

O rovnosti členských států EU

LUBOŠ TICHÝ*

Equality of Member States of EU

Summary: *The article analyses the topic, which is only rarely addressed, yet is of great relevance. The principle of equality of states in international law is also one of the major principles (Art. 4(2) TEU) in EU law. The author focuses on the essence, its aim and its main instruments, features and properties, and analyses its functioning. The issues of voting in the EU bodies are excluded. The article begins with a methodology for measuring equality and its functioning in order to create the model which becomes a criterion for assessing the equality in action. Based on this methodology, the author then distinguishes between the fields of normative equality and fields where material equality is applied by outbalancing inequality of the member states. Focus is placed on the mechanisms of outbalancing, especially in the field of regional and coherence policy. In this case, the exception from the normative equality is applied. The author concludes his considerations with arguments against selectivity within the application of equality, since the normative equality, i.e. the equality in rights and obligations of the member states, does not allow exceptions that may lead to an unequal position of the member states, in other words, to their discrimination.*

Keywords: *state; EU member state; population; normative equality; material equality; mandatory rules; regional policy; policy of cohesion; subsidies; aids; mechanism of control; abuse*

Lisabonská forma primárního unijního práva zakotvila v čl. 4 odst. 2 SEU nový předpis, obsahující normativní vyjádření rovnosti ve své první větě, která zní: „Unie ctí rovnost členských států před smlouvami...“, jenž je považován za princip práva Evropské unie.¹ Článek 4 odst. 2 SEU připomíná zásadu „suverénní rovnosti států“ mezinárodního práva veřejného, která jako součást zvykového práva byla zakotvena zejména v čl. 2 Charty OSN. Je příznačné, že dikce zmíněného ustanovení SEU neobsahuje pojem „suverenity“.² Podstatou rovnosti členských států EU je rovnost v jejich postavení ve vztahu k EU, která je povinná, jako adresát této právní normy, aplikovat unijní právo nediskriminujícím způsobem. Tato zásada není v rozporu s diferencovaným zacházením s členskými státy, jak to stanoví primární právo EU v případě např. rozdílného počtu europoslanců, jenž neodpovídá počtu obyvatelstva jednotlivých

členských států (viz čl. 14 odst. 2 SEU), nebo způsobu hlasování v rámci posílené spolupráce podle čl. 330 SFEU či v případě odnětí hlasovacích práv podle čl. 7 odst. 3 SEU. Účelem předpisu v čl. 4 odst. 2 SEU je zákaz neodůvodněné diferenciaci mezi členskými státy akty unijních orgánů.

Jak řečeno, adresátem zákazu diskriminace, resp. zásady rovnosti je Evropská unie (EU). Touto povinností nejsou přímo vázány členské státy, i když už pro jejich jednání lze dovést nepřímé působení (vyzařování) závazku obsaženého v čl. 4 odst. 2 SEU.³ Z praxe orgánů EU však nevyplývá zákaz každého selektivního přístupu Komise např. při provádění řízení o porušení smlouvy proti jednotlivým členským státům.⁴ Tento postup je omezován údajně opakovaným a systematickým postihováním určitého či určitých členských států, zatímco jiné členské státy by tohoto postihu byly ušetřeny.⁵ Potud zásada

* Autor působí v Centru právní komparistiky PF UK. E-mail: tichy@prf.cuni.cz. Článek je podstatně přepracovaný a rozšířený příspěvek autora s názvem „Die Staatengleichheit aus der nationalen Perspektive – am Beispiel Tschechiens“ (Rovnost členských států EU z perspektivy České republiky), přednesený 20. září 2019 na konferenci Společnosti pro srovnávací právo (Gesellschaft für Rechtsvergleichung) v Greifswaldu.

¹ Příkaz k respektování rovnosti členských států EU má svůj základ v čl. I-5 odst. 1 evropské ústavy (Smlouvy o evropské ústavě) z 29. 10. 2004, EU 2004 C 310/1. Viz A. HARATSCH, Die Gleichheit der Mitgliedstaaten in den Institutionen und Entscheidungsverfahren der Europäischen Union – der rechtliche Rahmen. *Europarecht*, 2020, č. 5, str. 471 an.

² Suverenita ve smyslu „posledního slova“ členskými státy jakožto pánům Smluv však zůstala, jak to mimo jiné plyne i z rozsudku SDEU ve věci C-621/18 – Wightman, ECLI:EU:C:2018:999, odst. 50, 56, 72.

³ SCHILL, S., KRENN, C. Komentář k čl. 4 SEU. In: Grabitz, E., Hilf, M., Nettesheim, M. *Das Recht der Europäischen Union*. München, stav k srpnu 2020, marg. č. 7–13.

⁴ Viz např. rozhodnutí SDEU C-118/07 Komise v. Finsko, SbSD 2009, I-10889, odst. 48.

⁵ SCHILL, KRENN, v pozn. 3, marg. č. 10.

rovnosti členských států může znamenat pouze zákaz svévolné diskriminace členských států.

Mluví-li se o právním principu, předpokládá se, že jeho postavení je zřejmé a jeho funkce dobře analyzovaná. Tak tomu ovšem v případě rovnosti členských států v unijním právu zcela zřetelně není i proto, že se tímto pojmem nejen judikatura,⁶ ale ani literatura prakticky nezabývájí.⁷ Při jeho analýze se tak mohou objevit závažné problémy. Je tomu tak možná i proto, jak uvádí Ellscheid,⁸ že je mnohdy nejasné, v čem má ona rovnost spočívat.

Účelem tohoto příspěvku je tedy stručně objasnit význam, právní charakter a funkci rovnosti, zejména její uplatnění v unijním právu, a to jak při jeho normotvorbě, tak výkladu. Přitom je ovšem třeba přihlížet ke vztahu rovnosti vůči jiným kategoriím, jakými jsou cíle, právní principy a hodnoty EU. Konečně se soustředíme na otázku výjimek z rovnosti a jejich uplatňování. Zjišťujeme tak, do jaké míry platí Hatjeho⁹ soud o tom, že rovnost členských států v poměru k EU zavazuje Unii aplikovat unijní právo nediskriminačním způsobem.

Pro zvládnutí úkolu považujeme za žádoucí vyjasnit nejprve ideové základy našeho příspěvku; z tohoto důvodu se zabýváme právně filozofickou problematikou pojmu rovnosti. Vymezuje tak určitý aparát, pomocí něhož zjišťujeme povahu rovnosti a její fungování při tvorbě a používání unijního práva, a to i s ohledem na cíle EU a právní principy. Určujeme tak relevantní faktory rozhodující pro kategorizaci rovnosti, konstruujeme kritéria (měřítko) směrodatná pro používání principu rovnosti. V této souvislosti je třeba si uvědomit, že tato část je pouze jakýmsi metodologickým úvodem a vůbec se nesnaží o postižení pojmu rovnosti ani v jeho vývoji, ani v jeho složité podstatě. Tomu odpovídá i výběr pramenů.

Ve třetí části vymezuje působnost rovnosti. Primární unijní právo totiž rozlišuje

formální a faktickou rovnost, které se týkají dvou částí organismu státu, a to části, kterou nazýváme částí mocenskou, a části, kterou označujeme jako obyvatelstvo. Rovnost působí na míru práv a povinností členských států. Relevantní je zjišťovat postavení rovnosti ve vztahu k jiným principům a hodnotám, neboť to je rozhodující pro zjišťování jejich priorit a jejich vyvažování. Konkrétně jde o zjišťování, do jaké míry platí normativní (formální) rovnost a jak se prosazuje například vůči zájmu na integritě EU. To provádíme ve čtvrté části, kde analyzujeme uplatňování rovnosti ve vybraných oblastech některých politik EU (viz Rovnost v praxi). V oblasti formální rovnosti by totiž povinnosti státu měly být poměřovány formálně rovně a též jejich plnění by mělo být vynucováno rovnou měrou. Naproti tomu v oblasti působení faktické rovnosti je postavení EU vůči členským státům primárně pozicí „vyrovňovacího orgánu“ a teprve sekundárně – při měření účinnosti rozdělování – k tomu přistupuje i normativní rovnost. Postavení členského státu v této oblasti je jiné, neboť stát je především oprávněným k přijetí vyrovnávání a teprve v druhé řadě povinným při využívání vyrovnávacího příspěvku v oblasti zemědělské politiky a zejména politiky soudržnosti. Středobodem celé problematiky je stanovení hranice působnosti obou forem rovnosti, což mimo jiné znamená i určení výjimek při jejich uplatňování. Nakonec shrnujeme naše poznatky a činíme určité závěry.

