Prosazování práva EU na vnitřním trhu v oblasti volného pohybu vybraného potravinářského zboží

Ing. Jarmila Plšková

Diplomová práce
2018

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2017/2018

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení:	**Bc. Jarmila Plšková**
Osobní číslo:	**M16990**
Studijní program:	**N6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor:	**Veřejná správa a regionální rozvoj**
Forma studia:	**kombinovaná**
Téma práce:	**Prosazování práva Evropské unie na vnitřním trhu v oblasti volného pohybu vybraného potravinářského zboží**

Zásady pro vypracování:

Úvod

Definujte cíle práce a použité metody zpracování práce.

I. **Teoretická část**

- **Na základě literární rešerše zpracujte problematiku prosazování práva Evropské unie v oblasti volného oběhu zboží na jejím vnitřním trhu.**

II. **Praktická část**

- **Proveďte analýzu vybrané judikatury Soudního dvora Evropské unie z oblasti volného oběhu zboží na vnitřním trhu s vybraným potravinářským zbožím a zhodnoťte dopady konkrétních rozhodnutí na dotčené účastníky řízení.**
- **Formulujte připomínky a navrhněte opatření ve vztahu k platnému právnímu rámci upravující volný pohyb vybraného potravinářského zboží na vnitřním trhu Evropské unie.**

Závěr

Rozsah diplomové práce: **cca 70**

Rozsah příloh:

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

BALDWIN, Richard E. a Charles WYPLOSZ. Ekonomie evropské integrace. 4. vyd. Praha: Grada, 2013, 584 s. ISBN 978-80-247-4568-8.
KUČEROVÁ, Irah. Hospodářské politiky v kontextu vývoje Evropské unie. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2010, 367 s. ISBN 978-80-246-1628-5.
MCDONALD, Frank and Stephen DEARDEN. European economic integration. 3rd ed. Harlow: Longman, 1999, 438 s. ISBN 0-582-30917-4.
STEHLÍK, Václav, Ondrej HAMUĽÁK a Michal PETR. Praktikum práva Evropské unie: vnitřní trh: teoretické základy, judikatura, praktické příklady. 1. vyd. Praha: Leges, 2011, 284 s. ISBN 978-80-87576-09-0.
SVOBODA, Pavel. Úvod do evropského práva. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 412 s. ISBN 978-80-7400-488-9.
WEISS, Friedl and Clemens CAUPA. European Union Internal Market Law. 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, 500 s. ISBN 978-1-107-63600-2.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Jiří Zicha, Ph.D.**
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva

Datum zadání diplomové práce: **15. prosince 2017**

Termín odevzdání diplomové práce: **17. dubna 2018**

Ve Zlíně dne 15. prosince 2017

doc. Ing. David Tuček, Ph.D.
děkan

L.S.

UNIVERZITA TOMÁŠE BATI VE ZLÍNĚ
Fakulta managementu a ekonomiky
1

RNDr. Pavel Bednář, Ph.D.
ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA
BAKALÁŘSKÉ/DIPLOMOVÉ PRÁCE

Prohlašuji, že

- beru na vědomí, že odevzdáním diplomové/bakalářské práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby;
- beru na vědomí, že diplomová/bakalářská práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k prezenčnímu nahlédnutí, že jeden výtisk diplomové/bakalářské práce bude uložen na elektronickém nosiči v příruční knihovně Fakulty managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- byl/a jsem seznámen/a s tím, že na moji diplomovou/bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 2 a 3 autorského zákona mohu užít své dílo – diplomovou/bakalářskou práci nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen připouští-li tak licenční smlouva uzavřená mezi mnou a Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně s tím, že vyrovnání případného přiměřeného příspěvku na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše) bude rovněž předmětem této licenční smlouvy;
- beru na vědomí, že pokud bylo k vypracování diplomové/bakalářské práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tedy pouze k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové/bakalářské práce využít ke komerčním účelům;
- beru na vědomí, že pokud je výstupem diplomové/bakalářské práce jakýkoliv softwarový produkt, považují se za součást práce rovněž i zdrojové kódy, popř. soubory, ze kterých se projekt skládá. Neodevzdání této součásti může být důvodem k neobhájení práce.

Prohlašuji,

1. že jsem na diplomové/bakalářské práci pracoval samostatně a použitou literaturu jsem citoval. V případě publikace výsledků budu uveden jako spoluautor.
2. že odevzdaná verze diplomové/bakalářské práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně dne 9. 4. 2018

Jméno a příjmení: Jarmila Plšková

Jarmila Plšková

.....

podpis diplomanta

ABSTRAKT

Diplomová práce se zabývá problematikou prosazování práva Evropské unie vůči členským státům v oblasti volného obchodu na jejím vnitřním trhu. V teoretické části práce byl vymezen vnitřní trh a problematika prosazování práva Evropské unie vůči členským státům. Navazující praktická část byla věnována analýze vybraných judikátů Soudního dvora Evropské unie z oblasti volného oběhu potravinářského zboží. V závěru diplomové práce byly formulovány připomínky a návrhy vztahující se k platnému právnímu rámci upravující volný pohyb vybraného potravinářského zboží na vnitřním trhu Evropské unie.

Klíčová slova:

Vnitřní trh, volný pohyb zboží, Evropská komise, Soudní dvůr Evropské unie

ABSTRACT

This diploma thesis deals with the enforcement of the European Union law towards the member states in the sphere of free trade in its internal market. In the theoretical part the internal market and the enforcement of the European Union law towards the member states were defined. The following practical part was devoted to the analysis of selected jurisprudence published by the Court of Justice of the European Union from the sphere of free movement of selected food products. At the end of the thesis comments and suggestions related to the valid legal framework governing the free movement of selected food products on the internal market of the European Union were proposed.

Keywords:

Internal Market, Free Movement of Goods, European Commission, Court of Justice of the European Union

Prohlašuji, že odevzdaná verze bakalářské/diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Jiřími Zichovi, Ph.D. za cenné připomínky a odborné rady, kterými přispěl k vypracování této diplomové práce.

OBSAH

ÚVOD **10**
CÍLE A METODY ZPRACOVÁNÍ PRÁCE **12**
I TEORETICKÁ ČÁST **13**

1 CHARAKTERISTIKA VNITŘNÍHO TRHU EVROPSKÉ UNIE **14**
1.1 VYMEZENÍ VNITŘNÍHO TRHU EU A JEHO VÝZNAM 14
1.2 MECHANISMY FUNGOVÁNÍ VNITŘNÍHO TRHU EU 16
1.3 STÁDIA EKONOMICKÉ INTEGRACE 17
1.3.1 Zóna volného obchodu 17
1.3.2 Celní unie 18
1.3.3 Společný - vnitřní trh 18
1.3.4 Hospodářská a měnová unie 19
1.3.5 Evropské sdružení volného obchodu a Evropský hospodářský prostor 19
1.3.6 Politická unie 19

2 VOLNÝ POHYB ZBOŽÍ NA VNITŘNÍM TRHU EU **20**
2.1 DEFINICE ZBOŽÍ V PRÁVU EU 20
2.2 PRÁVNÍ ÚPRAVA EU VE VZTAHU K VOLNÉMU POHYBU ZBOŽÍ NA VNITŘNÍM TRHU 21
2.2.1 Harmonizace versus unifikace 23
2.2.2 Význam judikatury SDEU 24
2.3 PRINCIPY FUNGOVÁNÍ VOLNÉHO POHYBU ZBOŽÍ 24
2.4 OMEZENÍ VOLNÉHO POHYBU ZBOŽÍ V EU 25
2.4.1 Fiskální překážky volnému pohybu zboží 25
2.4.2 Kvantitativní překážky volnému pohybu zboží 27
2.4.3 Přípustné výjimky ze zákazu kvantitativních překážek 28
2.4.4 Technické předpisy jako překážka obchodu 29
2.5 VYBRANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY VE VZTAHU K POTRAVINÁŘSKÉMU ZBOŽÍ 30
2.5.1 Společná zemědělská politika EU 30
2.5.2 Společná organizace trhů jako nástroj SZP 31

3 PROSAZOVÁNÍ PRÁVA EU VŮČI ČLENSKÝM STÁTŮM **33**
3.1 ROLE INSTITUCÍ EU PŘI PROSAZOVÁNÍ PRÁVA 34
3.1.1 Evropská komise 34
3.1.2 Soudní dvůr Evropské unie 34
3.1.3 Role členských států 35
3.1.4 Zastupování členského státu v řízení o nesplnění povinnosti 36
3.2 CHARAKTERISTIKA ŘÍZENÍ PRO NESPLNĚNÍ POVINNOSTI 36
3.2.1 Právní základ řízení pro nesplnění povinnosti 38
3.3 FÁZE ŘÍZENÍ PRO PORUŠENÍ POVINNOSTI 39
3.3.1 Předsoudní fáze řízení 39

3.3.2 Projekt EU Pilot 40
3.3.3 Soudní fáze řízení 41
3.3.4 Sankční řízení 44
3.4 Řízení o předběžné otázce 45
3.4.1 Charakteristika řízení a předmět předběžné otázky 46
3.4.2 Postup při předložení předběžné otázky 47
3.4.3 Účinek rozhodnutí o předběžné otázce 47

II PRAKTICKÁ ČÁST 49
4 ANALÝZA PŘÍPADŮ V JEDNOTLIVÝCH FÁZÍCH ŘÍZENÍ 50
4.1 Řízení v předsoudní fázi 50
4.1.1 Vývoj počtu podání na základě podnětů třetích subjektů 50
4.1.2 Vývoj počtu řízení v projektu EU Pilot 52
4.1.3 Vývoj počtu řízení o porušení povinnosti 55
4.2 Vývoj počtu řízení SDEU 56
4.2.1 Vývoj řízení SDEU podle 260 SFEU 57
4.2.2 Vývoj počtu řízení o předběžné otázce 58

5 ANALÝZA VYBRANÉ JUDIKATURY SDEU V OBLASTI POTRAVINÁŘSKÉHO ZBOŽÍ 59
5.1 Rozsudek C-124/81 Evropská komise vs. Spojené království Velké Británie a severního Irska (kauza UHT mléko) 59
5.1.1 Skutkový stav 60
5.1.2 Průběh řízení pro porušení povinnosti 60
5.1.3 Zhodnocení dopadů na dotčené účastníky řízení 64
5.2 Rozsudek C-265/95 Evropská komise v. Francie (kauza španělské jahody) 64
5.2.1 Skutkový stav 64
5.2.2 Průběh řízení pro porušení povinnosti 65
5.2.3 Zhodnocení dopadů na dotčené účastníky řízení 67
5.3 Rozsudek C-422/16 Předběžná otázka (označování potravin) 68
5.3.1 Skutková podstata předběžné otázky 68
5.3.2 Znění předběžných otázek 69
5.3.3 Výklad předběžných otázek ze strany SDEU 69
5.3.4 Znění rozsudku 70
5.3.5 Dopady rozsudku na společnost TofuTown 70
5.4 Rozsudek C-37/11 Evropská komise v. Česká republika (kauza pomazánkové máslo) 71
5.4.1 Skutkový stav 71
5.4.2 Průběh řízení pro porušení povinnosti 73
5.4.3 Zhodnocení dopadů na dotčené účastníky řízení 76
5.4.4 Analýza ekonomických dopadů na výrobce 77

6 FORMULACE PŘIPOMÍNEK A NÁVRHŮ OPATŘENÍ K PLATNÉMU LEGISLATIVNÍMU RÁMCI 80
6.1 PRÁVNÍ RÁMEC UPRAVUJÍCÍ VOLNÝ POHYB ZBOŽÍ NA VNITŘNÍM TRHU 80
6.1.1 Judikáty SDEU z oblasti porušení primárního práva 80
6.1.2 Judikáty SDEU z oblasti porušení sekundárního práva 82
6.1.3 Návrhy opatření k platnému právnímu rámci upravující volný pohyb zboží 83
6.2 PRÁVNÍ RÁMEC ŘÍZENÍ PRO PORUŠENÍ POVINNOSTI 84
6.2.1 Procesní znaky kauzy Evropská komise v. Spojené království a Evropská komise v. Francie 84
6.2.2 Procesní znaky kauzy Evropská komise v. Česká republika 85
6.2.3 Předpokládaný vývoj ve věci předběžné otázky VSW v. TofuTown 86
6.2.4 Návrhy opatření k platnému právnímu rámci upravující samotné řízení pro porušení povinnosti 87

ZÁVĚR 89
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY 92
SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK 97
SEZNAM GRAFŮ A TABULEK 98

ÚVOD

O postavení a významu vnitřního trhu v programu evropské integrace nelze polemizovat. Všeobecně je akceptován názor, že v ekonomické oblasti vnitřní trh je, a i nadále zůstane přes existenci určitých bariér jejím hlavním přínosem. Vnitřní trh pomohl odstranit tradiční, většinou staleté bariéry mezi dílčími trhy zúčastněných zemí. Zakládající státy Evropského hospodářského společenství si vytýčily za cíl vytvoření společného trhu a aplikaci čtyř základních svobod, a to volného pohybu zboží, služeb, pracovníků a kapitálu. Na počátku 90. let minulého století byly úspěšně položeny základy fungování vnitřního trhu členských zemí, který představuje kvalitativně vyšší formu integrace ekonomického prostoru, díky kterému mohla evropská integrace nabýt dnešního významu. Význam vnitřního trhu podtrhuje také fakt, že i Velká Británie vyjadřuje v souvislosti s vyjednáváním o Brexitu maximální zájem zůstat součástí ekonomické integrace.

Pro svoji diplomovou práci jsem zvolila problematiku prosazování práva Evropské unie vůči členským státům společenství s důrazem na volný pohyb potravinářského zboží. Svoboda volného pohybu zboží představuje elementární základ vnitřního ekonomického prostoru, liberalizace v této oblasti probíhala jako první a v mnoha ohledech udávala směr při postupném odstraňování bariér v dalších oblastech. Samotnému vytvoření vnitřního trhu však předcházel složitý proces eliminace dílčích překážek. Právě vytvoření jednotného vnitřního trhu a volný pohyb zboží osobně považuji za jeden z nejvýznamnějších přínosů našeho členství v Evropské unii. Jedná se o jeden ze základních principů a hodnot, na kterých je Evropská unie postavena, a proto je nutné jej chránit proti jakýmkoliv ochranářským tendencím.

Členské země se při svém vstupu do Evropské unie zavázaly mimo jiné také k dodržování povinností plynoucích z unijního práva. Efektivní fungování právního systému však není možné bez nastavení účinného kontrolního mechanismu dodržování závazků členských států a bez možnosti toto dodržování účinným způsobem vymáhat. Obecný a nejdůležitější institut k prosazování unijního práva, který je Evropskou komisí v hojné míře využíván, představuje žaloba pro porušení povinnosti členského státu upravená v článcích 258 až 260 Smlouvy o fungování Evropské unie. V práci je věnována pozornost také řízení o předběžné otázce, které je upraveno článkem 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, které představuje účinný mechanismus výkladu unijního práva.

Teoretická část práce je zaměřena na zpracování problematiky prosazování práva Evropské unie na vnitřním trhu v oblasti volného pohybu zboží. V jejím úvodu je nastíněn historický kontext vývoje vnitřního trhu, jeho mechanismy a prameny práva Evropské unie, kterými je volný pohyb zboží na vnitřním trhu formován. Pozornost je věnována také konkrétním právním normám, které upravují volný oběh na vnitřním trhu s vybraným potravinářským zbožím. V další části je zpracována problematika prosazování práva orgány Evropské unie vůči členským státům s důrazem na mechanismus řízení pro porušení povinnosti a předběžné otázky.

V úvodu praktické části je provedena analýza statistik řízení pro porušení povinnosti a předběžné otázce za období let 2012 až 2016, které jsou pravidelně zveřejňovány Evropskou komisí a Soudním dvorem Evropské unie. Tyto statistické údaje podtrhují praktický význam řízení pro porušení povinnosti členského státu. Těžiště praktické části spočívá v analýze vybraných judikátů Soudního dvora Evropské unie z oblasti volného pohybu vybraného potravinářského zboží s následným zhodnocením dopadů judikátů na dotčené účastníky řízení.

Na základě výstupů z analýzy vybraných judikátů jsou v praktické části formulovány připomínky a navržena opatření směrem k platnému právnímu rámci upravující volný pohyb vybraného potravinářského zboží na vnitřním trhu Evropské unie.

CÍLE A METODY ZPRACOVÁNÍ PRÁCE

Hlavní cíl diplomové práce spočívá ve formulaci připomínek a návrhu opatření ve vztahu k platnému rámci upravující volný pohyb zboží na vnitřním trhu EU s vybraným potravinářským zbožím. K dosažení stanoveného cíle bude provedena podpůrná analýza statistik řízení o porušení povinnosti členského státu a předběžné otázky za období let 2012 až 2016. K naplnění hlavního cíle práce budou analyzovány vybrané judikáty Soudního dvora EU se vztahem k tématu práce a budou vyhodnoceny dopady konkrétních rozhodnutí na dotčené účastníky řízení.

V průběhu zpracování diplomové práce budou využity teoretické poznatky získané studiem odborné literatury, analýzou existujícího legislativní rámce upravujícího dotčenou oblast, vlastním porovnáním a vyhledáváním oficiálních dokumentů účastníků zainteresovaných do předmětné problematiky (Evropská komise, Soudní dvůr EU, Ministerstvo zemědělství ČR a další).

V teoretické části bude provedena literární rešerše odborné literatury, která bude zaměřena na základní charakteristiku vnitřního trhu EU, volný oběh zboží a legislativní rámec týkající se této problematiky. Pozornost bude také věnována právní úpravě vztažené k mechanismu prosazování práva EU v oblasti volného oběhu zboží vůči členským státům. Při práci s relevantními právními prameny bude využito kvalitativního výzkumu. V praktické části práce budou aplikovány zejména teoretické metody, především metoda komparace, analýzy, syntézy a dedukce.

Teoretické východisko diplomové práce představuje zejména česká i zahraniční odborná literatura vztahující se ke zvolenému tématu práce. Důležitým pramenem a zdrojem informací jsou oficiální právní předpisy a dokumenty Evropské unie, především normy primárního a sekundárního práva. Nezastupitelný zdroj představuje vybraná judikatura Soudního dvora EU, který svou činností uplatňuje, sjednocuje a vykládá unijní právo. Dále bude čerpáno ze statistik a výročních zpráv vydávaných Evropskou komisí a Soudním dvorem EU a v neposlední řadě také z výročních zpráv vydávaných vládním zmocněncem pro zastupování ČR před Soudním dvorem EU. V neposlední řadě jsou využity doplňující informace a data získaná z webových stránek příslušných institucí EU a ČR.

Diplomová práce bude vycházet z legislativy a názvosloví platnému k 1. lednu 2018.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 CHARAKTERISTIKA VNITŘNÍHO TRHU EVROPSKÉ UNIE

1.1 Vymezení vnitřního trhu EU a jeho význam

Vymezení vnitřního trhu lze nalézt v článku 26 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (EU), nyní ve znění Lisabonské smlouvy (SFEU), podle kterého „vnitřní trh zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s ustanoveními Smluv." (EUR-Lex, 2010, s. 13)

Tichý (et al., 2014, s. 319) vymezuje dále vnitřní trh jako území členských států, na němž jsou uskutečňovány základní tržní svobody v rámci systému nezkreslené soutěže.

Podle Svobody (2013, s. 222) má vnitřní trh představovat prostor, který po ekonomické stránce vykazuje znaky chování trhu jediného státu; zahrnuje tedy odstranění veškerých překážek intrakomunitárnímu obchodu za účelem spojení dílčích národních trhů do trhu jediného.

Základní idea propojení trhů jednotlivých členských zemí v jeden společný trh byla patrná již v samotných počátcích evropského integračního procesu. Počátek vnitřního trhu můžeme zaznamenat ve Smlouvě o založení Evropského hospodářského společenství (EHS) a Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii, které bývají souhrnně označovány jako Římské smlouvy, podepsány v Římě dne 25. března 1957. Římské smlouvy ustavovaly dva strategické cíle, a to vytvoření celní unie a vytvoření společného trhu, který ošetří volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu. Snaha o zpřístupnění těchto čtyř základních svobod vnitřního trhu všem jednotlivcům v rámci EU bez rozdílu má za následek potřebu stále hlubšího procesu odstraňování bariér v oblastech, které se svobodami úzce souvisí. (Kučerová, 2010, s. 116; Svoboda, 2003, s. 9)

Jak dále popisuje Urban (2018), dosažení dnešního vývojového stupně vnitřního trhu nebylo jednoznačně jednoduchým procesem. Smlouva zakládající EHS stanovila krajní termín vytvoření vnitřního trhu k roku 1970. Již záhy se však tento termín ukázal jako nereálný, neboť i po tomto datu přetrvávaly překážky svobody pohybu a tzv. mimotarifní bariéry. Zásadní milník pro vnitřní trh představovaly dva dokumenty vydané v roce 1985, respektive v roce 1987. První dokumentem byla tzv. Bílá kniha o dokončení vnitřního trhu z roku 1985, která pojmenovala tři hlavní bariéry bránící úspěšnému dokončení procesu vnitřního trhu. Druhý dokument, který byl představen dva roky poté, tzv. Cecchiniho zpráva (The Cost of Non-Europe), se těšil na politické scéně značné pozornosti.

Podle této zprávy přicházely tehdejší členské země až o 6,5 % HDP ročně, a to právě kvůli nedokončenému konceptu vnitřního trhu. Oba tyto dokumenty vyústily ve vydání dodatku k Římské smlouvě, tzv. Jednotného evropského aktu. Tímto dodatkem došlo *de facto* k právnímu zakotvení Bílé knihy, ke stanovení 279 zákonodárných opatření nezbytných pro dokončení vnitřního trhu, k návrhu harmonogramu a ke stanovení mezního termínu pro dokončení vnitřního trhu k 31. prosinci 1992. (Urban, 2018)

Podle autorů Stehlíka, Hamuľáka a Petra (2011, s. 18) šlo o realizaci následujících opatření:

- odstranění fyzických hranic, *de facto* odstranění kontrol zboží a osob na vnitřní hranici EU,
- odstranění technických hranic (harmonizace nebo vzájemné uznávání),
- odstranění daňových bariér.

Podle McDonalda a Deardena (1999, s. 56-57) tato zpráva identifikovala jako hlavní překážky dokončení vnitřního trhu zejména kvóty a restriktivní opatření bránící vstup na trh praktikované národními vládami.

Ke konci roku 1992 bylo statisticky realizováno cca 90 % návrhů obsažených v Bílé knize. Došlo k odstranění kontrol zboží a osob na vnitřních hranicích, došlo k významnému posunu v oblasti volného pohybu služeb, naopak se EU musela potýkat zejména s nedostatečnou transpozicí unijní legislativy na straně členských států. Rok 1993 lze tedy fakticky považovat za rok dokončení procesu vnitřního trhu. Vnitřní trh však nelze chápat jako dosažení statického stavu, ale jako kontinuální proces, kterým se EU soustavně snaží přiblížit co nejblíže k ideálnímu fungování vnitřního trhu. Tento proces můžeme vypozorovat v každé další revizi zakládajících smluv, přijatých po roce 1993 včetně smlouvy Lisabonské. (Urban, 2018)

Konečné cíle konceptu vnitřního trhu jsou uváděny dva; ekonomický a politický. V rámci ekonomického cíle má být zvyšována a udržována ekonomická prosperita. K dosažení cíle je nutné odstranění překážek, které brání využití ekonomického potenciálu jeho účastníků a na tomto základě zvyšovat životní úroveň a kvalitu života. Politický cíl byl charakterizován v Preambuli Římské smlouvy z roku 1957 jako dosažení stále užšího spojení evropských národů, což v důsledku pomůže odstranit staleté politické soupeření na evropském kontinentu, jež opakovaně vyúsťovalo v krvavé válečné konflikty.

Svoboda (2013, s. 219) dodává, že pouhá obchodní provázanost vnitrostátních ekonomik a křížové investice však úplnou záruku míru nepředstavují. Očekávání spojená s vytvořením vnitřního trhu byla značná. Také dnes si státy usilující o členství v EU nejvíce slibují právě od zapojení do vnitřního trhu. Celkově lze charakterizovat projekt vnitřního trhu jako program dalekosáhlé liberalizace, doprovázený dohodnutými pravidly. Program vzájemného otevření trhů členských států předpokládal odstranění veškerých dosavadních omezujících národních bariér, desítek a stovek národních předpisů a na jejich místě zavedení společně dohodnuté evropské legislativní úpravy, umožňující volný pohyb zboží po celém vnitřním trhu.

Kučerová (2010, s. 118) vnímá vytvoření jednotného vnitřního trhu jako zásah do suverenity státu, protože národní vláda ztrácí určité nástroje své hospodářské politiky, čelí tvrdší konkurenci zahraničních trhů bez možnosti chránit své producenty legální cestou. Tento fakt autorka vidí jako hlavní příčinu přetrvávání reziduálních překážek až do současnosti.

Autoři McDonald a Dearden (1999, s. 186) poukazují také na fakt, že se benefit ekonomického růstu neprojevuje ve všech regionech se stejnou intenzitou, a dokonce vede k prohlubování regionálních disparit v Evropě. Tento jev je dáván do souvislosti se zvyšující se silou regionální heterogenity samotného společenství.

1.2 Mechanismy fungování vnitřního trhu EU

Volný pohyb zboží patří k úspěchům projektu evropské integrace. Pomohl vybudovat vnitřní trh, jehož výhod je využíváno evropskými firmami i občany a který představuje základ dílčích politik EU. Současný mezinárodní trh usnadňuje občanům a podnikům nákup a prodej produktů ve 28 členských státech s celkovým počtem více než 490 milionů obyvatel. Spotřebitelům je k dispozici široká nabídka produktů a naskýtá se jim možnost zvolit si tu nejvýhodnější. Volný pohyb zboží je přínosem zejména pro podnikání. Až doposud se EU stále nachází v pozici největšího světového exportéra i importéra, který realizuje téměř 20 % světového obchodu. Jednotný evropský trh, který byl v minulých desetiletích vytvořen, pomáhá podnikům na území EU v budování silné platformy v otevřeném konkurenčním prostředí. Tato vnitřní síla podporuje hospodářský růst, vytváření pracovních míst v EU a současně poskytuje podnikům v EU zdroje, které jsou nezbytné k prosazení na ostatních světových trzích. Řádně fungující vnitřní trh se zbožím je logicky zásadním prvkem podmiňujícím současnou i budoucí prosperitu EU v globalizované ekonomice. (Evropská komise, 2010, s. 8; Svoboda, 2013, s. 221)

1.3 Stádia ekonomické integrace

Kučerová (2010, s. 55) vidí v ekonomické integraci nejvyšší formu mezinárodní dělby práce. Právě zapojení dílčích národních ekonomik do vzájemné spolupráce vede k postupné koordinaci činností, které mohou později vyústit v konkrétní formu integrace. Reálně je ekonomická integrace vnímána jako proces postupného splývání dílčích národních ekonomik, doprovázené vytvářením společných institucí a postupným přenosem vybraných kompetencí na komunitární úroveň.

Svoboda (2013, s. 199) poukazuje na vztahy mezi druhy mezinárodní ekonomické integrace, které jsou ovlivňovány v důsledku působení tzv. spill-over efektu; úspěch nižší formy integrace vytváří tlak na posun k integraci ve vyšší formě. Volný pohyb zboží vyvolává tlak na svobodu volného pohybu kapitálu. Využívání těchto forem integrace je autorem označováno jako flexibilní.

1.3.1 Zóna volného obchodu

Podle Svobody (2003, s. 2) představuje zóna volného obchodu nejnižší stupeň ekonomické integrace. Funkcí zóny volného obchodu je odstranění veškerých tarifních a kvantitativních překážek volného obchodu se zbožím – typicky kvót, cel a obdobných překážek. Odstranění překážek je možné docílit na základě dohody mezi státy jednotlivých oblastí či regionů (zón), čímž dochází k usnadnění obchodu uvnitř tohoto regionu. Podstatným znakem zóny volného obchodu je, že jednotlivé si státy nadále autonomně upravují překážky ve vztahu ke třetím zemím, které nejsou součástí zóny. Zboží ze třetích států tedy podléhá kontrole na hranicích členských států zóny, zatímco zboží pocházející ze zóny se v jejím rámci volně pohybuje.

Nevýhodou autonomní politiky ke třetím státům je vznik tzv. odklonu obchodu, který je autorem definován jako nepřirozené toky zboží, kdy obchodníci z třetích zemí vstupují do zóny volného obchodu přes hranici státu, který na konkrétní zboží uvaluje nejnižší bariéry. Tím dochází k narušení trhů s produkty v jednotlivých členských státech zóny.

Svoboda (2013, s. 219) jmenuje jako příklad zóny volného obchodu Evropské sdružení volného obchodu EFTA (Švýcarsko, Lichtenštejnsko, Norsko, Island), Severoamerickou zónu volného obchodu NAFTA (USA, Kanada, Mexiko) či EU – Jižní Korea.

1.3.2 Celní unie

Celní unie volně navazuje na zónu volného obchodu. Je postavena na obdobném odbourávání překážek volného obchodu mezi členskými státy a je navíc rozšířena o společnou celní politiku vůči třetím zemím. Státy v celní unii mají ve vztahu k třetím zemím stanoven jednotný celní tarif a díky tomu zde dochází k volnému pohybu veškerého zboží, které bylo při dovozu do celní unie procleno. (Stehlík, Hamuľák a Petr, 2011, s. 16)

Svoboda (2013, s. 219-220) upozorňuje na nevýhodu celní unie. Volný pohyb zboží může v konečném důsledku vést k oslabení či dokonce zániku některého odvětví v ekonomicky slabších státech, které nejsou z dlouhodobého hlediska konkurenceschopné vůči vyspělejším členským státům. Tato situace pak může vést k nárůstu nezaměstnanosti a k nestabilitě měny.

