



Filip Křepelka

# EVROPSKÉ UNIJNÍ ZÁKONY ZA OBZOREM

MASARYKOVA  
UNIVERZITA

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA  
EDITIO SCIENTIA

**MUNI**  
PRESS

**MUNI**  
LAW



# EVROPSKÉ UNIJNÍ ZÁKONY ZA OBZOREM

Filip Křepelka



Masarykova univerzita  
Brno 2023

Monografie vznikla jako jeden z výsledků řešení výzkumného projektu GA19-17403S (2019–2021) Nahrazování směrnic nařízeními v Evropské unii [Replacement of Directives with Regulations in the European Union], který financovala Grantová agentura České republiky.

Recenzent: JUDr. Jan Malíř, Ph.D.

Gratis Open Access – <https://www.press.muni.cz/open-access>

© 2023 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-280-0356-2 (online ; pdf)

---

# OBSAH

Seznam zkratek.....	13
Předmluva.....	19
Úvod.....	21
Metodologie textu.....	21
Jednotlivé kapitoly.....	23
Využití zdroje a použitá slova.....	24
<b>1 Silná ústavnost jako rys Evropské unie a Rady Evropy.....</b>	<b>27</b>
1.1 Stín nad sekundárním právem.....	27
1.2 Smluvní základy.....	27
1.3 Přímý účinek a přednost určené shora.....	28
1.4 Jedinečnost integrace.....	30
1.5 Nadstát – nestát.....	31
1.6 Euro-krize.....	32
1.7 Krize dalších mezinárodních organizací a struktur.....	33
1.8 Nadstátní právo a jeho vazba.....	34
1.9 Jazykové vyjádření nadnárodního práva.....	34
1.10 Ústavní ráz zřizovacích smluv.....	35
1.11 Základní hospodářské svobody a politiky.....	36
1.12 Zakotvení základních práv.....	37
1.13 Dělbá kompetencí.....	38
1.14 Soudy jako ohnisko.....	39
1.15 Nezměnitelnost nepojmenované euro-ústavy.....	41
1.16 Konstitucionalizace.....	41
1.17 Podřazené a podružné postavení sekundárního práva.....	43
1.18 Svoboda služeb jako příklad proměnlivých důrazů.....	44
1.19 Pseudokonstitucionalizace sekundárního práva.....	45
1.20 Zaměření akademie evropského práva na nepojmenovanou ústavu.....	46
1.21 Nepozornost sekundárnímu právu.....	49

<b>2</b>	<b>Nezvykle připomenuté sekundární právo</b>	51
2.1	Vysvětlení přístupu	51
2.2	Doporučení a stanoviska jako nezávazné nástroje	52
2.3	Závazné právní nástroje	53
2.4	(Ne)úplnost výčtu	53
2.5	Euro-akty členských států	55
2.6	Rozhodnutí	55
2.7	Směrnice	56
2.8	Nářízení	59
2.9	Legislativní proces	61
2.10	Příprava unijní legislativy	62
2.11	Zveřejňování aktů	63
2.12	Jazykový režim	64
2.13	Hierarchie a terciární právo	65
2.14	Dynamika legislativy	66
2.15	Úprava na dobu určitou a neurčitou a jednorázová pravidla	67
2.16	Ošidnost počítání předpisů	68
2.17	Délka předpisů	69
2.18	Číslování pramenů	70
2.19	Zkratky pramenů práva EU	71
2.20	Klasifikace sekundárního práva	71
2.21	Fragmentace a kodifikace sekundárního práva	72
2.22	Přesto čísla na závěr	73
<b>3</b>	<b>Případy přeměn a jejich obdoby</b>	75
3.1	GDPR jako neznámější nařízení	75
3.2	Širší kontext ochrany osobních údajů	76
3.3	Směrnice jako předchůdce GDPR	77
3.4	Výběr dalších významných případů nahrazení („the top ten“)	77
3.5	SCWR / SWR – převážení odpadů	78
3.6	FHR – hygiena potravin	78
3.7	REACH – přístup vůči chemikáliím	79
3.8	MAR – zneužívání trhu	80
3.9	eIDAS – elektronický podpis	80

