

Volný pohyb zboží

2.1 Přehled opatření k zajištění volného pohybu zboží

Volný pohyb zboží jako jedna ze čtyř základních svobod je zajišťován řadou opatření v podobě odstranění netarifních, tarifních a dalších překážek, k nimž řadíme:

- Vytvoření **celní unie**, *jež pokrývá veškerý obchod zbožím a která zahrnuje zákaz vývozních a dovozních cel a poplatků (dávek) s obdobným účinkem a přijetí společného celního sazebníku ve vztahu k třetím zemím* (čl. 28 odst. 1 SFEU);
- Zákaz kvantitativních (množstevních) omezení dovozu a vývozu a opatření s rovnocenným (obdobným) účinkem (čl. 34–35 SFEU);
- Zákaz diskriminace zboží v daňové oblasti (čl. 110 SFEU);
- Úpravu státních monopolů obchodní (komerční) povahy (čl. 37 SFEU);
- Zákaz diskriminace na základě státních podpor (čl. 107 SFEU).

2.2 Celní unie

2.2.1 Celní unie z hlediska *ratione materiae*

Smlouva FEU sice stanoví, že „Unie zahrnuje celní unii, která pokrývá veškerý obchod zbožím“, nicméně definice termínu *zboží* na úrovni primárního práva poskytnutá není. Navíc text Smlouvy v některých pasážích odkazuje na *zboží* (čl. 28 odst. 1) a v jiných na *výrobky* (čl. 28 odst. 2), tzn. že SFEU používá tyto pojmy promiskue, v synonymním významu.

Definici a další specifikaci pojmu zboží najdeme v judikatuře Soudního dvora, podle kterého „*pod pojmem zboží se musí rozumět výrobky, jejichž hodnota je vyjádřitelná v penězích a jež jsou schopny stát se předmětem obchodní transakce*“ (rozsudek 7/68 Komise vs. Itálie).

Lucemburský soud v dalších judikátech rozšířil pojem zboží na všechny druhy výrobků včetně uměleckých děl⁹, předmětů duševního vlastnictví¹⁰, počítačových programů¹¹ a také na suroviny, jiné druhy energie, elektřinu¹², vodu, a dokonce odpadky¹³ pokud se mohou stát předmětem obchodní transakce.

Z pojmu zboží je vyloučeno všechno, s čím obchodovat je zakázáno (např. drogy, lidské orgány atd.).

Zvláštní režim mají určité komodity – např. zemědělské výrobky, zbraně, rybolovné certifikáty (97/98 Jägerskiöld), které podléhají úpravě *lex specialis* (čl. 38–44, 346–348 SFEU).

Pro účely věcné působnosti celní unie je relevantní určení *původu* zboží. V intencích Smlouvy v režimu volného pohybu se ocitá nejen zboží vyrobené v členských státech, ale rovněž výrobky, jež pocházejí ze třetích zemí, u kterých byly v členském státě splněny dovozní náležitosti a zapláceno clo a poplatky s rovnocenným účinkem a u kterých nedošlo k plnému nebo částečnému navrácení těchto poplatků (čl. 29 SFEU).

Jinými slovy, pokud na území kteréhokoliv členského státu bylo zboží pocházející z nečlenských států řádně procleno a splněny další dovozní požadavky, které nebyly refundovány, dostává se tímto výrobek do volné cirkulace (oběhu) v rámci celého trhu Unie a je na něho pohlíženo coby na „unijní zboží“.

2.2.2 Celní unie z hlediska *ratione loci*

Územní působnost celní unie není totožná s územím členských států, respektive shoduje se pouze částečně. Celní unie ve smyslu zrušení celních poplatků v souvislosti s pohybem zboží se shoduje s územím vtaženým do společného celního sazebníku. Kromě všech členských států tam rovněž patří Vatikán, Andorra, Monako, San Marino, Turecko. Bezcelní režim se vztahuje rovněž na státy Evropského hospodářského prostoru (Norsko, Lichtenštejnsko, Island a Švýcarsko), avšak nikoliv jako na součást celní unie, ale jako na zónu volného obchodu (schází vnější prvek – společný celní sazebník navenek).

⁹ 7/68 Komise vs. Itálie.

¹⁰ C-92/92 a C-326/92 Phil Collins.

¹¹ 73/79 Komise vs. Itálie.

¹² 6/64 Costa vs. E.N.E.L.

¹³ C-2/90 Komise vs. Belgie, bod 28.

Integrálními součástmi celého území jsou teritoriální vody (moře), vnitřní vody a vzdušný prostor.

Zvláštní režim s ohledem na ostrovní povahu, odlehlost a hospodářskou situaci mají zámořská území členských států (Guadeloupu, Francouzské Guayany, Martiniku, Réunionu, Svatého Bartoloměje, Svatého Martina, Azor, Madeiry a Kanárských ostrovů), a to na základě speciální úpravy (čl. 349 SFEU, rozhodnutí Rady č. 2004/162).

