

Postavení a účinky mezinárodních smluv v unijním právním systému se zaměřením na povahu práva WTO

Radek Fröhlich *

1. Úvod

Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti výkladu povahy mezinárodních smluv v systému evropského práva je poměrně kontroverzní, přesto ji však lze označit za ustálenou. Mezinárodní smlouvy přijaté EU jsou považovány za integrální součást unijního práva. Pro jejich aplikaci však platí odlišné zásady, než jaké jsou obvyklé pro ostatní prameny práva EU. Právě povaze těchto odlišností, jejich příčinám a zhodnocení jejich opodstatněnosti je věnována tato práce.

2. K pravomoci EU uzavírat mezinárodní smlouvy

Evropská unie je subjektem mezinárodního práva disponujícím způsobností uzavírat v rámci svých pravomocí mezinárodní smlouvy. Mezinárodněprávní subjektivita EU po přijetí Lisabonské smlouvy nově výslovně vyplývá z čl. 47 Smlouvy o Evropské unii (dále jen SEU),¹ který tak *pro futuro* odstraňuje řadu právních problémů a navazuje na již existující praxi unijních orgánů.²

Za kompetenční normu umožňující EU uzavírat mezinárodní smlouvy je někdy mylně označován čl. 216

Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen SFEU).³ Pravdou však je, že toto ustanovení představuje pouze pokus o sumarizaci dosavadní judikatury a nikterak se nepodílí na samotném přenosu pravomocí z členských států na Evropskou unii.⁴ Tyto pravomoci byly přeneseny konkrétními ustanoveními Smluv v rámci dílčích politik Unie.

Způsoblost uzavírat mezinárodní smlouvy může být stanovena **explicitně**, kdy dané oprávnění vyplývá výslovně ze Smluv,⁵ či **implicitně**, kdy je možnost uzavírat mezinárodní smlouvy vyvozena z existence vnitřní pravomoci Unie. Soudní dvůr zde poměrně záhy odhalil, že vnitřní a vnější pravomoci od sebe nelze zcela oddělit, neboť se vzájemně doplňují a v podstatě představují dvě strany téže mince.⁶ Ve své judikatuře Soudní dvůr dokonce připustil, že vnější pravomoci mohou za určitých podmínek překročit dosavadní rozsah vnitřních pravomocí.⁷

³ ŠTURMA, Pavel. K úpravě mezinárodních smluv uzavíraných mezinárodními organizacemi. *Právní rozhledy*. 2011(19), 697.

⁴ Viz i bod 183 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008.

⁵ Jedná se především o výlučnou pravomoc Unie (čl. 3 odst. 2 SFEU), vnější obchodní vztahy (čl. 207 odst. 2 SFEU), dohody o přidružení (čl. 217 SFEU), účelnou spolupráci Unie s jinými mezinárodními organizacemi (čl. 220 SFEU) a některé další případy (viz např. čl. 186 SFEU, čl. 191 odst. 4 SFEU, čl. 211 SFEU, čl. 212 odst. 3 SFEU).

⁶ Viz TÝČ, V. Postavení mezinárodních smluv v právu ES (EU) a jejich aplikace v členských státech. S. 1223.

⁷ Viz body 124–128 posudku Soudního dvora ze dne 7. února 2006 ve věci *Pravomoci Společenství uzavřít novou Luganskou úmluvu o soudní příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí v občanských a obchodních věcech* (1/03, Sb. rozh., s. I-01145).

* Mgr. Radek Fröhlich, interní doktorand Katedry mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

¹ Čl. 47 SEU: „Unie má právní subjektivitu.“

² Srovnej k tomu TÝČ, Vladimír. Postavení mezinárodních smluv v právu ES (EU) a jejich aplikace v členských státech. In *Dny veřejného práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. S. 1236–1240.

3. Postavení mezinárodních smluv v unijním pořádku

Stěžejním ustanovením naznačujícím pozici mezinárodních smluv v rámci unijního pořádku je čl. 216 odst. 2 SFEU, který stanoví:

„Dohody uzavřené Uníí jsou závazné pro orgány Unie i pro členské státy.“

Z tohoto ustanovení je vyvozováno, že **mezinárodní smlouvy přijaté EU jsou součástí unijního právního řádu a v hierarchii právních norem se řadí nad právo sekundární.**⁸ Mezinárodní smlouvy totiž dle výše citovaného ustanovení zavazují všechny orgány Unie, a to i v rámci jejich legislativních pravomocí. Na druhou stranu však mají **nižší právní sílu než právo primární**, neboť – jak vyplývá z čl. 48 SEU – Unie sama o sobě nedisponuje pravomocí změnit Smlouvy, a nemůže tedy ani uzavřít mezinárodní smlouvu, která by primárnímu právu odporovala nebo je měnila.⁹ V pojetí evropských a mezinárodních norem (ovšem i mezi jednotlivými mezinárodními normami navzájem) však existují značné disproporce, které se v následujících pasážích pokusím přiblížit.

