



V Bruselu dne 19.7.2018
COM(2018) 547 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Ochrana investic v rámci EU

I. Úvod

Podpora a ochrana investic v EU

Jednotný trh Evropské unie je jedinečné místo pro investiční příležitosti. Hlavním cílem *investičního plánu pro Evropu*¹ je vytvořit předvídatelnější, stabilnější a jasnější právní prostředí pro podporu investic. V rámci takto zaměřené práce bylo v *akčním plánu unie kapitálových trhů („CMU“)*² a v jeho *hodnocení v polovině období*³ zdůrazněno, že pro větší podporu investic v Evropské unii je zásadně důležité stabilní podnikatelské prostředí. Komise je odhodlána zachovávat a zlepšovat předvídatelné, stabilní a jasné právní prostředí i účinné vymáhání práv investorů. Cílem tohoto sdělení je poskytnout přehled o stávajících pravidlech EU v oblasti přeshraničních investic v EU.

Právo EU, tak jak se v průběhu desetiletí postupně vyvíjelo, poskytuje investorům vysokou úroveň ochrany, i když ne vždy mohou vyřešit všechny problémy, s nimiž se investoři při svých aktivitách mohou setkat. Právo EU bylo základem pro vznik jednotného trhu jako místa, kde mají investoři svobodu zakládat podniky, investovat do společností, dovážet a vyvážet zboží a poskytovat služby přes hranice i těžit z rovného a nediskriminačního zacházení v přeshraničním kontextu. Základem každé investice je volný pohyb kapitálu, přičemž Smlouva zakazuje taková opatření, která bezdůvodně brání přeshraničnímu pohybu kapitálu a přeshraničním platbám nebo od nich odrazují.

Současně právo EU umožňuje, aby byly trhy regulovány za účelem ochrany oprávněných veřejných zájmů, jako je veřejná bezpečnost, veřejné zdraví, sociální práva, ochrana spotřebitelů nebo ochrana životního prostředí, což může mít důsledky také pro investice. Veřejné orgány EU a členských států mají povinnost a odpovědnost jednak chránit investice, jednak regulovat trhy. Proto mohou EU a členské státy oprávněně přijímat opatření na ochranu těchto zájmů, což může mít negativní dopad na investice. Avšak mohou tak činit pouze za určitých okolností, za určitých podmínek a v souladu s právem EU.

Přeshraniční investoři v EU se mohou dovolávat přímo použitelných práv EU, která mají přednost před vnitrostátními právními předpisy. Zvláštní roli a odpovědnost při ochraně investic mají vnitrostátní soudy. V rámci řízení o předběžné otázce⁴ musí vnitrostátní soudy společně se Soudním dvorem EU („SDEU“ nebo „Soudní dvůr“) zajistit zcela nezávisle plné uplatňování práva EU a soudní ochrany práv jednotlivců ve všech členských státech. Dále jsou v EU chráněna práva přeshraničních investorů také prostřednictvím řady veřejných mechanismů, jejichž cílem je zabránit případům porušování předpisů a řešit obtíže, s nimiž se

¹https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan_cs

² COM(2015) 468 final.

³ COM(2017) 292 final.

⁴ Článek 267 SFEU.

mohou investoři setkat při jednání s vnitrostátními orgány.

V posledních desetiletích podporovaly vlády přeshraniční investice uzavíráním dvoustranných dohod o investicích. Tyto dvoustranné dohody o investicích obvykle zahrnují právo na národní zacházení a na nejvýhodnější národní zacházení, na spravedlivé a rovné zacházení, na ochranu proti vyvlastnění a na volný převod finančních prostředků. Investoři mohou nárokovat porušení těchto ustanovení před rozhodčími soudy v rámci rozhodčího řízení mezi investorem a státem. Podobná ustanovení lze nalézt ve Smlouvě o energetické chartě, mnohostranné dohodě o investicích iniciované EU s cílem stimulovat investice do odvětví energetiky⁵. EU se pustila do zásadní reformy těchto dohod v souvislosti s vnějšími vztahy EU.

Některé země, s nimiž členské státy EU v minulosti uzavřely dvoustranné dohody o investicích, vstoupily od té doby do EU. V důsledku přistoupení se hmotněprávní pravidla dvoustranných dohod o investicích uplatňovaných mezi členskými státy („dvoustranné dohody o investicích v rámci EU“) stala paralelním smluvním systémem překrývajícím se s pravidly jednotného trhu, což brání plnému uplatňování práva EU. Je tomu tak například tehdy, kdy jsou dvoustranné dohody o investicích v rámci EU vykládány tak, že vytvářejí základ pro poskytnutí protiprávní státní podpory v rozporu s rovnými podmínkami jednotného trhu.

Dvoustranné dohody o investicích v rámci EU udělují práva pouze investorům z jednoho ze dvou dotčených členských států, což je v rozporu se zásadou nediskriminace investorů EU v rámci jednotného trhu podle práva EU. Kromě toho dvoustranné dohody o investicích v rámci EU odnímají vnitrostátním soudním orgánům pravomoc řešit spory týkající se vnitrostátních opatření a zahrnující právo EU, protože zakládají alternativní systém řešení sporů. Tyto spory svěřují soukromým rozhodcům, kteří nemohou uplatňovat právo EU správně, když neproběhne nezbytný soudní dialog se Soudním dvorem.

Z těchto důvodů zastává Evropská komise důsledně názor, že dvoustranné dohody o investicích v rámci EU nejsou slučitelné s právem Unie. Komise zaslala formou svých odůvodněných stanovisek z 23. září 2016 formální žádost Rakousku, Nizozemsku, Rumunsku, Slovensku a Švédsku, aby své dvoustranné dohody o investicích v rámci EU vypověděly.

V nedávném rozhodnutí o předběžné otázce týkajícím se věci Achmea⁶ Soudní dvůr potvrdil, že ustanovení o rozhodčím řízení mezi investorem a státem ve dvoustranných dohodách o investicích v rámci EU jsou protiprávní.

Po rozhodnutí ve věci Achmea zintenzivnila Komise svůj dialog se všemi členskými státy a

⁵ Smlouva o energetické chartě byla podepsána EU, jejími členskými státy a řadou třetích zemí.

⁶ Věc Achmea, C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158, body 56 a 58.

vyzvala je, aby přijaly opatření k vypovězení dvoustranných dohod o investicích v rámci EU vzhledem k jejich nesporné neslučitelnosti s právem EU. Komise bude vývoj v tomto ohledu nadále sledovat a v případě nutnosti může rozhodnout, že se uchýlí k řízením o porušení Smlouvy.

V důsledku rozhodnutí ve věci *Achmea* může dojít k tomu, že protiprávnost rozhodčích řízení mezi investorem a státem v rámci EU vyvolá dojem, že právo EU neposkytuje odpovídající hmotněprávní a procesněprávní ochranné prostředky pro investory v rámci EU. Právní systém EU však přeshraniční investory na jednotném trhu chrání, přičemž zajišťuje, aby byly řádně brány v úvahu i další oprávněné zájmy. Když investoři vykonávají jednu ze základních svobod, využívají ochranu, kterou jim poskytují: i) pravidla Smlouvy, která tyto svobody zakotvují; ii) Listina základních práv Evropské unie („listina“); iii) obecné zásady práva Unie a iv) rozsáhlé odvětvové právní předpisy, které zahrnují oblasti, jako jsou finanční služby, doprava, energetika, telekomunikace, veřejné zakázky, odborná kvalifikace, duševní vlastnictví nebo obchodní právo⁷.

I když toto sdělení není vyčerpávající, připomíná nejpodstatnější hmotněprávní a procesněprávní normy v právu EU pro posuzování přeshraničních investic v EU. Ukazuje, že právo EU chrání všechny formy přeshraničních investic v EU po celou dobu jejich životního cyklu. Připomíná povinnost členských států zajistit, aby vnitrostátní opatření, jež případně přijmou na ochranu oprávněných veřejných zájmů, tyto investice nepřiměřeně neomezovala. Upozorňuje investory na práva EU, na něž se mohou odvolat před správními orgány a soudy.

Rozhodnutí ve věci Achmea a jeho důsledky

V rozhodnutí ve věci *Achmea* Soudní dvůr rozhodl, že ustanovení o rozhodčím řízení mezi investorem a státem uvedená ve dvoustranných dohodách o investicích v rámci EU narušují systém právních opravných prostředků stanovených ve Smlouvách EU, a ohrožují tak autonomii, účelnost, přednost a přímý účinek práva Unie a zásadu vzájemné důvěry mezi členskými státy. Použití těchto ustanovení narušuje řízení o předběžné otázce podle článku 267 SFEU a není slučitelné se zásadou loajální spolupráce. Znamená to, že všechna ustanovení o rozhodčím řízení mezi investorem a státem ve dvoustranných dohodách o investicích v rámci EU jsou nepoužitelná a že každý rozhodčí soud ustavený na základě těchto ustanovení postrádá příslušnost v důsledku neexistence platné rozhodčí dohody. Proto mají vnitrostátní soudy povinnost zrušit všechny rozhodčí nálezy vynesené na tomto základě a zamítnout jejich vymáhání. Členské státy, které jsou v jakémkoli postavení účastníky probíhajících sporů, musí z rozsudku ve věci *Achmea* rovněž vyvodit všechny nezbytné důsledky. Navíc jsou podle zásady právní jistoty povinny formálně vypovědět své dvoustranné dohody o investicích v rámci EU.

⁷ V tomto sdělení jsou sice uvedeny některé příklady čerpající z odvětvových právních předpisů, ale podrobná analýza těchto právních předpisů by šla daleko nad jeho rámec.

Rozsudek ve věci Achmea má rovněž význam pro mechanismus rozhodčích řízení mezi investorem a státem zakotvený v článku 26 Smlouvy o energetické chartě, pokud jde o vztahy v rámci EU. Pokud je toto ustanovení vykládáno správně, neumožňuje použít ustanovení o rozhodčím řízení mezi investorem a státem mezi investory z jednoho členského státu EU a jiného členského státu EU. S ohledem na přednost unijního práva je toto ustanovení, je-li vykládáno jako ustanovení, jež je platné v rámci EU, neslučitelné s primárním právem EU, a tedy je nepoužitelné. Odůvodnění Soudního dvora ve věci Achmea se stejně tak vztahuje na uplatňování tohoto ustanovení v rámci EU, které podobně jako ustanovení dvoustranných dohod o investicích v rámci EU otevírá možnost předložení těchto sporů orgánu, který není součástí soudního systému EU. Skutečnost, že EU je rovněž účastníkem Smlouvy o energetické chartě, nemá na tento závěr vliv: účast EU v této smlouvě pouze vytvořila práva a povinnosti mezi EU a třetími zeměmi a neovlivnila vztahy mezi členskými státy EU.