Vtažení dalších států do bezcelního prostoru (např. Grónska, Nizozemských Antil, Kaymanských ostrovů, Falkland, Francouzské Polynésie a dalších území uvedených v příloze VI SFEU) formálně patří do privilegovaného režimu přidružení zámořských zemí a území (čl. 198-201 SFEU).

2.2.3 Společný celní sazebník (SCS)

Společný celní sazebník byl přijat na základě nařízení Rady č. 950/68 z roku 1968, čímž formálně došlo k završení vytvoření celní unie. Vytvoření SCS ve vztahu k třetím zemím znamená zřízení společného „celního válu“, naopak ve vztahu k členským státům znamená odbourání všech cel a dávek s obdobným účinkem, a tedy vznik bezcelní zóny.

Společný celní sazebník, jenž čítá více než 13 tis. položek, je pravidelně Radou na návrh Komise doplňován a měněn.

V současné době je SCS inkorporován do MCK (modernizovaného celního kodexu přijatého nařízením EP a Rady č. 450/2008), který představuje souhrn relevantních unijních celních předpisů. Kromě kombinované celní nomenklatury jsou tam rovněž uvedena opatření celní preference, výjimečná tarifní opatření, resp. další opatření.

2.2.4 Vnitřní aspekt celní unie – zákaz ukládání cel a dávek s rovnocenným účinkem jako clo mezi členskými státy

Zákaz ukládání cel a dávek s obdobným účinkem tvoří samotné jádro celní unie a jednotného vnitřního trhu. Jak již bylo uvedeno, clo bylo od konce padesátých let odstraňováno postupně v průběhu přechodného dvanáctiletého období. Nicméně již od samotných začátků evropské integrace zákaz zvyšování stávajících cel nebo zavádění cel nových na veškeré zboží mezi členskými státy bylo a je považováno za absolutní zákaz, bez možnosti jakýchkoliv (byť dočasných) výjimek, což bylo reflektováno i v judikatuře.

Evropský soudní dvůr (nyní Soudní dvůr Evropské unie) prohlásil uvedené ustanovení (v původním znění Smlouvy EHS to byl čl. 12) za „standstill clause“ (rozsudek ESD 26/62 ve věci Van Gend en Loos).

Po ukončení přechodného období se absolutní zákaz projevuje nejen z hlediska temporálního (nemožnost do budoucna cla ukládat), ale i věcného (všechna cla ukládána přímo nebo nepřímo) a taktéž i teritoriálního (nejen mezi členskými státy, ale i mezi dalšími územními jednotkami a regiony).

2.2.5 Dávky s obdobným (rovnocenným, totožným) účinkem jako clo

Článek 30 SFEU obsahuje absolutní zákaz ukládání nejen cel, ale rovněž i *dávek s rovnocenným (obdobným) účinkem*. Smlouva nicméně pojem výše uvedených dávek nedefinuje. Mezeru i v tomto případě vyplnil Soudní dvůr, a to v řadě svých rozsudků.

Již v kauze z počátku evropské integrace (rozsudek 2-3/62 Komise vs. Lucembursko a Belgie – dávky v souvislosti s vystavením povolení k dovozu perníků ze strany těchto států, tzv. perníková kauza) deklaroval Soudní dvůr, že *„stejného účinku na volný pohyb zboží jako clo dosahují rovněž jednostranně uložená zatížení (nezávisle na jejich označení a na způsobu jejich ukládání), vybíraná při dovozu nebo později, která zdražují pouze zboží dovezené z některé členské země, avšak nepostihují tuzemské zboží stejného druhu“*.¹⁴

Obdobně se vyjádřil i ve svém rozsudku 2-3/69 ve věci Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, kdy za **dávku s rovnocenným účinkem jako clo** označil *„kteroukoliv peněžní dávku, bez ohledu na její výši, uloženou na základě toho, že zboží překračuje státní hranici“*.

Nejvíce rozpracovaná a vyhraněná definice je obsažena v rozsudku 24/68 Komise vs. Itálie (kauza statistický poplatek): *„Každý peněžní poplatek, bez ohledu na jeho výši, účel a způsob vybírání, který je jednostranně ukládán na tuzemské nebo cizí zboží z důvodu, že překračuje hranice, a který není clem ve striktním slova smyslu, tvoří dávku s rovnocenným účinkem... dokonce i v tom případě, pokud není ukládán ve prospěch státu, nemá diskriminační nebo ochránářský účinek, a i když výrobek, na který byl uvalený poplatek, nekonkuruje žádnému tuzemskému výrobku.“*

Dále Soud v uvedeném rozsudku uvedl, že zákaz ukládání cel a dávek s rovnocenným účinkem tvoří základní pravidlo, ze kterého nejsou přípustné žádné výjimky (bod 10 rozsudku).