Konečně je třeba zdůraznit, že problematika hlasovacích práv¹⁰ v orgánech EU není předmětem tohoto pojednání.¹¹

Pojmoslovný úvod

Formální („mechanická“) rovnost

Prvním a základním kritériem rovnosti jsou pravidla logiky, pravidla formální rovnosti. Tato pravidla existují jak ve prospěch jednotlivce,

⁶ Classen (CLASSEN, C. D. Die Gleichheit der Mitgliedstaaten und ihre Ausformungen im Unionsrecht. *Europarecht*, 2020, str. 255) dokonce uvádí, že SDEU zásadu rovnosti členských států použil ve skutečnosti pouze jednou, a to ve svém rozhodnutí *Polsko v. Komise* C-336/09 P, ECLI:EU:C:2012:38, odst. 37.

⁷ Publikací o evropském unijním právu majících v názvu slovo „rovnost“ existují stovky. Mýlil by se však ten, kdo by se domníval, že pojednávají o rovnosti států; jde vesměs o rovnost ve smyslu rovnosti jednotlivců a jejich skupin. Soltysinski (SOLTYSINSKI, S. The Importance of Principles of Equality of the EU Member States and Economic Actors in EU Law. *ELTE Law Journal*, 2014, str. 78) dokonce tvrdí, že „... princip rovnosti států existuje (v unijním právu) v reziduální formě založené na mezinárodním právu...“.

⁸ ELLSCHEID, G. *Recht und Moral*. In: Kaufmann, A. et al. (eds). *Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart*. 7. vyd. Heidelberg 2007, str. 237.

⁹ HATJE, A. Komentář k čl. 4 SEU. In: Schwarze, J. (ed.). *EU Kommentar*. Baden-Baden 2009, marg č. 30; shodně von BOGDANDY, A. – SCHILL, S. Komentář k čl. 4 SEU. In: Grabitz, E. – Hilf, M. *Das Recht der Europäischen Union*, Band I. München 2011, listkovnice, 2013, marg. č. 7.

¹⁰ Zde je rovnost členských států vyjádřena jejich hlasovacími právy ve věcech, kdy k jejich přijetí je třeba jednomyslnosti, kterými jsou kromě rozhodování o změně smluv (viz čl. 48 SEU), ve věcech ústavního významu (např. čl. 49 SEU, čl. 223, čl. 311 SFEU) a dále v záležitostech týkajících se státní suverenity, jako tomu je například v čl. 113, 115, 192, 194 SEU. Pozoruhodné je, že jednomyslnost je zakotvena ve Smlouvě o Evropské unii ve 20 případech, ve Smlouvě o fungování Evropské unie v 73 ustanoveních a v Protokolech celkem ve 29 případech.

¹¹ Viz A. HARATSCH. Die Gleichheit der Mitgliedstaaten in den Institutionen und Entscheidungsverfahren der Europäischen Union – der rechtliche Rahmen. *Europarecht*, 2020, č. 5, str. 471 an.

tak ve prospěch státu. Jedno z těchto pravidel zakazuje uskutečňovat určitý postup, který považuje nakládání s určitým subjektem za jednání nediskriminační, aniž činí srovnání s nakládáním s jiným subjektem, s nímž má být první subjekt srovnáván.¹² Tato pravidla se týkají vlastně tří skupin subjektů: a) těch, jež jsou srovnávány, b) těch, s nimiž má být rovně zacházeno, a c) těch, s nimiž se provádí srovnání. Skupiny 2 a 3 spadají většinou do jedné kategorie. Srovnávaná osoba musí být v podstatě stejná nebo srovnatelná. Hodnoticí kritéria se uplatňují v odůvodnění či v ověřování srovnání. Zásadní součástí pravidel rovnosti je znevýhodnění nerovně posuzovaného. Chybí-li aspekt znevýhodnění či neposkytnutí zvýhodnění, nejde o nerovné nakládání. Nerovné nakládání se musí týkat určité vlastnosti znevýhodňovaného subjektu. Při nerovném nakládání je třeba odůvodnit jeho důvod spočívající v nerovnosti subjektů. Relevantní jsou kritéria takového posuzování (nakládání).

Hledisko právní filozofie

Rovnost představuje základní koncept právní filozofie a práva, a tedy základnu právního státu, a současně je základem různých koncepcí spravedlnosti. Vzdor tomu je tento koncept velmi sporný.¹³ Tzv. deskriptivní rovnost existuje tehdy, jestliže se objekty neodlišují, a to alespoň v jednom svém podstatném znaku. Plná deskriptivní shoda (rovnost) existuje, nejsou-li objekty v žádných svých znacích rozdílné, a tedy jsou ve svých znacích stejné. Naproti tomu jen podobné jsou takové objekty, jež se odlišují v jednom či více podstatných znacích. Již v tomto bodě se jeví rovnost v právním smyslu poněkud umělým či násilným konstruktem, neboť považuje, jako tomu je např. u členských států EU, za rovné objekty (subjekty), které ani zdaleka stejné či shodné nejsou. Normativita takového posuzování spočívá v tom, že pokládá za rovné to, co rovné není, ale co rovné být má. Jde o normativní rovnost, jíž se rozumí nerozlišovatelnost více objektů měřená alespoň na základě jednoho měřítko ve vztahu k alespoň jednomu znaku. Zatímco pomocí deskriptivního měřítko se zjišťuje, co je (co existuje), na základě měřítko normativního můžeme zjistit to, co má být. Politický ideál hesla „všichni lidé si jsou rovni, resp. státy jsou si rovny“

nekonstatuje realitu, nýbrž stanoví pravidlo (normu).

Je ovšem třeba brát v úvahu ještě další aspekt, jenž spočívá v tom, že některá měřítko (hlediska, standardy) jsou komparativní, zatímco jiná tuto povahu nemají. Nekomparativní hlediska vyžadují splnění určité vlastnosti posuzovaného objektu, nesledují však její míru. Ta může být odlišná. Přesto jsou srovnávané objekty rovné (stejně). Splnit naproti tomu komparativní hledisko (standard) je náročnější, neboť toto měřítko rovnosti je přísnější. U všech srovnávaných objektů vyžaduje nejen splnění základního požadavku či určité vlastnosti či znaku, nýbrž i rovnou míru tohoto splnění. Zjištění takového stavu vyžaduje kontrolu všech srovnávaných objektů.

Rovnost obecností a rovnost v kontextu. Rovnost a spravedlnost

Rovnost vzniká mimo jiné jako produkt dělby práce. Dělbá práce má za následek, že autarkní společenství nejsou dále schopná reprodukce, a jsou proto nucena kooperovat, čímž je dán jeden z důvodů utvoření paradigmatu rovnosti.¹⁴ Princip rovnosti (kompenzace dober) sloužil v raném právu k tomu, aby nahradil nepřiměřenou odvetu (mstu) přiměřenou kompenzací stejného stejným.¹⁵ Tak fenomén rovnosti získal samostatnou existenci a byl postupně vztahován do určitých souvislostí. To se týká zejména institucionálního uspořádání společenství a vztahů jeho členů.

Rovnost se stává součástí spravedlnostního úsudku, neboť, jak soudí Radbruch, rovnost je podstatou spravedlnosti.¹⁶ Ten obsahuje dvojí rovnost, resp. dvojí hodnocení rovnosti, a to rovnosti obecností a rovnosti kontextu. Spravedlnost je tak na určitý předmět aplikovanou rovností (viz Rovnost v praxi).

Rovnost obecností neboli rovnost kantovská je charakterizována maximou „se stejným jest nakládati stejně“. Rovnost je tady stanovena pravidly formální tzv. společné spravedlnosti (*iustitia commutativa*). Základem je formální rovnost (viz výše). Ta se uplatňuje na mocenskou složku členského státu (viz třetí část).