Autoři Stehlík, Hamuľák a Petr (2011, s. 17) uvádějí jako příklad celní unie Celní a hospodářskou unii střední Afriky UDEAC, která vznikla v roce 1964, celní unii mezi EU a Andorou, San Marinem či Tureckem. EU zahrnuje celní unii pokročilejšího stupně, protože zde dochází k regulaci hospodářské soutěže. Problémy celní unie mohou být vyřešeny vyšší formou ekonomické integrace, kterou představuje společný - vnitřní trh.

1.3.3 Společný - vnitřní trh

Kučerová (2010, s. 61) označuje společný trh jako třetí vývojový stupeň ekonomické integrace, v němž členské státy liberalizují mimo vzájemného obchodu se zbožím a službami také pohyb výrobních faktorů. Autorka upozorňuje současně na fakt, že realita je odlišná, doposud stále není plně funkční mobilita pohybu pracovní síly, a to z důvodu odmítání vzájemného uznávání dosažené kvalifikace pracovníků.

Svoboda (2013, s. 220) následně poukazuje na fakt, že v důsledku volného pohybu výrobních faktorů je výroba zboží či poskytování služeb často přesouváno do oblastí s výhodnějšími podmínkami, a tím dochází k přelévání faktorů a k jejich nerovnoměrnému rozložení. V důsledku toho může docházet k oslabování menších či méně vyspělých států na úkor velkých, více rozvinutých států s lepšími podmínkami či větším surovinovým bohatstvím. Jako příklad společného trhu lze uvést Východoafrické společenství. Rozdíl mezi společným a vnitřním trhem lze vnímat také z pohledu dosažené míry liberalizace. Společný trh zahrnuje čtyři základní svobody, byl budován na principu zákazu diskriminace, ale nedošlo k zde k úplné liberalizaci, zatímco vnitřní trh je vnímán jako již plně liberalizovaný.

Podle autorů Stehlíka, Hamuľáka a Petra (2011, s. 18) lze vnímat jednotný vnitřní trh jako vyšší stádium společného trhu. Článek 26 SFEU definuje vnitřní trh jako prostor bez vnitřních hranic. Kromě dodržování již zmíněných čtyř základních svobod, které se nacházejí kvalitativně na vyšší úrovni, dochází mezi státy k mnoha úpravám, které výrazně zvyšují míru liberalizace vzájemného obchodu.

1.3.4 Hospodářská a měnová unie

Hospodářská a měnová unie představuje nejvyšší stádium ekonomické integrace. Kromě všech výše zmíněných funkcí, které jsou platné pro jednotný vnitřní trh, zde také dochází ke koordinaci hospodářských politik a současně k vytvoření nadnárodních orgánů zodpovědných za dění v unii. Mezi jednotlivými členskými státy je zaveden jednotný měnový i daňový systém. Správa měnového systému je vyhrazena společné centrální bance. V EU tuto úlohu plní Evropská centrální banka se sídlem ve Frankfurtu nad Mohanem. Kromě výše uvedeného dochází v této fázi integrace také k vytvoření společné zahraničně-obchodní politiky pro obchod se třetími státy.

Autoři Svoboda (2003, s. 5) s Kučerovou (2010, s. 63) se shodují, že vývoj ve světovém měřítku nedosáhl v otázce ekonomické integrace takového stupně jako v Evropě.

1.3.5 Evropské sdružení volného obchodu a Evropský hospodářský prostor

Významnou zónu volného obchodu v evropském měřítku představuje Evropské sdružení volného obchodu (ESVO, EFTA) založené v roce 1960 na základě tzv. Stockholmské smlouvy. Mezi hlavní aktéry patřila Velká Británie, v současné době jsou členy ESVO Norsko, Island, Lichtenštejnsko a Švýcarsko. Vliv ESVO s odchodem Velké Británie a Irska, které v roce 1973 vstoupily do Evropského společenství (ES), postupně oslaboval. S rostoucím významem vnitřního trhu byla v roce 1992 uzavřena Smlouva o evropském hospodářském prostoru (EHP). Na základě této smlouvy je členským státům ESVO umožněna participace na vnitřním trhu a jsou zde uplatňovány jeho čtyři základní svobody. (Stehlík, Hamuľák a Petr, 2011, s. 21)

1.3.6 Politická unie

Podle Svobody (2013, s. 220) jsou členské státy v případě politické unie na nadnárodní úrovni integrovány také v mimoekonomických oblastech, například ve věcech organizace společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

2 VOLNÝ POHYB ZBOŽÍ NA VNITŘNÍM TRHU EU

Zásada volného pohybu zboží patří ke klíčovým prvkům rozvoje vnitřního trhu. Harmonizované právní předpisy v celé řadě oblastí specifikují význam vnitřního trhu a zasazují tak zásadu volného pohybu zboží do podoby konkrétních podmínek pro určité produkty. Obchod se zbožím uvnitř EU v současné době představuje 72 % veškerého intrakomunitárního obchodu, zbývajících 28 % pak připadá na obchod se službami. Liberalizace obchodu se zbožím předpokládá nejen odstranění diskriminačních překážek, ale také úplné odstranění takových národních diskriminačních opatření, které nelze ospravedlnit nutným veřejným zájmem. K tomuto účelu je využíváno následujících nástrojů:

- harmonizace, v případě celních tarifů dokonce unifikace,
- v neharmonizovaných oblastech pak zákaz diskriminace zboží z dovozu vůči zboží domácímu (zejména u fiskálních překážek),
- principu vzájemného uznávání vnitrostátních předpisů,
- odstranění hraničních kontrol. (Svoboda, 2013, s. 234)

2.1 Definice zboží v právu EU

Podle Svobody (2013, s. 235-236) lze v právu EU identifikovat pojmy zboží, výrobek a produkt jako synonyma. Pojem zboží není specifikován v žádném konkrétním pramenu evropského práva, lze jej dovodit z vybrané judikatury SDEU, a to v pozitivním i negativním vymezení. V pozitivním vymezení jsou považovány za zboží věci movitého charakteru, mimo jiné například:

- zemědělské výrobky včetně výrobků podléhajících regulaci v rámci společné zemědělské politiky EU,
- umělecké předměty včetně neplatných mincí sběratelské hodnoty,
- autorská díla či umělecké výkony zaznamenané na DVD,
- věci s negativní hodnotou (nerecyklovatelný odpad včetně jeho uskladnění),
- věci dodávané společně se službou (voda, elektřina),
- věci vyžadující volný pohyb prodejce (zboží osobní potřeby).

Za zboží naopak považovány nejsou věci z obchodu se zbožím vyloučené *res extra commercium* (lidské orgány, drogy), dále věci, které podléhají jinému režimu podle SFEU, konkrétně jsou specifikovány jako věci dodávané jako součást služby, například zboží konzumované na prodejně, zboží jako umožňující příjem určité služby, věci jako součást kapitálu

(nemovitosti, věcné dary nebo dědictví), zbraně podléhající zvláštnímu režimu, práva duševního vlastnictví nebo práva rybolovná.

2.2 Právní úprava EU ve vztahu k volnému pohybu zboží na vnitřním trhu

K tomu, aby vnitřní trh reálně fungoval, je zapotřebí stanovení určitých pravidel na unijní úrovni, neboť právě odlišnosti v národních úpravách členských států mohou samy o sobě ve velkém množství případů představovat překážku volnému pohybu zboží.

Podle názoru Urbana (2018) legislativa upravující vnitřní trh tvoří podstatnou část samotného evropského práva. V roce 2007 šlo o 1628 směrnic a 670 nařízení. Tyto předpisy bylo nutné řádně implementovat do vnitrostátních právních řádů všech 28 členských států, a to buď transpozicí směrnic, tj. promítnutím jejich ustanovení do vnitrostátní legislativy, nebo přizpůsobením právního řádu za účelem zajištění řádné aplikace takového nařízení. Jejich přijetí, zavedení a respektování v domácím právním řádu tak představuje výlučný závazek členského státu. Jedná se současně o jeden z hlavních úkolů, podle jehož plnění je hodnocena připravenost zemí k přistoupení k EU.

Z právního pohledu představuje zásada volného pohybu zboží klíčový prvek rozvoje vnitřního trhu. Principy fungování vnitřního trhu jsou upravovány primárními i sekundárními prameny práva a mezinárodními smlouvami, uzavíranými mezi EU a třetími zeměmi. Na úrovni primárních pramenů práva se jedná o Hlavu II SFEU, která však byla postupně doplňována o judikaturu SDEU, která svou precedentní povahou dotváří konečnou podobu práva EU v této oblasti. V současnosti jde vnitřní trh nad rámec ustanovení článků SFEU. Nelze opomenout funkci mezinárodních právních aktů uzavíraných mezi EU a třetími zeměmi v souladu s článkem 216 SFEU, do této kategorie lze zařadit dohody o volném obchodu. Na úrovni sekundárního práva se jedná zejména o směrnice a nařízení, které představují nástroje harmonizace národních předpisů členských států EU. Jedná se zejména o implementaci technických norem za účelem ochrany zdraví, bezpečnosti, životního prostředí a spotřebitele. (Evropská komise, 2010, s. 8)

Psané primární právo EU je podle Pomahače (2003, s. 26) tvořeno normativními smlouvami, v nichž členské státy vyjádřily svou vůli upravovat postavení, cíle a úkoly ve prospěch EU. Nejvyšší místo v žebříčku legislativní hierarchie tvoří zřizovací smlouvy ES a EU, v nichž je obsažena celá řada ustanovení, které vykazují ústavně právní obsah.

K jádru primární legislativy mají velmi blízko smlouvy upravující přistoupení, nebo přidružení dalších států k EU, protože buďto přímo, nebo nepřímo modifikují obsah zřizovacích smluv.

Volný pohyb zboží je upraven v Hlavě II SFEU následovně:

- články 28 a 30 SFEU, které definují zákaz znovuzavedení cel v rámci obchodu mezi členskými státy EU,
- články 30 až 32 SFEU, které vymezují celní unii,
- článkem 34 SFEU, který vymezuje dovoz uvnitř EU a zakazuje množstevní omezení, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem mezi členskými státy,
- článkem 35 SFEU, který definuje vývoz zboží z jednoho členského státu do jiného,
- článkem 36 SFEU, který stanoví přípustné odchylky od svobod vnitřního trhu vymezených články 34 a 35 SFEU, jež jsou na základě vymezených důvodů ospravedlněny,
- článkem 37 SFEU, který vymezuje zákaz monopolů obchodní povahy,
- článkem 110 SFEU, který stanovuje zákaz zatížit zahraniční výrobky jakoukoliv přímou, nebo nepřímou daní. (Evropská komise, 2010, s. 9)

Články 34 až 36 SFEU jsou považovány za obecné zásady volného pohybu zboží. Nepředstavují však jedinou právní úpravu, na jejímž základě je posuzována slučitelnost vnitrostátních opatření se zásadami vnitřního trhu. Tyto články SFEU se neuplatní v případě, že je pohyb určitého zboží plně harmonizován prostřednictvím směrnic nebo nařízení přijatých EU. V některých případech převáží nad obecnými ustanovení článků 34 až 36 SFEU konkrétnější ustanovení SFEU, například článek 110 SFEU, který upravuje daňové zatížení. V případě, že je relevantní sekundární právo, bude vnitrostátní právní úprava posuzována v souladu s harmonizující ustanoveními a nikoli v souladu s ustanoveními SFEU. Pokud však nelze dovodit harmonizující právní předpisy, představují články 34 až 46 SFEU bezpečnostní síť, která je zárukou, že je možné jakoukoliv překážku obchodu na vnitřním trhu analyzovat z pohledu její slučitelnosti s právem EU. (Evropská komise, 2010, s. 9)

Z výše uvedených právních ustanovení je zřejmé, že právní úprava volného pohybu zboží v SFEU není, navzdory složitosti problematiky, nijak vyčerpávající. Ustanovení primárního práva poskytují pouze stručný základní rámec fungování této svobody na vnitřním trhu, který však pro své hladké fungování vyžaduje interpretaci a existenci dalších navazujících právních pramenů, tedy sekundárních unijních aktů a následné judikatury SDEU.

Sekundární a odvozená právní legislativa má v právu EU podle Pomahače (2003, s. 27) povahu právních předpisů či rozhodnutí obecné povahy – opatření. Ke splnění cílů a úkolů mohou Evropský parlament společně s Radou a Komisí vydávat nařízení a směrnice, činit konkrétní rozhodnutí a formulovat doporučení a posudky. Tyto akty jsou definovány následujícím způsobem:

- nařízení – normativní rozhodnutí obecného významu, které je závazné ve všech svých částech a je bezprostředně aplikovatelné v každém členském státě,
- směrnice – zavazuje členský stát k dodržování určitého výsledku, avšak ponechává v kompetenci národních orgánů, jakými formami a prostředky má být tohoto výsledku dosaženo,
- rozhodnutí – zavazuje ve všech podstatných záležitostech právě ty subjekty, kterým je adresováno,
- doporučení a posudek představují konzultativní a pomocné akty bez přímé závaznosti.

Bližší popis právních úprav ve vztahu k potravinářskému zboží je předmětem kapitoly 2.5.

2.2.1 Harmonizace versus unifikace

Podle Matějkové (2016, s. 11) harmonizace a unifikace představují metody užívané v procesu aproximace práva členských států. V obecné rovině lze konstatovat, že při harmonizaci je pouze stanoven určitý cíl, jehož je třeba dosáhnout, přičemž je členským státům ponechána volnost ve volbě formy a metod, kterých bude použito k dosažení stanoveného cíle. Oproti tomu při zvolení metody unifikace je vytvořen určitý předpis jednotně použitelný pro všechny členské státy, přičemž předpis je nutné akceptovat právě v takovém znění, v jakém byl přijat.

Harmonizace si klade za cíl dosáhnout sladění různorodých právních postupů a kritérií. Představuje tedy proces, jehož výsledkem nemá být absolutní nahrazení vnitrostátních právních předpisů, nýbrž stanovení pravidel v určité oblasti, s nimiž se národní právní systémy členských států musí seznámit a přizpůsobit se jim. Za určitých okolností je však možné skrze proces harmonizace práva docílit účinku unifikačního, tedy sjednocení práva. V případě unifikace dochází k nahrazení národních opatření právě tímto jediným společným aktem. Unifikace tedy v otázkách, které unifikační akt upravuje, kompletně nahrazuje legislativu na národní úrovni; ta je unifikujícím opatřením zrušena, případně odsunuta do pozadí a dále neuplatňována. (Matějková, 2016, s. 11)

2.2.2 Význam judikatury SDEU

Podle Šlosarčíka (2010, s. 44) v odborné literatuře převažuje názor, že judikatura SDEU formálně není pramenem práva EU a SDEU tak formálně není svými předchozími rozhodnutími vázán. I přesto si však rozsudky většinou svůj precedentní charakter zachovávají. Lze však konstatovat, že ačkoli SDEU nedisponuje formální pravomocí tvorby práva EU, ale pouze jeho interpretace, v praxi svým výkladem zaceluje legislativní mezery a právo EU tak *de facto* vytváří.

2.3 Principy fungování volného pohybu zboží

Právní základ volného pohybu zboží, tzn. nediskriminaci na základě jeho původu, byl položen články 26 a 28 až 37 SFEU. Volný pohyb zboží je vymezen v článku 28 SFEU, kde bylo stanoveno, že „unie zahrnuje celní unii, která pokrývá veškerý obchod zbožím a která zahrnuje jak zákaz vývozních a dovozních cel a všech poplatků s rovnocenným účinkem mezi členskými státy, tak i přijetí společného celního sazebníku ve vztahu ke třetím státům.“ (EUR-Lex, 2010, s. 13-14)

Autoři Weiss a Caupa (2014, s. 42) charakterizují zboží ve volném oběhu v EHP podle článku 29 SFEU jako zboží, které bylo v EHP buď vyrobeno anebo u něj byly splněny dovozní formality a zaplacena cla, přičemž tato cla nebyla nijak refundována. Zboží uvedené do volného oběhu se těší zásadě nediskriminace vůči zboží tuzemskému. Souhrnně jsou tyto produkty označovány jako tzv. unijní zboží, které je ve volném oběhu v EU. Veškeré zboží dovážené z nečlenských států tedy musí být v prvé řadě náležitě procleno a musí být zároveň splněny další dovozní požadavky předtím, než je takový výrobek vpuštěn do volného oběhu. Jakmile se však takové výrobky dostanou do režimu volného oběhu, je na ně nadále nahlíženo jako na produkty pocházející z členských států.

Vůči třetím zemím EU představuje celní unii, byl vytvořen jednotný společný celní sazebník, který představuje prostředek společné zahraniční obchodní politiky. Územní působnost volného pohybu zboží je upravena odlišně od územní působnosti SFEU, a to v obou směrech. Zahrnuje celní území EU jako prostor, který je pokryt působností celního sazebníku, zahrnující také Monako, San Marino, Vatikán, Andorru, Turecko a celé území EHP. Turecko zavedlo jednostranně celní tarify na průmyslové dovozy ze třetích zemí, a proto je Turecko označováno ve vztahu k EU jako člen celní unie.

Tato územní působnost je dále rozšířena dohodami o volném obchodu. Naopak do územní působnosti nespadají veškerá zámořská území členských států EU, jejich postavení je upraveno zvláštním režimem přidružení. Celá řada evropských zemí patřila mezi kolonizátory a koloniální vazby vždy pokrývaly významné obchodní vztahy. Tyto země byly hlavním cílem vývozu zboží z kolonizovaných zemí. Během procesu budování celní unie v rámci EU byly podepisovány dílčí dohody s cílem vyhnout se uvalení společného celního tarifu právě na tento druh dovozů. (Baldwin a Wyplosz, 2008, s. 305-306; Svoboda, 2013, s. 207)

2.4 Omezení volného pohybu zboží v EU

Členský stát může bránit volnému pohybu zboží jednak aktivně – přijetím omezení, nebo naopak pasivně svou nečinností. Obecně lze překážky, ať už povolené či nikoliv, vymezit jako fiskální (tarifní) a nefiskální (netarifní), jejichž podstatu tvoří kvantitativní překážky.

2.4.1 Fiskální překážky volnému pohybu zboží

Volný pohyb zboží v rámci EU chápeme jako liberalizovaný obchod se zbožím mezi jednotlivými členskými státy v rámci celní unie. Celní unie je tvořena jednak zónou volného obchodu, její vznik byl spojen s odstraněním fiskálních překážek pro vývoz, dovoz i tranzit zboží a také přijetím společného celního sazebníku a harmonizované celní politiky vůči nečlenským zemím. (Svoboda, 2013, s. 237-238)

Cla

„Clo, resp. celní poplatek, je dávka vybíraná státem při přechodu zboží přes celní hranici (Clo, © 2017)“. Zákaz autonomních cel členských států je právně zakotven v článku 30 SFEU, ve kterém se uvádí: „dovozní nebo vývozní cla a poplatky s rovnocenným účinkem jsou mezi členskými státy zakázány. Tento zákaz se vztahuje také na cla fiskální povahy.“ (EUR-Lex, 2010, s. 14)

Opatření s rovnocenným účinkem clům (ORUC)

Zákaz poplatků, jež mají rovnocenný účinek jako cla, byl definován v článku 28 a 30 SFEU. Přesnou definici opatření s rovnocenným účinkem clům (ORUC) lze následně vyvodit z judikatury SDEU. Významným precedentem, který pozitivně vymezil ORUC, se stal rozsudek č. 24/68 Komise v. Itálie. Itálie uvalovala na dovozce i vývozce statistický poplatek. ORUC bylo charakterizováno jako „jakýkoliv peněžní poplatek, byť nepatrně malý, bez ohledu na jeho označení nebo způsob vybírání, kterým je jednostranně zatíženo domácí či zahraniční

zboží z důvodu jeho překročení státní hranice, představuje, pokud není clem v pravém slova smyslu, opatření s rovnocenným účinkem, a to i v případě, kdy není uložen ve prospěch státu, není diskriminační nebo ochranářské povahy, a i když výrobek, který je poplatkem zatížen, nekonkuruje jinému domácímu výrobku.“ V tomto případě není ani nutná existence podobného konkurenčního výrobku domácího původu. Naopak do ORUC nespadá odměna za skutečně prokázanou službu dovozci nebo vývozci na základě které mu vzniká zvláštní výhoda, přičemž výše odměny musí nutně korespondovat s rozsahem takto poskytnuté služby. Svoboda (2013, s. 238-239)

Zákaz vnitrostátního diskriminačního zdanění

Podle Svobody (2013, s. 240) základ právní úpravy vnitrostátního diskriminačního zdanění položil článek 110 SFEU. Není tedy přípustné, aby kterýkoliv členský stát zatěžoval dovoz zboží z jiných členských států na svůj vnitřní trh tím, že bude zdaňovat toto zboží vyšší daňovou sazbou, než je uvalena na domácí produkci. Článek 110 SFEU rozlišuje dva typy zakázaného vnitrostátního zdanění. Jedná se o diskriminační zdanění podobných výrobků, přičemž podobnost je ověřována fyzikálním nebo ekonomickým testem, přičemž je rozhodující, zda se jedná o výrobky uspokojující obdobné potřeby spotřebitele a zda tyto výrobky vykazují podobné fyzikálně-chemické vlastnosti (například ovocné destiláty).

Druhý typ pak představuje částečný zákaz ochranářského zdanění konkurenčních výrobků, které mohou v souladu s místní tradicí uspokojovat stejné potřeby konečného spotřebitele, přičemž tyto jsou zakázány pouze tehdy, pokud rozdíl ve výši daně mezi nimi může ovlivnit chování konečného spotřebitele odklonem od jednoho zboží k druhému (zde je uplatňován soutěžně-ekonomický test křížové pružnosti poptávky).

Autoři Weiss a Caupa (2014, s. 86) spatřují hlavní smysl článku 110 SFEU ve snaze zamezit členským státům obcházení výše uvedených zmíněných zákazů cel a ORUC ukládáním rozdílných daňových zátěží na zboží poté, co bylo uvolněno do volného oběhu.

Svoboda (2013, s. 242) dále popisuje vzájemně výlučný vztah zákazů definovaných v článku 30 a 110 SFEU. Buď se jedná o zpoplatnění zboží z dovozu v přímé souvislosti s přechodem hranice členského státu a je aplikován článek 30 SFEU, nebo se jedná o jinou formu zpoplatnění, která již spadá pod dikci článku 110 SFEU.

V obdobně výlučném vztahu se nacházejí články 34 a 110 SFEU, zde se jedná buď o omezení ve smyslu fiskálním v souladu s článkem 110 SFEU, anebo nefiskálním dle článku 34 SFEU.

2.4.2 Kvantitativní překážky volnému pohybu zboží

Množstevní neboli kvantitativní překážky a jim rovnocenná opatření, zakázaná na základě článku 34 (pro dovoz) a článku 35 (pro vývoz) SFEU, byly rozsudkem SDEU č. 2/73 Geddo v. Ente Nazionale Risi definovány jako „opatření vedoucí k úplnému či částečnému … omezení dovozů, vývozů či zboží v unijním tranzitu“. Lze mezi ně zařadit embarga, kvóty a jim rovnocenná opatření. (Svoboda, 2013, s. 242)

Embarga a kvóty

Množstevní omezení mají přímý diskriminační účinek, a proto mohou být ospravedlněna výhradně výjimkami při současném splnění podmínky testu proporcionality podle článku 36 SFEU, přičemž aplikace jakékoliv formy kategorických důvodů není uznatelná.

Opatření s rovnocenným účinkem kvantitativním omezením

Podle Svobody (2013, s. 243) byla opatření s rovnocenným účinkem kvantitativním omezením (ORUKO), zakázána v souladu se zněním článku 34 SFEU, definována SDEU v judikátu č. 8/74 Dassonville. ORUKO bylo charakterizováno jako „veškerá obchodní nebo právní úprava, která by mohla ať přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Společenství“. Definice tohoto opatření byla dále precizována následnou judikaturou SDEU jako opatření členského státu, jež může ovlivnit intraunijní obchod a netýká se úpravy prodeje zákazníkům. V případě ORUKA tak může jít o aktivitu právnické nebo fyzické osoby, ovlivňovanou členským státem (tzv. uplatnění zásady přičitatelnosti členskému státu). Z této podmínky lze dovodit pro článek 34 SFEU jeho nesporný přímý vertikální účinek.

V rozsudku SDEU č. 249/81 Komise v. Irsko bylo Irsko odsouzeno za reklamní kampaň s názvem Buy Irish vedenou soukromou společností. Tato kampaň vybízela zákazníky k nakupování výlučně irských výrobků, přičemž byla prokazatelně řízena a financována státem. Samotná forma opatření není v tomto případě rozhodná, může se jednat o zákonnou nebo podzákonnou normu, obchodní praktiku nebo může opatření spočívat v konání i v opomenutí. V případě ORUKA se může jednat o následující opatření:

- kvalitativní standardy – jedná se zejména o vnitrostátní technické normy související s vlastnostmi výrobků,
- předpisy o způsobu obchodování se zbožím – jsou zakázány pouze tehdy, pokud vykazují známky diskriminace, jedná se například zákaz nedělních prodejů,

- jiná omezení vstupu na trh – přímé i nepřímé zákazy používání výrobku na právním základě. (Svoboda, 2013, s. 244-246)

Autoři Weiss a Caupa (2014, s. 61) poukazují na případ tzv. nedělních prodejů. SDEU ve spojeném judikátu Keck a Mithouard rozhodl, že pokud taková pravidla nečiní prodej dováženého zboží nikterak obtížnějším oproti prodeji domácí produkce a jsou aplikována proporcionálně, pak se nejedná o rozpor s článkem 34 SFEU. Zhodnocení proporcionality těchto opatření byla ponechána v kompetenci národních soudů. Nicméně tento závěr SDEU se v praxi ukázal jako nejednoznačný a následná aplikace tohoto rozhodnutí u národních soudů členských států byla značně chaotická.

2.4.3 Přípustné výjimky ze zákazu kvantitativních překážek

Z kvantitativních překážek volného obchodu existují dva typy výjimek. Jedná se o výjimky předvídané primárním právem a výjimky doplněné na základě judikatury SDEU, tzv. pravidlo rozumu a kategorické požadavky.

Výjimky předvídatelné primárním právem

Mezi tyto výjimky patří závažné důvody taxativně definované v článku 36 SFEU, na které se vztahují restriktivní podmínky. Členské státy musí prokázat, že skutkový stav věci skutečně naplňuje právě některou z taxativně určených výjimek. Nesmí se přitom jednat o úmyslnou diskriminaci, ani o skryté omezování volného pohybu zboží, tato omezení musí naplňovat princip proporcionality a musí se jednat výhradně o neharmonizovanou oblast. Taxativně určené výjimky v souladu s článkem 36 SFEU se týkají:

- ochrany veřejné mravnosti,
- ochrany veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti,
- ochrany zdraví a života osob a zvířat, ochrany rostlinstva,
- ochrany národních pokladů s historickou nebo archeologickou hodnotou,
- ochrany průmyslového a obchodního vlastnictví. (Svoboda, 2013, s. 248-249)

V případě harmonizovaných předpisů EU článek 36 SFEU nelze přímo aplikovat k odůvodnění domácích opatření. Pokud však na evropské úrovni neexistuje harmonizace, je definování vlastní úrovně ochrany ponecháno v kompetenci členských států. Samotná existence harmonizační právní úpravy výslovně opravňuje členské státy, aby ponechaly v platnosti stávající opatření nebo přijaly opatření přísnější, pokud jsou v souladu se Smlouvou.

V takových případech je SDEU vázán povinností posuzovat dotyčná ustanovení podle článku 36 SFEU. (Evropská komise, 2010, s. 26)

Podle autorů Stehlíka, Hamuľáka a Petra (2011, s. 29) vedle výše uvedených výjimek z primárního práva SFEU stanoví také některé další výjimky omezující volný pohyb zboží, mezi které lze zařadit také monopoly obchodní povahy dle článku 37 SFEU, potíže platební bilance dle článku 143 SFEU a další.

Kategorické požadavky

Podle Svobody (2013, s. 251) se koncem 70. let se ukázalo, že taxativní výčet výjimek uvedených v článku 36 SFEU není schopen zabránit členským státům v uplatňování nerozdílně aplikovatelných opatření na dovezené i domácí zboží, která v důsledku omezovala prodej zboží z dovozu. Tato opatření byla legální, protože v dané oblasti neexistovala unijní harmonizační opatření.

Až SDEU prolomil revolučním judikátem č. 120/78 Cassis de Dijon nastolení rovnováhy mezi zákazem omezování pohybu zboží a neharmonizovanými rozdíly mezi vnitrostátními úpravami v oblastech citlivých pro jednotlivé členské státy. Členským státům bylo umožněno stanovit taková omezení dovozu, která jsou ospravedlnitelná vzhledem k jejich povaze směřující ke splnění oprávněných (tzv. kategorických) požadavků, a to především v zájmu ochrany veřejného zájmu.

2.4.4 Technické předpisy jako překážka obchodu

Vnitrostátní technické normy mohou být podle Svobody (2013, s. 253-254) považovány za ORUKO i přesto, že v důsledku judikátu č. 120/78 Cassis de Dijon vstoupil v platnost princip vzájemného uznávání takových předpisů. Harmonizace technických předpisů zahrnuje dva důležité okruhy problémů. Nahrazení národních standardů standardy harmonizovanými (tzv. normalizace) a deklarace shody, že určitý výrobek splňuje právě tyto harmonizované standardy (tzv. certifikace).