Působnost tohoto sdělení

Toto sdělení se zaměřuje na investice v rámci EU, a netýká se tedy investic prováděných investory z EU v třetích zemích ani na investice prováděné investory z třetích zemí v EU⁸. Pravidla Smlouvy o volném pohybu se vztahují na situace s přeshraničním prvkem nebo na situace, kdy je přeshraniční pohyb alespoň možný⁹. Některé směrnice a nařízení EU, které upřesňují a dále rozvíjejí základní svobody, se však mohou vztahovat také na čistě vnitrounijní situace, takže z nich těží všichni investoři včetně těch vnitrostátních. Toto sdělení se zaměřuje na ochranu investorů proti vnitrostátním opatřením, a nikoli proti opatřením přijatým institucemi a orgány EU.

Základní svobody a většina souvisejícího sekundárního práva EU se vztahují v podstatě také na Island, Lichtenštejnsko a Norsko prostřednictvím dohody o Evropském hospodářském prostoru („dohoda o EHP“), která tvoří součást práva EU¹⁰. Jednotný trh tedy v zásadě

⁸ Smlouva chrání rovněž pohyby kapitálu do třetích zemí a z třetích zemí. Podle čl. 64 odst. 3 SFEU však může Rada jednomyslně přijmout opatření, která představují krok zpět v oblasti liberalizace pohybu kapitálu do třetích zemí a z nich. Kromě toho dne 14. září 2017 navrhla Komise v souvislosti se společnou obchodní politikou evropský rámec pro prověřování přímých zahraničních investic z třetích zemí členskými státy z důvodu bezpečnosti nebo veřejného pořádku: návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví rámec pro prověřování přímých zahraničních investic do Evropské unie, COM(2017) 487 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=COM:2017:487:FIN>

⁹ Věc Block, C-67/08, ECLI:EU:C:2009:92, bod 21; věc Berlington Hungary, C-98/15, ECLI:EU:C:2015:386, bod 28; spojené věci Libert, C-197/11 a C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, bod 34; spojené věci Blanco Pérez a Chao Gómez, C-570/07 a C-571/07, ECLI:EU:C:2010:300, bod 40; spojené věci Deliège, C-51/96 a C-191/97, ECLI:EU:C:2000:199, bod 58.

¹⁰ Soudní dvůr EU upřesnil, že s ohledem na cíl dohody o EHP, totiž vykládat a uplatňovat stejným způsobem její ustanovení, která jsou v podstatě totožná s ustanoveními právních předpisů EU, platí základní svobody v případech ochrany investic obdobně pro investice mezi EU a výše uvedenými státy ESVO. Viz věc Pepic, C-476/10, ECLI:EU:C:2011:422, body 33–35, a věc Établissements Rimbaud, C-72/09, ECLI:EU:C:2010:645, body 20–22.

zahrnuje i tyto tři země¹¹.

II. Právo EU chrání všechny přeshraniční investice po celou dobu jejich životního cyklu

Investice na jednotném trhu mohou mít mnoho podob, což odráží mnohostrannou ekonomickou realitu. Právo EU zahrnuje a chrání všechny formy investic. Každá hospodářská činnost totiž spadá do oblasti působnosti nejméně jedné základní svobody¹² a základní svobody platí i v případě, že účelem této činnosti není vytvářet zisk¹³.

Na rozdíl od mezinárodního investičního práva se právo EU snaží nepoužívat výrazy „investice“ a „investor“ v souvislosti s jednotným trhem a hospodářské subjekty obvykle nazývá „státními příslušníky“ (fyzickými osobami nebo společnostmi)¹⁴ nebo „rezidenty“ či „nerezidenty“.

Právo EU zejména zahrnuje a chrání investice, jež předpokládají pohyby kapitálu a usazování. Tyto výrazy označují:

- úkony investování do společností a nabývání a zřizování společností,
- právo nabývat, užívat nebo zcizovat nemovitý majetek,
- odkup akcií a dluhopisů obchodovaných a kotovaných na burze cenných papírů,
- přijetí dividend a úroku,
- komerční poskytování úvěrů (včetně spotřebitelských úvěrů),
- nabývání podílových jednotek investičního fondu, hypoteční úvěry, odkazy a půjčky atd.¹⁵ a
- nabývání patentů, ochranných známek a jiných práv duševního vlastnictví¹⁶.

Právo EU chrání přístup na trh, působení na trhu a odchod z trhu.

i) Přístup na trh

Vytvoření nové hospodářské činnosti je chráněno zejména svobodami na trhu EU. Ty zahrnují: právo investorů převádět kapitál do jiných členských států (článek 63 SFEU), včetně finančního a fyzického kapitálu (jako jsou stroje a vybavení, závody nebo jiné výrobní prostředky), a právo usazovat se v jiných členských státech, zřizovat zastoupení, pobočky

¹¹ Věc Ospelt, C-452/01, ECLI:EU:C:2003:493, bod 29.

¹² Věc Fidium-Finanz, C-452/04, ECLI:EU:C:2006:631, bod 32.

¹³ Věc Jundt, C-281/06, ECLI:EU:C:2007:816, bod 33.

¹⁴ Každá právnická osoba založená podle obchodního práva platného v členském státě je právnickou osobou podle článku 54 SFEU, a požívá tedy základní svobody stanovené ve Smlouvě (viz například věc Egiom, C-6/16, ECLI:EU:C:2017:641, body 48–49).

¹⁵ Je ustálenou judikaturou, že směrnice 88/361/EHS, společně s nomenklaturou tvořící její přílohu, může být použita k definování pohybu kapitálu, viz věc Komise v. Francie, C-483/99, ECLI:EU:C:2002:327 bod 36; spojené věci Van Putten, C-578/10 až C-580/10, ECLI:EU:C:2012:246, body 28 až 36.

¹⁶ Věc Pfeiffer, C-255/97, ECLI:EU:C:1999:240.

nebo dceřiné společnosti (článek 49 SFEU)¹⁷. Sekundární právo stanoví limity pro režimy povolení, které mohou uložit členské státy¹⁸, a zakazuje požadavky některého druhu¹⁹.

„Usazování“ znamená zejména zahájení a výkon podnikatelské činnosti s cílem stabilně a průběžně se účastnit hospodářského života členského státu jiného, než je stát původu.²⁰

Pro investory, kteří chtějí investovat v EU přes hranice, je přístup k veřejným zakázkám důležitým prvkem evropského investičního ekosystému, kde jsou poskytovány rovné příležitosti přístupu na trh. Některé druhy nabídek podléhají harmonizovaným pravidlům pro veřejné zakázky²¹. Kromě toho právo EU stanoví, že veřejné koncese a veřejné zakázky přeshraničního zájmu musí být udělovány prostřednictvím otevřeného a nediskriminačního řízení na základě objektivních, nediskriminačních a přiměřených kritérií²².

Příklad 1 – Prostředky pro výkon účinné hospodářské soutěže pro nové účastníky na trhu z jiných členských států

Věc Caixa Bank – C-442/02

Francie zakázala bankám nabízet odměnu na běžných účtech. Soudní dvůr konstatoval, že tento zákaz představuje pro společnosti z jiných členských států než Francie vážnou překážku ovlivňující jejich účinný přístup na francouzský trh. Tento zákaz ztížil úvěrovým institucím, které jsou dceřinými společnostmi zahraničních společností, získat kapitál od veřejnosti, neboť je zbavil možnosti účinněji soutěžit s úvěrovými institucemi tradičně zavedenými na domácím trhu.

I když zákaz odměny na běžných účtech sledoval oprávněný veřejný zájem, jako je podporování střednědobých a dlouhodobých úspor, šel nad rámec toho, co bylo nezbytné pro dosažení tohoto cíle. Soudní dvůr tedy shledal, že tento zákaz porušuje svobodu usazování.

¹⁷ Investice do společnosti může mít formu kontroly (přímá investice) nebo může být provedena za účelem zisku bez úmyslu kontrolovat nebo ovlivňovat rozhodování (portfoliová investice).

¹⁸ Viz například články 5–13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. L 376, 27.12.2006, s. 36) („směrnice o službách“).

¹⁹ Například podle článku 14 směrnice o službách jsou zakázány ekonomické prověrky.

²⁰ Věc Factortame, C-221/89, ECLI:EU:C:1991:320 bod 20.

²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 65); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES (Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 243); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí (Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 1); směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (Úř. věst. L 395, 30.12.1989, s. 33) ve znění pozdějších změn.

²² Věc Parking Brixen, C-458/03, ECLI:EU:C:2005:605, bod 72; věc Centro Europa 7, C-380/05, ECLI:EU:C:2008:59, bod 120; spojené věci Promoimpresa, C-458/14 a C-67/15, ECLI:EU:C:2016:558, body 64–65.

ii) Působení na trhu

Když investoři z EU začnou provozovat podnikatelskou činnost v jiném členském státě nebo provádět jiný druh investic, vztahuje se na ně i nadále právo EU podle výkladu Soudního dvora Evropské unie. Obecně je chráněn proti opatřením veřejných orgánů, jež by zbavila investory možnosti nakládat se svým majetkem nebo jež by omezila podnikatelskou činnost, kterou vykonávají, a to i v případě, že jsou tato opatření stejnou mírou uplatňována i na vnitrostátní hospodářské subjekty²³.

Investoři mají svobodnou možnost založit si společnost v členském státě podle svého výběru a zřídit si vedlejší provozovnu v jiném členském státě bez ohledu na to, kde má být vykonávána hlavní nebo veškerá podnikatelská činnost²⁴. Členské státy musí uznávat společnosti platně vytvořené podle zákona jiného členského státu, zejména pokud jde o způsobilost společnosti k právním úkonům před soudem²⁵.

Jestliže se evropská společnost chce přemístit a přeměnit na společnost upravenou právem jiného členského státu, může využít svobody usazování. V tomto směru nesmí členský stát původu ukládat na přemístění a přeměnu žádná omezení s výjimkou naléhavých důvodů obecného zájmu, a děje-li se tak přiměřeným způsobem.²⁶ Například povinná likvidace společnosti ve státě původu jako podmínka jejího přesunu do jiného členského státu je nepřiměřená, a tudíž v rozporu s právem EU.²⁷ Členské státy mohou podvodům bránit nebo je trestat v souladu s právem EU. Avšak skutečnost, že je sídlo společnosti nebo její skutečné ústředí zřízeno v jiném členském státě za účelem využití příznivějších právních předpisů, sama o sobě zneužití nepředstavuje.²⁸

Komise nedávno navrhla rámec umožňující společnostem snadné působení na jednotném trhu, a to včetně situací, kdy se rozrůstají a restrukturalizují přes hranice, aby se přizpůsobily měnícím se tržním podmínkám²⁹. Tato iniciativa zahrnuje společné postupy EU pro přeshraniční přeměny a rozdělení a aktualizuje stávající pravidla pro přeshraniční fúze. V souladu s judikaturou vytváří silné prostředky na ochranu legitimních práv a zájmů zaměstnanců, akcionářů a věřitelů a k tomu, aby se zabránilo využívání těchto postupů k vytváření umělých struktur, jejichž cílem je zejména získat neoprávněné daňové výhody.