Rovnost v kontextu, tedy rovnost aristotelovská, znamená hodnocení přiřazování dober a zel jejich poměřováním s kontextem, ve

¹² KEMPNY, S. – REIMER, P. *Die Gleichheitssätze*. Tübingen 2012, str. 213.

¹³ WÜNDISCH, J. Gleichheit. In: Hilgendorf, E. – Joerden, J. C. (eds). *Handbuch Rechtsphilosophie*. Stuttgart 2017, str. 385.

¹⁴ HOLLÄNDER, P. *Filozofie práva*. Plzeň 2006, str. 262.

¹⁵ ZIPPELIUS, R. *Rechtsphilosophie*. München 2011, 6. vyd., str. 110.

¹⁶ RADBRUCH, G. *Vorschule der Rechtsphilosophie*. 2. vyd. Tübingen, 1959, str. 25, cit. podle HOLLÄNDER, P. *Filozofie práva*. Plzeň 2006, str. 260.

kterém k němu dochází. Děje-li se tak kompenzací, je poměřovaným (srovnávaným) kontextem, tedy přiřazovaným dobrem či zlem, kompenzovaná entita. Rovnost v kontextu neboli rovnost materiální odpovídá kontextuální vyrovnávací spravedlnosti a představuje úsilí o kongruenci kompenzované a kompenzující entity.¹⁷ Takové chápání rovnosti odpovídá tzv. rozdělovací spravedlnosti (*iustitia distributiva*). Tyto pojmy se pak aplikují v kontextu unijního práva na tu součást (složku) státu, kterou nazýváme obyvatelstvo nebo společnost (viz dále). Zde platí maxima „s rozdílným (nerovným) je třeba nakládat nesteré“.

Měřítka rovnosti

Při řešení otázky stejného nakládání jde o srovnání skutkových podstat, které ve skutečnosti nejsou stejné, tedy rovné, nýbrž víceméně pouze podobné. Shodují se tedy v důležitých rysech, v jiných znacích či rysech jsou ale odlišné. Relevantní je tedy určit společné, podstatné znaky srovnávaných jevů.

Posléze však je důležité rozhodnout, zda rozdíly odůvodňují rozdílné zacházení, nebo je dokonce vyžadují. Každé nerovné zacházení musí sloužit určitému legitimnímu účelu a tímto účelem být odůvodněno (viz materiální rovnost). Na druhé straně však směřjí rozdíly, které by měly z hlediska účelu férovým způsobem vést k nerovnému zacházení, být pominuty jen tehdy, převažuje-li potřeba po generalizaci ztrátu spravedlnosti. Na konci takovýchto racionálně strukturovaných úvah stojí zpravidla i již ne tak docela racionální hodnocení. Podle nich se pak poměřuje, zda a do jaké míry ospravedlňují určité rozdíly jistého právního hlediska rozdílné zacházení.

Metoda typizujícího srovnávání konkrétních případů disponuje na jedné straně společnými, na druhé straně rozdílnými rysy (znaky) a zkoumá (viz Rovnost v praxi), zda tyto znaky je třeba na základě jejich společných vlastností posuzovat shodně, anebo zda rozdíly v jednotlivých znacích musejí vést k rozdílnému zacházení. Tato metoda „experimentuje“ se stejně typovými znaky, srovnává je a zkoumá rozdíly s ohledem na jejich závažnost. V tomto postupu jsou určité rozdíly ve znacích posuzovány jako podstatné, jiné jako nepodstatné. Tato metoda propůjčuje

právním pojmům a na nich postaveným právním normám otevřenost a možnost dalšího rozvoje. Umožňuje tak přizpůsobovat pojmy jejich funkcím.¹⁸

Zejména u formální rovnosti je zapotřebí vymezit předpoklady její aplikace na konkrétní skutkový základ (případ). V takovém případě se jedná o subsumpci konkrétních okolností případu pod skutkovou podstatu relevantního ustanovení právní normy, která by měla být použita obdobně jako v předchozích případech na stejný skutkový základ. Klíčovou otázkou je, co lze za takový skutkový základ považovat. Jinak řečeno, je třeba určit metodu, na jejímž základě je možno stanovit míru stejnosti, nebo chcete-li srovnatelnosti, a tedy i míru použitelnosti dané právní normy. K tomu slouží kritéria míry stejnosti, která je třeba určit. Základním kritériem je znak charakteristický (či znaky charakteristické) pro danou situaci (právní vztah): měl by jím být takový znak, jenž je obsažen ve skutkové podstatě daného právního předpisu, například státní podpora. Avšak jeden takový znak bude sotva stačit. Platí totiž, že čím větší počet shodných charakteristických rysů skutkové základy vykazují, tím vyšší je míra jejich stejnosti. Záleží ovšem na obecnosti, resp. konkrétnosti znaků jako měřítek stejnosti. Je zřejmé, že čím více shodných i nepodstatných konkrétních vlastností, jež lze danými znaky charakterizovat, tím vyšší je míra shodnosti srovnávaných skutkových základů. Základním znakem pro měření rovnosti jsou práva a povinnosti členského státu (viz dále). Jiným znakem je typový kontext (např. HDP, stav infrastruktury apod.). Přitom ovšem platí, že i konkrétní znaky by měly odpovídat znakům skutkové podstaty relevantní právní normy. Rovnost či nerovnost, tj. odchylka od rovnosti, dvou či více skutkových stavů bude v daném případě záviset na definici míry shodnosti. Na té bude záviset míra použitelnosti (aplikovatelnosti) dané (relevantní) právní normy. V této fázi aplikačního postupu pak bude v jakémsi druhém kroku záležet i na míře stejnosti či odchylce výkladu (aplikace) relevantní právní normy.

Příznačný je případ údajného diskriminačního přístupu Evropské komise k České republice při posuzování rovného či odlišného postavení členských států v otázce omezení

¹⁷ Viz tzv. vyrovnávací princip, který znamená, že ten, kdo je na své startovací pozici zvýhodněn, může využít svých šancí jen tak, aby současně zlepšil situaci toho, kdo utrpěl ztrátu (RAWLS, J. *Teorie spravedlnosti*. Praha 1995, str. 70; v originále RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Cambridge 1971). Rozdíly ve startovacích pozicích mohou být totiž nespravedlivé a nespravedlivé mohou být i postoje institucí (tamtéž, str. 71).

¹⁸ ZIPPELIUS, R. *Rechtssphilosophie*. 6. vyd. München 2011, str. 220.

palných zbraní v režimu novelizace směrnice 91/477. Z tohoto omezení (režimu) byla poskytnuta výjimka jednomu ze čtyř nečlenských států EU, avšak signatářů Schengenské úmluvy, totiž Švýcarsku (jež má pro naše účely postavení členského státu EU), s ohledem na jeho tradici a pozitivní zkušenosti s držením palných zbraní obyvatelstvem, neboť desetiletí udržuje rezervní armádu s vojenskou povinností. SDEU se ve svém rozhodnutí (rozsudek SDEU z 3. prosince 2019, Česká republika proti Evropskému parlamentu a Radě U, C-482/17) ztotožnil s názorem generální advokátky (závěrečný návrh GA z 11. dubna 2019) v tom, že nejde o uplatňování zásady rovného postavení, a tedy o diskriminaci České republiky. V daném případě se každý stát nachází ve zvláštní, rozdílné situaci podmíněné kulturou a tradicí (odst. 140 závěrečného návrhu GA). Výjimka ve prospěch Švýcarska podle čl. 6 odst. 6 je důvodná a nepředstavuje diskriminaci v neprospěch ostatních členských států (odst. 167 citovaného rozsudku SDEU).