V rámci budování vnitřního trhu byl v roce 1985 nahrazen přístup detailní harmonizace tzv. novým přístupem, který je založen na principech přijímání základních požadavků v rámci harmonizace (bezpečnost, ochrana zdraví, životního prostředí a ochrana spotřebitele). Členskými státy je obvykle uznávána platnost takových harmonizačních předpisů EU.

2.5 Vybrané právní úpravy ve vztahu k potravinářskému zboží

V této části práce jsou představeny vybrané právní úpravy na úrovni komunitárního práva vztahující se k potravinářskému zboží. Právě tyto úpravy spolu s komunitárním právem ovlivňují volný oběh potravinářského zboží mezi členskými státy. Pozornost je věnována nejprve společné zemědělské politice EU (SZP) a dále společné organizaci zemědělských trhů jako nástroji zmíněné SZP.

2.5.1 Společná zemědělská politika EU

Podle Kučerové (2010, s. 144) myšlenka integrace evropského zemědělství vznikla nedlouho po zahájení ekonomických a politických integračních procesů mezi evropskými státy. SZP je řazena k nejstarším a nejdůležitějším politikám Evropského společenství. Její vznik sahá k datu podpisu SES, v níž byla zemědělská politika definována jako součást společného trhu. SZP zahrnuje organizaci a regulaci společného trhu, pravidla soutěže a řízení zemědělského sektoru. Nejvýraznějším impulsem pro přenesení kompetencí jednotlivých vlád na komunitární orgány bylo úsilí o zajištění soběstačnosti členských států v zemědělské produkci.

Kučerová (2010, s. 146) dále zdůrazňuje, že agrární sektor je producentem zboží a surovin primárního charakteru s nízkou cenovou elasticitou poptávky, a proto je zabezpečení cenové stability základem makroekonomické stability národního hospodářství. Mezi základní principy SZP lze označit princip jednotného trhu se zemědělskou produkcí, což v praxi znamená volný pohyb agrární produkce po celém území EU.

Dále byl aplikován princip preference produkce EU před produkcí zahraniční, což *de facto* vyústilo v protekcionismus. Posledním principem je princip finanční solidarity mezi členskými státy, který je reprezentován hrazením výdajů na realizaci SZP z rozpočtu EU.

Jak dodávají autoři Baldwin a Wyplosz (2008, s. 247), SZP byla spuštěna jako nástroj, který měl garantovat zemědělcům EU dostatečně vysoké a zejména stabilní ceny produkce. V důsledku investic do zemědělských technologií došlo k růstu produkce potravin, která převyšovala poptávku, a proto se EU stala vývozcem přebytečné produkce. Důsledkem tohoto stavu docházelo k poškozování světových trhů pro zemědělce také mimo území EU.

Financování SZP je zabezpečeno prostřednictvím Evropského zemědělského záručního a usměrňovacího fondu (EAGGF), který je součástí strukturálních fondů EU. Jedná se o systém unijních dotací a programů, na který je alokován nejvyšší podíl výdajů z rozpočtu EU –

téměř 40 %, přičemž v 70. letech šlo až o 70 % unijního rozpočtu. Páteř SZP představují čtyři nařízení zaměřená na rozvoj venkova, financování, přímé platby zemědělcům a organizaci trhů. SZP se dále podílí na zajišťování bezpečnosti potravin, aktivní propagaci udržitelného zemědělství a environmentálních praktik s cílem přispívat k vyváženému rozvoji zemědělských oblastí. SZP prochází od 90. let 20. století kontinuálními reformami, které si kladou za cíl posílení investic do agrárního sektoru, růst zaměstnanosti, reagovat na změny klimatu a v neposlední řadě posílit jednotný vnitřní trh. (Factsheet, © 2017)

2.5.2 Společná organizace trhů jako nástroj SZP

Jeden z nástrojů SZP představuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 (nařízení (EU) č. 1308/2013) o společné organizaci trhů se zemědělskými produkty, které svojí povahou patří mezi vertikální předpisy, regulující požadavky na konkrétní druhy potravin. Požadavky lze dále specifikovat detailně na požadavky na mléčné výrobky, na výrobky z révy vinné a celou řadu dalších. V tomto nařízení jsou stanoveny zákonné názvy vyhrazené pro určité druhy potravin, na které jsou vázány na specifické jakostní požadavky. Obdobný příklad představuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 110/2008 o lihovinách.

Horizontální předpisy jsou pak takové předpisy, které definují základní požadavky na potraviny. Potravina je definována jako jakákoliv látka nebo výrobek, který je určen ke konzumaci člověkem nebo u něhož lze důvodně předpokládat, že jej člověk bude konzumovat. V nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 je definováno i negativní vymezení potraviny.

Za potravinu nejsou považována krmiva, živá zvířata, tabákové výrobky nebo léčivé přípravky. Potravina musí být bezpečná, nesmí být škodlivá pro zdraví, nesmí být nevhodná k lidské spotřebě, musí být jakostní, označení potravin nesmí spotřebitele uvádět v omyl. Při tvorbě potravinového práva EU musí být zohledňovány také požadavky mezinárodních norem, které jsou označovány jako Codex Alimentarius, který představuje soubor mezinárodních standardů, vodítek a postupů definovaných pro oblast potravin. (Čejka, 2014)

EU poskytuje vybraným potravinám jisté záruky kvality. Systém je reprezentován třemi značkami určenými k ochraně a propagaci jmen kvalitních zemědělských výrobků a produktů.

Na počátku 90. let bylo přijato nařízení Rady (EU) č. 2082/92 o zvláštní povaze zemědělských produktů a potravin, které upravuje podmínky pro udělování osvědčení. Zvláštní povaha tradičních specialit je spjata s použitím tradičních surovin, případně musí být charakterizována tradičním složením, nebo tradiční metodou produkce či přípravy, nikoli však zeměpisným původem.

Zaručené tradiční speciality (ZTS) nejsou chráněny právem k duševnímu vlastnictví. Systém ZTS byl dále detailně specifikován nařízením č. 509/2006 o zemědělských produktech a potravinách. ČR má společně se Slovenskem zapsány jako ZTS Špekáčky, Liptovský salám, Spišské párky, Lovecký salám a nově také Pražskou šunku. Tradice jejich výroby je v obou státech dlouholetá, tyto uzeniny byly na území společného státu vyráběny již před rokem 1992. (Potraviny, © 2018)

V politice jakosti jsou dále rozeznávána tzv. zeměpisná označení, definovaná dle nařízení Rady (EU) č. 510/2006. Produkty s označením Chráněné označení původu (CHOP) mají prokazatelné vlastnosti, vyplývající výlučně z rázu krajiny a jedinečné schopnosti producentů v oblasti této produkce. U těchto produktů je tedy bezpodmínečně nutné, aby byly veškeré fáze výrobního procesu soustředěny v právě dotyčné oblasti. Produkty označované jako Chráněné zeměpisné označení (CHZO) se vyznačují tím, že vynikají určitou vlastností, která je pojí s danou oblastí, přičemž alespoň jedna fáze procesu jejich výroby musí probíhat právě v této oblasti. Zeměpisná souvislost tak v případě chráněného označení původu představuje silnější nástroj. (EU Agricultural Product Quality Policy, © 2017)

EU disponuje díky svým označením kvality nástrojem, který informuje distributory a konečné spotřebitele o existenci a významu unijních systémů jakosti. Tato označení nabízejí zemědělcům a producentům v EU možnost dosáhnout vyšších výnosů za vyšší stupeň jakosti a spotřebitelům dovolují nakupovat produkty se zárukou určité metody produkce a zeměpisného původu. Veškeré produkty, které byly zaregistrovány pod značkou CHOP, CHZO a ZTS jsou současně evidovány v databázi DOOR, která je spravována Komisí. V této databázi lze rovněž vyhledat produkty, u kterých je o provedení zápisu požádáno a které čekají na schválení. (EU Agricultural Product Quality Policy, © 2017)

3 PROSAZOVÁNÍ PRÁVA EU VŮČI ČLENSKÝM STÁTŮM

Povinnost členských států EU dodržovat své závazky má právní základ v článku 4 SEU: „Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie.“ Státy jsou zavázány dodržovat právo EU a přijímat adekvátní opatření k plnění svých závazků vyplývajících ze Smluv nebo aktů orgánů Unie. Velké množství unijních předpisů a jejich složitost ve spojení s relativně vysokým počtem členských států, jejich rozmanitými právními řády, právními kulturami a rozdílnými politickými a jinými zájmy, představuje ideální podhoubí pro nedodržování dohodnutých pravidel, ať již úmyslně nebo neúmyslně.

Jak popisuje Komise ve své zprávě o činnosti za rok 2016, účinné prosazování předpisů EU slouží obecnému zájmu a ovlivňuje každodenní život svých obyvatel. Pokud do popředí vystoupí problémy, často se ukáže, že problémem není absence právních předpisů EU, ale spíše skutečnost, že právo EU není účinným způsobem uplatňováno. Z tohoto důvodu je zapotřebí nastavit spolehlivý, účinný a efektivní systém prosazování práva, který zajistí, aby členské státy právo EU plně uplatňovaly, aplikovaly a zajistily svým občanům přiměřené opravné prostředky. Obecně jsou rozlišovány tři typy porušení práva EU:

- nesdělení, kdy členský stát ve stanoveném termínu neinformuje Komisi o opatřeních k aplikaci směrnic,
- neshody, resp. porušení postupu, kdy se Komise domnívá, že právní předpisy členského státu nejsou v souladu s právními předpisy Společenství,
- nesprávné uplatňování práva EU ze strany vnitrostátních orgánů. (European Commission, © 2017a, s. 1)

Jak uvádí Týč (2010, s. 137) v praxi patří k nejčastějším případům porušování povinnosti členského státu neimplementace směrnic nebo opomenutí notifikace o implementaci směrnice, které tvoří až 75 % z celkového počtu žalob na porušení práva.

Práce bude zúžena na prosazování práva EU prostřednictvím žaloby na porušení povinnosti členského státu, kterou formálně upravují články 258 a 260 SFEU a problematiku položení předběžné otázky, kterou upravuje článek 267 SFEU. SFEU tyto povinnosti upravuje velmi stručně, podrobnější právní úpravu lze vyvodit z následné judikatury SDEU. Některé subjekty ovlivňují řízení aktivním způsobem jako porušovatelé práva nebo jako prokurátoři, jiní jej ovlivňují pasivně jako zdroje informací o domnělých porušeních.

3.1 Role institucí EU při prosazování práva

3.1.1 Evropská komise

Evropská komise (Komise) zastupuje mezi institucemi EU nadnárodní princip, prosazuje zájmy EU jako celku a tvoří protiváhu zájmům jednotlivých členských států. Komise vystupuje v roli strážkyně smluv, iniciátora legislativního procesu a výkonného orgánu EU. Při prosazování práva EU plní Komise stěžejní funkci. Komise reprezentuje EU na mezinárodní úrovni a sjednává smlouvy s třetími zeměmi. (Evropská komise, © 2016)

Komise prosazuje obecný zájem EU a zajišťuje uplatňování smluv. Jako strážkyně smluv je povinna sledovat činnost členských států při provádění práva EU a pod kontrolou SDEU zajistit, aby jejich právní předpisy a praxe byly s tímto právem v souladu. Při plnění této úlohy disponuje Komise diskreční pravomocí při rozhodování o tom, zda a kdy zahájí s členským státem řízení o nesplnění povinnosti. Aktivní legitimace představuje právo Komise, nikoliv její povinnost. Pokud Komise nepodá žalobu pro porušení povinnosti, nelze ji žalovat pro nečinnost. (European Commission, © 2017a, s. 5; Svoboda, 2013, s. 189)

3.1.2 Soudní dvůr Evropské unie

Podle autorů Baldwina a Wyplosze (2008, s. 94) evropské právo a jeho akty skýtají prostor k různým interpretacím, což v konečném důsledku vede ke sporům, které není možné vyřešit smírným jednáním. Role rozhodovat spory přísluší Soudnímu dvoru Evropské unie (SDEU).

SDEU se skládá ze Soudního dvora a Tribunálu. Spolu s vnitrostátními soudy členských států představuje soudní moc EU. Hlavní poslání SDEU spočívá v přezkumu legality aktů orgánů EU a v zajišťování jednotného výkladu a uplatňování unijního práva, a to zejména v přezkumu předběžných otázek pokládaných vnitrostátními soudy členských států. Tribunál projednává zejména žaloby podané členskými státy nebo mezi členskými státy proti Komisi. Po převzetí kompetencí Soudu pro veřejnou službu od roku 2016 rozhoduje také spory mezi orgány EU a jejich zaměstnanci. (SDEU, © 2010, s. 3)

SDEU sídlí v Lucemburku, každý členský stát EU do něj nominuje jednoho soudce, který je po dohodě všech členských zemí jmenován do funkce na dobu šesti let, přičemž existuje možnost jmenovat soudce i opakovaně. V současnosti je SDEU složen z 28 soudců. Při vybírání jednotlivých členů SDEU hraje hlavní roli jejich nezávislost a možnost zastávání nejvyšších soudních funkcí ve svých zemích.

Vedle toho tvoří SDEU také 9 generálních advokátů, jejichž úkolem je vydávat odůvodněná stanoviska k věcem, které byly SDEU předloženy. Generální advokáti tak pomáhají soudcům prostřednictvím kvalifikovaných argumentů při jejich rozhodování ve věci samé. SDEU rozhoduje na základě systému většinového hlasování. (Baldwin a Wyplosz, 2008, s. 94)

3.1.3 Role členských států

Členské státy mají v řízení o porušení povinnosti zvláštní postavení, protože na rozdíl od ostatních aktérů mohou stát na obou stranách sporu o domnělé nesplnění povinnosti členského státu. Mohou stát na straně žalovaných, proti kterým je řízení vedeno, ale mohou stát vedle Komise také v pozici žalobce pro porušení unijního práva proti jinému členskému státu. Právní úpravu tzv. horizontální žaloby lze nalézt v článku 259 SFEU, který upravuje základní postup právě v tomto typu řízení. Pokud má tedy členský stát za to, že jiný členský stát nesplnil povinnost, která je pro něj závazná ze Smluv, může věc předložit Komisi, která v tomto případě plní funkci zprostředkovatele.

Komise následně umožní dotčeným stranám, aby si navzájem předložily svá písemná a ústní vyjádření a poté vydá k věci odůvodněné stanovisko. V případě, že Komise takové stanovisko nevydá ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy jí byla věc předložena, může být věc předložena SDEU i bez odůvodněného stanoviska Komise. Povinnost žalujícího státu obrátit se na Komisi deklaruje výjimečnost tohoto postupu. Jeho účelem je zabránit zneužívání tohoto postupu samotnými členskými státy. Prvním případem, kdy členský stát žaloval jiný členský stát, se stal případ Irsko v. Francie z roku 1977. Podstatu sporu představoval zákaz dovozu irského masa na francouzský trh. Tato žaloba však byla Irskem vzata zpět. (Syllová, Pítrová a Paldusová, 2010, s. 823-824)

Dle autorů Hamuľáka a Stehlíka (2011, s. 135) dochází k podání žaloby dle článku 259 SFEU velmi vzácně. Státy zejména preferují podání žaloby, která je podána samotnou Komisí na základě jejich podnětu. Členské státy z diplomatických důvodů preferují řešení svých vzájemných sporů politickou dohodou a článek 259 SFEU funguje zejména jako záchranný mechanismus v případě selhání politických jednání. Nejčastěji tak členské státy vystupují v roli porušovatelů unijního práva, a proto je nejčastějším typem řízení o porušení povinnosti zahajované dle článku 258 SFEU, následně pak článku 260 SFEU.

Je zcela irelevantní, který orgán členského státu unijní právo porušil. Členský stát odpovídá za řádné plnění povinností plynoucích ze Smluv všemi orgány.

3.1.4 Zastupování členského státu v řízení o nesplnění povinnosti

Jirková (2013, s. 5) uvádí, že účast členských států v řízeních před SDEU není neomezena výhradně na řízení, kterých se účastní jako žalobci nebo žalovaní, do těchto řízení mohou vstupovat také jako tzv. vedlejší účastníci řízení. Povinností účastníka řízení není prokazovat svůj právní zájem na věci, tímto postupem však mohou výrazně ovlivnit konečné rozhodnutí v jakémkoliv sporu. V řízeních před SDEU jsou členské státy zastoupeny zmocněnci (v souladu s článkem 19 Statutu SDEU). Členské státy před SDEU zastupuje zmocněnec jmenovaný pro každé dílčí řízení. Řada členských států pro účely svého zastupování před SDEU zřídila stálou pozici vládního zmocněnce (ČR, Rakousko, Řecko, Finsko, Švédsko a další), Spojené království nebo Irsko si za tímto účelem najímají externí právníky. Některé státy (Německo nebo Belgie) dokonce volí kombinaci obou výše zmíněných přístupů.

Zastupování ČR před SDEU a Tribunálem je zajišťováno vládním zmocněncem na základě usnesení vlády č. 113 ze dne 4. 2. 2004 o Statutu vládního zmocněnce pro zastupování ČR před SDEU, ve znění usnesení vlády č. 382 ze dne 24. 5. 2010. V roce 2008 byl do této funkce jmenován JUDr. Martin Smolek, Ph.D., LL.M. Kompetence zmocněnce zahrnují rovněž hájení zájmů ČR v prejudiciální fázi řízení s Komisí týkajících se domnělých porušení závazků vyplývajících ze členství ČR v EU, včetně řízení vedených v projektu EU Pilot. (ISAP, © 2017, s. 11)

3.2 Charakteristika řízení pro nesplnění povinnosti

Podle Karzela (2006, s. 216) představuje řízení o nesplnění povinnosti vyplývající ze Smluv stěžejní nástroj EU k prosazování evropského práva. Podstatou řízení je konstatování SDEU, že chybující členský stát porušil některou z povinností, jež pro něj vyplývá ze Smluv a nastolení stavu, kdy je chování členů plně v souladu se Smlouvami. Účelem celého řízení tak je donutit členské státy EU, aby dodržovaly své povinnosti a tím napomáhaly EU k naplňování jejích cílů.

Tichý (et al., 2011, s. 368) řadí řízení pro nesplnění povinnosti členského státu k žalobám přímým, které obligatorně předpokládají předběžné smírčí řízení. Vedle toho existují i žaloby nepřímé, které zahajují tzv. vedlejší řízení o předběžné otázce a které předpokládají existenci již zahájeného, probíhajícího soudního řízení před vnitrostátním soudem členského státu. Mezi tento druh řízení patří řízení o předběžné otázce.

Podle Tichého (et al., 2011, s. 368) představuje řízení pro nesplnění povinnosti v mezinárodním právu svojí povahou specifický a ojedinělý institut. V konečné fázi může vyústit v uložení finanční sankce členskému státu, která může být pro dotčený členský stát citelná. Plní tak preventivní funkci, a to odradit ostatní členské státy od porušování uložených povinností. Řízení pro nesplnění povinnosti se řadí k hojně používaným nástrojům prosazování práva EU vůči členským státům.

Řízení samotné probíhá pouze mezi Komisí a dotčeným členským státem a je svojí povahou relativně uzavřené. V průběhu řízení musí být dodržovány zásady spravedlivého procesu a s nimi související zásada legitimního očekávání, právní jistoty a práva na obhajobu. Právo na obhajobu je obecně spojeno s poskytnutím dostatečného času členskému státu na přípravu obhajoby, jasným vymezením předmětu řízení a žalobních důvodů Komise, které musí být po celou dobu řízení zachovány. Komise však může předmět řízení zúžit, nikoliv jej však rozšířit nebo zcela změnit.

Ze zásady důvěrnosti řízení vyplývají Komisi povinnosti zachovat neveřejný formát zpřístupnění dokumentů týkajících se řízení. Jejich zpřístupněním by mohl být ohrožen samotný cíl řízení, kterým je umožnit členskému státu dobrovolné plnění povinnosti nebo alespoň poskytnutí prostoru pro odůvodnění jeho postoje. Dodržování zásady důvěrnosti řízení je nezbytné také ve fázi řízení před SDEU. Na již ukončená řízení se pak zásada důvěrnosti nevztahuje, a to bez ohledu na fázi, ve které bylo řízení ukončeno. Následně musí být dodržena zásada přičitatelnosti. O porušení povinnosti členského státu se bude jednat zásadně tehdy, pokud bude způsobeno v důsledku jednání nebo opomenutí jeho orgánů.

Jak dodává k zásadě přičitatelnosti Týč (2010, s. 137) není přitom rozhodující, zda je unijní právo porušeno parlamentem, vládou, soudy nebo jiným decentralizovaným orgánem státní správy členského státu. Komise podává žalobu proti členskému státu, aniž by zkoumala, která konkrétní složka státu je zodpovědná za domnělé porušení unijního práva.

Podle Tomáška a Týče (et al., 2013, s. 408) nelze nezmínit ani zásadu dispoziční, která představuje pravomoc Komise disponovat s celým řízením. Komise může řízení kdykoliv zahájit a již zahájené řízení poté na základě vlastního uvážení zastavit, a to až doby vydání rozsudku SDEU.

3.2.1 Právní základ řízení pro nesplnění povinnosti

Kilbey (2010, s. 3) uvádí, že v původních Římských smlouvách tehdejší článek 169 SES (258 SFEU) stanovoval Komisi postup v případě, že členský stát nesplnil své povinnosti vyplývající ze Smluv. Pokud členský stát pokračoval v neplnění svých povinností, iniciovala Komise soudní fázi řízení, a to podle článku 171 SES (260 SFEU). Jediné, co mohl soud požadovat po členském státu, bylo napravit jeho porušení. Předpokládalo se, že pro členský by bylo nepřípustné, pokud by bylo veřejně známo, že je proti němu vedeno řízení. V té době ještě neexistovala možnost uložení sankce.

Právní základ řízení pro nesplnění povinnosti vyplývající ze Smluv v současné podobě vychází z dikce článku 258 až článku 260 SFEU. SDEU používá pro žalobu dle výše zmíněných ustanovení SFEU název „žaloba pro nesplnění povinnosti“. V anglickém jazyce je používán rozšířený název „infringement procedure“ nebo pouze zkrácená forma „infringement“. Článek 258 SFEU bývá v odborné literatuře označován jako nejmocnější nástroj, kterého Komise pro účely prosazování práva vůči členským státům aktivně využívá.

Článek 258 SFEU definuje, že „má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj ze Smluv vyplývá, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat vyjádření. Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie.“ (EUR-Lex, 2010, s. 114)

Z definice logicky vyplývá, že ne každé porušení unijního práva musí nutně dospět k řízení o porušení povinnosti, což potvrzuje také Komise ve výroční zprávě za rok 2016, kde poukazuje na fakt, že i nadále hodlá své diskreční pravomoci využívat strategickým způsobem a své úsilí při prosazování práva přednostně zacílí na nejzávažnější případy porušení práva EU, které mají nepříznivý dopad na zájmy jejích občanů a podniků. Komise se v této souvislosti hodlá důsledně zabývat právě těmi případy nesplnění povinnosti, které brání provádění důležitých cílů politiky EU nebo u nichž hrozí, že by mohly narušit čtyři základní svobody. Nejčastěji je řízení pro porušení Smluv zahajováno pro nerespektování norem sekundární legislativy, konkrétně nařízení, rozhodnutí a zejména směrnic. (European Commission, © 2017a, s. 5)

Patrně nejzákladnější rozdělení fází řízení o porušení povinnosti členského státu v nejširším slova smyslu představuje řízení vedené dle článku 258 SFEU a řízení vedené dle článku 260 SFEU. Jde o primární rozlišení dvou různých řízení o porušení Smluv, která na sebe navazují, protože řízení dle článku 260 SFEU nemůže být zahájeno bez předchozího řízení

dle článku 258 SFEU, alternativně článku 259 SFEU. V řízení zahájeném v souladu s článkem 258 SFEU (nebo článku 259 SFEU), jde totiž o určení, zda se členský stát porušení povinnosti dopustil, přičemž výsledkem takového řízení je rozsudek SDEU konstatující porušení či neporušení unijního práva. Takový rozsudek má tedy výlučně deklaratorní charakter. Oproti tomu řízení dle článku 260 SFEU je zahajováno právě tehdy, pokud členský stát odsouzený pro porušení Smluv dle článku 258 SFEU nesplnil povinnosti pro něj z tohoto rozsudku vyplývající. Obě tato řízení mají dvě stádia, prvním stádiem je řízení před Komisí, tzv. administrativní část, druhou část řízení pak představuje podání žaloby k SDEU.

3.3 Fáze řízení pro porušení povinnosti

Samotné řízení pro porušení povinnosti se dělí na dvě fáze: fázi předsoudní a fázi soudní.

3.3.1 Předsoudní fáze řízení

Samotná předsoudní fáze bývá dále členěna na část neformální a formální. Týč (2010, s. 138) uvádí, že je Komise o domnělém porušování práva informována z následujících zdrojů.

Stížnosti ze strany jednotlivců

Podle Týče (2010, s. 137) pochází nejvíce podnětů domnělého porušování práva od jednotlivců (fyzických, ale též právnických osob). Jak vyplývá z každoroční zprávy Komise o uplatňování práva EU, v dnešní době je drtivá většina řízení pro nesplnění povinnosti zahajována na základě přijatých stížností. Jednotlivci se totiž v praxi nejčastěji přímo setkávají s důsledky porušování unijního práva ze strany členských států, díky čemuž představují pro Komisi dobrý zdroj informací.

Taková stížnost musí být podána v písemné formě (dopisem, faxem nebo elektronickou poštou) v libovolném úředním jazyce EU. Komisí je doporučováno využít standardního formuláře, který již obsahuje veškeré nezbytné předepsané informace a významně tak urychluje proces vyřízení stížnosti. Stěžovateli je zasláno potvrzení o podání stížnosti a stěžovatel se současně stává poživatelem významných správních záruk, mezi které patří zejména záruka nezveřejnění totožnosti stěžovatele bez jeho souhlasu. (Evropská komise, 2010, s. 39)

Vlastní zdroje Komise

Jedná se o sledování implementace směrnic na základě tzv. povinných notifikací členských států, sledování tisku publikovaného v členských státech, monitorování národních soudních řízení a judikatury a vyhodnocování uskutečněných řízení o předběžných otázkách.

Jak bylo nastíněno výše, neformální část řízení může být zahájena z podnětu členského státu nebo dle diskrečního uvážení Komise. Po vyhodnocení informací, které byly Komisí nashromážděny ze stížností jednotlivců nebo z vlastních zdrojů, Komise rozhodne v souladu s uplatněním diskrečního principu o zahájení řízení. Tato fáze může trvat až několik měsíců, má neoficiální charakter a je neveřejná. Podstatou této fáze řízení je „eliminovat nejasnosti, což může vést ke konstatování, že k porušení práva nedošlo nebo že náprava bude zcela jistě sjednána v dohledné době." (Týč, 2010, s. 138)

Výše popsané neformální kroky Komise před zahájením formální části řízení pro nesplnění povinnosti dle článku 258 SFEU byly prakticky nahrazeny projednáváním potencionálních porušení v rámci strukturovaného dialogu v projektu EU Pilot, který tak lze považovat za „nultou" fázi řízení pro porušení povinnosti. Projekt EU Pilot slouží ke zjednodušení procesu administrace procesu neformální části řízení.

3.3.2 Projekt EU Pilot

Řešení případů nesplnění povinnosti vyžaduje promptní přístup, přičemž musí Komise a členské státy při vyšetřování případů porušení práva postupovat rychle a efektivně. Pro administrativní zjednodušení a zrychlení této fáze řízení byl v roce 2008 spuštěn projekt EU Pilot. Jedná se o flexibilní neformální řízení, jehož účelem je formou strukturovaného dialogu objasnit situaci, u níž se Komise domnívá, že dochází k porušování unijního práva. A to ještě před tím, než se záležitost dostane do oficiální fáze a je zahájeno řízení pro porušení povinnosti. Rozhraní EU Pilot se nachází na webové stránce, která je využívána členskými státy a Komisí k výměně informací týkajících se konkrétních případů. Členskému státu se tak nabízí možnost ukončit jednání, kterým dochází k narušování práva EU. Předmětem řízení v rámci EU Pilot se může stát široká škála okolností (výtka chybné aplikace unijního práva ze strany členského státu, včasné nedodání konkrétní zprávy, nesprávně provedená transpozice směrnice a další). (ISAP, © 2011, s. 168)

Komise prostřednictvím internetové databáze zasílá na kontaktní místa jednotlivých členských států žádost o zaslání vyjádření se k určitému problému, o němž se domnívá, že vykazuje znaky porušení práva EU. Kontaktní místo členského státu osloví resort zodpovědný za danou oblast a ve spolupráci s ním vypracuje vyjádření. Ve vyjádření sdělí, zda byly nebo zda budou přijaty nápravné kroky, předloží stanovisko podložené argumenty, proč k porušení unijního práva z pohledu členského státu nedošlo. Lhůta pro zaslání vyjádření bývá členskému státu stanovena zpravidla na 70 dnů.

