

Sekundární právo: nařízení, rozhodnutí, ale hlavně směrnice!

Filip Křepelka

Právo EU I – seminář č. 3

Distanční semináře v národní karanténě

Jaro 2020



Připomenutí sekundárního práva

- Článek 288 SFEU (bývalý článek 249 SES (po Ams), původně čl. 188 SEHS):
- *Pro výkon pravomocí Unie přijímají orgány nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.*
- *Nařízení má obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.*
- *Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.*
- *Rozhodnutí je závazné v celém rozsahu. Pokud jsou v něm uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně.*
- *Doporučení a stanoviska nejsou závazná.*



Přímý účinek nařízení vůči jednotlivcům

- Rozsudek 34-73 Variola. Ale též další a další.
- Toto je banální konstatování: odvoditelné od uvedené definice.
- Od počátku to byl záměr, žádné pochybnosti.
- Důležité je však zdůraznění záповědi provádění.
- Používání nařízení v agendách vymezených ve SFEU (resp. SE(H)S).
- Je-li dle SFEU kompetencí volba, tak nařízení je forma, kde se chce, aby byla úprava jednotná a tato vlastnost byla patrná.
- Nařízení je pochopitelně forma pro agendy koncentrované samotné EU (např. ochrana hospodářské soutěže na jednotném vnitřním trhu).



Směrnice určené členským státům

- Členský stát má směrnici provést ve vnitrostátním právu.
- Lhůta pro provedení jako typický rys.
- Nutnost přenést standardy do vnitrostátního práva.
- Jaký prostor má členský stát pro volbu? Novelizace, nové zákony, podzákonné předpisy, regionální právo...
- Nikoli jenom opakování, ale též upřesnění.
- Doplnit opatření, zhusta procesní, vesměs sankční a institucionální.
- Zákonodárny, respektive právotvorný proces podle zvolené vnitrostátní formy a standardů.



Směrnice – selhávání států při provedení

- Provedení (transpozice) směrnice není žádný automatismus.
- Selhávání státu při provádění.
- Spíše nezvládnutí než nevůle.
- Nezvládnutí: podcenění organizační a politické náročnosti při zavedení vnitrostátního práva.
- Nevůle: odmítání žádané právní úpravy ze strany státu, politické reprezentace, obyvatelstva...
- Prosazování shora Komise – členský stát (3. seminář).
- Ale také nástroje prosazování zdola (dále judikatura):



Možnost jednotlivce dovolat se vůči státu...

- 148/78 Ratti: možnost dovolat se včas neprovedené směrnice proti státu, který porušuje porušení odlišného a neslučitelného standardu označování výrobku.
- 152/84 Marshall: možnost dovolat se včas neprovedené směrnice proti státu v pracovním (tedy soukromém či smluvním) vztahu, ve kterém došlo k nepřipustné diskriminaci.
- Tzv. vertikální vzestupný účinek.
- Ve veřejnoprávních stejně jako soukromoprávních vztazích se státem v širokém pojetí.



Ale nikoli vůči jednotlivci...

- C-91/92 Faccini-Dori: nelze se dovolat včas neprovedené směrnice žádající možnost odstoupení od spotřebitelské smlouvy vůči soukromým osobám – nemohou za neprovedení směrnice.
- Absence tzv. horizontálního účinku.
- 80/86 Kolpinghuis: stát nemůže postihovat za porušení standardu označování výrobku určeného směrnicí, pokud jej sám nezavedl právem (odkaz nestačí).
- Absence tzv. vertikálního sestupného účinku.
- Nicméně (!) C-443/98 Unilever: přenesení nutnosti dovolávat neslučitelnosti požadavku na označení na druhou smluvní stranu.



Výklad slučitelný se směrnicí

- C-106/89 Marleasing: požadavek zohlednění směrnice omezující důvody neplatnosti založení korporací při výkladu obecné klauzule o neslučitelnosti jednání s dobrými mravy.
- Obecně: směrnice má být zohledněná při výkladu souvisejícího vnitrostátního práva.
- Soudy, popř. úřady mají volit výklad slučitelný se směrnicí, naopak mají zavrhovat výklad odporující, popř. jej opustit (tj. může být třeba změna judikatury či administrativní praxe).
- V případě potřeby dotaz Soudnímu dvoru na výklad.
- Lze mluvit o provedení směrnice judikaturou?



Podpora směrnic a pochyby o nich

- Klady:
- Šetření svérázu vnitrostátního práva, pouhé přizpůsobení stávající úpravy či její doplnění, kdy úprava zpravidla existuje.

Zápory:

- Náročnost a zdlouhavost provádění.
 - Nutnost dohledu nad členskými státy.
 - Složitost náhradního uplatnění (jak dlouho se tvořila judikatura).
 - Netransparentnost a komplexita. Zákonodárce de iure a de facto.
-
- Rámcový ráz a jeho postupné opouštění!



Raději nařízení?

- Vskutku dochází k nahrazování směrnic nařízeními.
 - Opuštění upřednostňování směrnic dle SFEU / Protokolu.
 - Ovšem SFEU nadále vymezuje v řadě kompetencí formu.
 - Cca. 50 případů, nejznámější je GDPR.
-
- Nařízení nicméně nejsou všelék:
 - Též nařízení potřebují zhusta legislativní doprovod ve členském státě (sankce, procedury).
 - Vesměs zůstává nadále dekoncentrované provádění.



Rozhodnutí – směsná kategorie

- Hranice mezi normativním a individuálním není jednoznačná:
- leckde se připouštějí individuální zákony,
- v Česku se vytvořila zvláštní hybridní kategorie opatření obecné povahy (viz teorie práva, respektive správní právo).

- Nařízení – obecné, Rozhodnutí – určené
- Jde pochopitelně zhusta o individuální rozhodnutí (např. soutěžní agenda)
- Nicméně existují též normativní rozhodnutí, respektive rozhodnutí upravující vztah EU a států.
- Například sporné Rozhodnutí R o uprchlických kvótách.



Terciární právo?

- Analogie podzákonných předpisů ve státech (značné rozdíly): vytváří exekutiva.
- Lisabonská smlouva specifikovala dokonce dva typy: implementační a delegované.
- Zachování všech typů: nařízení, směrnice, rozhodnutí
- Toto není šťastné.
- Dosud málo praxe při střetu.



Připomenutí legislativního procesu

- Hlavní jsou však tzv. legislativní nařízení, směrnice a rozhodnutí.
- Monopol na navrhování má Evropská komise.
- S novelami zřizovacích smluv se posiloval Evropský parlament a omezoval okruh agend, kde Rada musela rozhodovat jednomyslně (tj. členské státy mají právo veta).
- Schvalují v různých legislativních procedurách: nyní řádná legislativní procedura – Evropský parlament má právo veta a zvláštní legislativní procedury, ve kterých mají zhusta právo veta členské státy.



Nadstátní a nestátní terminologie

- Smlouva o ústavě pro Evropu předpokládala:
- Evropské zákony – nařízení
- Evropské rámcové zákony – směrnice
- Termíny – nejen v češtině – naznačující podzákonný ráz.
- Stávající terminologie odráží nadnárodní ráz EU.
- Dopad na autoritu?