Rovnost členských států v unijním právu

Předmět rovnosti a její kategorie

Jde-li v tomto příspěvku o rovnost členských států, je třeba blíže vymezit předmět našeho zkoumání, tedy jinými slovy na co vlastně rovnost aplikujeme, a co má být tudíž rovné (shodné). Je zřejmé, že jde o vztahy (skutkové základy), jež se z hlediska unijního práva vztahují k členskému státu. S ohledem na šíři tohoto vymezení je nutná bližší kategorizace členského státu, resp. samotného státu jako pojmu. K tomu slouží učení Georga Jellineka o třech elementech (*Drei-Elementen-Lehre*),¹⁹ tedy o státu jako souhrnu tří složek (elementů): území, moci a obyvatelstva. Pro účely tohoto příspěvku je relevantní rozeznávat mocenskou oblast, tedy strukturu státu, jeho orgánů a jejich činností, na straně jedné a složku obyvatelstva, zahrnující veškeré jeho činnosti, zejména však hospodářství, na straně druhé. V zásadě se obě tyto složky (oblasti) odlišují v míře přísnosti používání rovnosti. Pro první oblast platí rovnost formálně normativní, a tedy rovnost jako bezpodmínečná povinnost, zatímco v druhé oblasti platí rovnost faktická či materiální, a tedy maxima „mělo by být“.

Evropská unie ctí rovnost členských států před právem („smlouvami“) Unie (čl. 4 odst. 2

SEU). Právo musí být uplatňováno rovně (stejně) vůči všem členským státům. Avšak unijní právo není mnohdy stejné, tj. v zásadě mají sice členské státy rovná práva a povinnosti, výjimečně tomu však tak není, a to nepochybně především ve prospěch uskutečňování integrace EU.

Materiální rovnost se týká části státu nazývané obyvatelstvo a plní vyrovnávací funkci spravedlnosti za účelem vyrovnávání životní úrovně v širokém slova smyslu. I při uskutečňování materiální rovnosti v její vyrovnávací funkci však platí formální rovnost, a to při hodnocení míry zvýhodnění, resp. znevýhodnění. O tom, že materiální rovnost se týká zmíněné státní složky, tedy obyvatelstva, svědčí okolnost, že konečným destinatářem podpor plynoucích z unijních fondů jsou nikoliv členské státy, nýbrž především jednotlivé projekty v rámci partnerství mezi státem a jednotlivými územními celky, komunitami apod.

Pro stát a jeho mocenskou složku normativní rovnosti svědčí již předpoklady přistoupení k Evropské unii. Respektování a podpora hodnot uvedených v čl. 2 SEU jsou předpokladem vzniku a trvání členství. Je trvalou povinností každého členského státu dokazovat respektování těchto hodnot aktivním jednáním v zájmu jejich uskutečňování. V této oblasti se tudíž předpokládá rovnost, tedy stejnost. Lze proto mluvit o bezpodmínečné rovnosti. Je povinností členského státu bezpodmínečnou (formální) rovnost respektovat a jakoukoliv odchylku potlačit. Povinností EU není odchylky vyrovnávat, nýbrž členský stát za ně sankcionovat a prostřednictvím sankcí formální rovnost vynucovat. Platí zde rovnost práv a povinností členského státu s minimální zákonnou výjimkou ve formě hlasování v orgánech EU [hlasovacími právy, jak již bylo uvedeno shora, se zde nezabýváme]. Každá jiná nerovnost je nepřijatelná. Je odstraňována rovným zacházením.

V oblasti obyvatelstva platí materiální rovnost, a tedy předpokládá se v zásadě nerovnost členských států ohledně HDP, životní úrovně obyvatelstva, výkonnosti národních hospodářství, rozdílnosti v životním prostředí, infrastruktuře atd. Lze tudíž mluvit o podmíněné rovnosti, které se dosahuje společným úsilím EU a členského státu. Její nástroje obsahuje zemědělská politika, politika koheze a režim unijního rozpočtu, z něhož jsou nástroje vyrovnávání nerovnosti financovány.

¹⁹ JELLINEK, J. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter 1906, str. 412 an.

Rovnost jako míra práv a povinností

Je otázkou, do jaké míry je nutno či možno členský stát posuzovat jako lidskou bytost. Pro obě skupiny, tedy jak pro člověka, tak pro stát, platí normativní vyjádření rovnosti: „Před zákonem (EU) si jsou všichni rovni.“ Současně však platí, že do této definice nelze zahrnout všechny situace, v nichž se člověk či stát nachází. Je pak potřeba diferencovat, v případě lidí podle jejich schopností.²⁰ Otázkou však je, zda rovnost práv, jež se váží k lidskému bytí, platí i pro rovnost práv států, a zda má stejný rozsah a obsah. Rovnost není jen záležitostí právní logiky, nýbrž musí pracovat i s vlastnostmi a rysy (viz výše), jež jsou člověku či státu vlastní.²¹ Je ovšem nesporné, že platí též pro státy, jejichž režim lze však adaptovat a vyvíjet. Státy totiž nemají jednou provždy dané vlastnosti.

Rovnost členských států před unijním právem znamená povinnost členského státu právo dodržovat a plnit povinnosti z něho plynoucí, jež jsou ve velké většině stejné, a proto rovné a v menšině „rovně nerovné“. Odchylna od standardu řádného plnění znamená nerovnost, a v důsledku toho narušení integrity EU. Rovnost se uplatňuje i při využívání práv členského státu, neboť i práva členských států jsou v zásadě rovná. Proto mají členské státy povinnost tato práva řádně, tedy v dovoleném rozsahu a intenzitě, využívat. Povinnost dohledu (kontroly) nad tímto režimem stíhá EU.

Imanentní součástí rovnosti je povinnost EU rovnost uplatňovat prostřednictvím kontroly a vynucovat její zachování. To se týká jak rovnosti formální, tak ale i rovnosti materiální, neboť i v této oblasti se uplatňuje formální rovnost míry vyrovnávání (viz výše). Tato činnost EU se soustřeďuje na rovné uspokojování práv a vynucování povinností. Režim kontroly a vynucování rovnosti je stimulem k řádnému plnění povinností a řádnému využívání práv členského státu.

Rovnost a vztah k principům a hodnotám EU

Jaké formálněprávní postavení rovnost členského státu má, je nejasné. Zejména v poslední době jsme svědky stále častějšího užívání termínů „princip“ nebo „základní princip“,

kteří se objevují mimo jiné i v primárním právu (například 4. odstavec Preambule SEU, čl. 5 SEU, Preambule Listiny čl. 52 odst. 5 aj.). Tato označení můžeme chápat jako psané principy. Kromě toho judikatura ESD a nauka uznávají tzv. nepsané principy, tj. takové maximy, jež formálně jako principy nejsou označeny, a přesto je jim připisován význam principu. Jde např. o princip přednosti unijního práva nebo o princip omezeného zmocnění (v čl. 5 odst. 1 SEU). Kromě toho však unijní právo rozlišuje cíle (např. čl. 3 SEU) a hodnoty (např. čl. 2 SEU). Rovnost je pak velmi často v nauce označována jako příkaz ve smyslu „příkaz rovnosti“.

Obecně se přijímá,²² že význam těchto označení, stejně jako obsah a vztah mezi nimi, je relativně nejasný. Učebnicovým příkladem je právě pojem rovnosti, která je mnohdy označována za princip, mnohdy za příkaz.²³ Aniž bychom se zabývali kvalifikací rovnosti jako principu, považujeme tento pojem za relevantní především pro jeho funkci jako určitého kritéria či měřítka, resp. výkladové maximy. Vycházíme totiž z relevantního postavení rovnosti v jiných oblastech práva, zejména v mezinárodním právu veřejném. I když pojem rovnosti byl do primárního práva zaveden teprve Maastrichtskou smlouvou, je rovnost plně svázána s unijním právem.

V obecné rovině lze konstatovat základní vztah rovnosti k dvěma principům unijního práva, a to k principu solidarity a principu efektivit. Oba tyto principy mají v určitých případech přednost před rovností, a tak její působnost omezují (viz dále). Princip solidarity se prosazuje na úkor rovnosti členského státu zejména v oblasti kohezní politiky (hospodářská, sociální a územní soudržnost v čl. 174–178 SFEU) a v regulaci příjmů a výdajů z rozpočtu EU (čl. 310 an. SFEU). Princip efektivit modifikuje rovnost ve způsobu rozhodování omezováním jednomyslného hlasování, a to ve všech hlavních orgánech EU. Zásada jednomyslnosti, která odráží rovnost, se stále více ukazuje být překážkou při efektivním dosahování cílů EU (viz čl. 3 SEU).

Oblast formální rovnosti

V legislativní oblasti, tedy při přijímání právních aktů, je formální právní rovnost

²⁰ Viz ELLSCHEID, G. Recht und Moral. In: Kaufmann, A. et al. (eds). *Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart*. 7. vyd. Heidelberg 2007, str. 238.