²³ Spojené věci SEGRO, C-52/16 a C-113/16, ECLI:EU:C:2018:157, body 65; věc Komise v. Maďarsko, C-179/14, ECLI:EU:C:2016:108.

²⁴ Věc Centros, C-212/97, ECLI:EU:C:1999:126; věc Inspire Art, C-167/01, ECLI:EU:C:2003:512, bod 105.

²⁵ Věc Überseering, C-208/00, ECLI:EU:C:2002:632, bod 9.

²⁶ Věc Cartesio, C-210/06, ECLI:EU:C:2008:723, bod 113.

²⁷ Věc Polbud, C-106/16, ECLI:EU:C:2017:804, bod 65.

²⁸ Věc Polbud, C-106/16, ECLI:EU:C:2017:804, bod 62.

²⁹ Viz návrh Komise týkající se směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice (EU) 2017/1132, pokud jde o přeshraniční přeměny, fúze a rozdělení: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=COM%3A2018%3A241%3AFIN>

Společnost EU, která chce poskytovat služby dočasně, místo aby se usadila v jiném členském státě, je oprávněna pořídit si v hostitelském členském státě potřebnou infrastrukturu³⁰. Členský stát nemůže podmínit poskytování služeb na svém území dodržováním všech podmínek požadovaných pro usazení, neboť by tím pozbyla účinku svoboda poskytování služeb³¹. Platí to například pro odborné kvalifikace³², sociální dávky pro zaměstnance³³, provozní licence³⁴, komplexní povinnosti poskytovatelů služeb podávat zprávy³⁵ nebo komplexní povinnosti překládat podkladovou dokumentaci³⁶.

Dále jsou chráněni také investoři působící ve výrobě, neboť zboží, které je právoplatně přítomno na trhu v jednom členském státě, může být v zásadě volně obchodováno na jednotném trhu díky volnému pohybu zboží³⁷. Řada pravidel EU harmonizovala příslušné záležitosti a stanovila mechanismy, aby byla zásada vzájemného uznávání volného pohybu zboží mezi členskými státy prakticky proveditelná³⁸.

Při investování přes hranice si investoři mohou v hostitelském státě také najmout pracovní sílu³⁹. Pracovníci z EU mají rovněž právo na volný pohyb (článek 45 SFEU). U poskytovatelů, kteří své služby v jiném členském státě nabízejí dočasně, nemůže hostitelský členský stát podmínit pohyb pracovníků, včetně pracovníků z třetích zemí, neodůvodněnými nebo nepřiměřenými omezeními, jako je povinnost získat pracovní povolení⁴⁰. S cílem sladit volný pohyb na jednotném trhu a ochranu pracujících se na vyslané zahraniční pracovníky, pokud jde o záležitosti uvedené ve směrnici 96/71/ES o vysílání pracovníků⁴¹, vztahuje pracovní právo hostitelské země.

Právo EU upravující jednotný trh se vztahuje také na daňové předpisy, které mají pro investory zásadní význam. Například DPH, spotřební daně a zdanění energie jsou upraveny směrnicemi EU. Navíc, ačkoliv za současného stavu práva EU spadá přímé zdanění do působnosti členských států, české státy musí vykonávat tuto působnost v souladu s právem

³⁰ Věc Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, bod 27.

³¹ Věc Säger, C-76/90, ECLI:EU:C:1991:331, bod 13.

³² Věc X-Steuerberatungsgesellschaft, C-342/14, ECLI:EU:C:2015:827; věc Säger, C-76/90, ECLI:EU:C:1991:331, bod 21.

³³ Věc Guiot, C-272/94, ECLI:EU:C:1996:147, body 14 a 15.

³⁴ Věc Komise v. Francie, C-496/01, ECLI:EU:C:2004:137, bod 65.

³⁵ Věc Komise v. Belgie („Limosa“), C-577/10, ECLI:EU:C:2012:814, bod 47; věc Komise v. Německo, C-490/04, ECLI:EU:C:2007:430, bod 89.

³⁶ Věc Komise v. Německo, C-490/04, ECLI:EU:C:2007:430, body 68 a 69.

³⁷ Články 28 a 29 SFEU.

³⁸ Viz zejména sdělení Komise „Baliček týkající se zboží: Posilování důvěry v jednotný trh“ ze dne 19. prosince 2017 (COM(2017) 787 final).

³⁹ Věc AGET Iraklis, C-201/15, ECLI:EU:C:2016:972, bod 52.

⁴⁰ Věc Rush Portuguesa, C-113/89, ECLI:EU:C:1990:142, bod 12.

⁴¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (Úř. věst. L 18, 21. 1. 1997, s. 1). Viz také směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU ze dne 15. května 2014 o prosazování směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“) (Úř. věst. L 159, 28.5.2014, s. 11).

EU, tedy i v souladu s předpisy o základních svobodách⁴². Kromě toho stanoví určitá omezení této vnitrostátní působnosti také sekundární právo EU. Například aby byla zajištěna fiskální neutralita, směrnice o mateřských a dceřiných společnostech⁴³ osvobozuje zisk, který dceřiná společnost rozděluje své mateřské společnosti, od srážkové daně. Členské státy tedy nemohou jednostranně zavést omezující opatření a stanovit různé podmínky pro právo na osvobození od srážkové daně podle čl. 5 odst. 1 této směrnice⁴⁴.

Příklad 2 – Penzijní fondy se sídlem v jiných členských státech mají právo na stejné daňové zacházení jako domácí penzijní fondy

Věc Komise v. Portugalsko – C-493/09

Podle portugalského práva byly dividendy, které obdržely portugalské penzijní fondy, osvobozeny od daně za podmínky, že akcie byly drženy po dobu alespoň jednoho roku; naopak na dividendy vyplácené penzijním fondům zřízeným v jiných členských státech byla v souvislosti s výnosem získaným na portugalském území uplatněna srážková daň (v zásadě 20 %). Soudní dvůr potvrdil, že portugalské právní předpisy jsou v rozporu s volným pohybem kapitálu zakotveným v SFEU. Konstatoval, že Portugalsko neodůvodnilo diskriminační zacházení s dividendami vyplácenými penzijním fondům zřízeným v jiných členských státech. Navíc skutečnost, že penzijní fondy, které v Portugalsku nemají sídlo, nemohou za žádných okolností využít výjimku udělenou penzijním fondům se sídlem v Portugalsku, nebyla úměrná obtížím, na něž se Portugalsko odvolávalo v souvislosti se shromažďováním informací a vymáháním daňových dluhů.

iii) Odchod z trhu

Práva investorů podle práva EU zahrnují svobodu stanovit povahu a rozsah jejich hospodářské činnosti. Zde Soudní dvůr potvrdil také právo hospodářských subjektů rozhodnout o velikosti své investice a svobodu snížit následně objem své činnosti, nebo případně tuto činnost ukončit⁴⁵. Tato svoboda může být narušena pouze na základě řádně uvedených důvodů a přiměřeným způsobem.

III. Právo EU chrání investory proti neodůvodněným omezením

⁴² Věc Manninen, C-319/02, ECLI:EU:C:2004:484, bod 19.

⁴³ Článek 5 směrnice Rady 2011/96/EU ze dne 30. listopadu 2011 o společném systému zdanění mateřských a dceřiných společností z různých členských států (Úř. věst. L 345, 29.12.2011, s. 8), ve znění pozdějších změn.

⁴⁴ Spojené věci Deister Holding, C-504/16 a 613/16, ECLI:EU:C:2017:1009, body 51–52.

⁴⁵ Věc AGET Iraklis, C-201/15, ECLI:EU:C:2016:972, bod 53.

Omezení investic může mít mnoho podob. Mezi ně patří:

- zákaz nabývání účasti na kapitálu společnosti v jiném členském státě⁴⁶,
- zákaz prodeje podílů na rozvodné soustavě elektřiny a plynu soukromým investorům (tj. zákaz privatizace),
- zákaz, aby investiční fondy investovaly více než 5 % svých aktiv v zahraničí⁴⁷,
- pravidla stanovující povinné uložení cenných papírů vydaných nebo splatných v zahraničí u schválené banky nebo u zahraniční banky vybrané schválenou bankou⁴⁸,
- zvláštní práva, jež si členské státy ponechávají v některých podnicích po jejich privatizaci („zlaté akcie“)⁴⁹ a
- režimy předchozího schvalování investic do nemovitostí (například do zemědělské půdy)⁵⁰.

Při omezování práv investorů z EU však musí veřejné orgány dodržet omezení stanovená v právu EU.

1. Diskriminace a vnitrostátní omezování práv investorů jsou v zásadě zakázány

Podle Smlouvy jsou diskriminace na základě státní příslušnosti, jakož i jiné formy diskriminace v zásadě zakázány a diskriminace je legální pouze za výjimečných okolností. Tento zákaz zahrnuje nepřímou diskriminaci, a vztahuje se tedy i na opatření, jež používají kritéria, která jsou zdánlivě neutrální, ale v praxi vedou k výsledku rovnajícímu se diskriminaci⁵¹.

Normotvůrce EU prohlásil za zcela protiprávní všechny formy diskriminace na základě státní příslušnosti, ať již přímé či nepřímé, v některých oblastech, které jsou úplně či částečně harmonizovány, například ve směrnici o službách nebo ve směrnici v odvětví telekomunikací⁵².

Smlouva nad rámec ustanovení o diskriminaci rovněž stanoví, že omezením je také každé bez

⁴⁶ Věc Veronica, C-148/91, ECLI:EU:C:1993:45 bod 8 a násl.

⁴⁷ Věc Komise v. Polsko, C-271/09, ECLI:EU:C:2011:855, bod 51 (omezení penzijních fondů).

⁴⁸ Věc Brugnoli, C-157/85, ECLI:EU:C:1986:258, bod 21.

⁴⁹ Tato opatření byla zahájena po „Sdělení Komise o některých právních aspektech týkajících se investic v rámci EU“, 19. července 1997: [http://eurlex.europa.eu/legalcontent/DE/TEXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y0719\(03\)&from=en](http://eurlex.europa.eu/legalcontent/DE/TEXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y0719(03)&from=en).