¹⁴ Podrobněji viz DAUSES, M. *Příručka hospodářského práva EU*. Praha: ASPI, 2002, s. 15.

Přehled výše uvedených kauz umožňuje dospět k jednoznačným závěrům, že při **určení dávky s obdobným účinkem jako clo**:

1. nerozhoduje výše poplatku, ani jeho účel či způsob vybírání,
2. je irelevantní, zda poplatek je vybírán do státního rozpočtu nebo do rozpočtu jiného subjektu,
3. není podstatné, zda poplatkem zatížený cizí výrobek konkuruje tuzemskému produktu nebo ne,
4. není nezbytně nutné, aby dávka byla uložena z důvodů ochrannářských nebo diskriminačních,
5. dávka je jednostranně uložená z důvodu překročení zbožím státní hranice.

Ratio zákazu dávek s obdobným účinkem jako clo spočívá v zamezení fragmentace jednotného vnitřního trhu, k čemuž by docházelo v případě jednostranně uložených poplatků z důvodu překročení zbožím hranic.

Posuzujíc tímto prizmatem *dávku s obdobným účinkem jako clo* netvoří:

1. poplatky ukládané v souladu s evropským právem včetně veterinárních a jiných kontrol na základě směrnic,
2. adekvátní dávky za skutečně poskytnutou službu při vývozu či dovozu.

Články 28 a 30 SFEU obsahují normy s přímým účinkem, umožňující jednotlivcům dovolávat se svých práv vyplývajících z těchto ustanovení bezprostředně před vnitrostátními soudy členských států, včetně uplatnění nároků na neoprávněně vybrané poplatky.

2.3 Kvantitativní omezení vývozu a dovozu

Pro vytvoření a integraci napřed společného a pak i jednotného vnitřního trhu jsou klíčová rovněž ustanovení článků 34-36 SFEU, která zakazují stanovování kvót na dovoz (čl. 34) a vývoz (čl. 35) zboží mezi členskými státy, a taktéž dalších opatření s rovnocenným (obdobným) účinkem jako kvantitativní omezení (ORUKO).

Ačkoliv znění uvedených norem je téměř totožné se zákazem cel a dávek s obdobným účinkem obsaženým v čl. 30 SFEU, dopady těchto ustanovení jsou nicméně poněkud jiné s ohledem na salvatorní (exempční) klauzuli čl. 36 (podrobněji viz dále).

Za množstevní (kvantitativní) omezení neboli kvóty jsou považována jakákoliv opatření, která omezují vývoz a dovoz zboží, co se týče jeho množství nebo hodnoty.

Z dikce uvedených článků, jež jsou adresovány státům, by bylo možné usuzovat, že zákazy se vztahují pouze na množstevní omezení a obdobná opatření

stanovená ze strany států. Soudní dvůr se nicméně přiklonil k extenzivnímu výkladu a vztáhl tento zákaz i na opatření dalších subjektů – místní samosprávy, a dokonce i soukromých osob, pokud na ně byl přenesen výkon veřejné správy nebo jednají jménem státu na základě pověření (249/81 Komise vs. Irsko, C-325/00 Komise vs. Německo).

Co se týče *formy*, v jaké opatření omezující volný pohyb zboží co do množství může být vyjádřeno, interpretuje to Soudní dvůr taktéž velmi široce. Jsou to právní předpisy anebo správní rozhodnutí, resp. praxe příslušných orgánů postihujících jednostranně dovážené nebo vyvážené zboží (průtahy, nečinnost, šikanování a jiné systematické projevy méně příznivého zacházení).

2.3.1 Opatření s rovnocenným účinkem jako kvantitativní omezení vývozu a dovozu (ORUKO)

S ohledem na to, že restriktce v podobě množstevních omezení jsou snadně zjištěitelné, byly členské státy značně „vynalézavé“ ve stanovování dalších překážek, jež jsou způsobilé zamezit volnému pohybu zboží stejně účinně jako kvóty.

Tomu napomohla i ta skutečnost, že zřizovací smlouva pojem opatření s rovnocenným účinkem vývozu a dovozu nedefinuje.

Soudní dvůr poskytl definici ***opatření s rovnocenným účinkem jako kvantitativní omezení vývozu a dovozu*** ve svém rozsudku 8/74 ve věci Procureur du Roi vs. Dassonville, když uvedl: „*Každé pravidlo členských států, které přímo nebo nepřímo, fakticky nebo potencionálně je schopno ztížit obchod uvnitř Společenství (inter-community trade), má být považováno za opatření mající rovnocenný účinek jako kvantitativní omezení.*“ (bod 5 rozsudku).