Komise toto vyjádření vyhodnotí a s vyjádřením státu se buď spokojí (čímž je řízení formálně ukončeno), nebo v opačném případě zahájí řízení pro porušení povinnosti. (ISAP, © 2011, s. 168)

Komise však bude i nadále zahajovat řízení o nesplnění povinnosti, aniž by mechanismu řešení problémů EU Pilot využívala, pokud v daném případě nebude uplatnění tohoto mechanismu Komisí shledáno jako efektivní. (European Commission, © 2017a, s. 3)

Formální část řízení je započata poté, co Komise zašle členskému státu oficiální dopis, ve kterém informuje členský stát o domnělém porušení unijního práva. Členskému státu je stanovena zpravidla lhůta dvou měsíců k tomu, aby se k formálnímu dopisu vyjádřil, přičemž může být tato lhůta Komisí v odůvodněných případech zkrácena. Formální upozornění hraje v řízení pro porušení povinnosti velmi důležitou roli, protože již přesně vymezuje předmět řízení a Komise není oprávněna dále v průběhu řízení namítat skutečnosti, které nevytýkala již v tomto dopise. To nicméně nebrání Komisi dále v průběhu sporu předkládat nové argumenty na podporu svých tvrzení. Stát se může vyjádřit například odůvodněním svého stanoviska, včetně popření porušování práva, podložené argumentací, pokusem přesvědčit Komisi o oprávněnosti svého chování nebo sdělením, že náprava bude sjednána v co nejkratším termínu. (Tomášek a Týč et al., 2013, s. 413; Týč, 2010, s. 139)

Pokud se stát vyjádří a Komise se s jeho vyjádřením spokojí, řízení je formálně ukončeno. Pokud se ale stát nevyjádří vůbec, nebo jsou poskytnuté argumenty Komisí shledány jako nedostačující, vydá Komise odůvodněné stanovisko, ve kterém je vysloven její konečný závěr. V tomto stanovisku je detailně uvedeno, co je členskému státu vytýkáno, jaká jsou navržena opatření k nápravě domnělého porušení povinnosti a je mu stanovena opět lhůta k nápravě. Na rozdíl od formálního upozornění, musí Komise v odůvodněném stanovisku podrobně uvést důvody, které ji vedly k závěru, že stát porušil povinnosti pro něj vyplývající z práva EU. (Tomášek a Týč et al., 2013, s. 413)

3.3.3 Soudní fáze řízení

Podle Svobody (2013, s. 187) je cílem předsoudní části řízení dosáhnout smírného řešení, ať již v podobě přijetí opatření k nápravě nebo vyjasnění, že k porušení povinnosti ve skutečnosti nedošlo. Pokud však členský stát v rámci předsoudní fáze nesplnil své povinnosti, je Komise oprávněna podat žalobu k SDEU. Tímto aktem je řízení posunuto do soudní fáze řízení.

Také v tomto případě není Komise vázána povinností vyšetřovat každé domnělé porušení unijního práva. Pouze 10 % předsoudních fází řízení pro porušení povinnosti pokračuje do fáze soudní.

Autoři Tomášek a Týč (et al., 2013, s. 412) upozorňují, že důkazní břemeno nese Komise a je právě na ní, aby bezpečně prokázala, že se členský stát dopustil porušení unijního práva způsobem deklarovaným v žalobě, aniž by mohla svá tvrzení opírat o jakékoliv domněnky. Členský stát má za povinnost v dobré víře spolupracovat s Komisí ve smyslu článku 4 SEU, což fakticky představuje zejména poskytování relevantních informací. Požadavek na spolupráci v řízení je velmi důležitý zejména z toho důvodu, že Komise zpravidla nedisponuje vlastními vyšetřovacími pravomocemi a je velmi často odkázána výhradně na informace poskytnutými samotnými členskými státy.

Naopak také platí, že pokud Komise předložila SDEU dostatečné důkazy o některých skutečnostech, které nastaly na území členského státu, je poté pouze na něm, aby tyto předložené údaje věcně zpochybnil.

Zatímco v předsoudní fázi řízení je postavení Komise nad členským státem silnější, protože jedná z titulu jí svěřené vrchnostenské pravomoci, v soudní části řízení se postavení Komise a členského státu jakožto účastníků řízení dorovnávají. Fakt, že je svrchovanost Komise členskými státy v prejudiciální části respektována, potvrzuje i skutečnost, že řada řízení pro nesplnění povinnosti se k SDEU vůbec nedostane, protože se členské státy snaží přijmout nápravná opatření co nejdříve. Předmět žaloby musí být identický s předmětem předběžného řízení. Pokud je žaloba rozšířena či je-li měněn předmět řízení, tak jak byl vymezen v upomínacím dopise a odůvodněném stanovisku, bude SDEU takovou žalobu považovat za nepřípustnou. (Tomášek a Týč et al., 2013, s. 412)

Žaloba musí být založena na žalobních důvodech, které byly členskému státu vytýkány v dokumentech během administrativní fáze řízení. Komise je však oprávněna samotný předmět řízení zúžit. Může se také od odůvodněného stanoviska odchýlit, pokud reaguje výhradně na informace nebo argumenty předložené členským státem před soudní fází a pokud není předmět sporu rozšířen či změněn.

Vedle toho může Komise v řízení pokračovat poté, co členský stát provede změnu předmětné právní úpravy směrem k nápravě vadného stavu, avšak jádro porušení povinnosti zde zůstává, byť v jiném rozsahu, než bylo členskému státu původně vytýkáno. Pokud by takový postup nebyl Komisí aplikován, mohly by státy vzniklou situaci zneužívat a pokoušet se nepříznivé důsledky řízení odvrátit pouze tím, že by v reakci na odůvodněné stanovisko pozměnily stávající právní úpravu, přičemž by současně zachovaly jádro právní úpravy, která byla předmětem kritiky. (Tomášek a Týč et al., 2013, s. 412)

Pokud podle Svobody (2013, s. 190) dojde v průběhu soudního řízení k ukončení porušování povinnosti členským státem, SDEU je oprávněn rozhodnout o porušení, zejména pak umožnit následné náhrady takto vzniklých škod. Lze připustit i existenci dalších právních zájmů na vydání rozhodnutí. Jednak může existovat oprávněná obava, že by mohlo ze strany členského státu dojít k opakování protiprávního jednání nebo také může existovat zájem na vyjasnění výkladu unijního práva, který může mít dopad na situaci v jiných členských státech.

V případě, že členský stát uzná existenci předmětu žaloby, SDEU řízení nezastaví, ale je mu umožněno vydat rozhodnutí o porušení povinnosti s krátkým odůvodněním. Pokud dojde ke zpětvzetí žaloby Komisí, k vynesení rozsudku nedojde. Jelikož má rozhodnutí vydané SDEU výhradně deklaratorní charakter, SDEU nemůže svým rozhodnutím zrušit nebo změnit vnitrostátní předpis členského státu, důsledky z vydaného rozhodnutí musí být vyvozeny vnitrostátními orgány členského státu. Rozhodní SDEU současně zakládá soukromoprávním subjektům právo domáhat se u vnitrostátních soudů náhrady škody, která z důsledku takového porušení vznikla. Pokud se členský stát nepodřídí rozhodnutí SDEU, Komise je oprávněna zahájit nové řízení, jehož účelem je potvrdit původní rozhodnutí SDEU.

Rozsudkem SDEU nemůže být v této fázi uložena dotčenému členskému státu finanční sankce, s jedinou výjimkou zavedenou Lisabonskou smlouvou, kterou představuje článek 260 odst. 3 SFEU. Komise může v takovém případě navrhnout uložení paušální částky nebo penále (tedy dvou složek možné finanční sankce) již prvním rozsudkem v řízení vedeném z důvodu, že dotyčný stát nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem (týká se tedy nenotifikačních řízení, a to výhradně těch, jejichž předmětem je opožděná transpozice směrnic). (ISAP, © 2017, s. 144)

3.3.4 Sankční řízení

Primární právo nestanoví žádnou konkrétní lhůtu k nápravě vzniklého stavu. Z ustálené judikatury SDEU však jasně vyplývá, že obecný zájem na okamžitém a jednotném uplatňování unijního práva vyžaduje, aby členský stát začal své povinnosti vyplývající z rozhodnutí plnit neodkladně a vadný stav napravil v co nejkratší možné době.

V rámci sankčního řízení Komise disponuje iniciační pravomocí. SDEU je zcela odkázán na Komisi, aby monitorovala, zda členské státy plní odsuzující rozsudky vydané SDEU. V této souvislosti opět záleží na uvážení samotné Komise, zda členský stát podle jejího názoru přijal veškerá nezbytná opatření k provedení odsuzujícího rozsudku dostatečným způsobem. (Tomášek a Týč et al., 2013, s. 414; Zemánek et al., 2012, s. 237)

Až do přijetí Maastrichtské smlouvy bylo podle Janse a Veddera (2012, s. 176) možné po nesplnění povinnosti, která již byla SDEU deklarována, daný stát pouze znovu zažalovat. Navzdory vysoké úrovni plnění rozsudků SDEU ze strany členských států, kdy otevřené odmítnutí názoru SDEU bylo spíše výjimkou, byla v roce 1993 do článku 228 SES začleněna klauzule posilující efektivnost vymáhání rozsudků SDEU pomocí sankčního mechanismu, obsaženým dnes v článku 260 SFEU. Po nesplnění povinnosti bylo možné stát znovu zažalovat a vynutit si plnění sankcemi. Tento krok výrazně zvýšil efektivitu celého systému vynucování povinností plynoucích z unijního práva.

Svoboda (2013, s. 191) dodává, že takové sankční řízení má již bezprostřední důsledky pro členský stát, státu může být uložena v zásadě dvojí sankce; opakující se penále a paušální částka, přičemž je možné uložit i obě sankce najednou. Dojde-li k současnému uložení obou sankcí a členský stát učiní nápravu stavu těsně před vydáním rozhodnutí o sankci, může mu být prominuto penále, nikoliv však paušální částka.

V případě paušální částky se jedná se o sankci jednorázovou, jejíž konečná výše je určená rozhodnutím SDEU. Například v rozsudku č. C-121/07 Komise v. Francie došlo k uložení sankce ve formě paušální částky ve výši 10 mil. EUR. Sankce v takové výši pak může citelně zasáhnout do majetkové sféry členského státu. (Tomášek a Týč et al., 2013, s. 415)

Vzhledem k tomu, že otázka sankcionování členských států je velice citlivá, Komise již od počátku existence sankčního mechanismu vydává a aktualizuje sdělení, ve kterém osvětluje, jakým způsobem bude k možnosti udělení sankce přistupovat. Ze sdělení Komise tak vyplývá několik základních zásad, kterými se zavazuje při provádění článku 260 odst. 2 a 3 SFEU řídit.

Zaprvé musí být sankce vyměřena na základě posouzení závažnosti porušení práva a doby trvání tohoto porušení. Za druhé je nutné, aby výše sankce, jež bude Komise navrhovat SDEU, byla pro členské státy předvídatelná, což znamená, že je potřeba nastavit jasná a obecně známá pravidla pro výpočet sankce, a to při zachování zásad proporcionality a rovného zacházení. Za třetí, z hlediska dosažení maximální účinnosti sankce je důležité najít vhodnou výši navrhované sankce tak, aby byl zajištěn její odstrašující účinek postačující k zamezení recidivy. (European Commission, © 2017a, s. 6)

Ve své poslední zveřejněné zprávě o uplatňování práva EU za rok 2016 Komise oznámila, že hodlá zaujmout přísnější postoj při volbě sankcí v rámci možností, které jí poskytuje článek 260 odst. 3 SFEU. Komise chce nově navrhovat i paušální částku (tj. jednorázovou sumu, při jejímž výpočtu lze zohlednit i zpětně dobu porušování unijního práva před vynesením rozsudku). Rozhodný okamžik má představovat z hlediska řízení den, kterým uplyne lhůta pro odpověď členského státu na odůvodněné stanovisko. Poté Komise navrhne v rámci žaloby mimo penále taktéž paušální částku a žalobu nevezme zpět ani tehdy, pokud členský stát transpozici dokončí ještě před vynesením rozsudku. Popsaný přístup Komise bude aplikován na řízení o nesplnění povinnosti, o jejichž zahájení bylo rozhodnuto po zveřejnění uvedeného sdělení, tedy nejdříve po 19. lednu 2017. (ISAP, © 2017, s. 89)

3.4 Řízení o předběžné otázce

Podle Tomáška a Týče (et al., 2013, s. 385) se tento typ řízení stal nejfrekventovanějším typem řízení před unijními soudy, rozhodování náleží do kompetence SDEU a patří mezi jeho nejprestižnější pravomoci.

Svoboda (2013, s. 204) dodává, že ve zvláštních případech rozhoduje v tomto typu řízení také Tribunál. Řízení o předběžné otázce představuje nástroj k odstranění institucionálního rozporu mezi soudní aplikací práva EU členskými státy a monopolem na závazný výklad práva SDEU. Svojí povahou patří mezi nesporná řízení, strany zde nestojí proti sobě a nemají protichůdný zájem na výsledku.

Právní základ řízení byl položen v článku 267 SFEU. Jedná se o klíčový nástroj k zajištění jednotného výkladu unijního práva na celém území EU při jeho aplikaci vnitrostátními soudy. Řízení vykazuje spíše charakter právní pomoci a jeho účelem je napomáhat národním soudům při rozhodování v konkrétním zahájeném právním sporu a zajistit tak jednotný výklad a aplikaci evropského práva na území všech členských států EU.

Samotné řízení je inspirováno vnitrostátními řízeními, která umožňují jednomu soudu požádat o vyřešení konkrétní právní otázky nejpovolanější soud. Pokud má soud pochybnost o výkladu nebo platnosti konkrétní právní normy může a v určitých případech je dokonce povinen položit předběžnou otázku SDEU. Otázky týkající se výkladu právní normy tvoří téměř 90 % z celkového počtu veškerých předběžných otázek.

Předběžná otázka na výklad práva EU se může dotýkat všech pramenů práva EU (primárním právem počínaje a rozhodnutím SDEU konče). Naopak předběžná otázka na platnost právního aktu se nesmí týkat primárního práva, ani rozhodnutí SDEU. Směřuje-li předběžná otázka k posouzení platnosti unijní normy, vzniká vnitrostátnímu soudu povinnost takovou otázku SDEU položit, protože výhradně SDEU disponuje pravomocí posoudit platnost norem práva EU.

Jedná se o nástroj individuální soudní ochrany proti použití neplatné právní normy EU. V souvislosti s přípustností předběžné otázky bylo SDEU definováno pět druhů nepřípustných předběžných otázek, které obsahují některý z popsaných znaků:

- spor v hlavním líčení neobsahuje evropský prvek,
- předmětem předběžné otázky není ani výklad, ani platnost unijního práva,
- nedostatek faktické spojitosti s předmětem sporu v hlavním řízení,
- spor v hlavním líčení vykazuje fiktivní znaky,
- žádost o rozhodnutí v předběžné otázce vykazuje absenci základních obsahových náležitostí. (Svoboda, 2013, s. 205)

3.4.1 Charakteristika řízení a předmět předběžné otázky

K položení předběžné otázky jsou aktivně legitimovány soudy členských států. Orgán musí být soudem ve smyslu článku 267 SFEU. Předběžná otázka ve smyslu výkladu se může týkat výkladu libovolné unijní právní úpravy. Pokud se týká práva primárního, lze žádat o výklad SEU, SFEU a jejich protokolů.

V rámci práva sekundárního lze požádat o výklad veškerých aktů přijatých orgány EU. V případě položení předběžné otázky na neplatnost je možné vykládat výlučně akty práva sekundárního. Výklad vnitrostátních právních úprav jednotlivých členských států však nemůže být předmětem položení předběžné otázky. (Tomášek a Týč et al., 2013, s. 390-393)

Podstatnou roli hraje podle Svobody (2013, s. 206) uvážení vnitrostátního soudu, který je oprávněn položit předběžnou otázku *ex offo* nebo na návrh strany sporu, přičemž tato nemá na položení předběžné otázky právní nárok.

Položení předběžné otázky je fakultativní v případě, že je na vnitrostátní úrovni rozhodováno v poslední instanci, tzn. rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky. Jedná se zpravidla o nejvyšší soudy členského státu. Další případ představuje výkon rozhodnutí o neplatnosti v případě aktu u kterékoliv vnitrostátní instance, přičemž vnitrostátní soud je oprávněn argumentaci účastníka takového řízení zamítnout, nebo je povinen tuto otázku předložit právě SDEU i v případě, že není soudem poslední instance.

3.4.2 Postup při předložení předběžné otázky

V jaké fázi řízení vnitrostátní soud položí SDEU předběžnou otázku náleží výhradně do jeho kompetence. Nejprve by však měl být vyjasněn skutkový stav a právní rámec projednávané věci. Současně by se měl tento soud řádně ujistit, že se SDEU předmětnou právní úpravou doposud nezabýval. Předkládající soud využívá vnitrostátních procesních pravidel, otázka je položena formou usnesení, soudy v rámci jedné věci obvykle pokládají jednu až tři otázky. V rámci odůvodnění je popsán skutkový stav, aplikovatelné unijní a národní předpisy, případně argumentace účastníků v rámci sporného řízení. (Svoboda, 2013, s. 210)

Následuje druhá fáze řízení před SDEU, který zkoumá, zda mu přísluší rozhodovací pravomoc a zda pokládané otázky splňují podmínky přípustnosti. Pokud SDEU dospěje k závěru, že ve věci nemá rozhodovací pravomoc, přijme usnesení, na jehož základě je žádost formálně odmítnuta. V opačném případě je řízení zahájeno dnem doručení rozhodnutí vnitrostátního soudu. Řízení samotné probíhá ve třech fázích: písemná část, ústní část a porada. Zúčastněné subjekty jsou oprávněny ve lhůtě dvou měsíců předložit SDEU od oznámení rozhodnutí vyjádření. Další průběh řízení je obdobný spornému řízení.

3.4.3 Účinek rozhodnutí o předběžné otázce

Soud, který položil předběžnou otázku, je zavázán k aplikaci rozhodní SDEU v meritorním řízení, rozhodnutí o předběžné otázce tak představuje rozhodnutou věc *res iudicata*. Pro ostatní soudy a orgány na vnitrostátní úrovni představuje takové rozhodnutí vyloženou věc *acte éclairé*, výklad SDEU pro ostatní unijní soudy je předmětem další interpretace.

Pokud je v rozhodnutí konstatována neplatnost ustanovení unijního práva, jedná se o jeho zneplatnění *ex tunc* (výjimečně k jinému datu). Rozdílně je aplikováno rozhodnutí v případě žaloby na neplatnost, zde se jedná o neplatnost relativní, tzv. *inter partes*.

Takový akt ne prohlášen za neplatný, ale z unijního právního řádu nezmizí. SDEU zásadně interpretuje právo retroaktivně *ex tunc*, tzn. od samého počátku platnosti takového aktu a je tak aplikován na veškeré právní akty vzniklé před vydáním takového výkladu. V zájmu uchování právní jistoty je SDEU výjimečně omezena časová působnost rozhodnutí datem vyhlášení rozhodnutí. (Svoboda, 2013, s. 210)

II. PRAKTICKÁ ČÁST

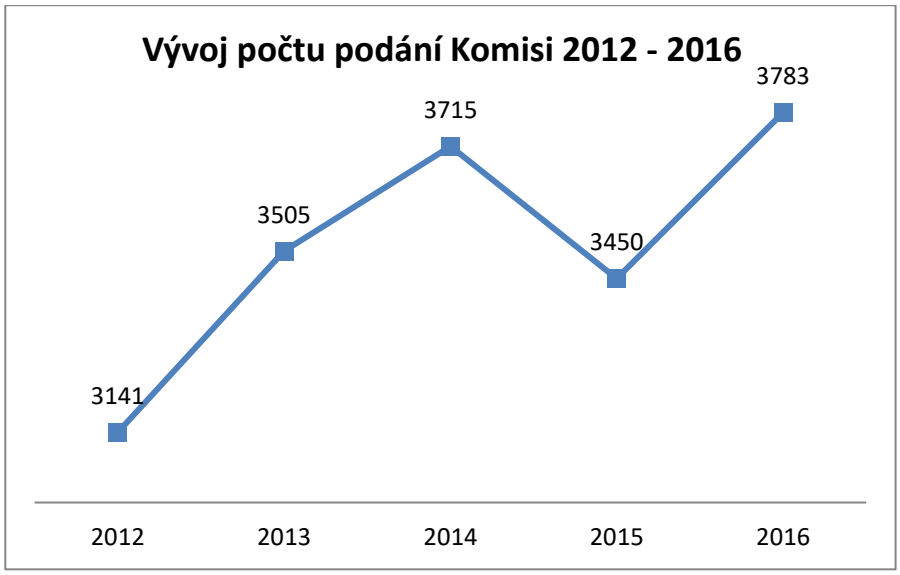
4 ANALÝZA PŘÍPADŮ V JEDNOTLIVÝCH FÁZÍCH ŘÍZENÍ

Tato část práce je zaměřena na analýzu statistických údajů o počtech zahájených řízení, které jsou každoročně zveřejňovány Komisí ve zprávách o kontrole uplatňování práva EU a ve statistikách vydávaných SDEU. Analýza bude provedena za roky 2012 až 2016.

4.1 Řízení v předsoudní fázi

4.1.1 Vývoj počtu podání na základě podnětů třetích subjektů

Komise nedisponuje dostatečnými prostředky k tomu, aby pokryla veškeré případy porušení unijního práva. Komise je v této oblasti odkázána na samotné členské státy, které jí poskytují informace o implementaci. A také na občany, zájmové skupiny a společnosti, které jsou vysoce senzitivní k příznakům porušování práva EU. Monitorují dodržování práva ve svých státech a domnělé podezření na porušení povinnosti hlásí Komisi. Počet takových podání (Graf 1) vykazuje s výjimkou roku 2015 rostoucí tendenci. V průběhu roku 2016 byl Komisí registrován rekordní počet podání z řad třetích subjektů, a to celkem 3783, meziročně došlo k nárůstu počtu podání o 8,8 %.



Graf 1 Vývoj počtu podání Komisi 2012-2016

(zdroj: European Commission, © 2017b)

Přestože se Komise snaží systematicky kontrolovat ze své role strážkyně Smluv členské státy, jsou to právě samotní adresáti norem práva EU, kteří nejbedlivěji dohlížejí na to, zda jim plynou všechny výhody, které jim právo EU přiznává. Je tedy v zájmu Komise a potažmo celé Evropské unie, aby upravila co nejsnazší postup předkládání podání týkajících se

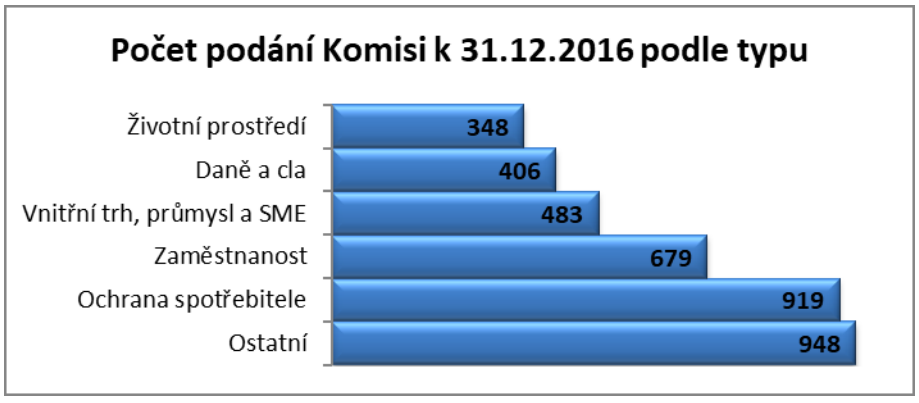
namítaného porušení práva EU a rovněž upravila efektivní postup správy těchto spisů. Mezi státy, proti kterým byla tato podání směřována, patřily zejména: Itálie s 853 případy, a to zejména v oblasti zaměstnanosti, dále pak Španělsko se 424 podáními (k nejvíce frekventovaným stížnostem patřily otázky týkající se spravedlnosti) a také Francie s 325 případy zejména z oblasti mobility a dopravy.

Komise v roce 2016 (Tab. 1) vyřešila 3458 stížností, z nichž 2253 bylo shledáno jako neodůvodněných, v 86 případech neměla Komise pravomoc konat a 667 podání nebylo považováno za stížnost, a byly proto Komisí uzavřeny. Zbylé případy vedly k zahájení řízení o porušení povinnosti prostřednictvím projektu EU Pilot.

Tab. 1 Vývoj počtu otevřených podání Komisi
(zdroj: European Commission, © 2017b)

Počet otevřených podání na konci roku 2013	**3 013**
Počet nově registrovaných podání v roce 2014	3 715
Počet ukončených podání na konci roku 2014	3 765
Počet otevřených podání na konci roku 2014	**2 963**
Počet nově registrovaných podání v roce 2015	**3 450**
Počet ukončených podání na konci roku 2015	3 315
Počet otevřených podání na konci roku 2015	3 098
Počet nově registrovaných podání v roce 2016	**3 783**
Počet ukončených podání na konci roku 2016	**3 458**
Počet otevřených podání na konci roku 2016	3 423

Pokud přistoupíme k analýze počtu podání z hlediska jejich obsahu (Graf 2), nejvíce podání bylo zaznamenáno v souvislosti s otázkami ochrany spotřebitele, dále pak v otázkách zaměstnanosti, vnitřního trhu, daní a celní unie a životního prostředí, v souhrnu tvořily jmenované oblasti 75 % z celkového počtu registrovaných podání od třetích subjektů.

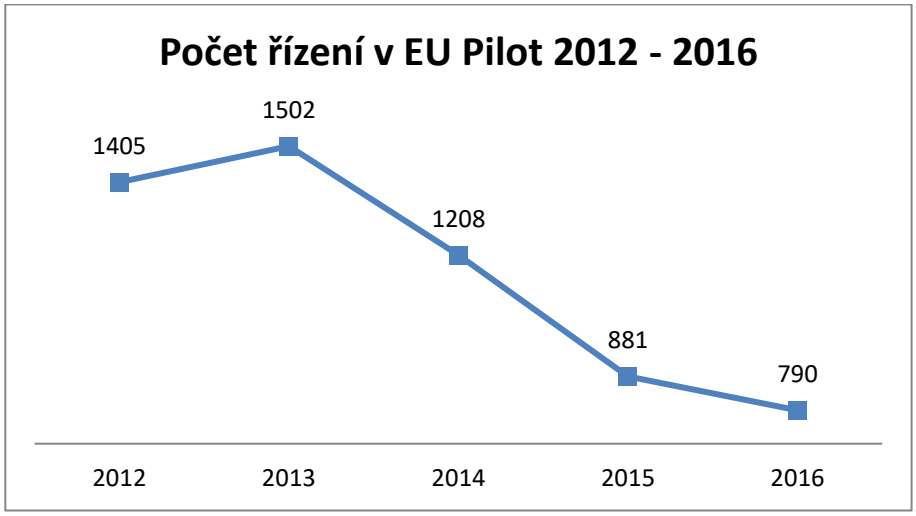


Graf 2 Počet podání Komisi k 31. 12. 2016 podle typu
(zdroj: European Commission, © 2017b)

4.1.2 Vývoj počtu řízení v projektu EU Pilot

Komise kontroluje aplikaci práva EU zejména z vlastního podnětu. Obdobně jako u podání z podnětu třetích subjektů Komise nejprve přistoupí k zahájení dvoustranného dialogu s dotčeným členským státem prostřednictvím projektu EU Pilot s cílem hledat řešení problémů. Projekt se opírá o internetovou databázi a komunikační nástroj, pomocí toho strukturovaného dialogu lze ve prospěch veřejnosti vyřešit problémy rychleji a zajistit tak plynulé dodržování povinností vyplývajících ze Smluv.

Do roku 2013 počet nově otevřených případů v rámci projektu EU Pilot rostl (Graf 3), od roku 2013 lze pozorovat výrazně klesající tendenci v počtu zahájených řízení. Počet řízení v roce 2016 registrovaných prostřednictvím EU Pilot klesl na historicky nejnižší hodnotu od roku 2011. V tomto roce bylo otevřeno celkem 790 nových případů, z toho 270 jich bylo otevřeno z iniciativy třetího subjektu a 520 řízení bylo otevřeno z vlastní iniciativy Komise.



Graf 3 Počet otevřených řízení v EU Pilot 2012-2016
(zdroj: European Commission, © 2017b)

Tyto údaje ukazují na vysokou míru dobrovolného plnění členských států, které se snaží se jednat v souladu s unijními právními předpisy a roste potenciál pro řádné dodržování práva. Fungování projektu EU Pilot lze hodnotit jako velmi efektivní, jelikož umožňuje členským státům buď obhájit svůj postoj, nebo sjednat nápravu ještě před zahájením oficiální fáze řízení o porušení povinnosti.

Komise za rok 2016 (Tab. 2) vyřešila v projektu EU Pilot celkem 875 řízení, z toho 630 jich bylo ukončeno na základě zaslání uspokojivé odpovědi zainteresovaného členského státu, což představovalo 72 % z celkového počtu vyřešených případů v daném roce.

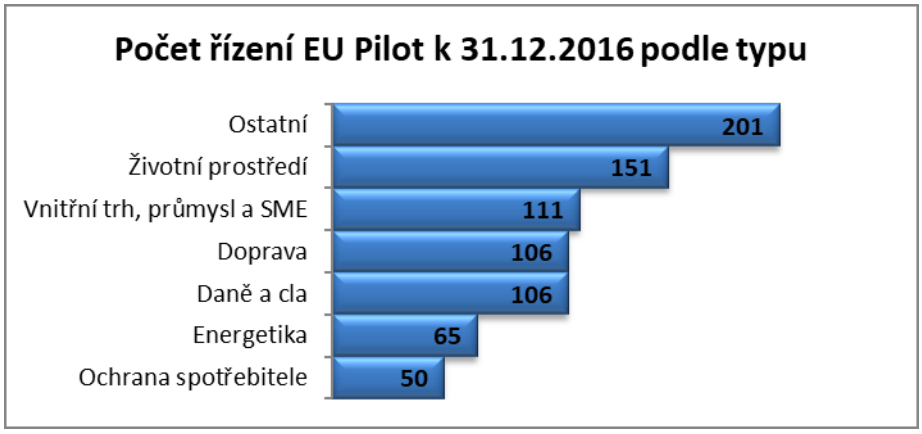
Dalších 245 řízení bylo ukončeno, protože Komise zamítla zdůvodnění dotčeného státu, z toho 233 řízení již bylo posunuto do formální fáze řízení o porušení povinnosti členského státu. Na konci roku 2016 tak zůstávalo otevřeno celkem 1175 řízení pro porušení povinnosti.