4. Právní účinky mezinárodních smluv

Možnost přezkumu platnosti sekundárních právních norem s ohledem na jejich soulad s mezinárodními smlouvami by v právním společenství měla vyplývat již ze samotného faktu, že mezinárodní smlouvy jsou součástí evropského práva¹⁰ a mají vyšší právní sílu než právo sekundární.

Právě skutečnost, že se pohybujeme v rámci jednoho hierarchicky uspořádaného právního systému, má za následek, že nelze hovořit o pouhé aplikační přednosti, nýbrž o nadřazenosti právních norem mající vliv na platnost aktů nižší právní síly.¹¹ Jinými slovy – je

⁸ Např. bod 33 rozsudku Soudního dvora ze dne 1. dubna 2004, *Bellio F.lli* (C-286/02, Rec., s. I-3465), bod 52 rozsudku Soudního dvora ze dne 10. září 1996, *Komise v. Německo* (C-61/94, Rec., s. I-3989), bod 35 rozsudku Soudního dvora ze dne 10. ledna 2006, *International Air Transport Association a další* (C-344/04, Sb. rozh. s. I-403).

⁹ Obdobně viz SCHMALENBACH, Kirsten. AEUV Art. 216. Vertragsschlusskompetenz. In Calliess/Ruffert, EUV/AEUV. 4. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2011. Rn. 50.

¹⁰ Např. bod 39 rozsudku Soudního dvora ze dne 25. února 2010, *Brita* (C-386/08, Sb. rozh., s. I-01289), bod 5 rozsudku Soudního dvora ze dne 30. dubna 1974, *Haegeman* (181/73, Rec., s. 449), bod 101 rozsudku Soudního dvora ze dne 22. ledna 1997, *Opel Austria* (T-115/94, Rec., s. II-00039).

¹¹ Obdobně BOBEK, Michal; BŘÍZA, Petr; KOMÁREK, Jan. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. V Praze: C. H. Beck, 2011. S. 12. TÝČ, Vladimír; SEHNÁLEK, David;

v rozporu s principy právního státu (resp. právního společenství), prohlásit mezinárodní smlouvy za součást unijního pořádku a zároveň rezignovat na snahu o bezrozpornost právního řádu.

Svou pravomoc rozhodovat o otázkách platnosti aktů Unie s ohledem na jejich rozpor s mezinárodními smlouvami¹² Soudní dvůr výslovně deklaroval v rozsudku *International Fruit Company*:

„Ve smyslu článku 177 Smlouvy o EHS může být platnost aktů přijatých institucemi přezkoumána i s ohledem na ustanovení mezinárodního práva, pokud tato ustanovení zavazují společenství a jsou schopná přiznat občanům práva, kterých se mohou dovolávat před vnitrostátními soudy.“¹³

5. Přezkum platnosti unijních aktů s ohledem na jejich rozpor s mezinárodními smlouvami

K přezkumu platnosti právních aktů dochází především v rámci řízení o neplatnosti dle čl. 263 SFEU.¹⁴ Toto ustanovení vymezuje čtyři základní důvody neplatnosti:

1. nedostatek příslušnosti,
2. porušení podstatných formálních náležitostí,
3. porušení Smluv nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejich provádění,
4. zneužití pravomoci.

Ačkoliv se jedná o výčet taxativní, jednotlivá kritéria se překrývají a třetí kategorie je fakticky způsobilá pojmut všechny myslitelné důvody neplatnosti, které by v právu EU mohly být relevantní. Představuje tak jakousi generální klausuli, která se použije tehdy, když ostatní důvody nebudou připadat v úvahu.¹⁵

CHARVÁT, Radim. *Vybrané otázky působení práva EU ve sféře českého právního řádu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. S. 50 a s. 96-97.

¹² Pravomoc vykládat mezinárodní smlouvy uzavřené Uníí přitom Soudní dvůr odvozuje z ustanovení čl. 267 písm. b) SFEU, kdy takovéto dohody podřazuje pod pojem *výklad aktů přijatých orgány Unie*. Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 30. září 1987, *Demirel* (12/86, Rec., s. 03719, bod 7); nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 16. června 1998, *Racke* (C-162/96, Rec., s. I-03655, bod 41).

¹³ Výrok rozsudku Soudního dvora ze dne 12. prosince 1972, *International Fruit Company* (21-24/72, Rec., s. 1219).

¹⁴ Za zmínku stojí ovšem i řízení o předběžné otázce či řízení o neaplikovatelnosti. V rámci těchto řízení však daný akt nemůže být prohlášen za neplatný a může mu být přiznána pouze neaplikovatelnost. V další části se proto jimi nebudu blíže zabývat.