²¹ Tamtéž, str. 240.

²² Viz např. TERHECHTE, J. P. Prinzipienordnung der Europäischen Union. In: Hatje, A. – Müller-Graff, P. Ch. (eds). *Enzyklopädie Europarecht*, Band 1. Baden-Baden: Nomos 2014, str. 331.

²³ Viz např. von BOGDANDY, A. Founding Principles. In: von Bogdandy, A. – Bast, J. (eds). *Principles of European Constitutional Law*. München/Portland 2010.

charakteristická v případech, v nichž unijní právo stanoví členským státům povinnosti, tedy v případech, kdy jsou členské státy unijnímu právu podřízeny.²⁴ Výjimku z této zásady představují případy zvláštních předpisů, jakým je např. čl. 42 odst. 6 SEU, a zejména některé protokoly, jako například protokoly č. 15–22 a 30–32, týkající se volného pohybu osob, měnové unie a dalších méně významných věcí.

Zcela klíčovou úlohu hraje formální rovnost při aplikaci (používání) unijního práva. Zde platí nejen jednota používání jednotlivých norem evropského unijního práva bez ohledu na postavení jeho adresátů, nýbrž i publikační přednost unijního práva před právem vnitrostátním členského státu.²⁵

Jak však plyne z předchozího, je míra rovnosti členů určitého celku (společenství, organizace) vyjádřená mírou rovnosti jejich práv a povinností. Tato míra je jedním z faktorů (ukazatelů) homogenity (jednoty) dané entity. Do jaké míry je tato rovnost uplatňována, je otázkou dělby pravomocí a legislativní techniky.

Z rovného práva všech členských států existují výjimky. Jejich právním základem jsou některé Protokoly, zejména Protokoly o Dánsku. Podle nich je Dánsko v určitém ohledu (v rámci jejich působnosti) vyňato z působnosti unijního práva, a tedy i z působnosti formální rovnosti. Příklady jsou Protokol č. 14 o euroskupině, Protokoly č. 16 a č. 17 týkající se Dánska, Protokol č. 18 ohledně zcela zanedbatelné výjimky týkající se francouzské měnové emise, Protokol č. 22 týkající se opět Dánska, Protokol č. 30, který se týká nyní jen Polska, Protokol č. 32 týkající se omezení prodeje nemovitostí neurčených k celoročnímu bydlení v Dánsku a konečně Protokoly č. 34 a 35 ohledně Grónska a irské ústavy, které jsou ale bezvýznamné.

Další výjimku představuje institut posílené spolupráce. I zde se jedná o omezení působnosti rovnosti jen na ty členské státy, které se z vlastního rozhodnutí režimu posílené spolupráce zúčastňují.

Nikoliv bezvýznamnou výjimku, i když jen přechodného charakteru, představují nerovnosti v právní úpravě, které se projeví v období prakticky po každém přistoupení. Celkem to bylo 267 rozdílů,²⁶ a to 112 v primárním právu (ve smlouvách o přistoupení) a 155 v právu sekundárním přijatém v roce přistoupení.²⁷ Tyto rozdíly trvaly v průměru 4,5 roku. Nejdelší trvání měla výjimka Velké Británie z předpisů o obchodování s určitými druhy semen zeleniny (1973–2001).²⁸

V sekundárním právu hraje z našeho hlediska nejvýznamnější roli volba nástrojů (forum) transpozice. Zatímco nařízení je nástrojem formální rovnosti, představuje směrnice formu transpozice, jež umožňuje reflektovat rozdílnosti podmínek členských států, a tedy aspekty materiální rovnosti.

Unijní právo je základem nejen určení režimu práv a povinností členských států jako základu jejich (rovného) postavení, nýbrž i systému jejich vynucování. Činí tak stanovením sankcí a pomocí soudního systému. Rovnost ve smyslu stejnosti práv a povinností je kritériem správnosti při jejich realizaci. Je měřítkem pro využívání práv a plnění povinností jak vůči členským státům, tak vůči orgánům EU při sankcionování zneužívání práv a neplnění povinností.

Vynucování rovnosti, jako tomu je například u státních podpor, předpokládá srovnání skutkového stavu se stavem ideálním. Jde tedy o výklad a aplikaci právních norem. Přitom je třeba používat kritérií pro poměrování ideálu rovnosti perspektivou rozhodovací praxe. Pomocí tzv. „soft legislation“ (guidelines, community frameworks etc., viz Rovnost v praxi) se omezuje a usměrňuje výkon uvážení a upevňuje se interpretace závazných standardů. Navrhovaná kritéria (viz měřítko rovnosti shora) zjišťování rovnosti představují vlastně interpretační techniky unijního práva.

Praxe EU však dokládá, že v zájmu fungování Unie musí být brán zřetel na zájmy jednotlivých členských států a ty se stávají vlastně zájmem Unie, a to i když to neodpovídá zásadám unijního práva včetně rovnosti.²⁹ To

²⁴ Viz Classen, v pozn. č. 6, str. 265.

²⁵ Lenaerts (LENAERTS, K. No Member State is More Equal than Others, dostupné na <https://verfassungsblog.de/no-member-state-is-more-equal-than-others/>) dovozuje ze zásady rovnosti členských států přímé konsekvence, a to jednotný výklad a používání unijního práva, jednotný výklad jediným soudem, totiž Soudním dvorem EU, a konečně přednost unijního práva.

Unijní právo je ve smyslu výkladu Soudního dvora nejvyšším právem státu. Aplikací přednost tak garantuje, že jak členské státy, tak ale jejich obyvatelé jsou si před zákonem rovni. Viz k tomu též Fabbrini, F. After the OMT Case: The Supremacy of EU Law as the Guarantee of the Equality of the Member States. *German Law Journal*, 1003 (2015), str. 16 an. a Lindeboom, J. Is the Primacy of EU Law Based on the Equality of the Member States? A Comment on the SJEU's, Press Release Following the PSPP Judgment. *German Law Journal*, 2020, 21, str. 132–144.

²⁶ SCHIMMELFENNIG, F. EU enlargement and differentiated integration: discrimination or equal treatment? *Journal of European Public Policy*, 2014, vol. 21, n°5, str. 681, 688.

²⁷ Tamtéž, str. 688.

²⁸ Tamtéž.

²⁹ MOHN, A. S. *Der Gleichheitssatz im Gemeinschaftsrecht*. Kehl am Rhein 1990, str. 153.

však platí především ve vztahu k jednotlivcům, a nikoliv k členským státům. Nerovnosti se mohou objevovat pokaždé tehdy, jestliže na základě kompromisních řešení jsou některé členské státy v důsledku toho zvýhodněny ve srovnání s jinými členskými státy, ačkoliv i u nich se vyskytují stejné problémy, které vedly ke vzniku nerovnosti podporou jen některých členských států. Ve smyslu vývoje integrace, a tedy pro dosažení společného unijního zájmu, musejí tyto rozdíly zůstat v platnosti, i když je nelze vždy dostatečně obhájit zásadou rovnosti.

Oblast materiální rovnosti

Rovnost členských států je modifikována či omezována principem solidarity (viz výše). V EU probíhá proces přerozdělování. Lze mluvit o jakémsi účinku transferu: prosperující oblasti generují vyšší daně a odvody, naopak slabší regiony vydávají v poměru k příjmům více na sociální a zdravotní služby. Čím vyšší je rozpočet, tím vyšší je uvedený efekt transferu. V konečném důsledku je rovnost modifikována tím, že existují čistí plátcí a čistí příjemci evropských zdrojů.

Politika soudržnosti (kohezní politika)

Podle čl. 174 odst. 2 a odst. 3 SFEU je cílem EU zmenšovat rozdíly v rozvoji různých regionů a snižovat zaostalost nejvíce znevýhodněných oblastí. Nejde však jen o povinnost EU, nýbrž i členské státy jsou povinny dosahovat cílů kohezní politiky. Posilovat je třeba i hospodářskou, sociální, ale právě tak i teritoriální soudržnost (kohezi) s cílem dosahování harmonického rozvoje EU jako celku, a nikoliv jen jednotlivých národních hospodářství členských států (viz odst. 5 Preambule SFEU).