Tab. 2 Vývoj počtu otevřených podání v EU Pilot

(zdroj: European Commission, © 2017b)

Počet otevřených podání na konci roku 2013	**1 476**
Počet nově registrovaných podání v roce 2014	1 208
Počet ukončených podání na konci roku 2014	1 336
Počet otevřených podání na konci roku 2014	**1 348**
Počet nově registrovaných podání v roce 2015	**881**
Počet ukončených podání na konci roku 2015	969
Počet otevřených řízení na konci roku 2015	1 260
Počet nově registrovaných řízení v roce 2016	**790**
Počet ukončených řízení na konci roku 2016	**875**
Počet otevřených řízení na konci roku 2016	1 175

V rámci projektu EU Pilot (Graf 4) se nově otevřená řízení v největším počtu dotýkala zejména oblastí životního prostředí, záležitostí vnitřního trhu, mobility a dopravy a daní a celní unie.

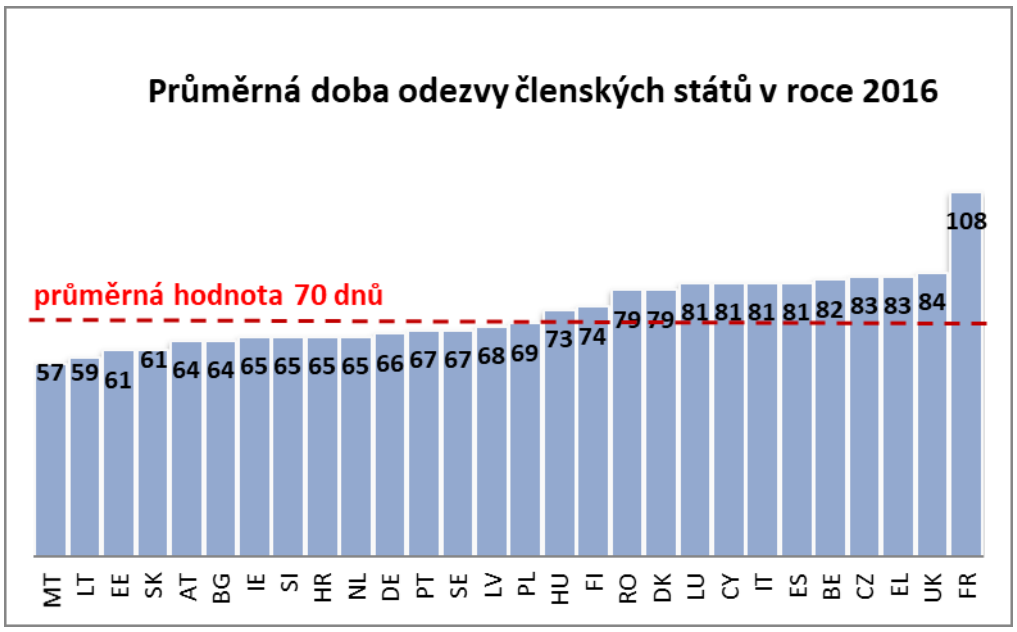


Graf 4 Počet řízení EU Pilot k 31. 12. 2016 podle typu

(zdroj: European Commission, © 2017b)

Z počtu řízení v rámci projektu EU Pilot, které byly posunuty do formální fáze zahájení řízení o porušení povinnosti členského státu, se jich 53 vázalo k problematice životního prostředí, 38 oblasti spojené s vnitřním trhem, 29 oblasti energetiky a 25 se jich týkalo oblastí daní a cel. Nejvyšší počet takových řízení bylo zahájeno proti Maďarsku a Německu, následovala řízení zahájená proti Španělsku a Polsku.

Vzhledem ke skutečnosti, že jedním z důvodů vzniku pilotního projektu EU byla snaha zajistit rychlou reakci a řešení domnělých neslučitelností s právem EU, považuji za užitečné zaměřit se i na dobu zpracování jednotlivého případu. Průměrná doba odezvy členských států je znázorněna v Grafu 5.



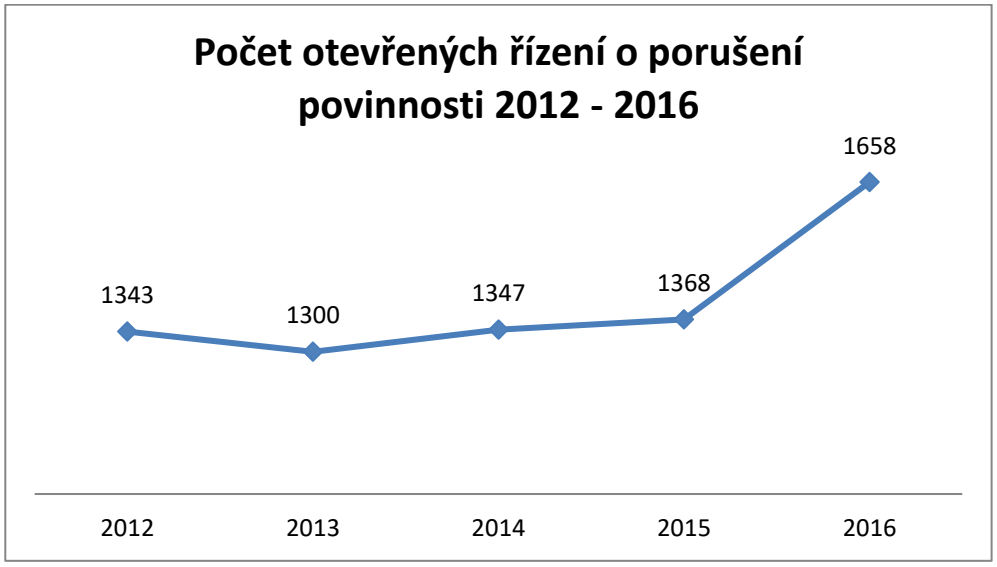
Graf 5 Průměrná doba odezvy členských států v roce 2016
(zdroj: European Commission, © 2017b)

Členské státy mají zpravidla danou lhůtu pro zaslání svého vyjádření v délce deseti týdnů s tím, že v odůvodněných případech může být tato lhůta Komisí zkrácena. Naproti tomu Komise není vázána žádnou lhůtou pro zhodnocení došlé odpovědi a případné uzavření případu či přijetí dalších kroků.

Přestože je řádná evaluace členským státem poskytnutého vyjádření nezbytná, a to zejména v případě, že členský stát komunikuje přímo se stěžovatelem, je podle mého názoru, neodůvodnitelné, že Komise není vázána žádnou lhůtou. Zde lze pozorovat značnou disproporci. Z hodnotící zprávy vyplývá, že členské státy průměrně Komisi odpovídají ve lhůtě 73 dnů. Ale pouze 40 % případů Komise dokončí v následujících deseti týdnech. Celková délka řízení je bezpochyby výsledkem několikastupňového řízení. Právě délka samotného řízení pro porušení povinnosti snižuje jeho efektivitu.

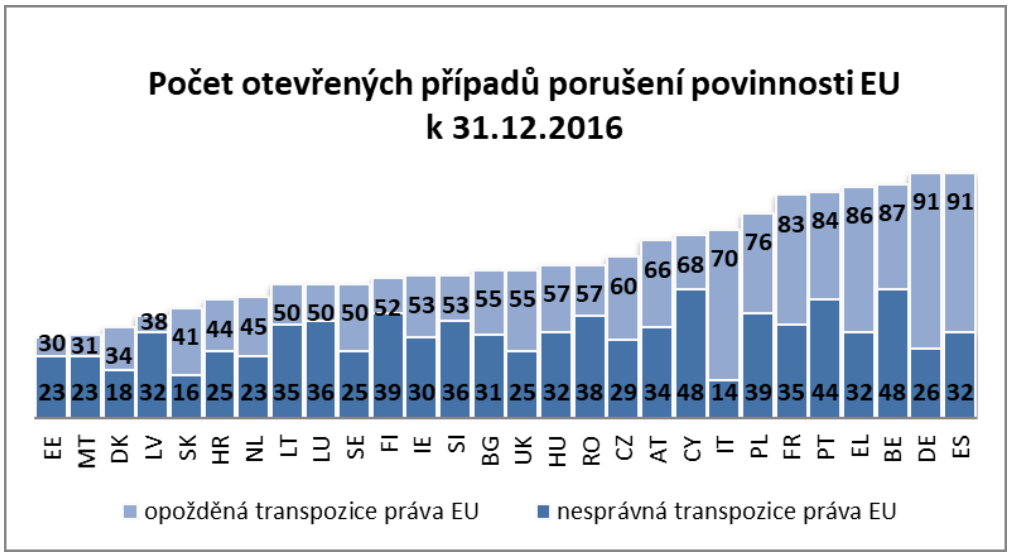
4.1.3 Vývoj počtu řízení o porušení povinnosti

Ke konci roku 2016 (Graf 6) Komise evidovala vůči členským státům celkem 1658 zahájených řízení o porušení povinnosti podle článku 258 SFEU, což v meziročním srovnání s rokem 2015 představuje mírný nárůst.



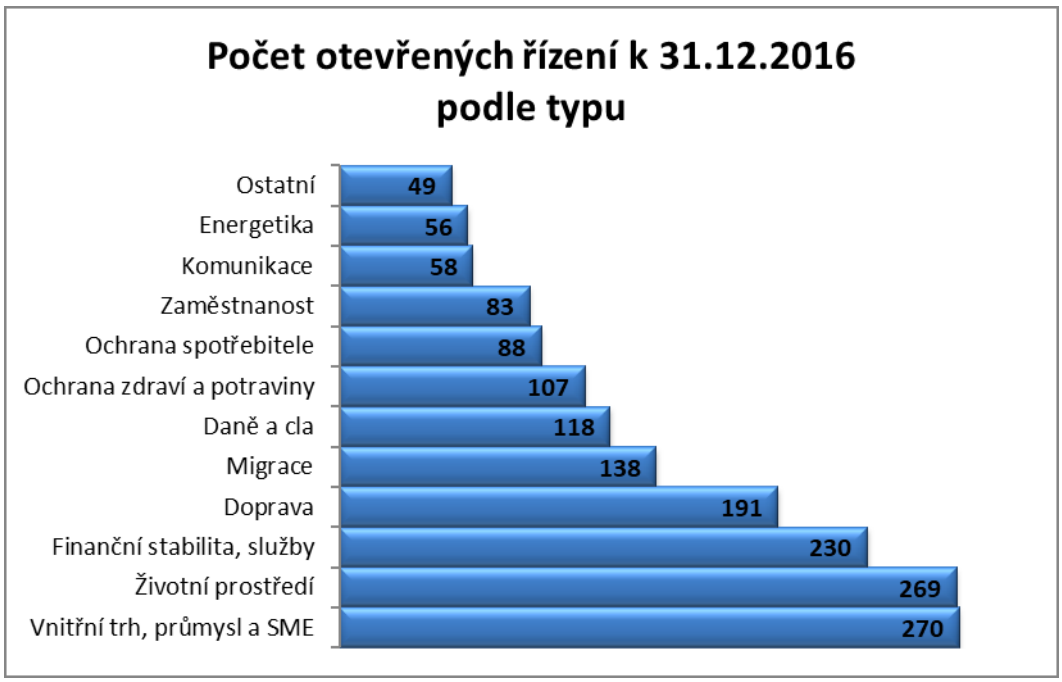
Graf 6 Počet otevřených podání o porušení povinnosti 2012-2016
(zdroj: European Commission, © 2017b)

Graf 7 znázorňuje počet otevřených řízení evidovaných ke konci roku 2016 rozdělených na případy, které byly otevřeny z důvodu opožděné transpozice práva EU do národní legislativy a z důvodu nesprávné transpozice práva EU.



Graf 7 Počet otevřených případů porušení povinnosti k 31. 12. 2016
(zdroj: European Commission, © 2017b)

K zemím, proti kterým byl veden nejvyšší počet řízení, patřilo shodně Španělsko a Německo, následováno Belgií a Řeckem. Z pohledu oblastí (Graf 8), kterých se domnělá porušení povinnosti týkají, byly nejvíce frekventovány oblasti vnitřního trhu (270), následovala oblast životního prostředí (269) a oblast finanční stability a finančních služeb (230).



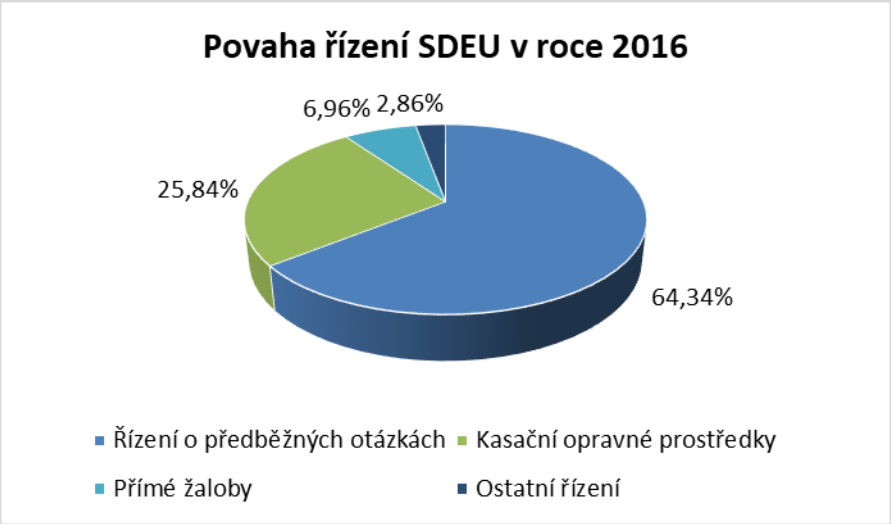
Graf 8 Počet otevřených řízení k 31. 12. 2016 podle typu

(zdroj: European Commission, © 2017b)

V průběhu roku 2016 Komise formálně otevřela 986 nových řízení o porušení povinnosti, naopak 520 takových řízení ukončila po odeslání formálního dopisu, 126 pak po zaslání odůvodněného stanoviska a 18 případů bylo ukončeno žalobou na členský stát k SDEU. Komise také v rámci svých pravomocí 9 řízení stáhla ještě před vynesením rozhodnutí SDEU.

4.2 Vývoj počtu řízení SDEU

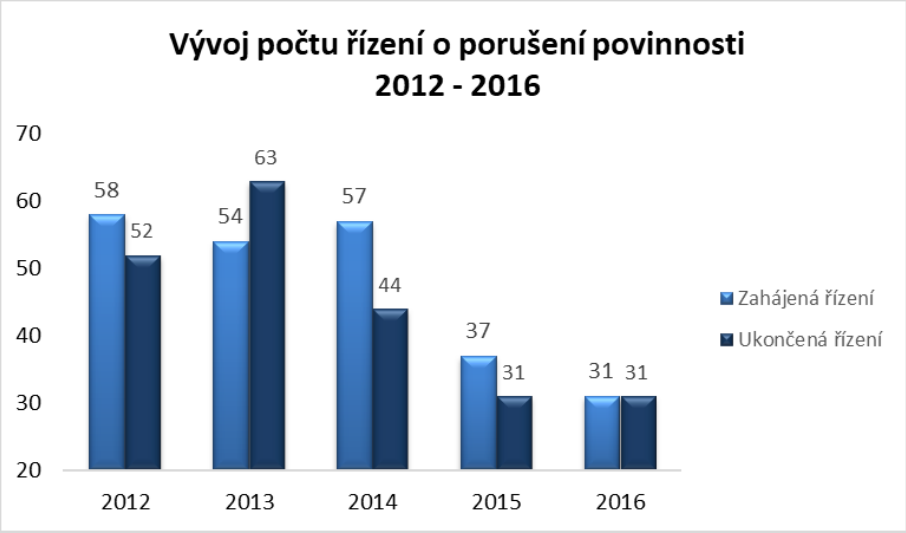
Podle statistiky SDEU (Graf 9) v roce 2016 představovala 64,34 % veškerých ukončených věcí řízení o předběžných otázkách, následovala řízení ve věci kasačních opravných prostředků s 25,84 % a dále 6,96 % připadlo na přímé žaloby včetně řízení o porušení povinnosti ve smyslu článku 260 SFEU.



Graf 9 Povaha řízení SDEU v roce 2016
(zdroj: SDEU, © 2017)

4.2.1 Vývoj řízení SDEU podle 260 SFEU

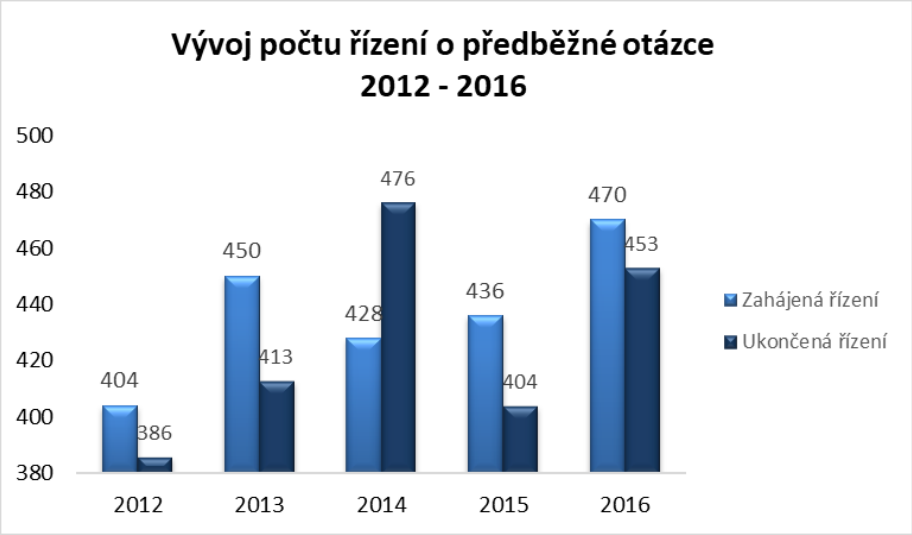
Jak vyplývá ze statistik vydávaných SDEU (Graf 10), vývoj počtu řízení o porušení povinnosti, které byly Komisí posunuty do fáze žaloby k SDEU vykazuje klesající trend. Od roku 2013 počet zahájených i ukončených řízení klesal. Mezi státy, proti kterým bylo Komisí podáno nejvíce žalob o porušení povinnosti, patřily v roce 2016 z celkového počtu 31 případů Řecko (7), Polsko (4) a Lucembursko (3). V roce 2016 bylo vydáno celkem 31 rozsudků pro nesplnění povinnosti, z toho proti Portugalsku (6), proti Řecku (4) a Španělsku (3) rozsudky, ve všech případech bylo rozhodnutí vydáno ve prospěch Komise.



Graf 10 Vývoj počtu řízení o porušení povinnosti 2012-2016
(zdroj: SDEU, © 2017)

4.2.2 Vývoj počtu řízení o předběžné otázce

Vývoj počtu podání o vydání předběžné otázky (Graf 11) vykázal meziročně mírný nárůst, v roce 2016 bylo soudy členských států podáno 470 návrhů, což představovalo meziroční nárůst o 9,3 %. Současně SDEU ukončil 453 takových podání vydáním rozhodnutí.



Graf 11 Vývoj počtu řízení o předběžné otázce 2012-2016
(zdroj: SDEU, © 2017)

SDEU zveřejnil také průměrnou délku trvání všech typů řízení za sledované období. Průměrná délka trvání řízení se u přímých žalob se ve sledovaných letech pohybovala těsně pod hodnotou 20 %, u řízení o předběžných otázkách pak byly případy průměrně řešeny za 15 měsíců.

5 ANALÝZA VYBRANÉ JUDIKATURY SDEU V OBLASTI POTRAVINÁŘSKÉHO ZBOŽÍ

V této části práce byla podrobena analýze vybraná judikatura SDEU z oblasti volného pohybu vybraného potravinářského zboží. V rámci sjednocení odborné terminologie bylo použito číslování Smlouvy o založení ES (SES) platné v době konání řízení, Soudní dvůr Evropské unie bude pak označován jednotně jako SDEU. První dva rozsudky SDEU byly posuzovány jako porušení článku SFEU, tedy povinnosti členského státu vyplývajícího z primárního práva. Další dva rozsudky se dotýkají oblasti harmonizované sekundárním právem, konkrétně nařízením o společné organizaci zemědělských trhů. U každého rozsudku budou samostatně analyzovány dopady rozhodnutí na dotčené účastníky řízení.

Pramenem veškerých použitých rozsudků v praktické části práce je databáze EUR-Lex a databáze rozsudků SDEU.

5.1 Rozsudek C-124/81 Evropská komise vs. Spojené království Velké Británie a severního Irska (kauza UHT mléko)

Nesplnění povinnosti – Opatření s rovnocenným účinkem – Mléko ošetřené procesem UHT (Ultra Heat Treated)

Případy dovoleného omezení volného pohybu zboží ze strany členských států jsou taxativně stanoveny v článku 36 SFEU (30 SES), přičemž SDEU v judikátu v případě Cassis de Dijon rozšířil toto spektrum povolených výjimek také na ochranu spotřebitele a další kategorické požadavky uplatněné ve veřejném zájmu, pokud opatření přijatá za tímto účelem splňují určité podmínky. Zatímco článek 36 SFEU se týká situací, kdy členský stát záměrně přijme opatření přímo omezující obchod mezi členskými státy s cílem chránit určitý veřejný zájem, kategorické požadavky podle judikátu Cassis de Dijon jsou aplikovány v případě, kdy je omezení obchodu vedlejším následkem přijatého nediskriminačního opatření. (Šlosarčík, 2010, s. 149)

Případů podobných případu Cassis de Dijon, kdy členské státy zavedený svých legislativních opatření ospravedlňovaly ochranou veřejného zdraví či jiným veřejným zájmem, existuje v rozhodovací praxi SDEU celá řada. V této části je představen právě jeden z nich, který se dotýká volného obchodu s potravinářským zbožím. V tomto konkrétním případě bylo zavedení takového opatření členským státem shledáno SDEU jako neoprávněné.

5.1.1 Skutkový stav

Spojené království Velké Británie a Severního Irska (Spojené království) tím, že podrobilo dovoz UHT mléka a UHT smetany opatřením s rovnocenným účinkem kvantitativním omezením dovozu, nesplnilo tak povinnosti, které pro členský stát vyplývají z článku 30 SES. (SDEU, © 1983)

Velká Británie na svém území v 70. letech postupně zavedla sérii právních předpisů upravujících podmínky dovozu, balení a prodeje UHT mléka a smetany na jejím území. Dovozci a prodejci UHT mléka a smetany z jiných členských států museli místně příslušné úřady požádat o vydání zvláštní prodejní licence. Taková licence pro prodej mléka vyžadovala, aby bylo mléko ošetřováno procesem UHT, plněno a baleno výhradně ve schválených mlékárnách na území Spojeného království. Díky tomuto přijatému opatření muselo být mléko dováženo na jeho území bez obalu, muselo být opětovně podrobeno UHT procesu a následně zabaleno, což dovozcům této komodity výrazně zvyšovalo náklady, a v konečném důsledku negativním způsobem ovlivňovalo chuť mléka.

Na území Severního Irska platil až do roku 1981 úplný zákaz prodeje UHT mléka, následně byl povolen prodej UHT mléka a smetany výlučně z místní produkce. UHT mléko a smetanu bylo tedy možné dovážet do Anglie, Walesu, Severního Irska a Skotska pouze na základě dovozní licence, vydané místními orgány, přičemž se tento předpis nevztahoval na UHT mléko a smetanu pocházející ze Severního Irska. (SDEU, © 1983)

5.1.2 Průběh řízení pro porušení povinnosti

Předsoudní fáze řízení

Komise zaslala dne 17. března 1980 vládě Spojeného království oficiální dopis, ve kterém žádala o zaslání vyjádření ke způsobu organizace dovozu a prodeje UHT mléka z produkce jiných členských států na jejím území. Komise označila opatření jako nadbytečná a nepřiměřená vzhledem k úpravě v článku 36 SES ve smyslu ochrany zdraví a zvířat.

Bylo formálně konstatováno, že Spojené království v dotčené věci nesplnilo povinnosti, které pro členský stát vyplývají z článku 30 SES.

Spojené království nicméně ve své odpovědi ze dne 30. dubna 1980 hájilo zavedená opatření právem regulovat způsob prodeje UHT mléka a smetany na svém území skutečností, že systém udělování licencí slouží k ochraně veřejného zdraví a života obyvatel, protože opatření zamezovala šíření nákazy slintavky, která byla šířena zejména v kravském mléce.

Komise reagovala na toto stanovisko obsahově identickým formálním upozorněním a vzhledem k faktu, že vláda Spojeného království trvala na odůvodnění dotčených opatření z pohledu ochrany veřejného zdraví a nepřijala nezbytná opatření navrhovaná Komisí, podala Komise dne 22. května 1981 žalobu k SDEU. (SDEU, © 1983)

Soudní fáze řízení

V rámci usnesení SDEU žalobnímu návrhu Komise vyhověl a nařídil provedení důkazů směrem ke Spojenému království a Komisi. Francouzská vláda formálně požádala o vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Komise, SDEU tomuto požadavku vyhověl, vláda Francie pak předložila spis vedlejší účastnice řízení.

Spojenému království byly položeny dotazy k podání upřesnění podmínek udělování a fungování systému dovozních licencí udělovaných dovozcům UHT mléka a smetany. Komise pak byla dotázána, aby doložila tvrzení, že dílčí zdravotní normy členských států, vztahující se k procesu ošetření mléka a smetany metodou UHT jsou podobné, nebo alespoň rovnocenné normám platným ve Spojeném království. Současně pak byla Komise požádána o vypracování zprávy o stavu přípravy směrnice, kterou budou stanoveny zdravotní požadavky na tepelně ošetřené mléko určené k přímé lidské spotřebě.

Vláda Spojeného království předložila statistické údaje o produkci a importu UHT mléka a smetany, ze kterých bylo patrné, že UHT mléko v té době tvořilo 0,7 % z celkové spotřeby tekutého mléka na jejím území, přičemž domácí produkce UHT mléka pokrývala 99,7 % celkové spotřeby. Dále hájila zavedená opatření právem způsob prodeje mléka na svém území regulovat, neboť tato oblast do té doby nebyla předmětem jednotné unijní právní úpravy, a proto systém udělování dovozních licencí sloužil k ochraně veřejného zdraví.

Tato argumentace byla SDEU zamítnuta s odůvodněním, že absence společných komunitárních norem nebo harmonizačních směrnic o výrobě anebo marketingu konkrétních výrobků nebrání aplikaci článku 30 SES ve vztahu k těmto výrobkům. Podle SDEU probíhala UHT procedura konzervace mléčných výrobků ve všech členských státech na obdobném principu. V případě pochybností o průběhu samotného UHT ošetření mělo Spojené království po dovozcích požadovat deklaraci uvádějící požadované informace. Podle SDEU podrobení mléčných výrobků opětovné tepelné úpravě není přínosem jejich bezpečnosti a systém licencí pro dovoz a prodej mléka do Velké Británie není adekvátním prostředkem pro dosažení tohoto stanoveného cíle.

Komise také dodatečně zjistila, že až do roku 1977 nebylo dovážené mléko podrobováno druhotné tepelné úpravě a ve Spojeném království v této souvislosti nebylo zaznamenáno žádné prokazatelné poškození veřejného zdraví.

Vláda Spojeného království poukazovala na to, že jí systém importních licencí umožňuje flexibilně regulovat dovoz mléka podle aktuálního stavu rozšíření nemocí skotu v exportující zemi (použitím různých teplot ohřevu mléka) a předcházet tak rozšíření nemocí s dlouhou inkubační dobou na svém území, které by nemohly být včas zachyceny hygienickými stanicemi pomocí běžných kontrol.

Nicméně ani tento argument nemohl ospravedlnit postup, kdy bylo příslušnými orgány požadováno, aby bylo mléko po dovozu znovu ošetřeno procesem UHT a znovu zabaleno. Skutečnost, že rozbalení a znovuohřátí mléka významně zdržuje prodejní cyklus, ukládá importérovi další náklady a v neposlední řadě také snižuje kvalitu mléka pro konečného spotřebitele. Mléko totiž rozbalením a opětovným balením ztrácí část svých charakteristických vlastností. Komise naopak argumentovala vědeckými analýzami, které poukazovaly na fakt, že druhotné ošetření mléka procesem UHT nemá na případné nebezpečné látky, které by byly rezistentní vůči prvotnímu UHT ošetření žádný vliv.

Spojené království také nepředložilo žádné důkazy o nákazách prokazatelně spojených s dovozem takto ošetřených mléčných výrobků. V tomto smyslu SDEU prohlásil druhotný ohřev mléka za diskriminační omezení volného pohybu zboží ve smyslu ustanovení článku 30 SES. Článek 30 SES zakazoval kvantitativní omezení, jakož i jakákoliv opatření s rovnocenným účinkem. Omezením dovozu je jakékoliv opatření způsobilé narušit přímo nebo nepřímo, v současnosti nebo potencionálně, obchod uvnitř Společenství (Dassonville). Na základě těchto argumentů pak SDEU prohlásil zavedený britský systém licencí za omezující volný pohyb zboží.

Již ve svých dřívějších rozhodnutích SDEU prohlásil, že článek 30 SES zakazuje v rámci obchodních vztahů uvnitř Společenství aplikaci národních nařízení, která upravují dovozní licence nebo podobná řízení, a to i v případě, že by se jednalo o pouhou formalitu. Dále podle SDEU není rozhodující, zda orgány odpovědné za udělování licencí mají v dané oblasti diskreční pravomoci či nikoliv (Van Tiggele, Keldermann). Systém udělování státních licencí zahrnuje ze strany orgánů výkon do určité míry diskrečních pravomocí, a tím způsobuje právní nejistotu pro žadatele. Ve smyslu ustanovení článku 36 SES byla omezení volného pohybu zboží odůvodněna mezi jinými ochranou zdraví lidí nebo zvířat.