¹⁵ Obdobně viz PETR, Michal. Přezkum platnosti pramenů komunitárního práva z hlediska jednotlivce. *Právní rozhledy*. 7/2006, s. 238. SVOBODA, Pavel. Rozpor s mezinárodními

Právě na tento důvod neplatnosti zaměřím svoji pozornost, neboť dle mého názoru zahrnuje i kritérium souladu unijních aktů s mezinárodní smlouvou přijatou EU.¹⁶ Jako důvodu neplatnosti je totiž dle judikatury Soudního dvora možné se dovolávat nejen porušení konkrétních ustanovení Smluv, na nichž je napadený akt založen, ale i jiných zejména pak úvodních ustanovení.¹⁷

Nerespektování mezinárodní smlouvy je tak možno zároveň považovat za porušení čl. 216 odst. 2 SFEU, a lze se jej proto dovolávat jako důvodu neplatnosti unijních aktů odporujících mezinárodní smlouvě.

V úvahu připadá taktéž podřazení mezinárodních smluv pod pojem *právní předpisy týkající se provádění Smluv*. Uzavření mezinárodní smlouvy lze považovat za výkon pravomocí Unie, a tedy i faktickou realizaci Smluv.¹⁸

6. Podmínky, za nichž může být unijní akt prohlášen za neplatný

Ne každé porušení mezinárodní smlouvy však může mít za následek neplatnost právního aktu Unie. Z judikatury Soudního dvora lze vyvodit následující podmínky:

- mezinárodní akt je závazný pro Unii¹⁹,
- porušení je dostatečně zjevné²⁰
- a dotčená mezinárodní norma je přímo účinná²¹.

právem jako důvod neplatnosti komunitárních aktů. *Právní rozhledy*. 23/2006, s. 856.

¹⁶ Obdobně viz PETR, op. cit., s. 240. Opačný názor viz SVOBODA, op. cit., s. 858.

¹⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. června 1958, *Hauts Fourneaux*, (8/57, s. 251–252).

¹⁸ Srovnej výklad Soudního dvora k čl. 267 odst. 1 písm. b) SFEU, kde Soudní dvůr pod pojem *akty přijaté orgány Unie* zahrnuje právě i mezinárodní smlouvy. Viz pozn. 12.

¹⁹ Body 50 až 53 rozsudku Soudního dvora ze dne 21. prosince 2011, *Air Transport Association of America* (C-366/10, dosud nepublikováno), bod 44 rozsudku Soudního dvora ze dne 3. června 2008, *Intertanko a další*, (C-308/06, Sb. rozh. s. I-4057), a dále výše uvedený rozsudek *International Fruit Company* (bod. 7).

²⁰ Viz výše uvedeného rozsudku Soudního dvora ze dne 21. prosince 2011, *Air Transport Association of America* (bod 110) a *Racke* (bod 52).

²¹ Výše uvedené rozsudky *International Fruit Company* (bod. 8), *Dior* (body 44–45) a bod 114 rozsudku Soudního dvora ze dne 3. února 2005, *Chiquita Brands* (T-19/01, Sb. rozh. s. II-315).

6.1 Závaznost pro Unii

Dle judikatury Soudního dvora se nemusí jednat o mezinárodní smlouvu uzavřenou přímo Unií.²² Závaznost mezinárodněprávního aktu pro Unii může vyplývat i ze skutečnosti, že jde o smlouvu, která byla uzavřena všemi členskými státy a spadá do pravomoci Unie.²³

6.2 Zjevnost porušení

Toto kritérium vykládá Soudní dvůr následovně: „z důvodu složitosti dotčených pravidel a neurčitosti některých pojmů, na něž tato pravidla odkazují, musí soudní přezkum, zvláště v řízení o předběžné otázce týkající se posouzení platnosti, zůstat nutně omezen na to, zda se Rada při přijímání nařízení o pozastavení platnosti dopustila zjevně nesprávného posouzení, pokud jde o podmínky použití těchto pravidel.“²⁴

Pavel Svoboda považuje tuto judikaturu za velmi velkorysou vůči Radě.²⁵ Na druhou stranu však požadavek zjevnosti porušení napomáhá k zachování institucionální rovnováhy mezi orgány Unie. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že především v oblastech vyžadujících komplexní posouzení, nemůže soud Unie v rámci přezkumu takového oprávnění nahradit posouzení zákonodárce Unie posouzením svým, nýbrž se musí omezit na přezkum toho, zda toto posouzení není stiženo zjevnými vadami nebo zneužitím pravomoci nebo zda zákonodárce zjevně nepřekročil meze své zákonodárné pravomoci.²⁶

Drobná porušení ustanovení mezinárodní smlouvy bude navíc zpravidla možno odstranit cestou konformního výkladu, a není tak třeba vydávat se hned cestou prohlášení neplatnosti unijního aktu. Povinnost vykládat unijní právo v co možná největší shodě s mezinárodně právními závazky lze považovat za etablovanou zásadu evropského práva, která byla judikaturou Soudního dvora mnohokrát potvrzena.²⁷

²² Obdobně viz ATHEN, Marco. „Hinterm Horizont geht's weiter!": Einbeziehung des Luftverkehrs in den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2012, č. 9. S. 338.