V dalších svých rozsudcích ESD formuli Dassonville široce používal a zařadil do pravidel omezujících obchod uvnitř Společenství nejen legislativní opatření (zákonné a podzákonné předpisy), ale rovněž i určitou praxi států. Například kampaň na podporu prodeje domácích výrobků – *Buy Irish* – rozsudek 249/81 Komise vs. Irsko, administrativní průtahy při udělení povolení pro dovážené zboží – 21/84 Komise vs. Francie, fixace cen na domácí produkty, přičemž dovážené zboží nesmí být levnější – C-531/07 Bachverband der Buch.

Opatření, která naplňují znaky formule Dassonville, ale postihují pouze domácí výrobky na národní úrovni, netvoří ORUKO, protože zde nedochází ke ztížení obchodu mezi členskými státy (např. nizozemská úprava povolených ingrediencí sýrů, která se vztahovala pouze na sýry vyrobené v Nizozemsku – 237/82 Jongeneel Kaas BV vs. Nizozemsko).

Tím se Soudní dvůr de facto připravil na přijetí obrácené diskriminace.

Nezbytnou podmínkou ORUKO je to, že opatření musí být přičitatelné státu. V již zmiňovaném rozsudku 249/81 „Buy Irish“ prohlásil ESD, že zapojení irské vlády do financování, organizace a jmenování soukromého subjektu činí ho veřejným pro tyto účely.

Zatímco se raná post-dassonvillská judikatura soustředila hlavně na zkoumání účinků těchto opatření na mezistátní obchod (přičemž upřednostňovala zkoumání těchto otázek před povahou samotných překážek), vznikl v dalších letech problém v případě uplatňování ze strany států tzv. **nerozdílně aplikovaných opatření** na cizí a domácí výrobky, avšak postihujících nepřímo pouze dovážené zboží. Taková opatření navíc mohou být odůvodněná v intencích veřejného zájmu.

Zejména „mechanické“ použití formule Dassonville ve 3 kauzách (Tasca – 65/75, Van Tiggele – 82/77, Komise vs. Itálie – 78/82) jasně poukázalo na limity tohoto přístupu.

Soud učinil rozhodující posun ve svém rozsudku 120/78 Rewe-Zentral AG vs. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (*Cassis de Dijon*), který se stal natolik významným, že položil základy pro vznik **Cassis de Dijon doktríny**.

V tomto judikátu Lucemburský soud odstartoval odlišení mezi rozdílně a nerozdílně aplikovanými opatřeními. Podstata sporu spočívá v tom, že Německo přijalo předpis stanovující minimální obsah alkoholu pro alkoholické nápoje, včetně likéru z černého rybízu (cassis), na 25 % (z důvodu ochrany spotřebitelů a zabránění nekalým obchodním praktikám). Jednalo se o opatření nerozdílně aplikované a vztahující se jak na tuzemské, tak i na dovážené zboží, nicméně fakticky postihovalo pouze likér cizí (v tomto případě dovážený z Francie, jenž měl pouze 15–20 % alkoholu), kdežto německé likéry tomuto předpisu vyhovovaly.

Jinými slovy, ačkoliv německý předpis zdánlivě neměl za účel postihnout dovážené zboží, jelikož stanovil zákaz v podobě nerozdílně aplikovaného opatření, avšak dopady této normy vedly k zabránění vstupu francouzských likérů na německý trh.

Dále formuloval ESD v tomto rozsudku tzv. **pravidlo rozumu (rule of reason, první Cassis de Dijon princip)**: „*Překážky pohybu uvnitř Společenství, jež vyplývají z rozdílnosti mezi národními právními předpisy vztahující se k uvedení výrobků na trh, mohou být akceptovány, jen pokud jsou tato ustanovení uznána jako nezbytná pro uspokojení kategorických požadavků týkajících se zejména efektivity fiskálního dohledu, ochrany veřejného zdraví, poctivosti obchodních transakcí a ochrany spotřebitele.*“ (bod 2 rozsudku).

Za předpokladu absence na úrovni ES harmonizace a přetrvávajících rozdílů ve vnitrostátních předpisech členských států potvrdil Soud na jedné straně právo členských států upravovat podmínky obchodu, avšak pouze pokud to slouží

k naplnění kategorických požadavků (účinný fiskální dohled, ochrana veřejného zdraví, poctivost obchodních transakcí a ochrana spotřebitele). Na druhé straně, tato formulace znamená ve vztahu k členským státům povinnost prokázat oprávněnost a přiměřenost nerozdílně aplikovaných opatření ve světle pravidla rozumu.

Soud konstatoval, že napadený německý předpis porušil ustanovení Smlouvy, a to i přesto, že opatření bylo učiněno z důvodu ochrany veřejného zdraví a poctivosti obchodních transakcí. Nicméně, podle názoru Soudu, nebylo to nezbytně nutné pro dosažení těchto cílů. Stejného účelu by mohlo být dosaženo i prostřednictvím jiných opatření, které by ztížily obchod podstatně méně – např. uvedením obsahu alkoholu na etiketě.