SDEU došel k závěru, že požadavek licence, byť i jen jako formalita, sám o sobě neporušuje článek 30 SES. Může představovat odůvodněný požadavek pro výjimečné omezení volného pohybu zboží. SDEU dokonce uznal legitimitu cíle, kterého chtěla vláda Spojeného království prostřednictvím systému opatření dosáhnout, a to zabránit šíření závažných nemocí. Avšak tento systém byl z pohledu SDEU shledán ve vztahu ke sledovanému cíli jako nepřiměřený prostředek. Podle názoru SDEU lze dotčeným nemocem dostatečně předcházet i méně omezujícím způsobem. Argumenty vlády Spojeného království, zejména pak argumentace poukazující na rozdíly mezi právní úpravou výroby a režimu UHT mléka v jednotlivých členských státech, nebyly SDEU shledány jako dostatečně podložené.

Za pomoci precizních analýz právních úprav členských států a expertních vědeckých a technických stanovisek přednesených v rámci soudního řízení došel SDEU k závěru, že právní úpravy výroby a režimu procesu ošetření UHT mléka v ostatních členských státech jsou si navzájem podobné a dosahují srovnatelné úrovně bezpečnostních standardů. Ochrana spotřebitelů by tak mohla být zajištěna prostřednictvím zakotvení obecných standardů kvality, kterým by dovozci byli povinni vyhovět, což by prokazovali na základě předložení certifikátu vydaného kompetentním orgánem vyvážejícího členského státu. Za těchto okolností mohla vláda Spojeného království ve snaze o ochranu veřejného zdraví získat záruky rovnocenné těm, které stanovilo pro domácí produkci UHT mléka i bez použití přijatých opatření, které odpovídala úplnému zákazu dovozu.

SDEU v této souvislosti výslovně poukázal na svá rozhodnutí ve věcech De Peijper a Denkavit vycházejících z předpokladu, že dovážené zboží odpovídá dokumentům vydaným zahraničními orgány ochrany veřejného zdraví. Konečně členské státy mohly i nadále využívat možnost provádět kontroly dodržování takových norem. Zákaz vztahující se na prodej UHT mléka a smetany v Severním Irsku byl nepochybně omezením obchodu ve smyslu ustanovení článku 30 SES a rovněž nebyl odůvodnitelný hledisky uvedenými v článku 36 SES, neboť nebylo ani prokázáno, že daný zákaz má za cíl ochranu veřejného zdraví. Vláda Spojeného království v konečné fázi uznala, že tato opatření způsobila faktický konec dovozu mléka na její území a SDEU prohlásil britské předpisy za porušující ustanovení článku 30 SES.

SDEU dne 8. února 1983 rozhodl, že Spojené království Velké Británie a Severního Irska nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 30 SES a uložil mu náhradu nákladů řízení. Vláda Spojeného království rozsudek akceptovala a opatření byla v plném rozsahu odstraněna.

5.1.3 Zhodnocení dopadů na dotčené účastníky řízení

Kauza UHT mléka představuje modelový příklad, kdy členský stát EU přijal na národní úrovni opatření s rovnocenným účinkem kvantitativnímu omezení s cílem ochrany národního trhu, přičemž své jednání ospravedlňoval výjimkami ze zákazu se zdůvodněním ochrany veřejného zdraví. SDEU však v souladu se svou dosavadní judikaturou nezávisle zkoumal reálné dopady tohoto opatření na intrakomunitární obchod a veřejné zdraví, podrobil je také testu proporcionality a shledal tato opatření jako nepřiměřená vzhledem k požadovanému výsledku a jako jediný reálný důsledek označil eliminaci dovozu mléka z jiných členských států EU. Spojenému království byla uložena náhrada nákladů řízení. Vláda Spojeného království rozsudek akceptovala a opatření byla odstraněna.

5.2 Rozsudek C-265/95 Evropská komise v. Francie (kauza španělské jahody)

Volný pohyb zboží – Zemědělské produkty – Narušení způsobené jednáním jednotlivců – Povinnosti členských států

Další rozsudek SDEU měl značný dopad na vytváření pravidel fungování svobody volného pohybu zboží na vnitřním trhu EU. Následující rozsudek SDEU poukázal na fakt, že v praxi zákazy daňové diskriminace, cel, množstevních omezení a opatření s rovnocenným účinkem nepostihují veškeré případy chování členského státu, kterými může zásadu volného pohybu zboží na vnitřním trhu porušit. Podstatou řízení se stalo pasivní chování státu způsobující překážku volného pohybu zboží, která nespočívala v přijetí zakázaných opatření, ale naopak v opomenutí přijmout opatření potřebná k zajištění fungování této svobody na území členského státu.

5.2.1 Skutkový stav

Komise během více než deseti let dostávala stížnosti na pasivitu francouzské veřejné správy vůči násilným činům páchaným jednotlivci a zemědělskými sdruženími proti zemědělským produktům, dováženým z jiných členských států. Jednalo se o fyzické bránění přístupu tohoto zboží na francouzský trh. Na francouzských hranicích docházelo k zadržování kamionů s nákladem, docházelo k opakovaným útokům na jejich posádku, k zastrašování domácích obchodníků prodávajících zahraniční produkty, a dokonce k organizovanému ničení těchto produktů v obchodech. V roce 1993 byla hnutím francouzských zemědělců „Coordination rurale“ vedena systematická kampaň proti nabídce produktů pocházejících z jiných

členských států, která mimo jiné zahrnovala také podněcování k nákupu výhradně francouzských produktů a diktováním minimálních prodejních cen s následnou hospodářskou kontrolou jejich dodržování. V období mezi dubnem až červencem roku 1993 se cílem této kampaně staly jahody původem ze Španělska, v srpnu až září to byly také rajčata dovážená z Belgie. Francouzští zemědělci zadržovali a ničili kamiony přepravující právě španělské jahody jako projev své nespokojenosti se zvýšenou konkurencí způsobenou přistoupením Španělska do ES. Při protestech přítomné francouzské pořádkové síly však nezakročily tak, aby tomuto ničení zabránily či potrestaly francouzské zemědělce. Útoky v podobném duchu pokračovaly až do roku 1995. (SDEU, © 1997)

5.2.2 Průběh řízení pro porušení povinnosti

Předsoudní fáze řízení

Komise dopisem ze dne 19. 7. 1994 vyzvala v souladu s článkem 169 SES (následně článku 258 SFEU) francouzskou vládu, aby ve lhůtě 2 měsíců podala vyjádření k domnělému porušení povinnosti.

Francouzská vláda ve své odpovědi ze dne 10. 10. 1994 tvrdě odsoudila vandalismus, kterého se opakovaně dopouštěli francouzští zemědělci, nicméně její argumentace se opírala o tvrzení, že přijala určitá dílčí preventivní opatření v oblasti dohledu, která měla v konečném důsledku dopad na snížení počtu incidentů. Praktiky prováděné hnutím „Coordination rurale“ byly projednávány francouzskou Radou pro hospodářskou soutěž. V dubnu roku 1995 však došlo na jihu Francie k sérii dalších závažných incidentů obdobného charakteru.

Komise proto vydala dne 5. 5. 1995 odůvodněné stanovisko, ve kterém opětovně vyzvala Francii k přijetí účinných opatření, a to ve lhůtě ne delší než 1 měsíc.

Francouzská vláda ve své odpovědi ze dne 16. 6. 1995 zdůraznila, že zajistila přijetí veškerých disponibilních opatření k zajištění volného pohybu zboží původem z jiného členského státu na svém území. Na úrovni prefektur by zaveden zpřísněný dozor a byla vyhlášena pohotovost na místní úrovni. Trestním soudem v Nimes bylo odsouzeno 24 zemědělců za poškozování majetku cizí osoby a došlo k vyrovnání způsobené majetkové újmy na náklady státu. K zásahu pořádkových sil za účelem nápravy věci však ze strany francouzské vlády nedošlo.

Komise proto učinila kroky k postoupení řízení do fáze podání žaloby k SDEU.

Soudní fáze řízení

Komise dne 4. 8. 1995 podala proti Francii žalobu podle článku 169 SES (následně článku 258 SFEU) s odůvodněním, že Francie tím, že „nepřijala veškerá nezbytná a přiměřená opatření, aby jednání jednotlivců nebránilo volnému pohybu ovoce a zeleniny, nesplnila povinnosti, které vyplývají ze společné organizace trhů se zemědělskými produkty a článku 30 SES ve spojení s článkem 5 této smlouvy." Tato žaloba byla současně podporována Španělskem a Spojeným královstvím jako vedlejších účastníků řízení.

SDEU dal v tomto případě Komisi plně za pravdu a rozhodl, že zadržování dopravních prostředků, poškozování zahraničních zemědělských produktů a hrozby jejich distributorům představují překážku obchodu uvnitř Společenství a členské státy musí přijmout adekvátní opatření, aby takovému jednání zabránily. K tomuto však ze strany Francie prokazatelně nedošlo, protože francouzské orgány setrvale odmítaly potlačení násilných aktů zemědělců na svém území.

Žalovaná francouzská vláda ve své argumentaci před SDEU uvedla, že obavy francouzských zemědělců pramenily ze značného nárůstu dovozu španělských produktů od doby vstupu Španělska do EU, který byl umocněn devalvací jejich měny za účelem posílení konkurenceschopnosti a dumpingovými cenami, které byly uplatňovány španělskými producenty. Francouzský trh s ovocem a zeleninou byl tak vážně ohrožen. Francouzská vláda naopak obhajovala svůj konstruktivní přístup k situaci. Samotný skutkový základ obžaloby o nesplnění povinnosti vznesené Komisí proti Francii však nebyl žalovanou stranou zpochybňován.

Vzhledem k dlouhé době trvání popisovaných akcí byla francouzské straně poskytnuta dostatečně dlouhá doba na přijetí účinných opatření, které by v důsledku vedly k ukončení násilných akcí místních zemědělců na exponovaných místech. Komise konstatovala, že s ohledem na četnost a závažný charakter incidentů nebyla opatření přijatá francouzskou vládou zjevně dostačující v takovém rozsahu, aby zajistila volný obchod se zbožím a aby plnila preventivní funkci.

Žalovaná strana nedoložila prokazatelným způsobem ohrožení veřejného pořádku, jemuž nebyla schopna čelit. Skutečnost, že francouzská vláda uhradila náhradu majetkové újmy způsobené obětem incidentů, nebyla shledána jako argument ke zproštění povinnosti vyplývajících ze Smluv.

5.2.3 Zhodnocení dopadů na dotčené účastníky řízení

Rozsudek SDEU v případě „španělských jahod" je považován za další rozšíření precedenčního rozsudku Dassonville, neboť se opět týkal výkladu ustanovení článku 30 SES o zákazu množstevních omezení obchodu a opatření s rovnocenným účinkem. Článek 30 SES představoval podle názoru SDEU nezbytný prostředek k uskutečnění vnitřního trhu, a proto nezakazoval pouze opatření státního původu, která vytvářela bariéry obchodu mezi členskými státy, ale mohl být aplikován také v případě, že členský stát nepřijal požadovaná opatření, aby odstranil překážky volného pohybu zboží, a to i v případech, kdy se jednalo o soukromé osoby, které nijak neparticipují na výkonu veřejné moci.

Ve spojení s článkem 5 SES, který stanovoval povinnost členských států přijmout veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv, bylo nutné článek 30 SES interpretovat nejen jako zákaz členským státům přijmout opatření s rovnocenným účinkem kvantitativním omezením, ale i jako jejich povinnost přijmout opatření zabraňující jiným subjektům bariéry obchodu na jeho území vytvářet. Toto rozhodnutí se stalo významným judikátem, který se týkal povinností členských států přijmout opatření zajišťující fungování čtyř svobod na svém území a související odpovědnosti státu za chování jednotlivců zabraňující volnému pohybu v případě, že stát nepřijme vhodná opatření, aby takovému chování zabránil. Francie z titulu náhrady škod vzniklých za období let 1993 až 1995 vyplatila více než 17 mil. francouzských franků. Francii byla uložena náhrada nákladů řízení, francouzská vláda rozsudek akceptovala.

V návaznosti na tento rozsudek bylo přijato nařízení (ES) č. 2679/98 o fungování vnitřního trhu ve vztahu k volnému pohybu zboží mezi členskými státy, kterým byly definovány zvláštní postupy pro překonávání vážných překážek, které by mohly jednotlivcům způsobit těžké ztráty a vyžadují tak přijetí okamžitých opatření. Toto nařízení stanoví postup varování a způsob výměny informací mezi členskými státy a Komisí. Členským státům také definoval povinnost přijímat nezbytná a adekvátní opatření k zajištění volného pohybu zboží. Současně zmocnil Komisi, aby dotyčnému členskému státu v takovém případě zaslala oznámení s výzvou k přijetí nápravních opatření. (Evropská komise, 2010, s. 37)

5.3 Rozsudek C-422/16 Předběžná otázka (označování potravin)

Řízení o předběžné otázce – Společná organizace trhů se zemědělskými produkty – Nařízení (EU) č. 1308/2013 – Článek 78 a příloha VII část III – Rozhodnutí 2010/791/EU – Definice, označení a obchodní názvy – „Mléko“ a „mléčné výrobky“ – Názvy používané při propagaci čistě rostlinných potravin a jejich uvádění na trh.

Do analýzy judikatury bylo zařazeno také poměrně aktuální rozhodnutí SDEU v předběžné otázce, která se vztahuje k problematice společné organizaci trhů se zemědělskými produkty a nařízení (EU) č. 1308/2013. Předmětem předběžné otázky se stalo sporné řízení vedené před německým zemským soudem v Trevíru ve věci propagace výrobků čistě rostlinného původu a jejich uvádění na trh.

5.3.1 Skutková podstata předběžné otázky

Předmětem žádosti o předběžné otázky, podané na základě článku 267 SFEU dne 28. 7. 2016 zemským soudem v Trevíru v Německu, se stal soudní spor ohledně použití norem pro uvádění zemědělských produktů na trh mezi německým sdružením Verband Sozialer Wettbewerb (VSW), jehož posláním je mimo jiné boj proti nekalé hospodářské soutěži a výrobcem a distributorem vegetariánských a veganských potravin společností TofuTown.com GmbH (TofuTown). Uvedená společnost propagovala a distribuovala čistě rostlinné produkty pod názvy „Soyatoo tofu máslo“, „rostlinný sýr“, „Veggie-Cheese“, „Cream“ a dalšími podobnými názvy.

Sdružení VSW mělo za to, že způsobem propagace čistě rostlinných produktů jsou ze strany společnosti TofuTown porušována pravidla hospodářské soutěže a podalo proti této společnosti žalobu na zdržení se jednání k zemskému soudu v Trevíru, v níž se dovolávalo porušení § 3 a zákona proti nekalé hospodářské soutěži, ve spojení s přílohou VII, částí III, body 1 a 2 a článkem 78 nařízení (EU) č. 1308/2013.

Společnost TofuTown naproti tomu tvrdila, že její reklama na rostlinné výrobky s dotčenými názvy tato ustanovení unijního práva nijak neporušuje, jelikož způsob, jakým jsou spotřebitelem chápána tato označení, doznal v posledních letech výrazné změny. Označení jako „máslo“ nebo „cream“ není používáno samostatně, ale výhradně ve spojení s výrazy odkazujícími na rostlinný původ dotčených produktů, jako například „tofu máslo“ nebo „rice spray cream“. Jmenovaný zemský soud se rozhodl přerušit uvedené sporné řízení a položit SDEU následující předběžné otázky. (SDEU, © 2017)

5.3.2 Znění předběžných otázek

Lze článek 78, odst. 2 nařízení (EU) č. 1308/2013 vykládat v tom smyslu, že definice, označení nebo obchodní názvy stanovené v příloze VII nemusí splňovat příslušné požadavky této přílohy, pokud jsou tyto definice, označení nebo obchodní názvy doplněné vysvětlujícími nebo popisnými údaji (jako například „tofu máslo“ pro čistě rostlinný výrobek)?

Musí se příloha VII, část III, bod 1 nařízení (EU) č. 1308/2013 vykládat v tom smyslu, že výrazem „mléko“ se rozumí výhradně běžná tekutina vylučovaná mléčnou žlázou, získaná z jednoho nebo více dojení bez toho, aby se do ní cokoli přidávalo nebo z ní odebíralo, nebo lze výraz „mléko“ používat – případně s připojením vysvětlujících pojmů jako například „sójové mléko“ také při uvádění na trh rostlinných (případně veganských) výrobků?

Musí se příloha VII, část III, bod 2 k článku 78 nařízení (EU) č. 1308/2013 vykládat v tom smyslu, že názvy uvedené jmenovitě pod bodem 2 písm. a) zejména „syrovátka“, „smetana“, „máslo“, „podmáslí“, „sýr“, „jogurt“ nebo pojem „šlehačka“ jsou vyhrazeny výlučně pro mléčné výrobky, nebo mohou do působnosti přílohy VII, části III, bodu 2 nařízení (EU) č. 1308/2013 patřit i čistě rostlinné, případně veganské produkty, které byly vyrobeny bez použití (živočišného) mléka? (SDEU, © 2017)

5.3.3 Výklad předběžných otázek ze strany SDEU

Pojem „mléko“ a označení používaná pro mléčné výrobky je sice možné používat i v souvislosti se slovem nebo slovy pro označení složených produktů, u nichž žádná část nenahrazuje ani nemá nahrazovat žádnou složku mléka a jejichž základní součástí ve smyslu množství nebo charakteristiky produktu je mléko nebo mléčný výrobek. Tyto podmínky však podle názoru SDEU čistě rostlinné produkty nesplňují, jelikož neobsahují mléko ani mléčný výrobek. Sporné výrobky nespadají ani do žádné z kategorií se zvláštním režimem. Pokud jde o zásadu proporcionality, SDEU zejména uvedl, že doplnění popisných nebo vysvětlujících údajů nemůže s jistotou zabránit každému nebezpečí záměny u spotřebitele.

Ve vztahu k zásadě rovného zacházení SDEU konstatoval, že se společnost TofuTown nemůže odkazovat na skutečnost, že producenti vegetariánských nebo veganských náhrad za maso nebo ryby nepodléhají omezením srovnatelným s výrobci vegetariánských nebo veganských náhražek pro mléko nebo mléčné výrobky. Tyto výrobky jsou odlišné a jejich výroba podléhá jiným unijním nařízením. (SDEU, © 2017)

SDEU dovodil, že cíle sledované dotčenými ustanoveními spočívají zejména ve zlepšení hospodářských podmínek produkce a uvádění na trh a jakosti těchto produktů v zájmu producentů, obchodníků, ochraně spotřebitelů a zachování podmínek hospodářské soutěže.

5.3.4 Znění rozsudku

„Článek 78, odst. 2 a příloha VII, část III nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007, musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby výraz „mléko“ a názvy, které toto nařízení vyhrazuje výlučně pro mléčné výrobky, byly užívány při uvádění na trh nebo v reklamě pro označení čistě rostlinného produktu a to i v případě, pokud jsou tyto názvy doplněny vysvětlujícími nebo popisnými údaji o rostlinném původu dotčeného produktu, ledaže je tento produkt uveden v příloze I rozhodnutí Komise 2010/791/EU ze dne 20. prosince 2010, kterým se stanoví seznam produktů uvedených v bodě III, odst. 1 druhém pododstavci přílohy XII nařízení Rady (ES) č. 1234/2007.“ (SDEU, © 2017)

5.3.5 Dopady rozsudku na společnost TofuTown

Společnost TofuTown se sídlem v Německu se zabývá výrobou široké škály potravin organického původu již téměř 30 let. Společnost ve svém oficiálním tiskovém prohlášení poukazuje na fakt, že realita již dávno předstihla zastaralé evropské nařízení. Sporné unijní nařízení zcela jistě v posledních desetiletích sloužilo k ochraně údajné tzv. přirozené kompozice mléka a mléčných výrobků v zájmu výrobců a spotřebitelů. (TofuTown, © 2017)

Výrobce současně uznává, že by spotřebitelé samozřejmě neměli být výrobci klamáni, pokud jde o skutečné složení mléčných výrobků živočišného původu. Na druhou stranu, producenti mléčných výrobků by měli být chráněni proti jiným prodejcům nabízejícím levné výrobky často deklarované jako mléčné výrobky. Rostlinné a vegetariánské ekologické produkty jsou v současné době spotřebitelům nabízeny v široké míře. Jejich cena je ve srovnání s typickými mléčnými produkty podstatně vyšší než u mléčných výrobků. Společnost dodává, že také informovanost spotřebitelů o výrobcích rostlinného původu zejména se v posledních několika letech doznala významných změn. Společnost poukazuje na fakt, že své produkty označuje například jako „mandlové mléko“ a tento název podle jejich názoru dostatečně informuje spotřebitele o tom, že se jedná o mléko rostlinného původu.

Navíc poukazuje na celou řadu výjimek, které byly uděleny takovým výrobkům, mezi které patří „kešu máslo“, „arašídové máslo“ nebo „kokosové mléko“. Svá tvrzení opírá také o fakt, že mezi cílové zákazníky patří zejména spotřebitelé, kteří trpí potravinovou intolerancí na produkty živočišného původu, kteří cíleně vyhledávají produkty vyrobené na rostlinné bázi. Podle společnosti v tomto případě riziko záměny s produkty živočišného původu nehrozí. (TofuTown, © 2017)

Řízení před zemským soudem v Trevíru nebylo v době dokončení práce ukončeno, nicméně zemský soud bude při svém rozhodování vázán výkladem rozhodnutí SDEU. Společnost TofuTown bude s největší pravděpodobností zavázána přijmout adekvátní opatření s cílem změnit označování a propagaci svých produktů rostlinného původu tak, aby bylo v souladu s platným unijním nařízením. Tato změna bude pro výrobce nepochybně představovat značné náklady.

5.4 Rozsudek C-37/11 Evropská komise v. Česká republika (kauza pomazánkové máslo)

Nesplnění povinnosti státem — Přípustnost — Nařízení č. 1234/2007 — Článek 115 — Příloha XV — Bod I odst. 2 — Dodatek k příloze XV — Část A — Obchodní označení máslo a mléčná pomazánka — Obchodní označení pomazánkové máslo — Seznam výjimek

Posledním rozsudkem, který byl v práci podroben analýze, je rozhodnutí v kauze pomazánkového másla, kterým byla ČR SDEU odsouzena dne 18. října 2012 pro porušení Smluv. ČR krátce po vstupu do EU ponechala v platnosti vyhlášku vydanou MZe ČR č. 77/2003 Sb., kterou byly stanoveny požadavky pro mléko a mléčné výrobky, mražené krémy a jedlé tuky a oleje a opomenula tak akceptovat v té době platné unijní nařízení Rady (ES) č. 2991/94, které definovalo normy pro roztíratelné tuky.

5.4.1 Skutkový stav

Pomazánkové máslo bylo poprvé vyrobeno v roce 1977 v tehdejším Československu v Libereckých mlékárnách a brzy se mezi spotřebiteli stalo velmi oblíbeným produktem. Na konci 70. let přetrvával na českém trhu nedostatek mléčného tuku potřebného k výrobě klasického másla, a tak podnik Liberecké mlékárny dostal od státu zadání vyrobit pomazánku, která by chybějící máslo na trhu z části nahradila. Pomazánka je vyráběna ze zakysané smetany a sušeného mléka, obsahuje 31 % tuku a 41 % procent sušiny.

O dva roky později zahájila výrobu také Choceňská mlékárna s.r.o., která jej ročně vyrobí 4500 tun, společnost tak drží 60 % tržní podíl. Kromě Choceňské mlékárny s.r.o. vyrábí tento produkt také Madeta a.s, Mlékárna Bystřice pod Hostýnem, Jaroměřická mlékárna a.s. a nověji také OLMA, a.s. Mimo neutrální smetanové příchuti je „pomazánkové máslo" nabízeno také ve variantě ochucené křenem, česnekem, bylinkami, nivou, smaženou cibulkou nebo krevetami. (Byznys, © 2012)

V ČR byla od roku 2003 platná vyhláška MZe ČR č. 77/2003 Sb., která určovala, že se pomazánkovým máslem rozumí mléčný výrobek vyrobený ze zakysané smetany, obohacený sušeným mlékem nebo sušeným podmáslím, přičemž tyto obsahují nejméně 31 % hmotnostních mléčného tuku a nejméně 42 % hmotnostních sušiny a obsah vody činí až 58 %. (Tisková zpráva, © 2010)

Počátek celé kauzy souvisí s přistoupením ČR k EU a s problematikou harmonizace národní legislativy s legislativou unijní. ČR měla v rámci procesu harmonizace sjednotit úpravu potravinového práva a splnila by tak podmínky jednotného trhu EU. Platnou unijní normu v té době představovalo nařízení Rady (ES) č. 2991/94, které definovalo normy pro roztíratelné tuky.

Podle Kopáčka (2011a) měla být ČR důsledná už v rámci vstupních vyjednávání, v rámci kterých si některé z členských států vyjednaly zápis výrobků, které mohou být označovány jako „máslo", aniž by současně splňovaly dané kvalitativní podmínky. Jako příklad uvádí španělský produkt Mantequilla de Sorria (máslo ze Sorrie) nebo alkoholické nápoje z Velké Británie Cherry butter, Brandy butter, Rum butter s obsahem mléčného tuku okolo 20 %.

ČR nicméně nepřistoupila k úpravě vnitrostátní vyhlášky č. 77/2003 Sb. ve smyslu tehdy platného unijního nařízení Rady (ES) č. 2991/94, máslo a pomazánkové máslo nadále zůstaly dvěma různými produkty.

Na území EU vstoupilo v platnost v březnu roku 2007 nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, kterým se stanovovala společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty (jednotné nařízení o společné organizaci trhů), konkrétně v článku 115 normy pro roztíratelné tuky, jako je máslo, margarín a směsné tuky. Nařízení vyhrazovalo prodejní označení „máslo" pro produkty obsahující alespoň 80 % mléčného tuku. Byl-li obsah tuku ve výrobku nižší, bylo možné produkt vyrábět a prodávat výhradně pod označením „roztíratelný tuk". (SDEU, © 2012)

Vzhledem ke svému složení nesplňovalo pomazánkové máslo požadavky definované v příloze XV platného nařízení (ES) č. 1234/2007 k tomu, aby mohlo být na trh uváděno pod obchodním označením „máslo“. Odchylky od tohoto pravidla bylo možné udělit pouze takovým produktům, jejichž označení a povaha vyplývala jasně z tradičního používání, nebo pokud bylo označení jasně používáno pro popis charakteristické vlastnosti produktu. Při udělování odchylek pro používání označení „máslo“ Komise brala v úvahu jednak riziko vzniku nejasností pro konečného spotřebitele, tak i riziko případné nekalé soutěže. Pro produkty s obsahem mléčného tuku nižším než 39 % bylo jednotným nařízením o společné organizaci trhů vyhrazeno prodejní označení „roztíratelný tuk.“ (SDEU, © 2012)

ČR se rozhodla požádat Komisi o přidělení výjimky pro používání označení výrobku na území ČR s odůvodněním jeho jedinečnosti a technologie použité k výrobě.

Udělení výjimky však nebylo Komisí schváleno, a naopak byla Komisí požadována změna obchodního označení dotčeného výrobku na „mléčnou pomazánku", a to do konce prvního čtvrtletí roku 2008. (Kopáček, 2011b). ČR v březnu roku 2007 opětovně podala žádost o udělení výjimky s odůvodněním zápisu do přílohy nařízení (ES) č. 1234/2007, tato byla Komisí opět zamítnuta.

5.4.2 Průběh řízení pro porušení povinnosti

Předsoudní fáze řízení

Jelikož ČR do stanoveného termínu nezměnila legislativní úpravu upravující obchodní označení předmětného výrobku, adresovala Komise v srpnu roku 2008 ČR výzvu k provedení změny označení „pomazánkového másla“, které bylo v souladu s tehdy platným nařízením (ES) č. 1234/2007 nutné označit jiným způsobem, např. „mléčná pomazánka X %.“

Ani poté však ČR ke změně vyhlášky nepřistoupila, byť v odpovědi na tuto neformální výzvu uznala, že pomazánkové máslo nesplňuje kritérium minimálního obsahu mléčného tuku odpovídajícího 80 %. ČR však současně měla za to, že spotřebitel jednoznačně odlišoval tento výrobek od másla a že uvedený výrobek automaticky požíval výjimky stanovené v příloze XV nařízení (ES) č. 1234/2007, aniž by bylo třeba jakéhokoli implementačního předpisu Komise. (SDEU, © 2012)

Vzhledem k tomu, že Komise s tímto odůvodněním nespokojila, zaslala ČR odůvodněné stanovisko, ve kterém české argumenty oficiálně odmítla. Nicméně ČR ve své odpovědi z prosince roku 2009 na toto stanovisko uvedla, že bod I, odst. 2, třetí pododstavec písm. a) přílohy XV nařízení (ES) č. 1234/2007 bylo bezprostředně použitelným ustanovením, které umožňovalo, aby každý výrobek splňující předepsaná kritéria požíval výjimky z výše uvedeného pravidla, aniž by byla nutná intervence Komise. ČR tedy zastávala názor, že „pomazánkové máslo" splňuje veškerá kritéria pro přiznání výjimky z pravidla.