²³ Takto byla soudním dvorem vyvozena závaznost smlouvy GATT. Viz body 10–18 výše uvedeného rozsudku *International Fruit Company*.

²⁴ Bod 52 výše uvedeného rozsudku *Racke*.

²⁵ SVOBODA, op. cit., s. 857.

²⁶ Bod 69 rozsudku Soudního dvora pro veřejnou službu ze dne 11. července 2007, *Dieter Wils v. Evropský parlament* (F-105/05, Sb. 2006, s. I-01145), bod 5 výše uvedeného rozsudku *Racke* a dále rozsudky ze dne 17. ledna 1985, *Piraiiki-Patraiki a další v. Komise* (11/82, Rec., s. 207, bod 40) a ze dne 25. října 2001, *Itálie v. Rada* (C-120/99, Rec., s. I-7997, body 44 a 45).

²⁷ Viz rozsudky Soudního dvora ze dne 16. června 1998, *Hermès* (C-53/96, Rec., s. I-3606, body 28); ze dne 14. prosince

6.3 Přímý účinek

Kritérium přímého účinku vnímám jako nejkontroverznější. Považujeme-li mezinárodní smlouvy za součást unijního řádu a přiznáváme-li jim určité místo v hierarchii právních norem, říkáme tím současně, že normy nižší právní síly s nimi musí být v souladu.

Hledisko, zda daná právní norma poskytuje jednotlivcům právo dovolávat se jí přímo před vnitrostátními soudy,²⁸ zde není určující. Účelem řízení o neplatnosti norem není pouze a jen zajištění práv jednotlivce,²⁹ ale zároveň je jím naplňován i obecný zájem. Tímto obecným zájmem je jakási péče o právní řád, úsilí o jeho bezrozpornost, zvyšování právní jistoty vyjasňováním vztahu jednotlivých norem a v neposlední řadě podrobení orgánů veřejné moci kontrole, co se týče legality jejich aktů.

Právě plnění těchto klíčových úkolů patří mezi imanentní znaky demokratického právního státu, jehož ekvivalent na evropské úrovni představuje princip právního společenství. Naopak odepření plné právní závaznosti některým pramenům unijního práva, a vytváření tak skupiny norem druhé kategorie, je s tímto principem v rozporu. Mezinárodní smlouvy bez přímého účinku v tomto pojetí nabývají charakter *soft law* a lze k nim přihlížet pouze v rámci výkladu. Ovšem ani maximální úsilí o konformní výklad nemůže zabránit přímé kolizi.

7. Dohody WTO a jejich postavení v unijním právním řádu

Výše uvedené skutečnosti jenom podtrhuje judikatura Soudního dvora v oblasti účinků práva Světové obchodní organizace (dále jen WTO). Soudní dvůr dlouhodobě zdůrazňuje, že je zcela ponecháno na vůli smluvních stran, jaké účinky přisoudí zamýšlené mezinárodní smlouvě ve vnitrostátních právních řádech. Až v případě, zůstane-li otázka vnitrostátních účinků mezi-

2000, *Dior a další* (C-300/98 a C-392/98, Rec., s. I-11307, bod 47); ze dne 7. června 2007, *Řízení Letového Provozu* (C-335/05, Sb. rozh. s. I-4307, bod 16), ze dne 10. září 1996, *Komise v. Německo* (C-61/94, Rec., s. I-3989, bod 52); ze dne 1. dubna 2004, *Bellio F.lli* (C-286/02, Rec., s. I-3465, bod 33); ze dne 12. ledna 2006, *Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht* (C-311/04, Sb. rozh. s. I-609, bod 25) a ze dne 8. března 2007, *Thomson* (C-447/05, Sb. rozh. s. I-2049, bod 30). V podstatě se jedná o ekvivalent nepřímého účinku unijního práva.

²⁸ SIMAN, Michael; SLAŠŤAN, Miroslav. Primárne právo Európskej únie. 3. vyd. Bratislava: EUROIURIS, 2010. S. 165.

²⁹ To vyplývá i z okruhu subjektů oprávněných řízení o neplatnosti iniciovat. Jednotlivec přitom patří mezi neprivilégované žalobce. Viz např. TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. S. 375.

národní smlouvy neupravena, je na příslušných vnitrostátních (resp. unijních) soudech, aby tuto otázku rozhodly.³⁰ Vycházet je přitom třeba z účelu a povahy smlouvy jako celku, ale také povahy jednotlivých ustanovení, zda jsou dostatečně jasná, přesná a nepodmíněná (tj. zda jsou fakticky způsobilá přímé aplikace).³¹