Politika soudržnosti je oblastí působnosti materiální rovnosti jako výrazu společné spravedlnosti sloužící k vyrovnávání rozdílů mezi jednotlivými regiony, odvětvími národních hospodářství a skupinami obyvatel. Výslovně je zaměřena na obyvatelstvo ve snaze o prosazování rovnosti žen a mužů, systematické zohledňování genderových aspektů, boj proti diskriminaci na základě pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženského

vyznání nebo víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace. I když dobrodinní této politiky není zaměřeno primárně na členské státy, jsou to právě členské státy, na jejichž území se podporované oblasti jako adresáti podpor nacházejí, které z výsledku této politiky profitují. Z množiny členských států jsou pak podpory v současné době ve většině případů určeny novým členským státům, zejména ve střední a východní Evropě.

Z povahy vyrovnávací funkce materiální rovnosti plyne, že se její působnost zužuje v té míře, v jaké je tato funkce plněna a jak se rozdíly mezi členskými státy a regiony, resp. jednotlivými regiony vyrovnávají.

Rozpočtová spravedlnost

Zejména po roce 1988, kdy Rada snížila základ pro vyměření příjmů rozpočtu z výnosů daně z přidané hodnoty na 55 % hrubého sociálního produktu členského státu, začala se výrazně prosazovat tzv. platební (příspěvková) spravedlnost,³⁰ která znamená zásadní přerozdělování finančních prostředků ve prospěch méně bohatých členských států ve smyslu solidarity (čl. 3 odst. 3 SEU), jež je považována za princip, na němž spočívá celá EU a který nachází své konkrétní vyjádření v ustanoveních o hospodářské, sociální a územní soudržnosti (čl. 174–178 SFEU). Rozpočtová spravedlnost je výrazem materiální rovnosti členských států, která předpokládá přerozdělování finančních prostředků z rozpočtu EU ve prospěch méně bohatých členských států prostřednictvím strukturálních fondů.³¹

Rovnost v praxi

Obecně

ESD se ve své judikatuře zabývá otázkou rovnosti (stejnosti) jen velmi zřídka.³² Zásada rovnosti byla aplikována ve velmi omezeném rozsahu, neboť nebyla používána na každý případ rozdílného nakládání, nýbrž jen na srovnatelné skutkové základy.³³ Z toho může plynout, že platnost rovného zacházení není absolutní.³⁴

Navíc ESD používá pojem srovnatelnosti tak, jak to odpovídá i předpisům v základacích

³⁰ HÄDE, U. Die Finanzierung der Europäischen Union. In: Hatje, A. – Müller-Graff, P.-Ch. (eds). *Enzyklopädie Europarecht*. Band 1. Baden-Baden 2014, str. 806.

³¹ Viz Protokol č. 28 o hospodářské, sociální a územní soudržnosti. Srov. k tomu NIEDOBITEK, M., Komentář k čl. 311 SFEU. In: Streinz, R. (ed.). *EUV/AEU*. 3. vyd. München 2018, marg. č. 39.

³² To alespoň platilo do roku 1990 (MOHN, A. S. *Der Gleichheitssatz im Gemeinschaftsrecht*. Kehl am Rhein 1990, str. 48).

³³ SDEU, Rs. C-6/71 (Rheinmühlen), ECLI:EU:C:1971:100.

³⁴ MOHN, A. S. *Der Gleichheitssatz im Gemeinschaftsrecht*. Kehl am Rhein 1990, str. 49.

smlouvě, a to nikoliv jednotně, nýbrž vyjadřuje jeho obsah pomocí synonym. Podle ESFS je pojem srovnatelnosti objektivního charakteru a nedovoluje zohledňovat čistě subjektivní okolnosti.³⁵ Judikaturu ESD však nelze chápat tak, že žádná kritéria subjektivního charakteru nemají pro zjišťování či určování srovnatelnosti význam.³⁶

Z důvodu rozdílného stavu rozvoje jednotlivých členských států je podpora nejslabších oblastí nutná k dosahování integrace. Zvýhodňování členských států má směřovat k vytvoření materiální rovnosti, a to překonáním strukturálních nerovností spočívajících v nedostatcích ve vývoji, jejichž příčinou jsou zeměpisné nebo klimatické podmínky, nerozvinuté hospodářství, nedostatečná rozloha půdy nebo nerozvinutá struktura či špatný stav vzdělání obyvatelstva. Jde o oblasti zemědělské, regionální a sociální politiky. Regionální politika, zejména již v sedmdesátých letech vytvořený fond, má za cíl korigovat nejdůležitější regionální rozdílnosti ve společenství. Již od sedmdesátých let byla používána strukturální opatření, a to posléze i k vyrovnání rozdílů nově přistupivších států počínaje první vlnou zahrnující Irsko a Velkou Británii.

Je třeba konstatovat,³⁷ že při přistoupení více států současně docházelo k diferenciaci ve dvou směrech. Jednak šlo o zvýhodňování všech přistupivších států vůči stávajícím členským státům, v druhém směru však docházelo mezi přistupivšími státy ke zvláštnímu zvýhodnění nejslabších z nich. Tak tomu ovšem bylo při založení EHS již v případě Itálie, v prvním rozšíření v případě Irska a ve třetím v případě Portugalska.

Strukturální politiky se koncentrují na určité členské státy, avšak ve své podstatě nejsou aplikovány podle zásady „srovnatelné posuzovat rovně“.³⁸ Nerovné zacházení ve formě zvýhodnění se týká především těch případů, které se odlišují od jiných tím, že jsou znevýhodněny svojí podstatou (svým základem). Úkolem strukturálních nástrojů je vyrovnávat rozdíly ve všech oblastech strukturální politiky (zemědělství, regionální politika, sociální politika).³⁹ Již koncem osmdesátých a počátkem devadesátých let 20. století se však objevily kritické hlasy, které poukazyvaly na relativně plošné poskytování podpor,

jež nerespektovaly potřeby konkrétních případů. To se nakonec ukázalo v praxi EHS, která předem stanovila podíly jednotlivých členských států na dotacích bez zohlednění konkrétních potřeb,⁴⁰ a tak docházelo k neoprávněnému rovnému (stejnému) posuzování nerovně znevýhodněných případů, a tedy k porušení materiální rovnosti.

Vypracování či celkové pojetí kritérií, která srovnatelnost, resp. stejnost případů vylučují, a tím v zásadě odůvodňují přípustnost nerovného zacházení, a těch kritérií, jež odůvodňují či ospravedlňují rozdílné zacházení se srovnatelnými či stejnými případy, ukazuje neostrost hranic těchto kritérií. Tuto tezi podporuje i judikatura ESD, která též diferencuje velmi neostře a v omezeném rozsahu.

Hospodářské důvody mohou jak vylučovat srovnatelnost, tak odůvodňovat diferencující opatření, a tedy nerovné zacházení. ESD používá kritérium proporcionality, jež však patří do oblasti nepřezkoumatelného uvážení soudu.

Rozdílné, a tedy nerovné nakládání je odůvodňováno poukazem na obecné zadání unijního práva, jež ESD a orgány Unie opírají o unijní principy. Nakonec je jediným odůvodněním poukaz na víceméně konkrétní cíle Společenství. Přezkoumávání na základě rovnosti pak ustupuje do pozadí. Někdy vzniká dojem, že k integraci je třeba dojít i při nerovném zacházení.⁴¹ V orgánech Unie (dříve Společenství) se zohledňují jednotlivé zájmy členských států na úkor zásady rovnosti. Dochází tak k nerovnostem coby výsledku kompromisního řešení, při němž některé státy jsou zvýhodňovány a některé znevýhodňovány.

Formální rovnost jako měřítko při realizaci materiální rovnosti a omezování uvážení

Kohezní politika a naplňování rovnosti

Podstatným rysem této politiky je její uskutečňování při uplatňování formální rovnosti. To ve výsledku znamená poskytování rovné podpory rovně znevýhodněným oblastem (adresátům). Za tím účelem je povinností EU vymezit předběžné podmínky a vyčerpávající soubor objektivních kritérií pro jejich posuzování, a to k zajištění nezbytných předpokladů

³⁵ SDEU, C-16/61 (Acciaierie Ferriere), ECLI:EU:C:1962:29, SDEU C-9/55 (Beeringen), ECLI:EU:C:1956:12.