⁵⁰ Viz interpretační sdělení Komise o nabývání zemědělské půdy a právu Evropské unie: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=OJ:C:2017:350:TOC>

⁵¹ Věc CHEZ Bulgaria, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480, bod 94. Diskriminace neznamena, že pouze státní příslušníci mají výsady nebo že pouze cizinci jsou znevýhodněni (věc Komise v. Itálie, C-388/01, ECLI:EU:C:2003:30, bod 14).

⁵² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice) (Úř. věst. L 108, 24.4.2002, s. 21), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. L 337, 18.12.2009, p. 37); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (Úř. věst. L 108, 24.4.2002, p. 33), ve znění směrnice 2009/140/ES; směrnice Komise 2002/77/ES ze dne 16. září 2002 o hospodářské soutěži na trzích sítí a služeb elektronických komunikací (Úř. věst. L 249, 17.9.2002, s. 21).

rozdílu použitelné⁵³ opatření, které může zakázat výkon jedné ze základních svobod, odradit od něj nebo snížit jeho atraktivitu, byť nepřímo a potenciálně.

Takové omezení je zakázáno, pokud není řádně odůvodněno a pokud není v souladu se základními zásadami práva EU a základních práv EU,⁵⁴ i kdyby bylo omezeného rozsahu nebo malého významu⁵⁵ a i kdyby ho zavedl domovský členský stát investora⁵⁶. Tento zákaz se týká zejména vnitrostátního práva, dalších obecně platných opatření a jednotlivých správních rozhodnutí.

Příklad 3 – Oznamovací povinnost investorů může také představovat protiprávní omezení

Věc Komise v. Belgie („Limosa“) – C-577/10

Podle belgických právních předpisů musí poskytovatelé služeb ze zahraničí předem zaslat příslušným vnitrostátním orgánům prohlášení popisující jejich činnost v Belgii. Komise tento právní předpis napadla, pokud jde o jeho uplatnění na samostatně výdělečně činné poskytovatele služeb.

Soudní dvůr shledal, že opatření je odůvodněné. Konstatoval nejprve, že předmětné opatření představuje omezení volného poskytování služeb. Soudní dvůr připustil, že ochrana pracujících, kterou Belgie argumentovala, je oprávněný veřejný zájem. Soudní dvůr však rozhodl, že Belgie nepodala dostatečně přesvědčivé odůvodnění, proč je poskytnutí těchto velmi podrobných informací nezbytné pro naplnění cílů veřejného zájmu, jehož se opatření týká, a že povinnost poskytnout tyto informace předem nejde nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení těchto cílů, přestože tak měla učinit. Soudní dvůr v této souvislosti připomenul, že jakýkoli předpoklad zneužívání ze strany zahraničních hospodářských subjektů je neslučitelný se Smlouvou.

2. Vnitrostátní omezení musí být odůvodněná

Tržní svobody a základní práva nejsou absolutní, ale veřejné orgány je musí vyvažovat jinými cíli veřejné politiky.

a. Některá omezení nelze odůvodnit nikdy

Některé druhy omezení jsou samy o sobě neslučitelné se Smlouvou, například podmínky reciprocity vůči jiným členským státům⁵⁷ nebo předpoklad, že cizinci podvádějí⁵⁸.

⁵³ Tj. rovnocenně použitelné pro státní příslušníky i cizince.

⁵⁴ Věc Essent Belgium, C-492/14, ECLI:EU:C:2016:732, body 96–97.

⁵⁵ Věc De Clercq, C-315/13, ECLI:EU:C:2014:2408, bod 61.

⁵⁶ Věc Alpine Investments, C-384/93, ECLI:EU:C:1995:126, body 29 až 31.

⁵⁷ Věc Hedley Lomas, C-5/94, ECLI:EU:C:1996:205, body 19–20; věc Komise v. Lucembursko, C-266/03, ECLI:EU:C:2005:341, bod 35.

⁵⁸ Věc Komise v. Belgie („Limosa“), C-577/10, ECLI:EU:C:2012:814, bod 53; věc Polbud, C-106/16, ECLI:EU:C:2017:804, bod 63.

Některé závažné druhy omezení navíc normotvůrce EU prohlásil za zcela protiprávní (například „seznam zákazů“ stanovený v článku 14 směrnice o službách zakazuje povinnost mít hlavní provozovnu)⁵⁹.

Navíc v případě záležitostí, které nejsou zcela harmonizovány, omezují pravidla EU možnost rozhodování unijních nebo vnitrostátních orgánů, například stanovením kritérií pro obezřetnostní posuzování kvalifikovaných účastí ve finančních institucích⁶⁰.

b. Některá omezení lze odůvodnit oprávněnými veřejnými cíli

Právo EU umožňuje omezení základních svobod, pokud je odůvodněno cíli, které jsou výslovně uvedeny ve Smlouvě. Například článek 52 Smlouvy umožňuje omezení svobody usazování a volného poskytování služeb z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví.

Omezení, která nediskriminují na základě státní příslušnosti, mohou být odůvodněna také naléhavými důvody obecného zájmu, které uznává judikatura Soudního dvora. Tyto důvody zahrnují:

- ochranu životního prostředí⁶¹,
- soudržnost daňového systému,⁶²
- boj proti daňovým únikům,⁶³
- udržení zemědělské komunity na místě a boj s nadměrnými pozemkovými spekulacemi,⁶⁴
- územní plánování (například omezení týkající se rekreačních objektů)⁶⁵,
- ochrana spotřebitele⁶⁶,
- ochrana pracujících⁶⁷ a
- ochrana věřitelů a menšinových akcionářů⁶⁸.

Seznam naléhavých důvodů obecného zájmu se vyvíjel postupně s tím, jak judikatura

⁵⁹ Věc Rina Services, C-593/13, ECLI:EU:C:2015:399; věc Komise v. Maďarsko, C-179/14, ECLI:EU:C:2016:108, bod 47.

⁶⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES (CRD IV) (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 338); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU (MiFID II) (Úř. věst. L 173, 12.6.2014, s. 349); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES ze dne 25. listopadu 2009 o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II) (Úř. věst. L 335, 17.12.2009, s. 1).

⁶¹ Věc Komise v. Španělsko („nákupní střediska v Katalánsku“), C-400/08, ECLI:EU:C:2011:172, bod 74. Viz také čl. 3 odst. 3 SEU a články 11 a 191 SFEU.

⁶² Věc Bachmann, C-204/90, ECLI:EU:C:1992:35, bod 28.

⁶³ Věc Etablissements Rimbaud, C-72/09, ECLI:EU:C:2010:645, bod 33 a násl.

⁶⁴ Věc Festersen, C-370/05, ECLI:EU:C:2007:59, bod 27.

⁶⁵ Věc Ewald Burtscher v. Josef Stauderer, C-213/04, ECLI:EU:C:2005:731, bod 46.

⁶⁶ Věc X-Steuerberatungsgesellschaft, C-342/14, ECLI:EU:C:2015:827, bod 53.

⁶⁷ Věc Laval, C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809, bod 103.

⁶⁸ Věc Polbud, C-106/16, ECLI:EU:C:2017:804, bod 53.

Soudního dvora uznávala průběžně se měnící zájmy našich společností. Právo EU však neumožňuje, aby vnitrostátní opatření omezovala základní svobody z administrativních nebo čistě ekonomických důvodů⁶⁹. Kromě toho musí být oprávněné veřejné zájmy, které SFEU a judikatura připouštějí, vykládány restriktivně⁷⁰.

3. Všechna omezení musí být v souladu s obecnými zásadami práva EU (proporcionalita, právní jistota a legitimní očekávání)

Každé vnitrostátní opatření přijaté členským státem v oblasti působnosti práva EU, které ovlivňuje práva investorů z EU, musí být v souladu s platnými obecnými zásadami práva EU, jež mohou být dále upřesněny v právních předpisech EU⁷¹.

Zaprvé, vnitrostátní omezení musí být přiměřená, což znamená, že omezující ustanovení jsou vhodná pro dosažení zamýšleného cíle, včetně skutečnosti, že musí jednotně a systematicky sloužit oprávněnému veřejnému cíli⁷². Neměla by jít nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení veřejného zájmu⁷³. Omezující opatření není přiměřené, jestliže existuje možné alternativní opatření, které by mohlo dosáhnout daného veřejného zájmu způsobem méně omezujícím volný pohyb⁷⁴.

V praxi hraje ústřední roli zásada proporcionality. Soudní dvůr provádí hloubkový přezkum, pokud jde o proporcionalitu vnitrostátních opatření omezujících základní svobody. Při posuzování proporcionality je třeba vzít v úvahu všechny faktické a právní okolnosti věci. Vnitrostátním orgánům přísluší prokázat, že jejich právní předpisy jsou se zásadou proporcionality v souladu. V tomto ohledu musí být odůvodnění, která může členský stát uplatnit, podložena vhodnými důkazy nebo analýzou způsobilosti a přiměřenosti omezujícího opatření⁷⁵.

Příklad 4 – Nepřímé vyvlastnění jako nepřiměřené omezení volného pohybu kapitálu

Spojené věci SEGRO a Horváth – C-52/16 a C-113/16

Maďarská společnost (ve vlastnictví fyzických osob se sídlem v Německu) a rakouský občan nabyli před 30. dubnem 2014 užívací práva k zemědělské půdě v Maďarsku, jež byla zapsána do katastru

⁶⁹ Věc Komise v. Portugalsko, C-367/98, ECLI:EU:C:2002:326, bod 52; věc Komise v. Itálie, C-174/04, ECLI:EU:C:2005:350, bod 37.

⁷⁰ Viz mimo jiné spojené věci SEGRO a Horváth, [C-52/16](#) a C-113/16, ECLI:EU:C:2018:157, bod 96.

⁷¹ K tomu viz věc VEMW, C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, bod 57 a násl. Srov. v této souvislosti také věc Industrie du bois, C-195/12, ECLI:EU:C:2013:598.

⁷² Věc Gambelli, C-243/01, ECLI:EU:C:2003:597, bod 67; věc Hartlauer, C-169/07, ECLI:EU:C:2009:141, bod 55, a tam citovaná judikatura.

⁷³ Spojené věci SEGRO a Horváth, [C-52/16](#) a C-113/16, ECLI:EU:C:2018:157, bod 76.

⁷⁴ Věc Ospelt, C-452/01, ECLI:EU:C:2003:493, bod 41.