Dle závěrů konstantní judikatury Soudního dvora však právě s ohledem na povahu a strukturu dohod WTO nelze v zásadě právu WTO přiznat přímý účinek a tyto normy tak nemohou být uplatněny jako kritéria přezkumu platnosti unijních aktů.³² Bez ohledu na to, zda se neplatnosti dovolává jednotlivec, členský stát nebo orgán unie.³³

Soudní dvůr zde vychází ze zvláštní povahy práva WTO, které je dle preambule dohody o zřízení Světové obchodní organizace založeno *na zásadě reciprocity a vzájemných výhodách*.³⁴ Zdůrazňuje přitom, že porušení povinností z dohod WTO nevyvolává vznik obecné mezinárodně právní odpovědnosti, nýbrž je podřízeno specifickému režimu řešení sporů upravenému v Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů (viz příloha 2 Smlouvy o zřízení WTO).³⁵

Hlavní argument Soudního dvora tak spočívá v tom, že v rámci řízení o řešení sporů je ponechán široký prostor pro vyjednávání smluvních stran. Přiznání přímého účinku právu WTO by však dle Soudního dvora tento systém narušilo a mělo by za následek zhoršení vyjednávací pozice EU oproti jejím obchodním partnerům.³⁶ Narušena by byla i institucionální rovnováha Unie, která by byla vychýlena ve prospěch Soudního dvora na úkor Evropské komise a Rady, jejichž prostor pro jednání by byl podstatně omezen.

Z výše uvedeného pravidla, že dohody WTO nelze použít jako kritéria přezkumu legality právních aktů EU, připouští Soudní dvůr dvě výjimky:

³⁰ Viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 23. listopadu 1999, *Portugalsko v. Rada* (C-149/96, Rec., s. I-8395, bod 34) a ze dne 26. října 1982, *Kupferberg* (104/81, Rec., s. 3641, bod 17).

³¹ Srovnej bod 14 výše uvedeného rozsudku *Demirel*.

³² Viz bod 39 rozsudku Soudního dvora ze dne 1. března 2005, *Léon Van Parys NV* a tam uvedená judikatura (C-377/02, Sb. rozh., s. I-01465).

³³ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 1994, *Německo v. Rada* (C 280/93, Rec., s. I-4973, body 103 až 112).

³⁴ Viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 191/1995 Sb., o sjednání Dohody o zřízení Světové obchodní organizace (WTO).

³⁵ Srovnej KRAJEWSKI, Markus. *Wirtschaftsvölkerrecht*, 2., neu bearbeitete Auflage, C. F. Müller Verlag, 2009. Rn. 273.

³⁶ Soudní dvůr v této souvislosti zmiňuje, že nejvýznamnější obchodní partneři Unie nepovažují ustanovení dohod WTO za normy, vzhledem k nimž jejich soudní orgány kontrolují legalitu pravidel vnitrostátního práva. Viz bod 119 rozsudku Soudního dvora ze dne 9. září 2008, *FIAMM a další* (C-120/06 P a C-121/06 P, Sb. rozh., s. I-06513).

- Unie dotčeným aktem zamýšlela vykonat zvláštní povinnost, kterou na sebe převzala v rámci WTO,³⁷ nebo
- akt Unie výslovně odkazuje na konkrétní ustanovení dohod WTO.³⁸

Právě v případě těchto tzv. *transformačních aktů* přísluší Soudnímu dvoru posoudit jejich legalitu s ohledem na jejich soulad s pravidly WTO.³⁹ Obě výjimky jsou však Soudním dvorem vykládány poměrně restriktivně.⁴⁰ Stejně tak ani orgány Unie v odůvodnění svých aktů nijak okázale neodkazují na dohody WTO, přičemž svou roli zde bezesporu hraje snaha uchovat si co největší manévrovací prostor pro případná jednání.

Judikatura Soudního dvora kromě výše uvedených výjimek zavádí i dvě *změkčení* zásady nemožnosti dovolávat se práva WTO. Tato změkčení však vyvolávají spíše jen další pochybnosti, než aby celou záležitost více osvětlovala.

Předně se jedná o zásadu, že **jak akty Unie, tak vnitrostátní opatření musí být vykládány v souladu s právem WTO.**⁴¹ Jak ale ve svém stanovisku popisujícím judikaturu Soudního dvora dodává generální advokát Miguel Poiares Maduro, „*tato povinnost však nesmí ohrozit možnost orgánů v případě sporu vyjednávat s partnery z WTO. ... Povinnost konformního výkladu lze totiž dodržovat pouze v rámci toho, co je ještě možné. Orgány tak mohou v případě přijetí či zachování aktu, který je zcela zřetelně v rozporu s právem WTO, dát při hledání řešení přednost jednání.*“⁴²