³⁶ MOHN, A. S. *Der Gleichheitssatz im Gemeinschaftsrecht*. Kehl am Rhein 1990, str. 52.

³⁷ Tamtéž, str. 73.

³⁸ Tamtéž, str. 81.

³⁹ Tamtéž, str. 78–93.

⁴⁰ Tamtéž, str. 82.

⁴¹ Tamtéž, str. 152.

účinného a účelného využívání podpory Unie. Předběžná podmínka by se měla použít na prioritu daného programu pouze tehdy, je-li přímo a skutečně provázána s účinným a účelným splněním konkrétního cíle některé investiční nebo unijní priority. Při posuzování uvedené předběžné podmínky by se měla zohlednit zásada proporcionality, a to s ohledem na výši přidělované podpory (viz též odst. 21 Preambule nařízení 1303/2013). Komise pak kontroluje úplnost a adekvátnost informací od členských států, a v případě nesplnění předběžné podmínky Komise za přesně stanovených podmínek pozastaví průběžné platby na dotčenou prioritu programu. Komise též na základě výkonnostního rámce provádí přezkum výkonnosti každého programu, na který je podpora poskytována. Míra a výše pozastavení prostředků respektují zásadu rovnosti v souladu se způsobem posuzování celkového hospodářského dopadu na členské státy a v souladu s postupem při nadměrném schodku (viz dále). Jsou to členské státy, které odpovídají za kontrolu a audit při plnění dotačních programů (viz též odst. 24–67 nařízení 1303/2013). Posuzování a schvalování dotačních programů je v pravomoci Komise. Komise je orgánem, který posuzuje tzv. zprávy o pokroku při provádění dohody o partnerství. Komise též ve smyslu čl. 5 odst. 3 nařízení 1303/2013 přijala Evropský kodex chování pro partnerskou spolupráci v rámci evropských strukturálních a investičních fondů.

Fakultativní státní podpora a meze správního uvážení

Jiným příkladem používání rovnosti je rozhodování Evropské komise ve správním řízení o „fakultativních“ výjimkách zákazu státních podpor podle čl. 107 odst. 3 SFEU. Komise zde rozhoduje o slučitelnosti státních podpor s vnitřním trhem, tj. určuje, které podpory jsou nepřijatelné z principu, neboť deformují hospodářskou soutěž.

Klíčovým problémem je omezení správního uvážení Komise s ohledem nejen na předvídatelnost, nýbrž právě na maximum rovného zacházení s členskými státy poskytujícími státní podporu. Podmínky přípustnosti stanovené primárním právem (čl. 107 odst. 3

SFEU) jsou totiž formulovány v tak abstraktních, obecných, a tedy vágních termínech, že v nich sotva lze spatřovat efektivní měřítko rovnosti, jak to uznaly SDEU⁴² i Tribunál.⁴³ Nutnost konkrétnějších měřítek omezujících správní uvážení je tak očividná, neboť je třeba zabránit zneužití tohoto oprávnění Komise, jejíž rozhodnutí soudy plně respektují (i s ohledem na ekonomickou analýzu), až právě na výjimky zřetelně vadných rozhodnutí a rozhodnutí, při nichž bylo uvážení zneužito.⁴⁴ Komise proto používá v zásadě tři druhy nástrojů, a to tzv. „more economic approach“, již zmíněné předpisy tzv. soft law a konečně bloková nařízení vydávaná Radou.

„More economic approach“ předpokládá intenzivnější používání ekonomických parametrů, zejména při zvažování významu negativních účinků státní podpory na hospodářskou soutěž na straně jedné a stupně míry účinnosti podpůrných opatření k nápravě tzv. selhání trhu na straně druhé. Jako příklad používání tohoto přístupu se uvádí případ zkoumání přípustnosti státní podpory při zavádění digitálního televizního vysílání ve formě přilepšení spotřebitelům, kteří si kupovali příslušné televizní aparáty. Důvody se spatřovaly ve zpoždění zavádění tohoto televizního digitálního systému ve veřejném zájmu, jestliže by bylo přenecháno plně tržním silám. Jinak řečeno, šlo o překonání tzv. možného selhání trhu. Nakonec byla tato podpora připuštěna za předpokladu dodržení základních zásad transparentnosti, nutnosti a přiměřenosti, jakož i technologické neutrality.⁴⁵ Přitom musely být dodrženy následující podmínky: dosažení pokrytí signálem především v nedostupných oblastech, finanční vyrovnání pro veřejná vysílací zařízení apod. Je zřejmé, že samotná ekonomická analýza musí jako kritérium dodržení rovnosti postačovat, pokud není dostatečně obecná, aby se mohla vztahovat i právě na obdobné srovnatelné případy, a tak postihnout hledisko rovnosti.

Ve smyslu zlepšení transparentnosti, předvídatelnosti, a to zejména s ohledem na rovné posuzování, typizovala Komise způsoby uvažování či zvažování, a za tím účelem slouží Komisi tzv. unijní rámce (frameworks), pokyny (guidelines) a sdělení (communications). Unijní rámec se stává po souhlase

⁴² Již SDEU C-78/76 (Steinicke-Weilig), ECLI:EU:C:1977:52, odst. 8, SDEU C-310/85 (Deufil v. Komise), ECLI:EU:C:1987:96, odst. 18, SDEU C-301/87 (Francie v. Komise), ECLI:EU:C:1990:67, odst. 49, SDEU C-351/98 (Španělsko v. Komise), ECLI:EU:C:2002:530, odst. 73 nebo např. SDEU C-372/98 (Itálie v. Komise), ECLI:EU:C:2000:558, odst. 83.

⁴³ Viz T-149/95, Ducros, 1997, II-2031, ECLI:EU:T:1997:165, odst. 63, C-351/98 Španělsko v. Komise, 2002, I-8031, ECLI:EU:C:2002:530, odst. 74.

⁴⁴ Např. C-57/72 (Westzucker), ECLI:EU:C:1973:30, odst. 14, SDEU C-288/96 (Německo v. Komise), ECLI:EU:C:2000:537, odst. 26, SDEU C-372/97 (Itálie v. Komise), ECLI:EU:C:2004:234, odst. 83 či např. SDEU T-67/94 (Ladbroke Racing v. Komise), ECLI:EU:T:1998:7, odst. 57.

⁴⁵ Srov. sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ze 17. 9. 2003, Com(2003) 541 final, resp. rozhodnutí C 25/2004 či rozhodnutí C 52/2005 Digital Decoders v. Itálie, odst. 133–171.

jednotlivých členských států pro Komisi a každý členský stát závazným.⁴⁶ Pokyny, které po relativně dlouhé diskusi ohledně jejich závaznosti nepochybně zavazují Komisi, mají nepřímou právně závaznou účinky.⁴⁷ Komise omezuje svoje správní uvážení tak, jak to odpovídá též zásadě rovnosti a ochraně důvěry.⁴⁸ Důležité je zdůraznit, že právní závaznost odvozují pokyny právě z rovnosti jako záruky rovného nakládání při používání práva. Připouští se však odchylka od závaznosti pokynů v případě atypického individuálního skutkového stavu.⁴⁹ Tato odchylka je odůvodňována cílem unijní regulace hospodářské soutěže, kterým je ochrana nezkrácené hospodářské soutěže. Je zřejmé, že toto odůvodnění pro tak závažnou výjimku z pravidla zakotveného v pokynech je nedostatečné. Představuje tak průlom zásady rovnosti ve prospěch principu ochrany soutěže.

Bloková výjimka ve formě nařízení 800/2008 je další formou systematizace posuzování státní podpory a jejího souladu s vnitřním trhem v zájmu rovného posuzování i s ohledem na princip transparentnosti a předvídatelnosti. Nařízení platí pro podpory ve prospěch malých a středních podniků, pro podpory výzkumu, vývoje, inovací, stejně jako ve prospěch vzdělání a zaměstnanosti, ve prospěch životního prostředí, na podporu podnikání a start-upů. Obsahuje vždy celou řadu kritérií, na jejichž základě pak Komise rozhoduje a posuzuje obdobné případy, jako např. požadavky na transparentnost, odškodnitelné náklady. Měřítkem jsou i otázky kumulace podpor a stejně tak se uplatňuje i „more economic approach“.