⁷⁵ Věc Scotch Whisky, C-333/14, ECLI:EU:C:2015:845, bod 53; spojené věci SEGRO a Horváth, C-52/16 a C-113/16, ECLI:EU:C:2018:157, bod 85.

nemovitostí. Novelizace příslušných maďarských právních předpisů v roce 2013 všechna užívací práva k orné půdě zrušily, pokud nelze prokázat, že vznikla mezi členy stejné rodiny. Práva dotčených cizinců z EU byla v důsledku toho vymazána z katastru nemovitostí.

Soudní dvůr rozhodl, že výše uvedené novely právních předpisů z roku 2013 omezují volný pohyb kapitálu, neboť zbavily žalobce možnosti užívat majetek, do nějž investovali kapitál, a že jsou diskriminační, protože jsou *de facto* zaměřeny na cizince. Opatření nebyla vhodná k dosažení oprávněných cílů veřejné politiky (například zachování životaschopných zemědělských komunit), šla nad rámec toho, co bylo nezbytné, a mohla být nahrazena méně omezujícími prostředky.

Zadruhé, obecnou zásadou práva EU je právní jistota, která je pro investory také podstatná. Právní jistota vyžaduje, aby unijní nebo vnitrostátní pravidla byla jednoznačná, přesná a předvídatelná, pokud jde o jejich účinky, zejména v případě, že mohou mít nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky⁷⁶. Tento požadavek musí být dodržován tím přísněji, pokud tato pravidla mohou mít negativní důsledky pro soukromé osoby a podniky⁷⁷ nebo pokud tato pravidla mohou mít finanční důsledky pro dotčené osoby⁷⁸. Když veřejné orgány jednají v rámci působnosti práva EU, musí vykonávat svou pravomoc na základě objektivních, nediskriminačních, dostatečně konkrétních a jednoznačných kritérií známých předem⁷⁹.

Právní jistota dále zahrnuje také ochranu legitimních očekávání⁸⁰. Investoři z EU však mohou změnu stávajících pravidel nebo přijetí nových pravidel, která spadají do působnosti práva EU, napadnout jen za určitých okolností, a to na základě ochrany svých legitimních očekávání.

Aby mohly hospodářské subjekty spoléhat na ochranu svých legitimních očekávání, musí jednat v dobré víře⁸¹, obezřetně a uvážlivě⁸². Znamená to, že pokud investor věděl nebo se lze oprávněně domnívat, že měl vědět, že zdroj jeho nároku, pravidla, na nichž svůj nárok zakládá, jednání veřejného orgánu provádějícího tato pravidla nebo postup, který tento veřejný orgán používá, je v rozporu s právem EU, nemůže se dovolávat zásady legitimního

⁷⁶ Věc SIAT, C-318/10, ECLI:EU:C:2012:415, bod 58.

⁷⁷ Věc VEMW, C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, bod 80; věc ASM Brescia, C-347/06, ECLI:EU:C:2008:416, bod 69; věc Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, ECLI:EU:C:2013:834, bod 44.

⁷⁸ Věc Sudholz, C-17/01, ECLI:EU:C:2004:242, bod 34.

⁷⁹ Věc Hartlauer, C-169/07, ECLI:EU:C:2009:141, bod 64; věc Association Église de Scientologie de Paris, C-54/99, ECLI:EU:C:2000:124, bod 22; věc Komise v. Francie („Elf Aquitaine“), C-483/99, ECLI:EU:C:2002:327, bod 50.

⁸⁰ Věc VEMW, C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, body 73–74.

⁸¹ Věc Krücken, C-316/88, ECLI:EU:C:1988:201, body 23–24; věc Komise v. Německo, C-5/89, ECLI:EU:C:1990:320, bod 14.

⁸² Věc Španělsko v. Rada, C-310/04, ECLI:EU:C:2006:521, bod 81.

očekávání⁸³.

Hospodářské subjekty nemohou očekávat, že stávající právní režim bude platit napořád⁸⁴. Na druhé straně platí, že když EU nebo členský stát přijme nové opatření způsobem, který negativně ovlivňuje zájmy investorů, musí podle potřeby zajistit možnost přizpůsobení se novým pravidlům, která zohledňuje konkrétní situaci dotčených investorů, pokud jim v zajištění této možnosti nebrání naléhavý důvod obecného zájmu⁸⁵.

Příklad 5 – Ochrana legitimních očekávání

Věc Plantanol GmbH & Co – C-201/08

Německé daňové zákony stanovily do konce roku 2009 daňovou úlevu pro určitý druh směsného biopaliva. Dne 18. prosince 2006 byla tato úleva s účinností od 1. ledna 2007, tj. celé 2 roky před datem ukončení platnosti, zrušena.

Soudní dvůr připomenul obsah zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání. Zdůraznil však také, že pokud obezřetný a uvážlivý investor mohl předvídat, že přijetí určitého opatření pravděpodobně ovlivní jeho zájmy, nemůže se odvolávat na tuto zásadu poté, co bylo opatření přijato. Soudní dvůr dospěl k závěru, že jde o faktické posouzení, které má provést vnitrostátní soud, ale potvrdil, že právní jistota a ochrana legitimních očekávání v zásadě nevylučují, aby členský stát zrušil režim daňové úlevy před datem ukončení jeho platnosti.

Ochrany legitimních očekávání by se měli investoři z EU v zásadě dovolávat pouze výjimečně, protože obvykle mohou spoléhat na uplatňování základních svobod zakotvených ve Smlouvě (včetně proporcionality a nediskriminace) a na sekundární právo EU. Pravidla EU totiž mají právní účinky od okamžiku jejich vstupu v platnost⁸⁶. Jsou také okamžitě použitelná a závazná pro nový členský stát od data jeho přistoupení s tím, že se vztahují na budoucí účinky situací vzniklých před přistoupením tohoto nového členského státu k EU⁸⁷.

4. Všechna vnitrostátní omezení musí být v souladu se základními právy

Přeshraniční investoři se mohou v rozsahu působnosti práva Unie dovolávat také základních práv, jako je svoboda podnikání, právo na majetek a právo na účinnou soudní ochranu při jednání v rámci působnosti práva Unie⁸⁸. Pokud členský stát (včetně vnitrostátního

⁸³ Věc Land Rheinland-Pfalz v Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU: 1997:163, body 25 a 49; věc Španělsko v. Komise, C-169/95, ECLI:EU:C:1997:10, bod 51.

⁸⁴ Věc VEMW, C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, bod 81; věc Plantanol, C-201/08, ECLI:EU:C:2009:539, bod 53.

⁸⁵ Věc VEMW, C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, bod 81; věc Plantanol, C-201/08, ECLI:EU:C:2009:539, bod 49.

⁸⁶ Spojené věci IN.CO.GE.'90, C-10/97 a C-22/97 ECLI:EU:C:1998:498, bod 23.

⁸⁷ Věc Saldanha, C-122/96, ECLI:EU:C:1997:458, bod 14.

⁸⁸ Články 16, 17 a 47 listiny. V čl. 52 odst. 3 listiny se stanoví, že pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv

normotvůrce) přijme opatření, které se odchyluje od jedné ze základních svobod zaručených právem EU, spadá toto opatření do působnosti práva EU. Ochrana, kterou právo EU poskytuje, včetně základních práv zakotvených v listině, se proto uplatní v plné míře⁸⁹.

Svobody podnikání se lze úspěšně dovolávat v souvislosti se závažným omezením smluvní svobody investora⁹⁰. Právo na majetek (tj. vlastnit, užívat a zcizovat své zákonně nabyté vlastnictví) má zásadní význam pro každý režim ochrany investic. Podle evropského práva se základní právo na majetek vztahuje na „majetek“ v nejširším slova smyslu⁹¹ a zahrnuje také nerušené užívání tohoto práva. Přímou zahrnuje právo na odškodnění za odnětí majetku v obecném zájmu⁹². Ochrana poskytovaná na tomto základě je zvláště důležitá v případě vyvlastnění nebo rovnocenných opatření.

Tato práva nejsou absolutní a jejich výkon může podléhat omezením, pokud jsou tato omezení odůvodněna cíli obecného zájmu uznávanými právem EU a pokud jsou přiměřená. V případě některých subjektů může důležitost cílů sledovaných omezujícími opatřeními odůvodnit negativní důsledky, a to i podstatného charakteru. Omezení však nesmějí s ohledem na sledovaný cíl představovat nepřiměřený a nepřípustný zásah narušující samotnou podstatu těchto práv⁹³.

5. Investoři se mohou dovolávat pravidel hospodářské soutěže EU v souvislosti s vnitrostátními opatřeními

Na jednotném trhu EU musí být zajištěna nenarušená hospodářská soutěž a rovné podmínky mezi podniky. Členské státy proto nesmějí poskytovat státní podporu, pokud není slučitelná s vnitřním trhem⁹⁴. Dále členské státy nesmějí požadovat ani upřednostňovat uzavírání smluv, přijímání rozhodnutí nebo jednání ve vzájemné shodě v rozporu s článkem 101 nebo 102 SFEU ani posilovat jejich účinky nebo obcházet svá vlastní pravidla legislativního charakteru přenášením odpovědnosti za přijímání rozhodnutí ovlivňujících hospodářskou sféru na soukromé hospodářské subjekty⁹⁵. Článek 102 SFEU a čl. 106 odst. 1 SFEU jsou porušeny také v případě, kdy opatření přisouditelné členskému státu, a zejména opatření, jímž členský

stejně jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva; toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.

⁸⁹ Věc *Online Games Handels*, C-685/15, ECLI:EU:C:2017:452, bod 56.

⁹⁰ Věc *Alemo-Herron a.O.*, C-426/11, ECLI:EU:C:2013:521, bod 35.

⁹¹ Evropský soud pro lidská práva při několika příležitostech rozhodl, že na práva podobná právu na majetek se vztahuje článek 1 protokolu 1 k Evropské úmluvě o lidských právech, přičemž pojem „vlastnictví“ má autonomní význam, který se neomezuje jen na vlastnictví fyzických statků; za „majetková práva“ a za „vlastnictví“ pro účely tohoto ustanovení lze tedy považovat i některá jiná práva a podíly představující aktiva (viz například rozsudky *Handyside v. Spojené království*, rozhodnutí ze dne 7. prosince 1976; *James v. Spojené království* ze dne 21. února 1986 týkající se pachtu; *Witteck v. Německo* ze dne 12. prosince 2002 týkající se převoditelného užívacího práva k pozemku; *Bruncrona v. Finsko* ze dne 16. února 2005 týkající se nájmu).

⁹² Spojené věci *Pesce a.O.*, C-78/16 a C-79/16, ECLI:EU:C:2016:428, bod 86.

⁹³ Věc *Hauer*, C-44/79, ECLI:EU:C:1979:290, body 15 a násl.; věc *Wachauf*, C-5/88, ECLI:EU:C:1989:321, bod 18.