Z toho vyplývá další zásadní závěr, označovaný jako **druhý Cassis de Dijon princip**:

„Pokud zboží bylo uvedeno na trh v souladu s právními předpisy v jednom členském státě, musí být přijato bez překážek i ve kterémkoliv jiném členském státě, dokud stát, kam se dováží, úspěšně neprokáže splnění jednoho z kategorických požadavků.“

Význam rozsudku byl „deregulativní“, vedoucí k dalšímu uvolňování obchodu mezi členskými státy. Byl eliminován dosavadní nežádoucí efekt nerozdílně aplikovaných opatření a zboží uvedené na trh v jednom státě se bez problémů dostávalo i na trh dalších států, čímž byl potvrzen **princip vzájemného uznávání** národních předpisů. Na druhé straně to vyústilo ve společný standard založený na přístupu státu s nejliberálnějšími podmínkami prodeje a s nejméně přísnými pravidly, což nezřídka vedlo k „závodům v regulaci až na samé dno“.¹⁵ Dalším negativním projevem se stala *obrácená diskriminace* a odlišné zatížení požadavky domácího a zahraničního zboží. Vědom si těchto problémů zredukoval Soudní dvůr svou dosavadní extenzivní definici opatření s rovnocenným účinkem jako kvantitativní omezení.

V rozsudku Keck a Mithouard (C-267/91 a C-268/91) poukázal na to, že *„za taková opatření nelze považovat ta, která omezují nebo zakazují ve smyslu rozhodnutí Dassonville určité modality prodeje zboží (certain selling arrangements), pokud se vztahují na všechny příslušné prodejce na daném území a pokud dopadají na každého z nich stejným způsobem po právní a faktické stránce, co se týče uvedení na trh domácích výrobků a výrobků z členských států“* (bod 16 rozsudku).

V obdobném duchu se vyjádřil Soudní dvůr i v dalších rozsudcích, např. ve věci Leclerc-Siplec (C-412/93), kdy navíc akcentoval test zabránění přístupu na trh:

¹⁵ CRAIG, P., BÚRCA, G. *EU Law, Text Cases and Materials*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 649.

„Za opatření rovnající se kvantitativnímu omezení dovozu, jež přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potencionálně omezují obchod mezi členskými státy, nelze považovat určité modality prodeje, pokud se vztahují na všechny prodejce na daném území a pokud dopadají na každého z nich stejným způsobem. V případě, pokud tyto podmínky jsou splněny, nemůže být použití těchto opatření členskými státy (zde zákaz televizní reklamy na pohonné hmoty v distribuční síti) považováno za zabránění či omezení přístupu na trh uvedeného členského státu, jelikož se vztahuje na všechny výrobce naprosto stejně.“

Určité modality prodeje se člení na *statické* a *dynamické*. **Statické modality prodeje (static selling arrangements)** zahrnují opatření, která určují prodejní dobu v obchodech, délku pracovní doby pro zaměstnance nebo předpoklady, za kterých určité zboží může být prodáváno.

Nestatické neboli dynamické modality (non-static, dynamic selling arrangements) zahrnuje pravidla ohledně postupů, ve kterých výrobce volí způsob uvedení produktu na trh (včetně určité formy reklamy, volné nabídky atd.). Může také tvořit součást určitého aspektu zboží (etikety, prezentace výrobku atd.).

Uvedený rozsudek Keck a na něho navazující obdobná judikatura jsou v jurispudenci označovány za „třetí pilíř systému volného pohybu zboží“¹⁶ (po prvních dvou pilířích, které jsou založeny rozsudky Dassonville a Cassis de Dijon). Význam rozsudku Keck spočívá v tom, že na jeho základě došlo k vynětí z pojmu ORUKO určitých modalit prodeje, a tím zastavení rostoucí tendence ke zneužívání „bezbrhé“ definice pramenící z kauz Dassonville a Cassis.

Na úrovni sekundárního práva výše uvedené závěry Soudu byly vtěleny do nařízení vymezujícího podmínky volného pohybu zboží uvedeného v jiném členském státě (nařízení EP a Rady č. 764/2008, jež nabylo účinnosti 13. 5. 2009).

2.4 Výjimky ze zákazu diskriminačních omezení dovozu, vývozu nebo tranzitu (čl. 36 SFEU)

Působnost čl. 34–35 SFEU se liší od dopadů čl. 28 SFEU tím, že zatímco zákaz ukládání cel a dávek s obdobným účinkem platí absolutně, v případě zákazu kvót a ORUKO připouští Smlouva možnost výjimek.

Článek 36 SFEU přináší taxativní seznam výjimek odůvodněných:

- a) veřejnou mravností,
- b) veřejným pořádkem,

¹⁶ DAUSES, M. *Příručka hospodářského práva EU*. Praha: ASPI, 2002, s. 59.