Další *změkčení* pak představuje pravidlo, že **dohody WTO mohou sloužit jako podklad pro odsouzení členského státu pro nesplnění povinnosti.** I tato možnost vyvolává značné pochybnosti, neboť nasvědčuje používání dvojího metru ve prospěch orgánů Unie. Tyto pochybnosti ostatně nerozptyluje ve svém stanovisku ani M. P. Maduro, který shledává, že: „*Neexistence aktů Společenství v rozporu s právem WTO je projevem vůle orgánů se jím řídit. Členský stát se pak nemůže*

jednostranně vyhýbat povinnostem, které z něj vyplývají. Jeho odsouzení navíc orgánům nijak nebrání v budoucnu nepoužít pravidlo WTO, o němž by se odsouzení opíralo, za cenu řešení prostřednictvím jednání.“⁴³

8. Zhodnocení judikatury Soudního dvora

Judikatura Soudního dvora týkající se účinků mezinárodních smluv v systému unijního práva je nekonsistentní, rozporuplná a zasluhující kritiku. Zdá se být tažena spíše ekonomickými či politickými vlivy, než právní dogmatikou.⁴⁴

Soudní dvůr až příliš akcentuje přímý účinek mezinárodních smluv, s nímž fakticky spojuje její právní závaznost v unijním právním řádu. Pomíjí přitom, že mezinárodní smlouvy zavazují předně subjekty mezinárodního práva (především tedy státy a mezinárodní organizace), které jsou bez ohledu na přímý účinek mezinárodní smlouvou vázány. Otázku přímého účinku mezinárodních smluv tak nelze zaměňovat s otázkou její právní závaznosti.

Je pravdou, že mezinárodní smlouva má přímý účinek pouze tehdy, pokud se členské státy samy rozhodly jí tento účinek přiznat (resp. pokud jí ho dobrovolně propůjčí).⁴⁵ Stejně tak je pravdou, že z průběhu vyjednávání ani z následné praxe členských států nelze dospět k závěru, že by společnou vůlí smluvních států bylo přiznat dohodám WTO přímý účinek.⁴⁶ K řádnému plnění závazků z mezinárodních smluv však není nezbytně nutné, aby daná smlouva disponovala přímým účinkem,⁴⁷ nýbrž je možné volit i jiné (vůči vnitrostátnímu právu často mírnější) prostředky.⁴⁸

⁴³ Stanovisko generálního advokáta Madura, op. cit., b. 40.

⁴⁴ Obdobně BOBEK, M.; BŘÍZA, P.; KOMÁREK, J., op. cit., s. 109. Viz i body 78–79 stanoviska generálního advokáta Dámasa Ruiz-Jaraba Colomera 23. ledna 2007 ve věci *Merck*, C-431/05 (projednávané Soudním dvorem). Na obranu Soudního dvora se naopak staví prof. Piet Eeckhout, dle něhož je zmíněná otázka spíše politickou a ryze právní řešení dle jeho názoru neexistuje (viz EECKHOUT, Piet. *External relations of the European Union: legal and constitutional foundations*. Oxford: Oxford University Press, 2005. S. 305.).

⁴⁵ Viz KRAJEWSKI, op. cit., Rn. 291.

⁴⁶ Srovnej rozhodnutí Rady ze dne 22. prosince 1994 o uzavření dohod jménem Evropského společenství s ohledem na oblasti, které jsou v jeho pravomoci, v rámci Uruguayského kola mnohostranných jednání, *Úř. věst. L 336, 23.12.1994, s. I–2*. Viz i PAUKNEROVÁ, Monika. *Právo Světové obchodní organizace, právo ES a vnitrostátní právo*. *Evropské právo*. 9/2002, s. 1 an.

⁴⁷ Viz bod 18 výše uvedeného rozsudku *Kupferberg*. Obdobně SCHMALENBACH, op. cit. Rn. 35.

⁴⁸ Jak upozorňuje prof. Eeckhout, ani přímý účinek mezinárodních smluv není zárukou plného dodržování mezinárodních závazků ve vnitrostátním právním řádu. K porušení může dojít i v případech, které nebudou nikdy řešeny soudně, nebo

³⁷ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 7. května 1991, *Nakajima v. Rada* (C-69/89, Rec., s. I-2069, bod 31).

³⁸ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 22. června 1989, *Fediol v. Komise* (70/87, Rec., s. 1781, body 19 až 22).

³⁹ Obdobně SCHMALENBACH, op. cit. Rn. 30.

⁴⁰ Viz rozsudky Soudu prvního stupně ze dne 14. prosince 2005, *FIAMM a FIAMM Technologies v. Rada a Komise* (T-69/00, Sb. rozh. s. II-5393, body 116, 121, 122, 125 až 137) a *Fedon & Figli a další v. Rada a Komise* (T-135/01, body 109, 114, 115, 118 až 130). Obdobně viz STEINBACH, Armin. *Zur Rechtswirkung von WTO-Streitbeilegungsentscheidungen in der Gemeinschaftsrechtsordnung: zugleich Anmerkung zum EuGH-Urteil Léon van Parys*. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*. 2005, č. 11. S. 333–335.

⁴¹ Viz pozn. 27.