⁹⁴ Viz zejména články 107 až 109 SFEU.

⁹⁵ Věc *CIF*, C-198/01, ECLI:EU:C:2003:430, bod 46.

stát dává zvláštní nebo výlučná práva ve smyslu čl. 106 odst. 1 SFEU, vede k riziku zneužití dominantního postavení⁹⁶.

IV. Vymáhání práv investorů podle práva EU

Zatímco se mezinárodní investiční právo (například dvoustranné dohody o investicích) zaměřuje zejména na odškodnění investorů poté, co došlo k jeho porušení, umožňuje právo EU ochranu přeshraničních investorů v EU prostřednictvím různých způsobů a na různých úrovních. Přeshraniční investoři jsou v EU chráněni řadou mechanismů, jejichž cílem je bránit porušování jejich práv ze strany zákonodárce a správních nebo soudních orgánů nebo řešit případy, kdy k takovému porušení dojde. Jedním z několika možných řešení je soudní vymáhání práv vyplývajících z práva EU. Pokud je soudní vymáhání považováno za nejvhodnější způsob nebo pokud byly vyčerpány jiné možnosti, může jednotlivec spoléhat na plnohodnotný a kompletní systém soudních opravných prostředků podle práva EU.

1. Mechanismy pro zabránění porušování předpisů a mimosoudní řešení

Předchozí přezkum vnitrostátních opatření, jež by mohla narušovat práva jednotlivce podle práva EU

Zabránění porušování práv jednotlivce podle práva EU má význam především pro investory, kteří zvláště potřebují plánovat a vykonávat svá ekonomická rozhodnutí v předvídatelném a stabilním právním prostředí.

S cílem zajistit rovné podmínky mezi podniky na jednotném trhu stanoví článek 108 SFEU systém předchozího oznamování, který má umožnit Evropské komisi zajistit slučitelnost opatření v oblasti státní podpory (včetně vnitrostátních právních předpisů) s jednotným trhem, než tato opatření vstoupí v platnost.

Pokud jde o pravidla EU o volném pohybu, stanovil normotvůrce členským státům povinnost oznamovat některá opatření legislativního nebo správního charakteru před jejich přijetím a předkládat je k přezkumu Evropské komisi, a případně ostatním členským státům. Zatímco je v některých případech Komise oprávněna pouze vydat danému členskému státu doporučení,⁹⁷

⁹⁶ Věc MOTOE, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, bod 50; věc Komise v. Řecko („DEI“), C-553/12 P, C-553/12 P, body 41–43.

⁹⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (Úř. věst. L 241, 17.9.2015, s. 1). Členské státy musí oznámit Komisi některé technické předpisy před jejich přijetím. Tato povinnost má formou preventivní kontroly chránit volný pohyb zboží a služeb, což je jeden ze základů Unie, a aby byla tato kontrola účinná, musí být všechny návrhy technických předpisů, na něž se uvedená směrnice vztahuje, oznámeny a kromě výjimečných případů odůvodněných naléhavostí musí být jejich přijetí či vstup v platnost pozastaveny po dobu, již směrnice stanoví (pokud jde o volný pohyb zboží, viz věc Unilever, C-443/98, ECLI:EU:C:2000:496, body 40 a násl.). Jako příklad viz také nařízení Evropského parlamentu a Rady o

v jiných případech je normotvůrcem oprávněna vydávat rozhodnutí podle článku 288 SFEU, která jsou pro dotčený členský stát závazná⁹⁸. Rozhodovací pravomoc Komise je jiná a oddělená od pravomoci Soudního dvora rozhodovat o případech porušení předpisů, jehož se dopustily členské státy⁹⁹. Například směrnice o službách¹⁰⁰ dává Komisi rozhodovací pravomoc, pokud jde o odůvodnění a proporcionalitu některých nových vnitrostátních překážek, které normotvůrce EU shledá jako zvláště škodlivé pro dosažení jednotného trhu v případě některých služeb. Aby byl postup oznamování v praxi účinný, Komise nedávno navrhla „směrnici o oznamování“¹⁰¹.

Příklad 6 – Opatření ukládající přesun některých letů z letiště Linate na letiště Malpensa

Věc Itálie v. Komise („Malpensa“) – C-361/98

Cílem nařízení č. 2408/92 je umožnit použitelnost volného poskytování služeb v odvětví letecké dopravy. V červenci 1996, resp. v říjnu 1997 přijala Itálie dva právní předpisy, jimiž by veškerá letecká doprava byla přesunuta z letiště Linate v blízkosti centra Milána na jiná vzdálenější letiště, a to s jedinou výjimkou, která se v praxi týkala trasy Milán–Řím.

Po stížnostech mezinárodních leteckých dopravců vydala Komise dne 16. září 1998 rozhodnutí, které předmětná italská opatření zakázalo. Toto rozhodnutí bylo přijato podle článku 8 nařízení č. 2408/92, které dává Komisi pravomoc přijímat rozhodnutí týkající se vnitrostátních opatření upravujících rozdělení provozu na úkor poskytovatelů služeb v odvětví letecké dopravy. Komise ve svém rozhodnutí uvedla, že předmětné italské opatření považuje za nepřímo diskriminační a nepřiměřené. Itálie toto opatření napadla u Soudního dvora a vznesla řadu námitek, pokud jde o pravomoc Komise i provedené posouzení.

Soudní dvůr ve svém rozhodnutí žalobu Itálie zamítl. Soudní dvůr rozhodl, že Komise je plně oprávněna zkoumat zaprvé, zda vnitrostátní opatření přijatá v předmětných právních předpisech zavádějí omezení, která jsou zdánlivě platná bez rozdílu, a zadruhé, zda jsou tato omezení taková, aby dosáhla sledovaného cíle, aniž by šla nad rámec toho, co je pro jeho dosažení nezbytné. Přezkoumal posouzení, které Komise ve svém rozhodnutí provedla, z hlediska odůvodnění a

opatření na zabezpečení dodávek zemního plynu a o zrušení směrnice 2004/67/ES.

⁹⁸ Viz například článek 9 směrnice Rady 96/67/ES ze dne 15. října 1996 o přístupu na trh odbavovacích služeb na letištích Společenství (Úř. věst. L 272, 25.10.1996, s. 36). Na základě tohoto nařízení přijala Komise rozhodnutí nejméně v 10 konkrétních případech a příležitostně vydala s ohledem na navrhované omezující opatření negativní stanovisko. Viz také čl. 3 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU ze dne 10. března 2010 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách) (Úř. věst. L 95, 15.4.2010, s. 1).

⁹⁹ Spojené věci Francie v. Komise, C-15/76 a C-16/76, ECLI:EU:C:1979:29, body 26–28; věc P An Taise, C-325/94, ECLI:EU:C:1996:293, bod 25.

¹⁰⁰ Viz čl. 15 odst. 7 směrnice o službách.

¹⁰¹ Návrh směrnice o prosazování směrnice o službách na vnitřním trhu, kterou se stanoví postup oznamování pro povolovací režimy a požadavky týkající se služeb (COM(2016) 821 final).

proporcionality a shledal, že žádná z četných námitek, jež Itálie vznesla, není opodstatněná.

Uplatňování pravidel správními orgány v souladu s právem EU

Vnitrostátní správní orgány jsou obvykle prvním a nejčastějším prostředníkem, s nímž se investoři v členském státě setkají, když zahajují investici, nebo v průběhu vykonávání své podnikatelské činnosti. Vnitrostátní správní orgány musí uplatňovat právo EU účinně, vykládat vnitrostátní právní předpisy v souladu s právem EU, nepřihlížet k vnitrostátním pravidlům, jež jsou s právem EU v rozporu, a odstraňovat důsledky porušení práva EU (např. vrácení neoprávněně účtovaných poplatků). Tyto zásady, jež vyplývají z povinnosti členských států loajálně spolupracovat podle čl. 4 odst. 3 SEU a přednosti práva EU,¹⁰² umožňují správné a účinné uplatňování práv vyplývajících z práva EU bez nutnosti uchýlovat se k soudním prostředkům. Musí být dodržovány, a to i v případě, že je vnitrostátní procesněprávní předpisy výslovně nestanoví¹⁰³.

Příklad 7 – Neuplatnění vnitrostátních předpisů správními orgány

Věc Pepic – C-476/10

Dvěma státním příslušníkům Lichtenštejnska bylo odmítnuto povolení požadované podle rakouského práva k nákupu objektů vedlejšího bydlení cizími státními příslušníky.

Soudní dvůr vyložil tuto věc s ohledem na ustanovení o volném pohybu kapitálu podle článku 40 Dohody o EHP, neboť shledal, že má stejnou právní působnost jako článek 63 SFEU. Soudní dvůr konstatoval zaprvé, že požadavek na povolení představuje diskriminaci na základě státní příslušnosti. Dále Soudní dvůr uvedl, že všechny vnitrostátní správní orgány musí respektovat přednost práva Unie, a proto k takovýmto diskriminačním vnitrostátním právním předpisům nesmějí přihlížet.

Každá osoba má právo na slyšení, když orgány členských států přijmou individuální opatření, která spadají do působnosti práva EU a mohla by se této osoby dotknout.¹⁰⁴ Správní orgány musí uplatňovat předpisy nestranně, zohledňovat všechny podstatné informace bez jakékoli diskriminace¹⁰⁵ a musí řádně zdůvodňovat svá rozhodnutí¹⁰⁶. Pokud členský stát uloží

¹⁰² Viz mimo jiné věc Costanzo, C-103/88, ECLI:EU:C:1989:256, bod 32; věc Ciola, C-224/97, ECLI:EU:C:1999:212, bod 30; věc Petersen, C-341/08, ECLI:EU:C:2010:4, bod 80.

¹⁰³ K tomu viz věc Sopropé, C-349/07, ECLI EU:C:2008:746, bod 38.

¹⁰⁴ Věc Sopropé, C-349/07, ECLI EU:C:2008:746, bod 36.

¹⁰⁵ Věc Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, bod 37; věc Technische Universität München, C-269/90,

poplatky v rozporu s právem EU, je po něm v zásadě vyžadováno, aby příslušné částky vrátil i s úrokem¹⁰⁷.

S ohledem na nutnost rychlých mimosoudních řešení přeshraničních problémů při uplatňování práva EU vytvořila Komise a členské státy v roce 2002 síť SOLVIT. Cílem sítě SOLVIT je poskytovat pragmatická řešení občanům a podnikům EU/EHP, když se setkají s obtížemi způsobenými tím, že veřejné orgány nedodržují jejich unijní práva. Ve svém sdělení *Akční plán na posílení sítě SOLVIT: praktické výhody jednotného trhu ve prospěch občanů a podniků*¹⁰⁸ se Komise zavázala k tomu, že společně s členskými státy přijme další kroky k posílení strategické úlohy sítě SOLVIT, aby zlepšila fungování jednotného trhu v praxi pro občany a podniky.