MZe ČR produkt bránilo argumenty tradiční výroby v ČR a zavedené značky na trhu, na kterou byli tuzemští spotřebitelé zvyklí. Česká strana poukazovala na znevýhodnění oproti výrobcům, kteří pro své produkty používali označení tradiční na základě výjimek přijatých ještě před rokem 2006. Dle Potravinářské komory ČR neexistoval žádný důvod, proč by podobnou výjimku nemělo dostat české „pomazánkové máslo". Navíc čeští mlékaři požadovali na rozdíl od starých členských států platnost této výjimky pouze na území ČR, a to z jednoduchého důvodu – český spotřebitel byl za téměř 40 let existence „pomazánkového másla" na tento název výrobku zvyklý a rozhodně ho s předpisovým máslem nezaměňoval. V Německu byl například tento produkt prodáván pod označením Česká pomazánka a platná legislativa EU byla tak plně respektována. (Tisková zpráva, © 2010; Kopáček, 2011b)

Soudní fáze řízení

Vzhledem k tomu, že „pomazánkové máslo" nesplňovalo požadavek evropské normy na „máslo" a Komise se nespokojila s tvrzením ČR, že se jedná o výrobek, který splňuje podmínky pro přiznání výjimky z pravidel obsažených v nařízení, domáhala se Komise v prosinci roku 2010 u SDEU toho, aby „Soudní dvůr určil, že Česká republika tím, že § 1 odst. 2 písm. q) vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 77/2003 Sb. ze dne 6. března 2003 stanoví, že se pomazánkovým máslem rozumí mléčný výrobek ze zakysané smetany, obohacené sušeným mlékem nebo sušeným podmáslím, obsahující nejméně 31 % hmotnostních mléčného tuku a nejméně 42 % hmotnostních sušiny, a tím umožňuje uvádění na trh takového výrobku pod obchodním označením „pomazánkové máslo", nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 115 nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22. října 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty." Žaloba byla ČR oficiálně doručena v lednu roku 2011. (SDEU, © 2012)

V rámci soudního řízení pak bylo ze strany Komise argumentováno nejen tím, že ČR nesplnila povinnost, proti zamítnutí žádosti o zařazení „pomazánkového másla“ na seznam výjimek se dále nebránila, ale také bylo argumentováno například tím, že zejména z hlediska své povahy dostatečně neodlišuje od chráněného výrobku, kterým je „máslo“. Podle Komise byla díky nižšímu obsahu tuku a vyššímu obsahu vody v produktu výrobcům poskytována určitá ekonomická výhoda, což podle Komise vedlo k nerovné soutěži. Označování výrobku jako „máslo" rovněž mohlo vést ke klamání spotřebitele v členských státech, protože stejný význam slova je používán v češtině, slovinštině, polštině a bulharštině. (Kopáček, 2011b)

Komise kladla důraz na fakt, že k tomu, aby byl výrobek, který nesplňuje kritéria stanovená v bodě I, odst. 2 přílohy XV nařízení (ES) č. 1234/2007 ve spojení s částí A bodem 1 dodatku k uvedené příloze uváděn na trh pod označením „máslo“, musí být zařazen do přílohy I nařízení č. 445/2007. Tak tomu však v případě „pomazánkového másla“ nebylo. ČR měla v průběhu řízení za to, že žaloba pro nesplnění povinnosti měla být shledána nepřípustnou, což bylo SDEU zamítnuto. ČR tvrdila, že se Komise svou žalobou snaží namítat vůči ní vlastní pochybení. ČR bylo argumentováno tím, že v minulosti opakovaně požádala o zařazení „pomazánkového másla“ na seznam obsažený v příloze I nařízení č. 445/2007 (kterým se stanovují vybraná prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 2991/94 a nařízení Rady (EHS) č. 1898/87 o ochraně označení používaných při uvádění mléka a mléčných výrobků na trh), přičemž Komise tyto žádosti opakovaně zamítla, aniž by je předložila k dalšímu posouzení. Komise tak v praxi činí pouze v případě, že sama usoudí, že žádost naplňuje požadované parametry.

SDEU odmítl tento argument s tím, že ČR „měla napadnout legalitu tohoto rozhodnutí žalobou podle článku 263 SFEU ve lhůtě stanovené tímto ustanovením a výlučně v tomto rámci uplatnit argumenty směřující ke zpochybnění legality uvedeného rozhodnutí“ (bod 48 rozsudku) a dodal, že „i kdyby se v projednávaném případě vycházelo předpokladu, že Komise nedodržela postup předepsaný nařízením (ES) č. 1234/2007 pro přijetí rozhodnutí, jímž odmítla zařadit „pomazánkové máslo“ na seznam obsažený v příloze I nařízení č. 445/2007, nemůže taková vada řízení zpochybnit samotnou existenci tohoto rozhodnutí.“ Ve věci samé odmítl SDEU argument ČR, že je nutné výjimku stanovenou v bodě I odst. 2 třetím pododstavci písm. a) přílohy XV nařízení (ES) č. 1234/2007 uplatňovat bez předchozího povolení, pakliže předmětný výrobek naplňuje znaky v něm předepsané.

„Kdyby totiž argumentace tohoto členského státu byla přijata," uvedl SDEU v bodě 61 rozsudku, „zpochybnila by jednak pravomoc Komise, kterou jí na základě čl. 121 písm. c) bodu i) nařízení (ES) č. 1234/2007 svěřila Rada EU ke stanovení prováděcích pravidel k tomuto nařízení a jednak i užitečný účinek uvedeného nařízení, neboť cílem tohoto nařízení je sjednotit používání obchodních označení za účelem zachování hospodářské soutěže a ochrany spotřebitelů." (SDEU, © 2012)

Řízení 2006/4465 bylo fakticky ukončeno vydáním rozsudku SDEU ve věci C-37/11 Komise v. Česká republika. ČR tak byla odsouzena k tomu, aby uvedla legislativu do souladu s evropským právem, což v praxi znamenalo přejmenování „pomazánkového másla" a rovněž k úhradě nákladů řízení. ČR akceptovala rozsudek SDEU, přijala nápravná opatření ve formě novelizace předmětné vyhlášky MZe ČR a řízení již nepokračovalo do fáze podle článku 260 odst. 2 SFEU.

5.4.3 Zhodnocení dopadů na dotčené účastníky řízení

MZe ČR v souvislosti s rozsudkem SDEU v roce 2013 novelizovalo vyhlášku č. 77/2003 Sb. v rámci jejího přizpůsobení přímo použitelným předpisům EU. Nově bylo pro tento tradiční mléčný výrobek zavedeno používání názvu „tradiční pomazánkové". Výrobek „tradiční pomazánkové" podle svých technologických parametrů spadá v rámci kombinované nomenklatury pod KN 04039019 v případě neochucených a KN 04039079 v případě ochucených výrobků. Tyto položky kombinované nomenklatury nespadají pod článek 115 nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, ale pod článek 114 tohoto nařízení, kterým jsou upraveny „mléčné výrobky". Na výrobek „tradiční pomazánkové" se však obchodní normy na tuky nevztahují, a je proto možné jej v rámci národního právního předpisu definovat. Vyhláška vstoupila v platnost dnem 1. 11. 2013. (Právní předpisy, © 2013)

Komise přijala dne v listopadu roku 2013 prováděcí rozhodnutí, kterým zamítla žádost ČR o zápis pomazánkového másla na seznam zaručených tradičních specialit v souladu s nařízením č. 1151/2012, aniž by provedla věcný přezkum naplnění podmínek tohoto nařízení. Důvodem zamítnutí žádosti byla podle Komise skutečnost, že „pomazánkové máslo" nesplňuje požadavky nařízení (ES) č. 1234/2007.

Na základě rozhodnutí Výboru pro EU na vládní úrovni č. 49 z prosince 2013 podala ČR v lednu roku 2014 žalobu na neplatnost uvedeného rozhodnutí Komise s odůvodněním, že neproběhl řádný přezkum naplnění podmínek nařízení č. 1151/2012. Toto nařízení totiž představuje alternativní způsob, jak umožnit užívání tradičního označení.

Není nutné nejprve dosáhnout zápisu na seznam výjimek podle nařízení (ES) č. 1234/2007 a až následně usilovat o zápis na seznam podle nařízení č. 1151/2012, jelikož podmínky obou předpisů pro zápis na příslušné seznamy si odpovídají. (ISAP, © 2015, s. 119)

Tribunál však v květnu roku 2015 zamítl žalobu ČR proti rozhodnutí Komise, kterým odmítla provést řízení o zápisu „pomazánkového másla" jakožto zaručené tradiční speciality ve smyslu nařízení č. 1151/2012. Tribunál své rozhodnutí odůvodnil tím, že zápis označení dle nařízení č. 1151/2012 nepředstavuje alternativu zápisu dle nařízení (ES) č. 1234/2007. Takový přístup by podle Tribunálu *de facto* umožnil obcházení uvedeného nařízení, narušil by sjednocení používání obchodních označení zemědělských produktů a ohrozil by tak cíl zachování hospodářské soutěže a ochrany spotřebitelů. Tribunál dodal, že podmínky obou nařízení pro zápis označení na seznam výjimek nejsou obdobné, neboť nařízení (ES) č. 1234/2007 vyžaduje, aby se přesná povaha dotčeného výrobku lišila od povahy výrobku, jehož označení je nařízením chráněno. (ISAP, © 2016, s. 116-117)

Šlo tak o vůbec první českou žádost od vstupu ČR do EU, která u Komise narazila na odmítavý postoj. Europoslanec Jan Březina se proti rozhodnutí EK ohradil s tím, že z tohoto předpisu existuje výjimka, která se vztahuje na označení popisující charakteristickou vlastnost produktu. Tím měla být v případě „pomazánkového másla" jeho snadná roztíratelnost. (Březina, © 2011)

Spor o „pomazánkové máslo" byl tak definitivně ukončen vynesením rozsudku SDEU z května roku 2015.

5.4.4 Analýza ekonomických dopadů na výrobce

Uvedené rozhodnutí SDEU bylo nutné aplikovat v co nejkratší době tak, aby nedošlo ze strany Komise k zahájení další fáze řízení, která by mohla vyústit v uvalení sankce. Výrobcům bylo po novelizaci vyhlášky č. 77/2003 Sb. MZe ČR stanoveno šestiměsíční přechodné období, po které jim bylo umožněno výrobek označovat pod původním názvem. Novela zároveň stanovila na základě předchozích jednání nový název výrobku jako „tradiční pomazánkové". V obchodní síti mohlo být již vyrobené pomazánkové máslo nabízeno až do vyprodání zásob. Všichni výrobci byli povinni následně změnu názvu akceptovat, v opačném případě by jim hrozila pokuta ze strany dozorových orgánů MZe ČR.

Zástupci dvou největších producentů, Choceňské mlékárny s.r.o. a Madety a.s., kteří společně zaujímají více než 70 % tržního podílu, médiím vyčíslili celkové předpokládané náklady spojené s vynucenou změnou označení výrobku celkem na 3,5 milionu korun. Náklady na pořízení nových obalů i likvidaci těch nespotřebovaných ředitel Choceňské mlékárny s.r.o. Marek vyčíslil na 1,7 milionu korun, přičemž největší část nákladů si vyžádala investice do nových tiskových hlav a štočků. Náklady na likvidaci nespotřebovaných obalů dosáhly výše 500 tisíc korun.

Nový návrh designu výrobku „Choceňské tradiční pomazánkové“ a samotnou výrobu obalů zajišťoval pro společnost jediný český výrobce. Design nových obalů je podobný původnímu, klade důraz na přívlastek Choceňské, aby zákazníci věděli, že se jedná o identický výrobek pouze s pozměněným názvem.

Nebylo nutné změnit pouze obaly u jedenácti druhů pomazánkových másel. Výrobek společnost dodává také dalším privátním značkám, což představuje v souhrnu více než 40 odlišných druhů obalů. Jednalo se tak o složitý proces. Choceňská mlékárna s.r.o. dodává výrobek dalším obchodním řetězcům, například pod značkou Tesco, Albert nebo Ranko. (Fogl, 2018)

Odhad této částky koresponduje také s údaji, zjištěnými z výroční zprávy za rok 2014. Společnost vytvořila rezervu právě na výdaje spojené se změnou legislativy týkající se výroby pomazánkového másla, konkrétně pro účely nákupu nových obalových zásob, likvidaci nepotřebných obalů a případná rizika vzniklá z obchodních vztahů. Tato rezerva byla rozpuštěna v průběhu roku 2014. (Choceňská mlékárna, © 2015)

Mluvčí společnosti Madeta a.s. Martina Faktorová v rozhovoru pro Hospodářské noviny (© 2014) vyčíslila náklady na změnu designu obalových materiálů na více než 1 milion korun, veškeré obaly s původním názvem byly spotřebovány. Výrobek společnost přejmenovala na „Jihočeské pomazánkové tradiční“

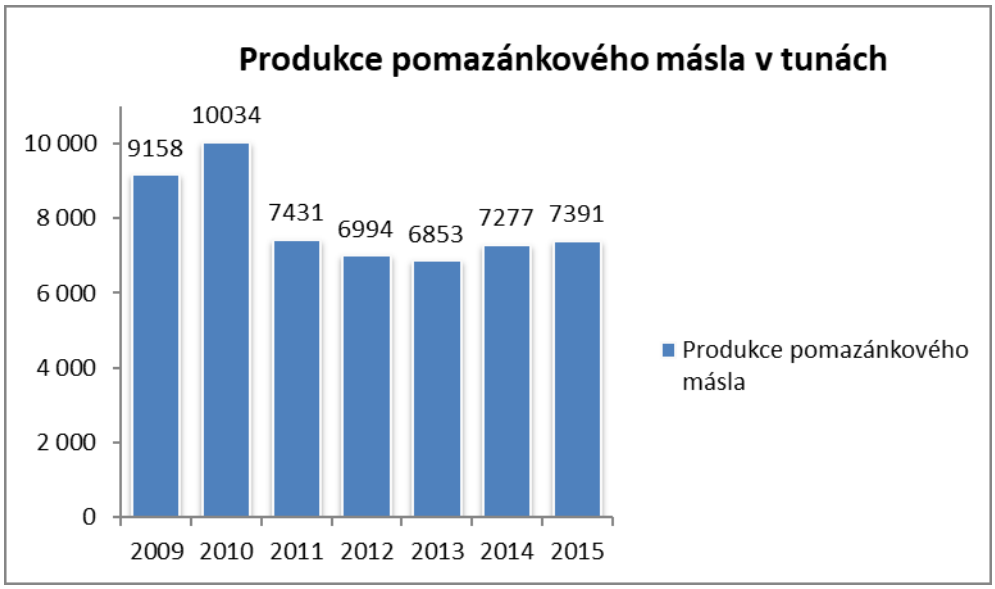
Další náklady vynaložila Choceňská mlékárna, s.r.o. na billboardovou a televizní reklamní kampaň s titulem „Názvy se mění, kvalita zůstává", upozorňující na změnu označení, za které vynaložila v úhrnu částku 1,8 milionu korun.

Po změně značení výrobku se díky medializaci kauzy objevily určité tendence k růstu poptávky po tomto výrobku. Manažer obchodu a marketingu Choceňské mlékárny s.r.o. Fogl (2018) dále uvedl, že výroba jejich produktu vzrostla v roce 2014 přibližně o jednu desetinu.

S odstupem času pak největší producent výrobku hodnotí celkový efekt dopadů kauzy jako kladný, spotřeba produktu v dalších letech po vynucené změně označení produktu nadále vykazovala rostoucí trend a obavy výrobců z možného poklesu spotřebitelské poptávky se tak nenaplnily. Naopak výrobce svoji nabídku výrobku neustále rozšiřuje a výrobek i nadále patří k nejprodávanějším komoditám. Choceňské tradiční pomazánkové tvoří přibližně 65 % z celkové produkce východočeské mlékárny. Výrobce připustil, že medializace průběhu kauzy měla nepochybně na konečný ekonomický dopad kauzy značný podíl.

Ředitel obchodu, marketingu a nákupu společnosti Madeta a.s. Teplý potvrdil, že průměrná výroba produktu zůstala navzdory očekávanému růstu stejná. Stagnaci si Teplý vysvětloval vstupem konkurence na trh výrobku s novými alternativními produkty, nedával je do přímé souvislosti s vynucenou změnou označení produktu. (ČT24, © 2014)

Z Grafu 12 je patrný vývoj celkové produkce pomazánkového másla v ČR v průběhu 7 let.



Graf 12 Produkce pomazánkového másla v tunách
(zdroj: Fogl, © 2018)

Růst celkové produkce byl způsoben kombinací několika faktorů ovlivňujících tuto zvýšenou poptávku. Za významný faktor, který mohl ovlivnit růst produkce produktu, lze považovat rozsáhlou medializaci sporu s Komisí. V období let 2010 až 2014 byla veřejnost o probíhající kauze mediálně informována ať už prostřednictvím televize nebo článků v odborných časopisech.

6 FORMULACE PŘIPOMÍNEK A NÁVRHŮ OPATŘENÍ K PLATNÉMU LEGISLATIVNÍMU RÁMCI

V návrhové části jsou na základě poznatků získaných z analýzy vybraných judikátů formulovány připomínky k platnému legislativnímu rámci, upravujícímu volný pohyb zboží na vnitřním trhu EU s důrazem na pohyb potravinářského zboží. Pozornost je věnována nejprve oblasti primární práva (tedy samotným článkům SFEU) a rozšiřující judikatuře SDEU z této oblasti. Nejprve byly shrnuty poznatky získané z analýzy konkrétních judikátů a poté byly formulovány připomínky k právní úpravě v této oblasti. Identický postup byl aplikován na vybrané judikáty, které byly vyneseny na základě porušení aktů sekundárního práva.

Samostatně je věnována pozornost postupům upravujícím samotný mechanismus prosazování práva ve smyslu článku 258 a 260 SFEU vůči členským státům, které ve svém konečném důsledku také ovlivňují volný pohyb zboží na vnitřním trhu EU.

6.1 Právní rámec upravující volný pohyb zboží na vnitřním trhu

6.1.1 Judikáty SDEU z oblasti porušení primárního práva

Evropská komise v. Spojené království a Evropská komise v. Francie

V případě kauzy „UHT mléka“ se jednalo o zavedení opatření s rovnocenným účinkem kvantitativnímu omezení na národní úrovni s cílem ochrany národního trhu, přičemž členský stát ospravedlňoval své jednání výjimkami ze zákazu se zdůvodněním ochrany veřejného zdraví ve smyslu tehdy platného článku 36 SES. Jelikož se v případě této kauzy vzhledem k velikosti trhu jednalo o nezanedbatelnou část tehdejšího EHS, SDEU tuto argumentaci členského státu neuznal jako dostatečně odůvodněnou a pozitivní diskriminaci domácích producentů UHT mléka neumožnil. V době, kdy bylo řízení vedeno, neexistovala na unijní úrovni odpovídající harmonizační úprava pro tuto oblast, tato byla ve fázi příprav. Žalovaná strana na tento fakt poukazovala ve své obhajobě a zdůrazňovala, že právě z tohoto důvodu zavedla na svém území opatření s cílem zajistit ochranu veřejného zdraví.

Rozsudek SDEU se v případě kauzy „španělských jahod“ týkal výkladu ustanovení článku 30 SES o zákazu kvantitativních omezení obchodu a opatření s rovnocenným účinkem. Uvedený článek lze aplikovat také v případě, že členský stát nepřijal požadovaná opatření, aby odstranil překážky volnému pohybu zboží, a to i v případech, kdy se jedná o překážky kladené soukromými osobami, které nijak neparticipují na výkonu veřejné moci.

Ve spojení s článkem 5 SES, který stanovoval povinnost členských států přijmout veškerá adekvátní obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv, bylo nutné článek 30 SES interpretovat nejen jako zákaz členským státům přijmout opatření s rovnocenným účinkem kvantitativním omezením, ale současně také jako jejich povinnost přijmout opatření zabraňující jiným subjektům bariéry obchodu na jeho území vytvářet.

Obě zmíněné žaloby na porušení povinnosti byly podány na základě porušení primárního práva. V případě Evropská komise v. Spojené království se však jednalo o přijetí takového opatření s odůvodněním ve smyslu článku 36 SES, případ Komise v. Francie byl posuzován v kontextu s článkem 5 SES, a naopak zde nebyla členským státem přijata opatření, která by překážky bránící volnému pohybu zboží odstranila.

Zákaz uvádět na trh určitý výrobek s původem z jiného členského státu z důvodu taxativně uvedených v článku 36 SES (nyní 36 SFEU) patří z pohledu volného pohybu zboží k nejvíce restriktivním opatřením. Členský stát by v takovém případě musel prokázat, že přijetí takového opatření bylo nezbytné a představovalo skutečné ohrožení veřejného zdraví a současně bylo naplněno kritérium přiměřenosti, což by představovalo předložení relevantních důkazních materiálů, postavených na vědeckém základě. Současně je nutné, aby členský stát prokázal, že tohoto cíle nelze dosáhnout žádnými jinými prostředky, které představují menší omezující účinek. Obecně je v takových případech SDEU zaujímán restriktivní postoj.

Vytvořením doktríny Cassis de Dijon a zásady vzájemného uznávání principu *de minimis* dále SDEU změnil přístup k harmonizaci národních právních předpisů, čímž proces sbližování práva značně zjednodušil, urychlil a v 80. letech minulého století tak přispěl k dynamickému rozvoji vnitřního trhu zbožím. Je možné tvrdit, že v případě neexistence zásady vzájemného uznávání by se dnes vnitřní trh zbožím nadále nacházel ve fázi vytváření obsáhlých evropských harmonizačních norem pro jednotlivé typy výrobků a pro mnohé z nich by tak nebyl volný pohyb zboží na vnitřním trhu stále dovršen.

Ve vztahu k potravinářskému zboží se porušení článků primárního práva vyskytuje ojediněle, protože se v současné době jedná o oblast harmonizovanou unijními nařízeními a směrnicemi a článek 30 SFEU nelze aplikovat na odůvodnění vzniklých odchylek od harmonizovaných aktů EU. SDEU v průběhu let svým konstantním přístupem v judikatuře precizoval tuto oblast unijního práva tak, že zde členským státům nevzniká příliš velký prostor pro porušování práva.

Z výše zmíněných důvodů tak k oblasti primárního práva nenavrhuji žádná opatření.

6.1.2 Judikáty SDEU z oblasti porušení sekundárního práva

Evropská komise v. Česká republika a VSW v. TofuTown

V případě řízení Evropská komise v. Česká republika a předmětu předběžné otázky pro spor VSW v. TofuTown lze ohledně použití norem upravujících společnou organizaci zemědělského trhu pozorovat určité shodné znaky. V případě předmětu předběžné otázky se jedná o rozpor v aktuálně platném unijním nařízení (EU) č. 1308/2013 upravující normy pro uvádění zemědělských produktů na trh (nahradilo tak s výjimkou určitých ustanovení nařízení Rady (ES) č. 1237/2007). SDEU dal v rámci výkladu předběžných otázek zapravdu německému sdružení VSW, které ve sporném řízení poukázalo na fakt, že nelze označovat, následně propagovat a uvádět na trh výrobky rostlinného původu stejným způsobem jako výrobky vyrobené z mléka.

Naopak oproti české kauze, kde došlo k opomenutí příslušných orgánů aplikovat unijní nařízení do vnitrostátního právního řádu, v případě sporu o označování výrobku rostlinného původu jako „mléko“ se o tento druh nečinnosti členského státu nejedná, výše zmíněné unijní nařízení bylo německými orgány řádně aplikováno.

Na českém trhu jsou zřejmě pod vlivem dopadů sporu o „pomazánkové máslo“ sójové, mandlové, ovesné a jiné nápoje vyrobené na rostlinné bázi označovány jako „nápoje“. Většina členských států EU (15) si na základě žádosti zažádala o výjimku, která byla potvrzena rozhodnutím Komise č. 2010/791/EU ze dne 20. prosince 2010, na jehož základě mohou tyto státy označovat jako „mléko“ také kokosové nápoje, Italové, Francouzi a Španělé tak mohou dokonce označovat také mandlový nápoj. ČR si o udělení takové výjimky nepožádala. Německý výrobce TofuTown mohl s ohledem na dotčené unijní nařízení uvádět své výrobky na trh pod názvem neobsahujícím označení „mléko“.

Otázkou zůstává, zda svou nečinností výrobce nesledoval záměr vyvolat veřejnou diskuzi právě o této problematice. Tento výklad nařízení (EU) č. 1308/2013 SDEU v rámci předběžných otázek vyvolal bouřlivé reakce ze strany producentů alternativních potravin, a to nejen na území Německa. Jejich vyjádření zpochybňují smysl vydaného rozsudku SDEU, poukazují na ochranářské tendence ve prospěch producentů potravin živočišného původu oproti producentům potravin rostlinného původu. Své argumenty opírají o prokazatelný nárůst poptávky veřejnosti právě po potravinách vyráběných právě na rostlinné bázi.

Podle mého názoru však SDEU k jinému závěru dojít nemohl, posuzoval položené předběžné otázky ve vztahu k platnému unijnímu nařízení, které jednoznačně definuje vlastnosti takového výrobku, který lze označovat jako „mléko“.

6.1.3 Návrhy opatření k platnému právnímu rámci upravující volný pohyb zboží

Bylo by však vhodné v rámci aktualizace unijních nařízení upravujících tuto oblast pružněji reagovat na aktuální potřeby trhu, tak jak na to shodně poukazují výrobci alternativních potravin rostlinného původu a zajistit včasné přijetí změny odpovídajícího unijního nařízení, které by pokrývalo také oblast výroby alternativních produktů rostlinného původu.

V první řadě bude vhodné spolu s ostatními členskými státy iniciovat implementaci nového aktu ve smyslu článku 91 unijního nařízení (EU) č. 1308/2013 a zařadit tak produkty vyrobené ze sóji na příslušný seznam.

Druhou alternativu představuje článek 78 odst. 3 nařízení (EU) č. 1308/2013, který zmocňuje samotnou Komisi k přijetí odchylek za účelem uspokojení prokázaných potřeb vyplývajících z rostoucí poptávky spotřebitelů, technického pokroku nebo potřeby inovace výrobků. Až doposud však nebyl Komisí takovýto akt přijat.

Zde je namístě podotknout, že oblast potravinářství spadá do SZP a oblasti společné organizace zemědělských trhů, v jejímž rámci jsou aplikovány unijní unifikační procesy, jejichž výsledkem jsou výše popisovaná nařízení. Tato oblast představuje společný trh, a pokud by nebyla tato oblast upravována unifikačními akty, členské státy by si na národní úrovni upravovaly národní předpisy na základě svých vlastních preferencí, což by *de facto* mohlo vyústit v zavádění dílčích ochranářských opatření.

Unifikační akt zajišťuje na celém území EU existenci totožné právní úpravy, která poskytuje zainteresovaným subjektům určitý stupeň právní jistoty. Oblast upravující potravinářství je na druhou stranu svázaná celou řadou unifikačních aktů a vyvstává otázka, zda jsou skutečně potřebné a zda by konkrétní oblast mohla být upravena v rámci principu minimální harmonizace tak, aby rozdíly mezi vnitrostátními úpravami nebyly příliš velké. Druhý problém ve spojení se samotným legislativním rámcem vidím ve výkladu unijních nařízení vnitrostátními orgány tak, aby bylo zainteresovaným subjektům, v konkrétním případě výrobcům, umožněno se v nich efektivně orientovat.

6.2 Právní rámec řízení pro porušení povinnosti

Tato část práce navazuje na provedený analytický rozbor vybrané judikatury SDEU a je zaměřena charakteristiku samotného průběhu řízení o porušení povinnosti s cílem poukázat na klíčové momenty řízení a navrhnout opatření k platnému právnímu rámci upravující také samotné řízení o porušení povinnosti. Komise v rámci své činnosti v této oblasti spolu s rozhodovací činností SDEU *de facto* ovlivňují pohyb zboží na vnitřním trhu. Jak bylo nastíněno v teoretické části práce, samotné řízení o porušení povinnosti plní kromě represivní funkce také funkci preventivní.

6.2.1 Procesní znaky kauzy Evropská komise v. Spojené království a Evropská komise v. Francie

Je nutné vzít v úvahu, že v 80. letech minulého století představoval trh Spojeného království významný podíl tehdejšího vnitřního trhu. V případě kauzy „UHT mléka“ se jednalo o zavedení ochranářského opatření na významné části tehdejšího vnitřního trhu. Pokud by SDEU v té době připustil ospravedlnění opatření z důvodu ochrany veřejného zdraví, jednalo by se o významný precedens, který by zcela jistě vyvolal další vlnu zavádění recipročních opatření v ostatních členských státech. Spojené království nebylo schopno ve vztahu k článku 30 SES naplnit průkazným způsobem princip proporcionality.

V kauze „španělských jahod“ bylo použito námitky, že členský stát nepoužil náležitým způsobem unijní právo z důvodu obav z možných vnitřních nepokojů, což však nebyl schopen dostatečně odůvodnit. Navzdory snaze zbavit se odpovědnosti byla Francie odsouzena za porušení článku 30 SES, když nepřijala příslušná opatření, aby jednání jednotlivců nenarušovala volný pohyb ovoce a zeleniny. Francie tak byla shledána odpovědnou za protiprávní jednání i těch jednotlivců, kteří žádným způsobem neparticipovali na výkonu veřejné moci.

Avšak výše uvedené porušení práva EU lze také interpretovat tak, že ve skutečnosti porušení unijního práva spočívá v nedostatku účinných preventivních nebo nápravných opatření na straně členského státu. Zde je nutné zamyslet se nad důvody, proč po dobu 10 let trvání nepokojů nebyla francouzskou vládou přijata žádná účinná opatření. Jedním z důvodů mohl být fakt, že s přistoupením Španělska do EU začali francouzští zemědělci čelit ostré konkurenci španělské produkce. Francouzská vláda se také spoléhala na diskreční pravomoc Komise.