⁴² Bod 39 stanoviska generálního advokáta Madura ze dne 20. února 2008 ve věci *FIAMM a další*, C-120/06 P a C-121/06 P (projednávané Soudním dvorem).

Z případné neexistence přímého účinku mezinárodní smlouvy tak v žádném případě nevyplývá, že by dotčená smlouva Unii nezavazovala. Naopak Unie nese plnou mezinárodněprávní odpovědnost za to, že závazky plynoucí z jí uzavřené mezinárodní smlouvy budou plněny v dobré víře.⁴⁹

Za nepřilíš přesvědčivý považují i argument, že ustanovení dohod WTO nelze použít jako referenčního kritéria přezkumu legality právních aktů z důvodu jejich nejednoznačnosti či přílišné obecnosti. Tento argument ztrácí na relevanci především vzhledem k rozhodnutím Orgánu pro řešení sporů, jehož akty vyjasňují sporná ustanovení. Výklad Orgánu pro řešení sporů tak poskytuje členským státům poměrně jasnou informaci o tom, co ještě lze (resp. již nelze) považovat za plnění smlouvy v dobré víře.

S ohledem na výše uvedené je třeba odmítnout i argumentaci generálního advokáta Madura,⁵⁰ že orgány EU disponují volbou, zda budou respektovat právo WTO, nebo zda jej vědomě poruší za účelem hledání řešení formou jednání.⁵¹ Takovéto jednání orgánu Unie nelze zcela jistě považovat za plnění smlouvy v dobré víře.⁵² Spíše lze hovořit o zneužití dominantního postavení na globálním trhu, které je motivováno snahou vytěžit z dosavadní pozice EU co nejvíce. Existence jednotného vnitřního trhu totiž poskytuje poměrně výhodnou vyjednávací pozici,⁵³ o kterou Evropská unie neohodlá přijít, ani ji jakkoliv ohrozit přiznáním přímého účinku dohodám WTO.

Výše naznačená argumentace M. P. Madura by tak mohla být oprávněnou pouze tehdy, pokud bychom normy WTO považovali za *soft law* – za pouhá doporučení či nezávazné deklarace.⁵⁴ V opačném případě však nelze EU ani její jednotlivé orgány zbavit povinnosti tyto normy respektovat a snaha o vyloučení vlivu těchto norem na legalitu unijních aktů představuje porušení principu právního společenství.

Z právního hlediska na tom nic nemění ani narušení vzájemnosti a případný vznik asymetrie mezi EU a jejími obchodními partnery. Ačkoliv právě tato obava hraje v judikatuře Soudního dvora zřejmě nejvýznamnější roli, jedná se o argument spíše politicko-ekonomický,

vnitrostátní soud porušení mezinárodního závazku vůbec nerozpozná (viz EECKHOUT, op. cit., s. 306.).

⁴⁹ Viz čl. 26 a čl. 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z 23. května 1969 (č. 15/1988 Sb.).

⁵⁰ Viz pozn. 42.

⁵¹ Srovnej EECKHOUT, op. cit., s. 304.

⁵² Stanovisko generálního advokáta Colomera, op. cit., b. 84–85.

⁵³ Viz KRAJEWSKI, op. cit., Rn. 274.

⁵⁴ K tomuto pojetí se výslovně hlásí např. soudce Soudního dvora Koen Lenaerts. Viz Koen Lenaerts and Tim Corthaut in *Of Birds and Hedges: the Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law*, *European Law Review* 31(3), 2006. S. 299–301.

pro který lze jen stěží nalézt právní ospravedlnění.⁵⁵ Pouhé narušení vzájemnosti nemá z mezinárodněprávního hlediska vliv na právní závaznost mezinárodní normy a neopravňuje smluvní stranu k popření již existujících mezinárodněprávních závazků.⁵⁶

I kdybychom však přijali tezi o nezávaznosti práva WTO, nevyřešíme tím problematiku vztahu unijního práva a běžných mezinárodních smluv uzavřených Uní. Zde dle mého názoru zůstává podmínka přímého účinku nadále neodůvodněnou (resp. až příliš široce uplatňovanou⁵⁷). Soudní dvůr především dostatečně nezohledňuje rozdíly mezi vnitrostátními právními řádmi na jedné straně a unijním právním řádem na straně druhé. Nebere v potaz, že orgány Unie svými právními akty zavazují nejen jednotlivce, ale i členské státy. Jak jednotlivci, tak členské státy se proto mohou v případě pochybností dovolávat neplatnosti unijního aktu. Jejich faktické i procesní postavení se však diametrálně liší.