2. Účinná soudní ochrana práv investorů podle práva EU

Ucelený systém soudních opravných prostředků na úrovni EU a členských států

Podle čl. 19 odst. 1 SEU mají členské státy povinnost poskytnout prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie¹⁰⁹. Podle článku 47 listiny, která je přímo použitelná, má každý právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces¹¹⁰. Vnitrostátní soudní systémy v Unii musí dodržovat normy nezávislosti, kvality a efektivity vyjádřené v rozsáhlé judikatuře Soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva (ESLP)¹¹¹.

Jednotlivci mají k dispozici řadu opravných prostředků před vnitrostátními soudy

Jednotlivci mají před vnitrostátními soudy k dispozici několik opravných prostředků, zejména:

- předběžná opatření,¹¹²
- povinnost vykládat vnitrostátní právo způsobem, který je v souladu s právem EU,¹¹³
- povinnost soudce nepřihlížet z úřední povinnosti k žádnému aktu (ani k aktu

EU:C:1991:438, bod 14.

¹⁰⁶ Věc Dieter Kraus, C-19/92, ECLI:EU:C:1993:125, bod 40; věc Donnellan, C-34/17, ECLI:EU:C:2018:282, bod 55.

¹⁰⁷ Spojené věci IN.CO.GE.'90, C-10/97 až C-22/97, ECLI:EU:C:1998:498, bod 24; věc Littlewoods Retail a.O., C-591/10, ECLI:EU:C:2012:478, body 25–26; věc Dragoș, C-69/14, ECLI:EU:C:2015:662, bod 24, a tam citovaná judikatura

¹⁰⁸ http://ec.europa.eu/solvit/_docs/2017/com-2017-255_en.pdf

¹⁰⁹ Věc Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, bod 29.

¹¹⁰ Věc Vera Egenberger, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257, bod 78.

¹¹¹ Viz články 6 a 13 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Pro výklad základních práv je relevantní judikatura Evropského soudu pro lidská práva, neboť čl. 52 odst. 3 listiny stanoví, že pokud práva odpovídají právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva, pokud právo EU neposkytuje větší ochranu.

¹¹² Věc Factortame, C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257; spojené věci Zuckerfabrik, Süderdithmarschen, C-143/88 a C-92/89, ECLI:EU:C:1991:65.

¹¹³ Věc Marleasing, C-106/89, ECLI:EU:C:1990:395; věc Faccini Dori, C-91/92, ECLI:EU:C:1994:292.

ústavní povahy), který je v rozporu s právem EU,¹¹⁴

- odstranění důsledků porušení práva EU,¹¹⁵
- přiznání náhrady škody za porušení práva EU (včetně náhrady škody za nesprávný úřední postup soudu)¹¹⁶.

Tyto opravné prostředky mají přímý právní základ v právu EU. Když jsou tedy splněny podmínky, musí je vnitrostátní soudy poskytnout bez ohledu na to, zda jsou stanoveny ve vnitrostátním právu. Současné mohou být vnitrostátní rozsudky vymáhány prostřednictvím všech nástrojů stanovených ve vnitrostátním právu.

Příklad 8 – Soudní opravné prostředky na základě práva EU i navzdory vnitrostátnímu ústavnímu právu

Věc Factortame – C-213/89a spojené věci Brasserie du Pêcheur a Factortame – C-46/93 a C-48/93

Řada společností, vlastníků nebo provozovatelů rybářských lodí byla zbavena svých rybolovných práv poté, co orgány Spojeného království přijaly nové a diskriminační předpisy. Tyto společnosti požádaly o soudní přezkum a vydání předběžného opatření. Sněmovna lordů uznala, že navrhovatelé by utrpěli nenapravitelnou škodu, pokud by předběžné opatření, o jehož vydání usilovali, nebylo vydáno a navrhovatelé by v hlavním řízení byli úspěšní. Podle vnitrostátního práva však anglické soudy nebyly oprávněny v tomto případě předběžné opatření vydat. Vydání uvedeného opatření konkrétně znemožnil starý předpis zvykového práva, který stanoví, že proti Koruně, tj. proti vládě, nesmí být vydáno předběžné opatření, ve spojení s předpokladem, že parlamentní zákon je v souladu s právem Unie, dokud není rozhodnuto o jeho slučitelnosti s tímto právem. Sněmovna lordů předložila tuto otázku soudu. Soud odpověděl, že vnitrostátní soud, který se v posuzované věci týkající se práva Unie domnívá, že jedinou překážkou, jež mu brání ve vydání předběžného opatření, je vnitrostátní právní předpis, nesmí tento předpis použít.

V dalším odkazu od jiného soudu ze Spojeného království, který se týká stejných investorů, soud shledal, že zásada, že členské státy jsou povinny napravit škodu způsobenou jednotlivcům porušením práva Unie přisouditelným státu, se uplatní, pokud za dané porušení nese odpovědnost vnitrostátní zákonodárce. Navíc nápravu škody nebo odškodnění nelze podmiňovat pochybením (úmyslným nebo z nedbalosti) na straně státního orgánu odpovědného za porušení, které jde nad rámec dostatečně závažného porušení práva Unie.

Členské státy mají podle práva EU povinnost zavést účinné postupy, které umožní občanům a podnikům, včetně investorů, požadovat odškodnění za porušení jejich práv podle práva EU ze strany členských států. Komise si uvědomuje, že přeshraniční investoři se mohou při

¹¹⁴ Spojené věci Melki a Abdeli, C-188/10 a 189/10, ECLI:EU:C:2010:363, body 43-44. Tato povinnost zahrnuje nepřihlížení k rozporné judikatuře: viz věc Puligienica, C-689/13, ECLI:EU:C:2016:199, bod 38.

¹¹⁵ Věc Komise v Německo, C- 503/04, ECLI:EU:C:2007/432, body 33 a násl.; věc Delay, C-276/07, ECLI:EU:C:2008:282, bod 23. Viz také níže, pokud jde o vrácení neoprávněně uložených poplatků.

¹¹⁶ Viz, *ex multis*, spojené věci Francovich, C-6/90 a C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428; věc Köbler, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513.

vymáhání odpovědnosti státu setkat s obtížemi v důsledku různorodosti vnitrostátních procesněprávních předpisů. Judikatura Soudního dvora však nestanoví jen zásadu této odpovědnosti, ale také řadu minimálních požadavků na mimosmluvní odpovědnost státu za porušení práva EU¹¹⁷.

Požadavky a podpora EU týkající se nezávislosti, kvality a efektivity vnitrostátního soudnictví

Nezávislost vnitrostátního soudnictví je obecnou zásadou ústavních tradic členských států a práva EU¹¹⁸ a je považována za zásadní pro zajištění účinné soudní ochrany¹¹⁹. Záruky nezávislosti a nestrannosti vyžadují pravidla pro složení soudního orgánu a pro jmenování, funkční období a důvody pro zdržení se hlasování, vyloučení pro podjatost a odvolání jeho členů. Je tomu tak proto, aby byly rozptýleny jakékoli legitimní pochybnosti jednotlivců, pokud jde o neovlivnitelnost uvedeného orgánu ve vztahu k vnějším skutečnostem a jeho neutralitu ve vztahu k zájmům vzájemně se střetávajícím ve věci¹²⁰.

Jak bylo oznámeno ve sdělení *Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování*¹²¹, Komise podporuje členské státy a pomáhá jim při zlepšování kapacit nezbytných k prosazování práva EU a poskytování prostředků nápravy k zajištění toho, aby koncoví uživatelé práva EU – ať už soukromé osoby, nebo podniky – mohli plně požívat svých práv.

Komise podporuje modernizaci donucovacích orgánů prostřednictvím evropského semestru a v případě potřeby specifickými právními předpisy. Komise ve spolupráci s členskými státy dále zlepšuje účinnost soudních systémů, včetně jejich nezávislosti, kvality a efektivity. Zlepšování účinnosti soudních systémů je prioritou evropského semestru a Rada pravidelně přijímá doporučení pro jednotlivé země ke zlepšení vnitrostátních soudních systémů na základě návrhů Komise.

EU finančně podporuje některé reformy soudnictví prostřednictvím evropských strukturálních a investičních fondů. V období 2007 až 2023 vynaloží 16 členských států více než 900 milionů EUR na zvýšení kvality a efektivity svých soudních systémů¹²². Fondy EU například usnadnily zavedení nového systému řízení případů a uživatelsky vstřícných elektronických služeb u soudů.

¹¹⁷ V zásadě se podmínky pro odpovědnost členských států za škodu způsobenou jednotlivcům porušením práva EU neliší od podmínek upravujících odpovědnost EU a jejích orgánů za takovou škodu podle čl. 340 druhého pododstavce SFEU; spojené věci *Brasserie du Pêcheur a Factortame*, C-46/93 a C-48/93, ECLI:EU:C:1996:79 body 40 až 42.

¹¹⁸ Ustanovení čl. 47 odst. 2 listiny a článek 19 Smlouvy o Evropské unii.

¹¹⁹ Věc *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16 ECLI:EU:C:2018:117, bod 41.

¹²⁰ Věc *Wilson*, C-506/04, ECLI:EU:C:2006:587, body 50–53.

¹²¹ Sdělení *Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování* (2017/C18/02), k dispozici na internetové stránce https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.018.01.0010.01.CES&toc=OJ%3AC%3A2017%3A018%3ATOC

¹²² Srovnávací přehled EU o soudnictví za rok 2018, k dispozici na internetové stránce https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2018_en.pdf, obrázky 2 a 3.

Vnitrostátní postupy musí zajistit účinné vymáhání práv jednotlivce vyplývajících z práva EU

S výjimkou nařízení č. 1215/2012¹²³, které se snaží usnadnit přístup ke spravedlnosti, zejména stanovením pravidel pro soudní příslušnost soudů EU v přeshraničních věcech a pro rychlé a jednoduché uznávání a vymáhání rozhodnutí v občanských a obchodních věcech¹²⁴, právo EU obvykle ponechává stanovení procesněprávních předpisů na vnitrostátním právu¹²⁵. Existují však výjimky, například směrnice o přezkumném řízení, které harmonizují procesní aspekty týkající se vymáhání a opravných prostředků v oblasti veřejných zakázek¹²⁶.