Je nutno konstatovat, že struktura, výběr relevantních znaků a způsob hodnocení včetně právně ekonomické analýzy odpovídají požadavkům, které jsme popsali výše.

Formální rovnost a řízení o porušení smlouvy

Formální rovnost a její uplatňování lze velmi dobře ilustrovat na používání kritérií při

aplikaci unijního práva členským státem v řízení před SDEU podle čl. 258 SFEU. V této souvislosti se vyskytují problémy, jež se týkají konstantní judikatury a jejích změn, rozdílnosti rozhodování jednotlivých senátů, míry aplikace *maximally de minimis* či používání některých kritérií pro měření porušení unijního práva. Snad až na poslední problémový okruh jde o problematiku obecného charakteru, které v praxi unijních soudů nejsou vtiskovány žádné charakteristické rysy. Avšak ani ve zmíněném pátém problémovém okruhu nelze míru používání jednotného kritéria, například v případech porušení unijního práva členským státem pro neprovedení směrnice, považovat za specifický rys unijního soudnictví.⁵⁰

Velmi aktuální je otázka tzv. selektivity. S ní se setkáváme v souvislosti s porušením povinností členských států, a tedy v souvislosti s řízením o porušení práva podle čl. 258 SFEU. Z postulátu rovnosti vyplývá v této souvislosti povinnost Evropské komise vynucovat závazky členských států rovným způsobem bez ohledu na počet případů porušení. Selektivní přístup předpokládající stíhání pouze jednoho či více, avšak nikoliv všech delikventů je očividným porušením randomie stejnému stejně. Jestliže tedy Komise seznala, že smlouvy o ochraně investic uzavřené celou řadou členských států se třetími státy jsou v rozporu s článkem 307 (nyní 351 SFEU), a žádný z těchto států tento rozpor neodstraní, bylo povinností Evropské komise nikoliv postupovat jen proti jednomu z nich,⁵¹ navíc bez dalšího odůvodnění, nýbrž proti všem těmto delikventům. Každý příklad selektivního postihu je porušením rovnosti a projevem diskriminace (nerovného zacházení), aniž by muselo docházet k těmto jevům systematicky.⁵²

Shrnutí

1. Rovnost členských států v unijním právu je klíčovým faktorem jak při tvorbě, tak při

⁴⁶ SDEU C-242/00 (Německo v. Komise), ECLI:EU:C:2002:380, odst. 28.

⁴⁷ SDEU C-106/09 P (Komise, Španělsko v. Gibraltar, Spojené království Velké Británie a Severního Irsku), ECLI:EU:C:2011:732 a SDEU C-107/09 P (Španělsko v. Gibraltar, Spojené království Velké Británie a Severního Irsku), ECLI:EU:C:2011:215 (číslo stanoviska GA – ve věci bylo vydáno společné rozhodnutí s předchozím případem), odst. 148.

⁴⁸ Srov. SDEU C-75/05 P (Německo a další v. Kronofrance) a SDEU C-80/05 P (Glunz a OSB Deutschland v. Kronofrance), ECLI:EU:C:2008:482, odst. 60.

⁴⁹ SCHWEDA, M. In: HEIDENHAIN, M. (ed.). *European State Aid Law, Handbook*. München/Portland 2009, str. 166 a obdobně i KÖNIG, Ch. – HELLSTEN, M. In: Müller-Graff, P.-Ch. *Enzyklopedie Europarecht*, Band 4. Baden-Baden 2015, 898, marg. č. 67, resp. SDEU T-254/09 P (Hotel Cipriani v. Komise), T-270/00 (Italgas v. Komise) a T-277/00 (Coopservice a Comitato „Venezia vuole vivere“ v. Komise), ECLI:EU:T:2008:537, odst. 293 an.

⁵⁰ Připomenout je však třeba praxi SDEU (viz např. rozhodnutí SDEU C-45/00 *Sonae Turismo*), C-119/04 (Komise v. Itálie), ECLI:EU:C:2006:489 nebo C-298/95 (Komise v. Německo), ECLI:EU:C:1996:501 či C-297/08 (Komise v. Itálie), ECLI:EU:C:2010:115 apod.), který prakticky nepřipouští žádné ospravedlňující důvody pro neprovedení směrnice. Obdobně tomu je při velmi restriktivním výkladu pojmu vyšší moc [viz např. SDEU C-297/08 (Komise v. Itálie), ECLI:EU:C:2010:115 či C-334/08 (Komise v. Itálie), ECLI:EU:C:2010:414].

⁵¹ SDEU C-118/07 (Komise v. Finsko), ECLI:EU:C:2009:715.

⁵² Jinak von BOGDANDY A. – SCHILL, S. In: Grabitz, E. – Hilf, M. *Das Recht der Europäischen Union*. 19. vyd. München 2002, komentář k čl. 4 SEU, marg. č. 7.

- používání unijního práva. Je zásadní povinností EU při nakládání s členskými státy. Rovnost členských států lze považovat za jeden z principů unijního práva, jehož význam nebyl dosud ani v judikatuře, ani v nauce relevantně doceněn. Proto je pokládán za jakéhosi spícího obra.⁵³
2. Rovnost znamená, že členské státy mají (v zásadě) rovná práva a rovné povinnosti. Existuje však řada výjimek, jež některé členské státy vylučují z působnosti jak primárního, tak sekundárního práva. V oblasti primárního práva to jsou Protokoly a pravidla o posílené spolupráci vytvářející dobrovolný právní režim, stejně jako režim Evropské měnové unie (EMU). Celá řada výjimek se nacházela v sekundárním právu a v časově omezeném rámci předvíдалy zvláštní úpravu pro nově přistoupivší státy.
 3. Formální neboli normativní rovnost se uplatňuje vůči mocenskému elementu (segmentu) členského státu ve smyslu Jellineka. Měla by se aplikovat jednotně jako výraz společné spravedlnosti (*iustitia commutativa*), která vyžaduje stejné posuzovat stejně. Selektivní přístup je zpravidla⁵⁴ v rozporu s formální rovností při posuzování porušení povinností vyplývajících z (primárního) unijního práva členským státem.
 4. Výjimku z formální rovnosti představuje rovnost materiální jako její protipól. V rámci Jellinekova učení působí na obyvatelstvo za účelem vyrovnávání existujících rozdílů ve striktně stanoveném rámci, a to ve smyslu spravedlnosti kontextu a její distributivní funkce (nestejnému nestejně). Působnost materiální rovnosti je omezena na politiku soudržnosti a přerozdělovací funkci unijního rozpočtu.
 5. „Pánem“ nad rovností jsou členské státy jakožto páni smlouvy a EU a její orgány (Komise a soudy), jež dohlížejí nad jejím respektováním. Členské státy dbají na to, aby rovnosti odpovídaly jak změny primárního práva, tak i nové právo sekundární. Evropská unie, která je adresátem čl. 4 odst. 2 SEU, dohlíží nad řádným využíváním práv adekvátním plněním povinností členskými státy a vynucuje jednání států pomocí sankcí za zneužití práv a neplnění povinností. V této regulační (dohledové) činnosti EU lze též nalézt řídké výjimky odůvodněné jinými aspekty integračního cíle než těmi, které vedou ke stanovení a dodržování pravidel rovnosti.
 6. Při výkladu a používání rovnosti by měla být používána metoda množiny znaků ke zjištění míry shody, resp. rozdílu, a to nejen v rámci působnosti normativní rovnosti, ale i v oblasti materiální, neboť i zde je třeba měřit rovnou mírou.
 7. Výrazem formální rovnosti je požadavek jednomyslného rozhodování sloužící k ochraně menších a malých členských států, který je ovšem výrazně překonáván hlasováním Evropského parlamentu ve prospěch materiální rovnosti. Kritéria míry rovnosti založená na poměrování množiny relevantních znaků představují nástroje výkladu a aplikace unijního práva a současně meze uvážení této činnosti unijních orgánů.

⁵³ Classen, v pozn. č. 6, str. 269.

⁵⁴ Viz C-118/07 v pozn. 4.