Uplatnění těchto odlišných kritérií se nicméně jeví být naprosto logickým a nezbytným. Tato diferenciacie nachází své opodstatnění i ve vztahu k dovolatelnosti mezinárodní smlouvy jako důvodu neplatnosti unijního aktu. Mezinárodní smlouvy uzavřené Uní totiž bezprostředně zavazují i jednotlivé členské státy.⁵⁸

Závaznost mezinárodní smlouvy pro členské státy vyplývá ze skutečnosti, že mezinárodní smlouva se okamžikem svého vstupu v platnost stává integrální součástí unijního pořádku.⁵⁹ Ustanovení mezinárodní smlouvy tak nabývají charakter unijního práva⁶⁰ a jako takové musí být členskými státy plněny v souladu se zásadou loajální spolupráce.⁶¹ Na bedrech členských států tak zpravidla leží faktická realizace mezinárodní smlouvy a odpovídají Unii za její řádné provádění.

Určité privilegované postavení členských států se tak zdá být zcela legitimní. Naopak jakékoliv logické odůvodnění postrádá požadavek přímého účinku mezinárodní smlouvy v případě, kdy se neplatnosti rozpor-

⁵⁵ Srovnej bod 102 stanoviska generálního advokáta Alber ze dne 15. května 2003 ve věci Biret C-94/02 P (projednávané Soudním dvorem).

⁵⁶ Výjimku z tohoto pravidla představuje toliko podstatné porušení mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 60 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z 23. května 1969 (č. 15/1988 Sb.).

⁵⁷ Relevantní může být pouze tehdy, dovolává-li se mezinárodní smlouvy jednotlivce.

⁵⁸ Čl. 216 odst. 2 SFEU.

⁵⁹ Viz TÝČ, V.; SEHNÁLEK, D.; CHARVÁT, R. *Vybrané otázky působení práva EU ve sféře českého právního řádu*. S. 148–149. Obdobně SCHMALENBACH, op. cit. Rn. 26. Viz i bod 13 výše cit. rozsudku *Kupferberg*.

⁶⁰ Mezinárodní smlouva tak má duální charakter, na jedné straně mezinárodně právně zavazuje Unii jako subjekt mezinárodního práva a na druhé straně jsou její ustanovení vnitroujné závazná pro členské státy. K duálnímu charakteru mezinárodní smlouvy srovnej bod 181 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008.

⁶¹ Čl. 4 odst. 3 SEU.

ného unijního aktu dovolává jeden z privilegovaných žalobců (tzn. členský stát, Evropský parlament, Rada nebo Komise).⁶²

Lze mít důvodně za to, že pokud by těmto privilegovaným žalobcům bylo přiznáno právo dovolávat se před Soudním dvorem neplatnosti aktů Unie pro jejich rozpor s platnou a závaznou mezinárodní smlouvou, **nelze tuto skutečnost považovat za narušení institucionální rovnováhy, nýbrž naopak za prostředek k jejímu zachování, a to jak ve směru horizontálním (mezi orgány Unie), tak ve směru vertikálním (mezi EU a členskými státy).**⁶³

9. Závěr

Prvořadým cílem entity, jež sdílí hodnoty demokratického právního státu, by mělo být zajistit bezrozporný právní řád zavazující nejen jednotlivce, ale i orgány veřejné moci, které mohou být následně podrobeny kontrole, zda se pohybují v mezích vytyčených právním řádem. V Evropské unii lze však tuto kontrolu vykonávat pouze ve vztahu k některým prvkům unijního pořádku. Jako referenční kritérium přezkumu unijních aktů ne-

⁶² Čl. 263 odst. 2 SFEU.

⁶³ Srovnej k tomu rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 1991, *Evropský parlament proti Radě Evropských společenství* (70/88, Rec., s. I-04529) kde i přes neexistenci výslovné opory v tehdejšímu článku 173 Smlouvy o EHS Soudní dvůr přiznal Evropskému parlamentu aktivní legitimaci k podání žaloby na neplatnost, a to z důvodu zachování institucionální rovnováhy mezi orgány Unie.

mohou být použity mezinárodní smlouvy, které nejsou nadány přímým účinkem.

Judikatura Soudního dvora, která na jedné straně začleňuje mezinárodní smlouvy do hierarchie norem unijního právního řádu a na straně druhé omezuje jejich vliv na platnost norem nižší právní síly, tak působí schizofrenně a vyvolává oprávněné pochybnosti. Takovéto omezení právních účinků závazné právní normy může být jen stěží plně odůvodněno právními argumenty a jeho původ lze spatřovat v protekcionistické snaze o ochranu vnitřního trhu a v úsilí o zachování politické volnosti orgánů Unie.

Summary

This paper deals with the position of international agreements concluded by the European Union in the European legal system. It puts emphasis on specifics of this source of law in the legal order of the Union. The attention is focused mainly on the possibility of applying provisions of international treaties as criteria for review of EU legal acts in the annulment proceedings. The paper presents the crucial case-law of the Court of Justice of the European Union in this area and attempts to assess its justness. The author concludes that the case-law of the Court of Justice unduly emphasizes the direct effect of international treaties and does not take into account whether the actions for annulment are brought by private individuals or by Member States.