I v případě, kdy právo EU postupy neharmonizuje, v každém případě k nim stanoví minimální požadavky. Například postupy pro vymáhání práv EU by neměly být méně příznivé než ty, kterými se řídí obdobné situace ve vnitrostátním právu (*zásada rovnocennosti*), a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon těchto práv (*zásada efektivity*)¹²⁷. Náklady řízení by neměly být nepřiměřeně vysoké a těm, kdo nemají dostatečné finanční prostředky, musí být poskytnuta právní pomoc, pokud je tato pomoc nezbytná pro zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti, včetně právní pomoci právnickým osobám v oprávněných případech.¹²⁸ Fyzické osoby mají dále právo na to, aby o jejich věci bylo rozhodnuto a aby byla vymáhána v přiměřené lhůtě¹²⁹.

Příklad 9 – Neuplatnění vnitrostátních předpisů o promlčecí lhůtách s ohledem na zavádějící jednání vnitrostátních orgánů

Věc Santex – C-327/00

Italské společnosti byla znemožněna účast v zadávacím řízení, protože nedodržela jedno z ustanovení zadávacího řízení uvedené v oznámení o jeho zahájení. Po zveřejnění oznámení veřejný zadavatel uchazeči sdělil, že vzhledem k argumentům svědčícím o nesouladu tohoto ustanovení s právem EU je bude vykládat tak, aby byla jeho účast umožněna; později však zaujal opačný názor a rozhodl o jeho

¹²³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1215/2012 ze dne 12. prosince 2012 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, Úř. věst. L 351, 20.12.2012, s. 1.

¹²⁴ Nařízení č. 1215/2012 se vztahuje pouze na spory týkající se „občanských a obchodních věcí“. Nevztahuje se tedy na spory zahrnující účastníka (např. státní orgán) vykonávajícího veřejnou moc. Také v oblasti občanských a obchodních věcí existuje několik nařízení stanovících specifické evropské postupy, které mohou využít investoři, například nařízení o evropském platebním rozkazu (č. 1896/2006) nebo nařízení o evropském příkazu k obstavení účtů (č. 655/2014).

¹²⁵ Věc Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, ECLI:EU:C:2013:834, bod 31.

¹²⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek (Úř. věst. L 335, 20.12.2007, s. 31).

¹²⁷ Věc Sánchez Morcillo, C-169/14, ECLI:EU:C:2014:2099, bod 31.

¹²⁸ Věc DEB, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811, bod 59.

¹²⁹ Věc Kolev, C-612/15, ECLI:EU:C:2018:392, body 70–72.

vyloučení ze zadávacího řízení. Do doby, než se věc dostala k soudu, uplynuly vnitrostátní lhůty pro napadení oznámení o zahájení zadávacího řízení.

Soudní dvůr shledal, že obecně je lhůta stanovená vnitrostátním právním předpisem přiměřená, a v zásadě tak zajišťuje účastníkům zadávacího řízení právní jistotu. Soudní dvůr však uvedl, že je třeba zvážit okolnosti každého případu, aby bylo možné rozhodnout, zda nebyla ohrožena účinnost ustanovení práva EU. V tomto případě Soudní dvůr zjistil, že jednání veřejného zadavatele vytvořilo stav nejistoty a že tato nejistota byla rozptýlena až ve fázi rozhodnutí o vyloučení. Veřejný orgán tak nadměrně ztížil výkon práv poškozeného uchazeče, která mu právo EU zajišťuje. Soudní dvůr tedy dospěl k závěru, že za konkrétních okolností tohoto případu měl vnitrostátní soud, aby umožnil žalobci vznést námitku neslučitelnosti ustanovení zadávacího řízení s platným právem EU, vyložit vnitrostátní předpisy o promlčecích lhůtách v souladu s unijní zásadou účelnosti, nebo pokud by takový výklad nebyl možný, tyto předpisy nepoužít.

Postoupení věci Soudnímu dvoru Evropské unie

Vnitrostátní soudy jednají jako „soudy EU“ a mají povinnost nepoužít z úřední povinnosti vnitrostátní právní předpisy, které jsou v rozporu s přímo účinnými ustanoveními práva EU. Pokud vymáhání unijních práv závisí na otázce výkladu práva EU před vnitrostátním soudem, může tento soud požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o předběžné otázce. Vystane-li taková otázka před soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr¹³⁰. Předběžné otázky se mohou týkat také platnosti pravidel EU: jestliže jsou tyto otázky relevantní, musí je vnitrostátní soud předložit Soudnímu dvoru, který má výlučnou pravomoc přezkoumávat platnost aktů EU¹³¹. Aby mohl být daný orgán považován za „soud členského státu“ podle článku 267 SFEU, a mohl se tedy obracet na Soudní dvůr, musí splňovat řadu kritérií¹³². Soukromí rozhodci a rozhodčí soudy vytvořené na základě dvoustranných dohod o investicích v rámci EU tato kritéria nesplňují, a nelze je tedy považovat za „soudy“ podle článku 267 SFEU¹³³.

Výklad podaný v rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce je pro vnitrostátní soud závazný pro účely rozhodnutí, jež má být přijato v původním řízení¹³⁴. Všechny vnitrostátní orgány jsou povinny učinit všechny kroky, ať již obecné, nebo zvláštní, aby rozhodnutí o

¹³⁰ Článek 267 SFEU.

¹³¹ Věc Foto-Frost, C-314/85, ECLI:EU:C:1987:452.

¹³² Za tímto účelem bere Soudní dvůr v úvahu řadu faktorů, například zda je orgán ustaven ze zákona, zda je stálý, zda je jeho soudní příslušnost povinná, zda je řízení před ním kontradiktorní, zda uplatňuje právní normy a zda je nezávislý (věc Dorsch Consult, C-54/96, ECLI:EU:C:1997:413, bod 23).

¹³³ Viz věc Nordsee, C-102/81, ECLI:EU:C:1982:107, body 10 až 13, a věc Achmea, C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158, body 43 a násl.

¹³⁴ Věc Puligienica, C-689/13, ECLI:EU:C:2016:199, bod 38.

předběžné otázce co nejdříve splnily¹³⁵. Není nezbytné, aby vnitrostátní soudce požadoval odstranění ustanovení, jež jsou v rozporu s právem EU, legislativními nebo jinými ústavními prostředky nebo na ně čekal¹³⁶.

Podle článku 19 SEU má Soudní dvůr pravomoc zajistit dodržování práva EU, a hraje tak ústřední roli při zajišťování účelnosti a jednotnosti předpisů EU udělujících práva přeshraničním investorům.

3. Role Komise jako strážkyně Smlouvy

Smlouva o Evropské unii svěřuje v čl. 17 odst. 1 Komisi odpovědnost za účinné uplatňování, provádění a vymáhání práva EU. V této roli může Komise přezkoumávat vnitrostátní opatření a jednat tak, aby zajistila soulad s ochrannými mechanismy EU chránícími investory. Primárním účelem řízení o porušení Smlouvy je zajistit, aby jednání či opomenutí členských států byla uvedena do souladu s právem EU (například změnou vnitrostátního práva), jako cíl obecného zájmu. Žaloby jednotlivých investorů usilujících o zrušení vnitrostátních opatření nebo požadujících finanční náhradu za škodu způsobenou těmito opatřeními jsou v pravomoci vnitrostátních soudů.

Členské státy jsou povinny přijmout všechna nezbytná opatření, aby dodržely rozhodnutí Soudního dvora, které se porušení Smlouvy týká. Pokud tak neučiní, je Komise oprávněna požádat Soudní dvůr, aby členskému státu, který se rozhodnutím neřídil, uložil penále¹³⁷.

Komise je odhodlána rozhodně jednat v případech porušení Smlouvy, jež brání provádění důležitých cílů politiky EU nebo které by mohly ohrozit čtyři základní svobody¹³⁸, jež jsou pro investory zásadní. Komise přikládá vysokou prioritu případům porušení Smlouvy, které odhalují systematické nedostatky, a zejména těm, které ovlivňují schopnost vnitrostátních soudních systémů přispívat k účinnému váhání práva EU. Je třeba poznamenat, že se řada případů porušení Smlouvy vyřeší ještě před předložením věci Soudnímu dvoru, neboť daný členský stát příslušné právní předpisy novelizuje či zruší, případně přijme pozitivní opatření k nápravě takového porušení.

V. Závěr

Umožnění, podporování a ochrana investic patří mezi hlavní priority EU na jednotném trhu.

¹³⁵ Spojené věci Jonkman, C-231/06 to C-233/06, ECLI:EU:C:2007:373, bod 38.

¹³⁶ Věc Puligienica, C-689/13, ECLI:EU:C:2016:199, bod 40.

¹³⁷ Ustanovení čl. 260 odst. 2 SFEU.

¹³⁸ Sdělení *Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování* (2017/C18/02), k dispozici na internetové stránce https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.018.01.0010.01.CES&toc=OJ%3AC%3A2017%3A018%3ATOC

Právo EU ve vykladu Soudního dvora zachovává rovnováhu mezi ochranou investic a dalšími oprávněnými cíli veřejného zájmu zajišťujícími prosperitu jejích občanů. K vyvažování různých veřejných zájmů by mělo docházet také tehdy, když členské státy jednají na vnitrostátní úrovni v oblasti působnosti práva EU.

Právo EU neřeší všechny problémy, s nimiž se investoři mohou při své činnosti setkat. Na jednotném trhu jsou však práva unijních investorů chráněna právem EU, které umožňuje vykonávat a rozvíjet hospodářskou činnost ve všech členských státech. Investoři mohou svá práva vymáhat před vnitrostátními správními orgány a soudy podle vnitrostátních procesněprávních předpisů, jež mají zajistit, aby byla tato práva účinně chráněna.

Investoři z EU se nemohou odvolávat na dvoustranné dohody o investicích v rámci EU, které jsou neslučitelné s právem Unie a na jednotném trhu již nejsou zapotřebí. Nemohou se uchýlovat k rozhodčím soudům zřízeným těmito dvoustrannými dohodami ani k rozhodčím soudům zřízeným pro potřeby sporů v rámci EU podle Smlouvy o energetické chartě. Právní systém EU však nabízí odpovídající a účinnou ochranu přeshraničním investorům na jednotném trhu, přičemž zajišťuje, aby byly řádně a v souladu s právními předpisy zohledněny i další oprávněné zájmy. Když investoři vykonávají jednu ze základních svobod, jako je svoboda usazování nebo volného pohybu kapitálu, jednají v oblasti působnosti práva Unie, a požívají tak ochranu, již jim toto právo poskytuje.

Členské státy mají povinnost a pravomoc vymáhat právo EU obecně, a konkrétně pak i práva investorů z EU. Komise se snaží zvyšovat účinnost systému vymáhání v EU, včetně opatření na podporu budování správních kapacit nebo posilování soudních systémů, a řešit případy porušení práva EU vnitrostátními orgány.