- c) veřejnou bezpečností,
- d) ochranou zdraví a života lidí a zvířat, ochranou rostlin,
- e) ochranou národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu,
- f) ochranou průmyslového a obchodního vlastnictví.

Tato norma označována jako *salvatorní* (též *exempční*) *klauzule* u všech výše uvedených výjimek vyžaduje, aby:

1. se nejednalo o prostředky svévolné diskriminace,
2. anebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy.

Nad rámec čl. 36 SFEU taktéž platí již zmiňované požadavky formulované SD ohledně přiměřenosti a proporcionality těchto opatření. Kromě toho, ustanovení čl. 36 se nepoužije, pokud je na úrovni EU relativní oblast pokrytá plnou harmonizací, protože v takovém případě se veškeré materiální požadavky řídí harmonizačním aktem.

Smlouva obsah těchto důvodů a jejich meze nedefinuje. Soudní dvůr ke každému z výše uvedených přípustných výjimek vypracoval rozsáhlý a komplexní soubor judikátů.

2.4.1 Veřejná morálka

Veřejná morálka je pojem, jenž je značně flexibilní a vykládaný každým státem značně odlišně. V intencích lucemburské judikatury z těchto důvodů lze např. zakázat dovoz pornografického zboží, obscénních předmětů nebo písemností (34/79 Henn and Darby, 121/85 Conegate).

2.4.2 Veřejný pořádek

Pojem veřejný pořádek vykládá Soudní dvůr striktně, na rozdíl od tendencí členských států vztahovat to i na jiné důvody. Lucemburský soud např. odmítl podřadit pod pojem „veřejný pořádek“ ochranu spotřebitele, argumentující tím, že „jelikož čl. 36 znamená derogaci základního pravidla stanoveného čl. 34, musí být vykládán striktně a nemůže být rozšířen na účely, které nebyly výslovně zmíněné“ (rozsudek 115/80 Komise vs. Irsko).

V rozsudku Thompson (7/78) uznal Lucemburský soud za oprávněný z důvodu veřejného pořádku zákaz vývozu zlatých mincí již stažených z oběhu (sběratelské předměty).

2.4.3 Veřejná bezpečnost

Soudní dvůr připustil oprávněnost použití důvodu veřejné bezpečnosti ze strany irské vlády v rozsudku 72/83 ve věci Campus Oil (týkající se intervenčního nákupu nafty pro případ energetické krize).

Lucemburský soud sice samotný pojem *odré public* blíže nedefinuje a přenechává to členským státům, avšak z jeho četných *rationes decidendi* vyplývá, že se to vztahuje na opatření pro zajištění jak vnější bezpečnosti, tak i vnitřní bezpečnosti států. Například v rozsudku ve věci Kadi a Al Barakaat (C-402/05 a C-415/05) pod takový důvod podřadil boj s terorismem na celosvětové úrovni.

2.4.4 Ochrana zdraví a života lidí a zvířat, ochrana rostlin

S ohledem na to, že tento důvod patří k jedné z nejvíce používaných výjimek uplatňovaných ze strany členských států, vztahuje se k němu značně propracovaný a precizovaný soubor judikátů, které lze rozčlenit do několika skupin.

Jsou to zaprvé **opatření spočívající ve stanovování zákazu přísad do potravin** (53/80 Eyssen – zákaz přidávání nisinu do sýra, 174/82 Sandoz – zákaz vitaminových přísad do müsli tyčinek, 247/84 Motte – zákaz barviv v rybích konzervách, 178/84 Komise vs. Německo – zákaz jakýchkoliv přísad do piva).

Jedná se o zvlášť komplikovanou oblast proto, že zde převážně schází harmonizace na unijní úrovni a státům je ponechána možnost samostatně určovat rozsah ochrany zdraví obyvatel prostřednictvím takových opatření.

Nicméně pro uplatnění této výjimky stát nese důkazní břemeno a musí prokázat přiměřenost a proporcionalitu přijatých opatření vzhledem k účelu. Navíc stát musí doložit, že to bylo skutečně nutné pro ochranu zdraví a nebylo možné toho dosáhnout jiným způsobem.

V případě neprokázání uvedeného účelu a přiměřenosti zvolených opatření může to být považováno za odporující čl. 36 SFEU.

Zadruhé, jsou to **hraniční kontroly zboží** (včetně potravinářských a veterinárních) z důvodu ochrany zdraví.

Zatímco systematické kontroly v zásadě přípustné nejsou (vyjma zvlášť odůvodněných případů), namátkové kontroly mohou být uskutečňovány zejména za účelem zjištění nemoci nebo odhalení zkaženého zboží nebo zboží se sníženou kvalitou v důsledku dopravy. Musí být zamezeno dvojím kontrolám a šetření provedené v jednom členském státě musí být uznané i v jiném členském státě.