Naopak se mohla Francie odvolat na dlouhodobou nečinnost Komise v řízení pro porušení povinnosti, která by mohla být interpretována jako implicitní souhlas Komise a dovolávat se tak legitimního očekávání, že jednání státu v případě nečinnosti Komise nelze považovat za porušení závazků vyplývajících ze Smluv. Oddalováním zahájení řízení je snižována právní jistota dotčeného státu. K možnosti Francie zbavit se odpovědnosti za porušení povinnost, je nutno konstatovat, že také v tomto případě SDEU zaujal jednoznačné a přísné stanovisko.

6.2.2 Procesní znaky kauzy Evropská komise v. Česká republika

Pro ČR se nabízely dvě varianty, jak předejít porušení unijního práva. První variantu představovalo vyjednání výjimky ještě před datem účinnosti nařízení (ES) č. 1234/2007 a zápis pomazánkového másla do přílohy XV tohoto nařízení. Druhou variantu pak představovala novelizace tehdy platné vnitrostátní vyhlášky před datem platnosti unijního nařízení, výrobci by v takovém případě s náklady spojenými se změnou označení výrobku kalkulovali ve svých rozpočtech a přímý dopad na jejich ekonomiku by byl tak v konečném důsledku minimální.

Argumentace ČR oproti odůvodněnému stanovisku, konkrétně že spotřebitel jednoznačně odlišuje tento výrobek od másla a že uvedený výrobek automaticky požívá výjimky stanovené v příloze XV nařízení (ES) č. 1234/2007 aniž by bylo třeba jakéhokoli implementačního předpisu Komise, byla podle mého názoru velmi chabá. Český spotřebitel zcela jistě ano, ale v zcela jiné pozici se ocitá například zahraniční spotřebitel při nákupu výrobku na českém trhu.

V průběhu samotného řízení pro porušení povinnosti byla také ČR vznesena námitka neplatnosti dotčeného unijního nařízení, která nebyla SDEU uznána a byla SDEU navíc označena jako účelová, protože k napadení legality unijního předpisu slouží jiný typ žaloby dle článku 263 SFEU, tyto dva instituty nelze v žádném případě v rámci řízení o porušení povinnosti směšovat.

Považuji také za nutné zmínit důsledky medializace ekonomických dopadů kauzy na výrobce tradiční české speciality. Medializace v tisku a v ostatních médiích ve svém důsledku přinesla výrobcům bezplatnou reklamní kampaň. Podle mého názoru v případě žádného jiného produktu ve spojení s vynucenou změnou obchodního označení v rámci sjednocování evropského vnitřního trhu medializace nedosáhla této úrovně.

Svoji roli zde zcela jistě sehrála také míra českého patriotismu typu: nedáme si vzít tradiční český produkt a budeme jej nakupovat i po vynucené změně označení.

Na základě analýzy dopadů dotčeného judikátu byly informace v médiích prezentovány velmi zkresleným způsobem, například jako zákaz výroby pomazánkového másla EU. Současně nebylo poukazováno na skutečnosti, které vzniku samotného problému předcházely. Tomuto způsobu formulace nahrává také fakt, že je jednání o porušení povinnosti v předsoudní fázi považováno za neveřejné, informace ve fázi projednávání tedy nejsou veřejně dostupné. Komise se snaží o svých rozhodnutích o zahájení, resp. jednotlivých krocích v řízeních o porušení povinnosti veřejnost informovat pravidelně prostřednictvím tiskových zpráv, zveřejňovaných na svých webových stránkách. V tomto aspektu informování veřejnosti problém nevidím, byť se následně vnitrostátním tiskem převzatá tisková zpráva Komise stává často mediální bombou v daném členském státě, schopnou podporovat ve veřejnosti extrémní protiunijní nálady. Tyto skutečnosti pak zcela jistě vyvolávají v laické veřejnosti dojem, že EU diktuje členským státům neoprávněné požadavky a vyvolávají vlnu obecného nesouhlasu s obecnými principy fungování EU.

Jak vyplynulo z provedené analýzy ekonomických dopadů na výrobce pomazánkového másla, nejvyšší podíl nákladů představovaly náklady spojené v souvislosti s přejmenováním výrobků, konkrétně byly zmíněny náklady na pořízení nových obalů a navazující reklamní kampaň. Takové náklady však současně znamenají příjmy pro výrobce takových obalových materiálů a poskytovatele reklamy. Například pro společnost Choceňská mlékárna s.r.o., která v produkci výrobku zaujímá 60 % podíl na trhu, zajišťoval podle sdělení ředitele marketingu výrobu nových obalů český výrobce. Z hlediska makroekonomického se tento dopad kauzy jeví jako vyrovnaný, náklad pro jednu firmu představuje příjem pro jiného výrobce.

6.2.3 Předpokládaný vývoj ve věci předběžné otázky VSW v. TofuTown

Podobný průběh lze očekávat také v rámci další fáze ve věci předběžné otázky. Žalovaná strana se již ve sporném řízení opírala o fakt, že způsob, jakým spotřebitel chápe tato označení, doznal v posledních letech výrazné změny, což podložila také daty z marketingových průzkumů. V příslušné unijní legislativě by mělo dojít k definování názvů pro alternativní produkty, splňující tento požadavek. Výrobce bude však s největší pravděpodobností vyzván k provedení změny v označování výrobků, což bude představovat náklady spojené s výrobou nových obalových materiálů a další náklady spojené s propagací výrobků.

6.2.4 Návrhy opatření k platnému právnímu rámci upravující samotné řízení pro porušení povinnosti

V rámci samotného řízení je nutné poukázat na selektivní rozhodování Komise, která porušení unijního práva budou stíhána. Pravděpodobně by žádná kauza pomazánkového másla nevznikla, kdyby na problém neupozornilo Komisi Slovensko, kde bylo pomazánkové máslo prodáváno od samého počátku pod nezavádějícím obchodním názvem „maslová nátierka". Právě toto uvážení Komise je často kritizováno jako diskriminační a porušující zásadu rovnosti práva. Stát, který právo porušuje, se nemůže dovolávat principu reciprocity, tzn. skutečnosti, že jiný stát potrestán za stejné porušení práva není. Lze namítnout, že Komise nemusí vždy nutně postupovat objektivně. Jak ukázala analýza četnosti počtu podání, drtivá většina podání pochází z podnětů třetích subjektů, které představují zprávy od různých expertních skupin a v neposlední řadě od občanů a zájmových skupin.

V extrémním případě, kdy by Komise byla povinna zahájit řízení v případě veškerých přijatých návrhů na zahájení řízení o porušení povinnosti, došlo by k ohrožení objektivity a nestrannosti řízení. Komise disponuje omezenými lidskými zdroji pro podrobné přezkoumání veškerých obdržených podnětů. Povinnost zahajovat veškerá tato řízení by také pochopitelně ohrozila její efektivitu při prosazování práva EU. Komise tak musí být sama schopna stanovit priority a cíle pro zaměření své činnosti v oblasti posuzování porušování povinností členských států. Unijním právem nejsou jednoznačně vymezeny případy, ve kterých má Komise povinnost zahájit řízení, což povede vždy k více či méně nespravedlivému nastavení systému.

Nelze opomíjet ani skutečnost, že řízení pro porušení povinnosti nepředstavuje pouze čistě právní instrument k zajištění řádného a jednotného uplatňování práva EU, ale představuje současně velmi silný politický nástroj, který je Komisí využíván zejména v předsoudní fázi řízení k prosazení svých zájmů. Komise může upustit od stíhání členského státu za účelem získání podpory pro své politické cíle. Je nutné si uvědomit, že Komise primárně zastupuje zájmy EU, které mohou být v rozporu se zájmy unijních občanů.

V případě vynesení odsuzujícího rozsudku SDEU je uložena členskému státu náhrada nákladů řízení, které zatěžují státní rozpočet příslušného státu. Samotné řízení před SDEU žádným poplatkům nepodléhá, jeho činnost je financována z unijního rozpočtu. V rámci úhrady nákladů se tak jedná o provozní náklady, zejména o náklady na vyhotovení jazykových překladů. Pokud vezmeme v úvahu fakt, že každý členský stát do unijního rozpočtu přispívá,

jedná se také recipročně o náklad členského státu. V případě, že se řízení dostane do fáze udělení sankce podle článku 260 SFEU, může být zásah do majetkové sféry členského státu ještě citelnější.

Členský stát také vynakládá nemalé finanční prostředky na zastupování státu při jednotlivých fázích řízení pro porušení povinnosti. Zde by bylo namístě zamyslet se nad problematikou volby zastupování členského státu před unijními orgány. S ohledem na nízkou četnost takových řízení by bylo vhodnější přistoupit ke zmocnění pro každou konkrétní věc, tak jak je tomu například v případě Spojeného království. V každém konkrétním případě je zmocněn tým odborníků na příslušnou oblast, které se projednávané domnělé porušení práva bezprostředně dotýká. Jak bylo nastíněno v teoretické části práce, svůj význam hraje také skutečnost, zda je činnost vládního zmocněnce vykonávána jako diplomatická nebo právní služba. V případě, že je činnost vládního zmocněnce přímo podřízena konkrétnímu ministerstvu, je nutné vzít v potaz možnost ovlivnění nezávislosti vládního zmocněnce určitými polickými tlaky.

Z tohoto úhlu pohledu se jeví účinnější porušování povinnosti účinně předcházet. Jak vyplynulo z analýzy judikátu v kauze „pomazánkového másla“, docházelo i přes výzvy Komise opakovaně k opomíjení implementace unijního nařízení a také k několika pochybením v procesní fázi samotného řízení o porušení povinnosti. V případě předběžné otázky označování potravin rostlinného původu pak mělo dojít ze strany německých vnitrostátních orgánů, do jejichž kompetence oblast spadá, buď k iniciativě směřující k aktualizaci odpovídající unijní legislativy, která by dotčenou oblast pokryla, nebo k upozornění dotčeného výrobce, že způsob, jakým své produkty označuje a propaguje, není v souladu s platným unijním nařízením. V tomto případě však došlo na popud německého zájmového sdružení k zahájení sporného řízení před vnitrostátním soudem, jehož výsledkem bylo položení předběžné otázky SDEU. Tento konstatoval, že produkty rostlinného původu se neslučují s definicí „mléka“ ve smyslu platného unijního nařízení.

Dalším problematický bod představuje lhůta určená členskému státu k sjednání nápravy, protože její uplynutí představuje rozhodný okamžik pro posouzení porušení práva EU. V případě fáze řízení pro porušení povinnosti před Komisí jsou stanoveny lhůty dle uvážení samotné Komise. Pokud se řízení o porušení povinnosti dostane až do fáze řízení před SDEU, jsou již lhůty určovány v souladu s jednacím řádem SDEU. V případě, že je sjednání nápravy vadného stavu vázáno na schválení konkrétní právní normy v legislativním procesu daného členského státu, může být stanovená lhůta k sjednání nápravy neúměrná.

ZÁVĚR

Vnitřní trh EU jako prostor bez vnitřních hranic, na kterém je zajištěna svoboda pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu, představuje základní pilíř evropského integračního procesu, který již několik desetiletí přináší zúčastněným státům ekonomický prospěch a zároveň zajišťuje sblížení a politickou soudržnost evropských států. Jeho spuštění v roce 1993 předcházela dlouhá cesta v podobě postupné liberalizace jednotlivých oblastí, přičemž na jejím začátku bylo nutné zahájit proces odstraňování bariér volného pohybu zboží. Hlavní překážku tohoto složitého procesu představovala obtížná harmonizace národních legislativ členských států a tzv. neviditelné či netarifní překážky, jejichž postupná eliminace vyžadovala aktivní snahu členských států i evropských institucí včetně Soudního dvora EU.

Na základě rešerše odborné literatury byla přiblížena problematika vnitřního trhu Evropské unie, prameny práva Evropské unie upravující volný oběh zboží a v neposlední řadě také vybrané právní úpravy ve vztahu k potravinářskému zboží. Následně byl podán přehled uplatňování práva Evropské unie vůči členským zemím, mechanismus prosazování práva s důrazem na popis jednotlivých fází řízení pro porušení povinnosti podle článků 258 až 260 SFEU, které může v konečné fázi vyústit až v pokutu uvalenou na členský stát. Nastíněna byla také problematika položení předběžné otázky, která má právní základ v článku 267 SFEU.

V analytické části práce byla provedena detailní analýza statistik jednotlivých fází řízení o porušení povinnosti členského státu a předběžné otázky vydávaných Evropskou komisí a Soudním dvorem Evropské unie za období let 2012 až 2016. Z analýzy vyplynulo, že počet zahájených řízení podle článku 258 SFEU vykazoval klesající trend. Drtivá většina z celkového počtu zahájených řízení o porušení povinnosti je Komisí ukončena již v předsoudní fázi, k čemuž výrazně přispívá projekt EU Pilot, který tak představuje efektivní nástroj v procesu uplatňování práva Evropské unie vůči členským státům. Pouze malý zlomek otevřených řízení v analyzovaném období bylo postoupeno do soudní fáze řízení o porušení povinnosti. Význam samotného mechanismu předběžné otázky podtrhuje fakt, že drtivou většinu rozhodovací činnosti Soudního dvora EU představují právě judikáty v rámci předběžné otázky.

Z nepřeberného množství judikátů Soudního dvora EU, které významným způsobem přispěly k formování volného pohybu zboží na vnitřním trhu, byly pro účely zpracování diplomové práce vybrány judikáty týkající se oblasti potravinářského zboží.

Jednalo se o rozhodnutí Soudního dvora EU týkající se výkladu pojmů opatření s rovnocenným účinkem kvantitativním omezením podle článku 34 SFEU. V prvním případě byl předmětem analýzy zavedení opatření na území členského státu s odůvodněním ochrany veřejného zdraví podle článku 36 SFEU, druhý případ pak s porušením povinnosti státu zajistit fungování svobody pohybu zboží na svém území. Tato judikatura významným způsobem ovlivnila nastavení pravidel fungování volného pohybu zboží. Články 34 až 36 SFEU nepředstavují však jediné právní kritérium pro posuzování slučitelnosti vnitrostátních předpisů s pravidly vnitřního trhu.

Předmětem navazující analýzy byly judikáty Soudního dvora EU z oblasti harmonizované nařízeními sekundárního práva, konkrétně produktů, které podléhají společné organizaci zemědělských trhů. V prvním případě se jednalo judikát Evropská komise v. Česká republika, v kauze pomazánkové máslo. Předmětem řízení o porušení povinnosti se stalo opomenutí aplikace unijního nařízení do vnitrostátní právní úpravy ČR. Druhý analyzovaný případ se týkal položení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU ohledně výkladu identického unijního nařízení německým vnitrostátním soudem v souvislosti s probíhajícím sporným řízením vedeným mezi dvěma subjekty. Předmětem vedeného sporného řízení se stal způsob propagace a označování výrobků rostlinného původu, které podle judikátu Soudního dvora EU nelze označovat a následně propagovat stejným způsobem jako produkty vyrobené z mléka.

V rámci analýzy byly zhodnoceny dopady jednotlivých rozhodnutí na dotčené účastníky řízení. Zřetelné ekonomické dopady rozhodnutí na dotčené účastníky řízení byly kvantifikovány v případě kauzy pomazánkové máslo. Zde bylo konstatováno, že zejména díky medializaci kauzy lze s odstupem času hodnotit dopady na samotné výrobce označit jako pozitivní. Z aktuálního judikátu Soudního dvora EU k předběžné otázce ve vztahu ke způsobu označování a propagace produktů rostlinného původu lze dopady na účastníky řízení pouze predikovat, protože řízení o předběžné otázce bude pokračovat další fází před německým vnitrostátním soudem.

V návrhové části práce byly formulovány připomínky k platnému právnímu rámci, který upravuje volný pohyb potravinářského zboží na vnitřním trhu. V rámci návrhu opatření byly nastíněny dvě alternativy, kterými by mohlo být modifikováno platné unijní nařízení

č. (EU) č. 1308/2013 tak, aby reflektovalo nové požadavky a rostoucí poptávku v oblasti potravin vyrobených z alternativních zdrojů. Samostatně byla věnována pozornost postupům upravujícím samotné prosazování práva vůči členským státům ve smyslu článku 258 a 260 SFEU, které ve svém konečném důsledku také ovlivňují volný pohyb zboží na vnitřním trhu EU, protože samotný vývoj jednotlivých řízení a konečný judikát Soudního dvora EU představuje závazný výklad práva pro ostatní členské státy.

V rámci připomínek bylo poukázáno na široké vymezení diskreční pravomoci Komise v samotném řízení o porušení povinnosti, problematiku volby zastupování členského státu a bylo zmíněno úskalí definice lhůt určených členskému státu k nápravě vytýkaných pochybení.

Mechanismy, kterými Evropská komise k prosazování práva vůči členským státům disponuje, jsou schopny zaručit udržení celistvosti evropského právního rámce, bude však nutné nadále klást důraz především na způsob jejich uplatňování. Soudního dvůr EU díky své soudní činnosti silně ovlivňuje směřování Evropské unie a potažmo právní řády členských států. Nejčastěji k tomu využívá institutu předběžné otázky, který mu umožňuje vykládat unijní právo, přičemž jeho výklad a judikatura jsou pro členské státy závazné.

Vytváření vnitřního trhu Evropské unie představuje neustálý kontinuální proces, který nelze považovat za zcela dokončený. Vnitřní trh musí neustále reagovat na celou řadu nových podnětů, vlivů a moderních obchodních nástrojů.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

BALDWIN, Richard E a Charles WYPLOSZ, 2008. *Ekonomie evropské integrace*. Praha: Grada. 478 s. ISBN 978-80-247-1807-1.

BŘEZINA, Jan, 2011. *Tisková zpráva poslance EP Jana Březiny (KDU-ČSL)* [online]. Praha [cit. 2018-04-02]. Dostupné z: http://www.janbrezina.cz/index.php/cs/media/478-po-eufo-rii-se-pekakem-pila-studena-sprcha-evropska-komise-odmitla-zadost-o-unijni-ochranu-pro-pomazankove-maslo-a-navrch-nas-za-n-jet-zaalovala

Byznys, © 2012. *E15.cz* [online]. Praha [cit. 2018-02-10]. Dostupné z: http://zpravy.e15.cz/byznys/pravo-a-byznys/cesko-prohralo-spor-s-bruselem-o-nazev-pomazankove-maslo-1188248

Clo, © 2017. *Celní správa ČR* [online]. Praha [cit. 2018-02-10]. Dostupné z: http://www.celnisprava.cz/cz/clo/Stranky/default.aspx

ČEJKA, Petr, 2012. Potravinové právo a jeho zajímavosti. In: *Právní prostor* [online]. Praha, 12. 9. 2014 [cit. 2018-02-06]. Dostupné z: https://

www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/potravinove-pravo-a-jeho-zajimavosti

ČT24, © 2014. *Česká televize* [online]. Praha [cit. 2018-02-06]. Dostupné z: http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/1006046-prejmenovane-pomazankove-maslo-je-porad-vic-v-kurzu

ČTK, © 2014. *Hospodářské noviny* [online]. Praha [cit. 2016-04-11]. Dostupné z: http://byznys.ihned.cz/c1-61700280-jihoceska-madeta-poslechla-prikaz-bruselu-a-zmenila-nazev-pomazankoveho-masla

Evropská komise, © 2016. *Euroskop.cz* [online]. Praha [cit. 2018-02-10]. Dostupné z: https://www.euroskop.cz/109/sekce/evropska-komise/

EU Agricultural Product Quality Policy, © 2017. *European Commission* [online]. Brusel [cit. 2018-02-10]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/agriculture/quality/

EUR-Lex, 2010. Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU) C2010/083/01 In: *Úřední věstník Evropské unie* [online]. 2010, C 83/1, s. 1–388 [cit. 2018-01-18]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.CES#C_2010083CS.01004701.

European Commission, © 2017a. *Communication from the Commission — EU law: Better results through better application* [online]. Brusel [cit. 2018-01-26]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/publications/communication-commission-eu-law-better-results-through-better-application_en

European Commission, © 2017b. *Monitoring the application of European Union law 2016 Annual Report 2016* [online]. Brusel [cit. 2018-02-10]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en

Evropská komise, 2010. *Volný pohyb zboží-EU Law and Publications*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie. 26 s. ISBN 978-92-79-13473-9. Dostupné z: https://publications.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/a5396a42-cbc8-4cd9-8b12-b769140091cd

Factsheet, © 2017. *EurActiv.cz* [online]. Praha [cit. 2018-02-10]. Dostupné z: http://euractiv.cz/factsheet/zemedelstvi/spolecna-zemedelska-politika-od-seminek-az-ke-sklizni-po-roce-2020/

FOGL, Jan, 2018. Interview s manažerem marketingu Choceňské mlékárny s.r.o. Choceň. 25. 3. 2018.

Choceňská mlékárna, © 2015. Výroční zpráva společnosti za rok 2014 [online]. Choceň [cit. 2018-02-10]. Dostupné z: https://or.justice.cz/ias/ui/vypis-sl-firma?subjektId=100692

ISAP-Informační systém pro aproximaci práva, © 2011. *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2010* [online]. Praha [cit. 2018-02-10]. Dostupné z: https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2010.pdf

ISAP-Informační systém pro aproximaci práva, © 2015. *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2014* [online]. Praha [cit. 2018-02-10]. Dostupné z: https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2014.pdf

ISAP-Informační systém pro aproximaci práva, © 2016. *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2015* [online]. Praha [cit. 2018-02-10]. Dostupné z: https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2015.pdf

ISAP-Informační systém pro aproximaci práva, © 2017. *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2016* [online]. Praha [cit. 2018-02-10]. Dostupné z: https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2016.pdf

JANS, Jan H. a Hans H. B. VEDDER, 2012. *European Enviromental Law after Lisbon*. 4. vyd. Groningen: European Law Publishing. 560 s. ISBN 978-90-89521-06-4.

JIRKOVÁ, Pavla, 2013. Činnost vládního zmocněnce pro zastupování ČR před SD EU a jeho vyjádření [online]. Praha [cit. 2018-02-10]. SVOČ. Karlova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: http://svoc.prf.cuni.cz/sources/6/19/291.pdf

KARZEL, Daniel, 2006. *Evropský soudní dvůr: Praktický průvodce*. 1. vyd. Praha: ASPI. 492 s. ISBN 80-7357-201-X.

KILBEY, Ian, 2010. The interpretation of article 260 TFEU (ex. 228 EC). In: *European law review*. No 3, 370-386. ISSN 0307-5400

KOPÁČEK, Jiří, 2011a. Názor předsedy Českomoravského svazu mlékárenského. In: *Potravinářská revue* [online]. Praha: Agral, 4(7) [cit. 2018-04.02]. ISSN 1801-9102. Dostupné z: http://agral.cz/LinkClick.aspx?fileticket=0qdjp3G8KYg%3d&tabid=730&language=cs-CZ

KOPÁČEK, Jiří, 2011b. Pomazánkové máslo – jedinečný český výrobek. Zvítězí ve sporu, který s ním vede Evropské unie? In: *Potravinářská revue* [online]. Praha: Agral, 2(7) [cit. 2018-04-04]. ISSN 1801-9102. Dostupné z: http://agral.cz/LinkClick.aspx?fileticket=ZmpkWWcz8Ks%3d&tabid=730&language=cs-CZ

KUČEROVÁ, Irah, 2010. *Hospodářské politiky v kontextu vývoje Evropské unie.* Praha: Karolinum. 367 s. ISBN 978-80-246-1628-5.

MATĚJKOVÁ, Hana. *Harmonizace vs. unifikace práva – skutečnost a perspektiva*. Brno, 2016. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Katedra mezinárodního a evropského práva. Vedoucí diplomové práce: JUDr. David Sehnálek, Ph.D. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/391664/pravf.../Diplomova_prace_-_Eva_Matejkova_-_final.pdf

MCDONALD, Frank a Stephen DEARDEN, 1999. *European economic integration.* 3rd ed. Harlow: Longman. 438 s. ISBN 0-582-30917-4.

POMAHAČ, Richard, 2003. *Evropské právo (stručný přehled).* Praha: Karolinum. 203 s. ISBN 80-246-0576-7.

Potraviny, © 2018. *MZe* [online]. Praha [cit. 2018-01-26]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/mze/potraviny/znacky-kvality-potravin/zarucene-tradicni-speciality/

Právní předpisy, © 2013. *MZe* [online]. Praha [cit. 2018-02-10]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/mze/legislativa/pravni-predpisy-mze/novinky-v-legislative/_prezentace_cz_mze_legislativa_pravni-predpisy-mze_novinky-v-legislative_nove-pravni-predpisy-platne-od-rijna-a.html

SDEU, 1983. Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. února 1983. In: *Curia* [online]. Curia, © 2018 [cit. 2018-02-19]. Dostupné z: http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=91456&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=218307

SDEU, 1997. Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. prosince 1997. In: *Curia* [online]. Curia, © 2018 [cit. 2018-02-19]. Dostupné z: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=43536&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=216813

SDEU, © 2010. *Vaše otázky týkající se Soudního dvora* [online]. Lucemburk: Úřad pro publikace. Doi:10.2862/35070 [cit. 2018-02-10]. Dostupné z: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-05/questionscjue_cs.pdf

SDEU, 2012. Rozsudek Soudního dvora ze dne ze dne 18. října. 2012. In: *Curia* [online]. Curia, © 2012 [cit. 2018-02-19]. Dostupné z: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=128654&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=217970

SDEU, 2017. Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. června 2017. In: *Curia* [online]. Curia, © 2017 [cit. 2018-02-19]. Dostupné z: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=191704&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=218080

SDEU, © 2017. *Výroční zpráva 2016 Soudní činnost* [online]. Lucemburk [cit. 2018-02-10]. Dostupné z: https:// https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/

Ondrej HAMUĽÁK a Václav STEHLÍK, 2011. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví.* Praha: Leges. 176 s. ISBN 978-80-87212-93-6.

STEHLÍK, Václav, Ondrej HAMUĽÁK a Michal PETR, 2011. *Praktikum práva Evropské unie: vnitřní trh: teoretické základy, judikatura, praktické příklady.* Praha: Leges. 284 s. ISBN 978-80-87576-09-0.

SVOBODA, Pavel, 2003. *Liberalizace obchodu zboží v právu Evropské unie.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck. 238 s. ISBN 80-7179-815-0.

SVOBODA, Pavel, 2013. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck. 412 s. ISBN 978-80-7400-488-9.

SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka a Helena PALDUSOVÁ, 2010. *Lisabonská smlouva, komentář*. 1. vyd. 1344 s. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-339-4.

ŠLOSARČÍK, Ivo, 2010. *Politický a právní rámec evropské integrace: (včetně změn podle Lisabonské smlouvy)*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer. 452 s. ISBN 978-80-7357-471-0.

TICHÝ, Luboš et al., 2011. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck. 902 s. ISBN 978-80-7400-333-2.

TICHÝ, Luboš et al., 2014. *Evropské právo*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck. 800 s. ISBN 978-80-7400-546-6.

Tisková zpráva, © 2010. *MZe* [online]. Praha [cit. 2018-02-10]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/mze/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/x2010_cesko-si-stoji-za-tradicnim-pomazankovym.html

TofuTown [online], © 2017. Wiesbaum [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: http://tofutown.com/pdf/Cheese_judgement_ECJ_EN_long.pdf

TOMÁŠEK, Michal a Vladimír TÝČ et al., 2013. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges. 496 s. ISBN 978-80-87576-53-3.

TÝČ, Vladimír, 2010. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. vyd. Praha: Leges. 304 s. ISBN 978-80-87212-60-8.

URBAN, Luděk, 2018. Vnitřní trh: Historie vnitřního trhu. In: *Euroskop* [online]. Praha [cit. 2018-02-10]. Dostupné z: https://www.euroskop.cz/8732/sekce/historie-vnitrniho-trhu/

WEISS, Friedl a Clemens CAUPA, 2014. *European Union Internal Market Law*. Cambridge: Cambridge University Press. 500 s. ISBN 978-1-107-63600-2.

ZEMÁNEK, Jiří et al., 2012. *Tvorba a implementace práva EU z pohledu vnitrostátního*. 1. vyd. Praha: Metropolitní univerzita Praha. 302 s. ISBN 978-80-86855-81-3.

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

ČR	Česká republika
EHS	Evropské hospodářské společenství
ES	Evropské společenství
ESVO	Evropské společenství volného obchodu
EU	Evropská unie
HDP	Hrubý domácí produkt
CHOP	Chráněné označení původu
CHZO	Chráněná zeměpisná oblast
MZe ČR	Ministerstvo zemědělství České republiky
ORUC	Opatření s rovnocenným účinkem clům
ORUKO	Opatření s rovnocenným účinkem kvantitativním omezením
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SES	Smlouva o Evropském společenství
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SZP	Společná zemědělská politika
UHT	Ultra Heat Treated
ZTS	Zaručená tradiční specialita

SEZNAM GRAFŮ A TABULEK

Graf 1 Vývoj počtu podání Komisi 2012-2016 50
Graf 2 Počet podání Komisi k 31. 12. 2016 podle typu..... 51
Graf 3 Počet otevřených řízení v EU Pilot 2012-2016 52
Graf 4 Počet řízení EU Pilot k 31. 12. 2016 podle typu 53
Graf 5 Průměrná doba odezvy členských států v roce 2016 54
Graf 6 Počet otevřených podání o porušení povinnosti 2012-2016..... 55
Graf 7 Počet otevřených případů porušení povinnosti k 31. 12. 2016 55
Graf 8 Počet otevřených řízení k 31. 12. 2016 podle typu 56
Graf 9 Povaha řízení SDEU v roce 2016 57
Graf 10 Vývoj počtu řízení o porušení povinnosti 2012-2016 57
Graf 11 Vývoj počtu řízení o předběžné otázce 2012-2016 58
Graf 12 Produkce pomazánkového másla v tunách 79

Tab. 1 Vývoj počtu otevřených podání Komisi 51
Tab. 2 Vývoj počtu otevřených podání v EU Pilot 53