pramenem práva vyšší právní síly ho totiž Soudní dvůr neuplatňuje. I v tomto případě je zřetelná snaha Soudního dvora omezovat práva jednotlivce ve vztahu k vnějším smlouvám. Podává-li žalobu na neplatnost unijního aktu pro rozpor s vnější smlouvou členský stát, je uvedený požadavek neudržitelný a v rozsudku *Nizozemí proti EP a Radě* je následně relativizován.

Jakkoli je přístup Soudního dvora EU k vnějším smlouvám z pohledu jednotlivce v mnoha ohledech problematický a nekonzistentní, nelze nicméně upřít Evropské unii právo rozhodnout, jaké účinky budou mít vnější smlouvy v jejím právním systému. Pokud si státy samy určují, jaké účinky přiznají mezinárodním smlouvám ve vnitrostátním právním řádu, zda zvolí monistický či dualistický či smíšený model, pak není důvodu, proč by toto právo nemohla mít Evropská unie jako nadstátní organizace, která disponuje vlastním právním systémem a coby subjekt mezinárodního práva uzavírá také mezinárodní smlouvy. Nahlíženo z druhé strany, lze podle názoru autorky považovat za legitimní i ten názor, že přímý účinek přiznaný konkrétnímu ustanovení vnější smlouvy EU prospívající jednotlivci není samozřejmostí, ale určitým „bonusem“.

Přímý účinek vnějších smluv na straně jedné a přímý účinek směrnic na straně druhé se liší také z hlediska stability kritérií stanovených Soudním dvorem EU. Zatímco v případě vnějších smluv jsou tato kritéria v zásadě opakovaně potvrzována v jeho rozhodovací činnosti, koncepce přímého účinku směrnic se dosud vyvíjí. Do 90. let 20. století se zdálo, že i podmínky přímého účinku směrnic jsou jasně dány a judikatura je v této oblasti ustálená. Za posledních dvacet let však formuluje dílčí výjimky ze zákazu horizontálního přímého účinku směrnic, což vrhá jednotlivce do stále větší nejistoty, neboť další výjimky mohou v budoucnosti přibývat.