Třetí skupinu stále se opakujících případů tvoří **stanovování obsahu prostředků pro potírání škůdců v ovoci a zelenině**. S ohledem na to, že výskyt těchto chemických a jiných látek může značně ohrozit zdraví a život, jsou státy

oprávněné určovat jejich maximálně povolené limity ve světle nových vědeckých poznatků¹⁷.

2.4.5 Ochrana národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu

Dosažená v této oblasti harmonizace na unijní úrovni v podobě nařízení 3911/92 a směrnice 97/7, jež reguluje oběh uměleckých předmětů a jejich navrácení v případě ilegálního vývozu, značně zúžila prostor pro členské státy pro uplatnění výjimky z tohoto důvodu. U otázek nepokrytých uvedenými akty sekundárního práva (např. obsah pojmu národního kulturního pokladu) je úprava ponechána členským státům.

2.4.6 Ochrana průmyslového nebo obchodního vlastnictví

Pojem průmyslového nebo obchodního vlastnictví v intencích článku 36 SFEU je vykládán široce a zahrnuje mimo jiné:

- patentové právo,
- právo ochranných známek,
- ochranu průmyslových vzorů a modelů,
- autorské právo a práva související,
- ochranu zeměpisného označení původu,
- právo na ochranu druhů (odrůd rostlin).

Soudní dvůr rozlišuje mezi *podstatou těchto práv* (vlastnická práva, jejichž vznik reguluje národní právo) a *jejich výkonem* (což již má evropskou dimenzi a může být omezeno z důvodů daných primárním právem).¹⁸

Limity tohoto konceptu (existence práva bez možnosti jeho svobodného výkonu) vedly ke vzniku **teorie vyčerpání**¹⁹, podle které „*výlučné právo jeho nositele poprvé dát příslušné zboží do oběhu, pokud se tak s jeho souhlasem nebo jeho vlastním úkonem stalo, bylo tímto vyčerpáno pro celé území EHP a nemůže být použito k tomu, aby se třetím osobám bránilo v obchodování dále tímto zbožím*“²⁰ (C-59/08 Copad).

Ačkoliv zásada vyčerpání se od devadesátých let stala klíčovým faktorem pro odstranění překážek volného pohybu zboží, veškeré problémy způsobené teritoriálním charakterem podstaty těchto práv nicméně neodstranila.

¹⁷ Podrobněji viz DAUSES, M. *Příručka hospodářského práva EU*. Praha: ASPI, 2002, s. 79.

¹⁸ Podrobněji viz SVOBODA, P., cit. dílo, s. 181.

¹⁹ Podrobněji viz DAUSES, M. *Příručka hospodářského práva EU*. Praha: ASPI, 2002, s. 82–84.

²⁰ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 181–182.

Proto současný stav vývoje je charakterizován prohlubující se *harmonizací* (sblížení vnitrostátní regulace členských států na základě směrnic) a *unifikací* (vytvoření nadnárodního práva duševního vlastnictví na základě ustanovení primárního práva – čl. 118 SFEU – a nařízení).

2.4.7 Prostředky svévolné diskriminace a zastřeného omezování obchodu mezi státy

Věta druhá čl. 36 uvádí, že výše zmiňované výjimky z volného pohybu zboží nesmí sloužit jako prostředky svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy.

Kritérium *svévolné diskriminace* by mohlo být vykládáno ve smyslu *absence hrubě nerovného zacházení, které není odůvodněno žádnými věcnými požadavky hodnými uznání, znak skutkové podstaty zastřeného omezování je výrazem zákazu zneužití a obsahuje patrně všechny znaky skutkové podstaty obcházení*.²¹

Zneužití výjimek předvídaných článkem 36 ze strany členských států se má rovněž zabránit nové nařízení EP a Rady č. 764/2008 regulující volný pohyb zboží uvedeného na trh.

2.5 Zákaz diskriminace v daňové oblasti

Volný pohyb zboží mezi členskými státy jsou způsobilé stejně účinně omezit nejen cla, kvóty a opatření s obdobným účinkem, ale rovněž i daně, ukládané uvnitř členských států. Proto čl. 110 odst. 1 SFEU stanoví, že členské státy nepodrobí přímo nebo nepřímo výrobky z jiných členských států jakémukoliv vyššímu vnitrostátnímu zdanění, než je to, jemuž jsou přímo nebo nepřímo podrobeny podobné výrobky domácí. Tento článek ve struktuře Smlouvy doplňuje ustanovení článku 28, 30 a 34 SFEU.

Z hlediska *osobní působnosti* je tato norma sice adresována státům, avšak s ohledem na vlastnosti přímého účinku (jež byly uznány SD) má dopady i na jednotlivce (v podobě práv vynutitelných před vnitrostátními soudy).

Z hlediska *věcné působnosti* se jedná o *finanční zatížení, jež nepředstavuje protiplnění za konkrétní úřední výkon*²² a může spočívat ve vyšší daňové sazbě ve vztahu k dováženým výrobkům, v odlišném daňovém základu, v daňovém zvýhodnění domácích výrobků (*osvobození od daně, snížení daně, odklad placení daně*).

²¹ DAUSES, M. *Příručka hospodářského práva EU*. Praha: ASPI, 2002, s. 85.

²² DAUSES, M., cit. dílo, s. 29.

Z výše uvedené formulace vyplynula pro praxi nutnost bližšího vymezení několika pojmů.

Ve smyslu tohoto článku definoval Soudní dvůr *výrobky jako podobné, pokud je lze použít pro stejný nebo obdobný účel, a které se vyznačují v očích spotřebitele stejnými vlastnostmi a slouží stejným potřebám* (45/75 Rewe-Zentrale). Nejedná se tedy o absolutní totožnost výrobků, ale o jejich z hlediska konzumentů *vzájemnou zaměnitelnost*.

V tomto smyslu uznal Lucemburský soud za zaměnitelnou, a tedy i podobnou, řadu alkoholických nápojů, jež se lišily svým složením, výrobou a typem destilace (víno z hroznů a ovocná vína, whisky z obilovin a koňak atd. (rozsudek Komise vs. Francie 168/78, rozsudek John Walker 243/84). Spolehlivým vodítkem pro určení toho, zda se jedná o výrobek podobný, může sloužit také jeho zařazení do stejné kolonky ve společném celním sazebníku (SCS).

Zatímco odst. 1 čl. 110 SFEU zakazuje *diskriminační vnitrostátní zdanění*, odst. 2 zakazuje *ochranářské vnitrostátní zdanění*, když uvádí: „Členské státy nepodrobí dále výrobky jiných členských států vnitrostátnímu zdanění, které by poskytovalo nepřímou ochranu jiným výrobkům.“

Toto ustanovení zahrnuje takové daňové opatření členských států, které postihuje výrobky jiných členských států, jež konkurují výrobkům domácím.

Uvedená klauzule, jež doplňuje ustanovení odst. 1, se uplatní v případech absence možnosti prokázat podobnost výrobků, nebo pokud taková možnost je podstatně ztížena.

Kritériem je zde *substituční soutěžní poměr*²³, což podle SD je dáno v tom případě, kdy dovážený výrobek představuje pro spotřebitele možnou alternativu k daňově zvýhodněným domácím výrobkům (171/78 Komise vs. Dánsko). Jako konkurující byly Soudem uznány banány a jiné stolní ovoce, pivo a lehké víno (Komise vs. Velká Británie 170/78), přírodní sladká vína a likéry (Komise vs. Francie 196/85).

2.6 Státní monopoly komerční povahy

Článek 37 odst. 1 SFEU ukládá členským státům upravit monopoly obchodní povahy tak, aby byla vyloučena jakákoliv diskriminace mezi státními příslušníky členských států, pokud jde o podmínky nákupu a odbytu zboží.

²³ DAUSES, M., cit. dílo, s. 27.

Z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že se nejedná o zákaz státních monopolů komerční povahy jako takových, ale pouze o jejich uzpůsobení tak, aby nedocházelo k diskriminaci z důvodu státní příslušnosti.

Definice **monopolu obchodní povahy** je pak obsažena ve druhé větě téhož odstavce čl. 37, podle kterého je to „každý subjekt, jehož prostřednictvím členský stát právně nebo fakticky, přímo nebo nepřímo kontroluje, řídí nebo významně ovlivňuje dovoz nebo vývoz mezi členskými státy, včetně monopolů, jež stát svěřuje jiným subjektům“.

Určujícími prvky tohoto pojmu jsou:

- a) účinná úloha státu na trhu (kontroluje, řídí nebo ovlivňuje), avšak není vyžadována absolutní kontrola a řízení celého státu,
- b) komerční (obchodní) charakter monopolu (nezahrnuje tedy monopoly v oblasti výroby a služeb, které jsou regulovány právem EU),
- c) v převážné většině se jedná o ovládnutí trhu v oblasti citlivých komodit (alkohol, tabák), jejichž kontrola ze strany státu je ve veřejném zájmu,
- d) všechny formy kontroly, řízení a ovládnutí (právně nebo fakticky, přímo nebo potencionálně),
- e) absence diskriminace z důvodu státní příslušnosti dovozu či vývozu zboží pocházejícího z jiných členských států.

Uzpůsobení monopolu ve smyslu SFEU znamená potlačení obchodních výlučností, jež jsou monopolu zákonem přiděleny a jež mají diskriminační dopad na obchod příslušnými výrobky; to však neznamená závazek jejich plného odstranění²⁴.

²⁴ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 3 vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 257–258.