3.10	MDR – zdravotnické prostředky .....	80
3.11	PrR – prospekt cenných papírů.....	81
3.12	CPR – stavebniny.....	81
3.13	AMVR a RMVR – silniční motorová vozidla .....	82
3.14	Shrnutí poznatků a povšechná rešerše.....	83
3.15	Energetika.....	84
3.16	Doprava – letectví.....	84
3.17	Zemědělství.....	85
3.18	Zdravotnictví a výrobky pro ně.....	86
3.19	Označování vybraných skupin zboží.....	87
3.20	Obecné standardy pro výrobky .....	88
3.21	Postupná transformace a kodifikace: celní řízení .....	89
3.22	Dílčí přeměny: investiční fondy a banky.....	92
3.23	Rozdělení agendy: humánní léčiva .....	93
3.24	Unifikovaná alternativa harmonizovaným standardům: korporace.....	94
3.25	Příklad přeměny rozhodnutí: epidemická spolupráce.....	95
3.26	Další nahrazení normativních a hybridních rozhodnutí nařízeními .....	97
3.27	Kodifikace a transformace směrnic a rozhodnutí zároveň: nemoci zvířat .....	99
3.28	Volba nařízení v jádru kompetencí: základy potravinářského práva.....	100
3.29	Nařízení vyrůstající ze směrnice: evropský prostor zdravotních dat.....	100
3.30	Zaměření se na nařízení – legislativní akty .....	101
3.31	Počet přeměn .....	102
<b>4</b>	<b>Prostor pro volbu nástroje a uváděné důvody .....</b>	<b>103</b>
4.1	Retrospektivní pohled.....	103
4.2	Katalogy kompetencí .....	103
4.3	Kompetenční klausule .....	105
4.4	Vymezení nástrojů .....	106
4.5	Subsidiarita a proporcionalita .....	107



4.6	Zásady volby nástroje .....	108
4.7	Odůvodňování volby nástroje .....	109
4.8	Připomenutí v zabudovaných odůvodněních .....	110
4.9	Odůvodnění v doprovodných důvodových zprávách .....	111
4.10	Jednotlivé příklady argumentace .....	111
4.11	Přípravná dokumentace .....	118
4.12	Vyjádření veřejnosti .....	119
4.13	Stanoviska legislativních a konzultativních orgánů .....	120
4.14	Vyhodnocení argumentace .....	121
4.15	Vyznění, možnosti a meze odůvodnění volby nástroje .....	121
4.16	Žádné veřejné spory ohledně volby nástroje .....	122
4.17	Užitečnost a škodlivost standardů .....	123
4.18	Kritická reflexe GDPR .....	123
<b>5</b>	<b>Úskalí směrnic a rozhodnutí .....</b>	<b>127</b>
5.1	Zkoumání úskalí směrnic a rozhodnutí .....	127
5.2	Lhůta pro provedení směrnice .....	127
5.3	Vnitrostátní právo jako nástroj .....	128
5.4	Povinnost státu a svoboda zákonodárců .....	129
5.5	Soulad vnitrostátního práva či jeho nepotřebnost .....	129
5.6	Novely a rekodifikace, spojení a rozdělování .....	130
5.7	Zákony a podzákonné předpisy .....	131
5.8	Celostátní, oblastní a místní právo .....	132
5.9	Chybějící, nedostatečné a přehnané provedení směrnic .....	132
5.10	Notifikace transpozic .....	133
5.11	Prosazování provedení směrnic „shora“ .....	135
5.12	Nesamozřejmost doktrín přímého a nepřímého účinku .....	136
5.13	Poznání obsahu směrnic .....	136
5.14	Neprůhlednost směrnic .....	137
5.15	Politický rozměr provedení .....	138
5.16	Úsilí a náklady provádění směrnic .....	138
5.17	Rámcové a podrobné směrnice .....	139
5.18	Význam jednotlivých jevů .....	141
5.19	Rozhodnutí jako <i>terra incognita</i> .....	141

---

5.20	Teorie normativních a individuálních aktů .....	142
5.21	Uplatnění teorie na rozhodnutí EU .....	143
5.22	Náčrt doktríny normativních a hybridních rozhodnutí .....	145
5.23	Očekávání vnitrostátního práva .....	146
5.24	Možný smysl normativních a hybridních rozhodnutí .....	147
5.25	Prosazování hybridních/normativních rozhodnutí .....	147
<b>6</b>	<b>Promýšlení nařízení na příkladu .....</b>	<b>149</b>
6.1	Obrácení pozornosti k nařízením .....	149
6.2	Pomalé zavádění nařízení .....	150
6.3	Uvědomění si vlastností nařízení .....	150
6.4	Srovnání s vnitrostátním právem .....	151
6.5	Přetrvávající dekoncentrace výkonu práva EU .....	151
6.6	Překážky koncentrace rutinního výkonu práva EU .....	153
6.7	Koordinace a kooperace .....	154
6.8	Různá podoba a úroveň správy a soudnictví .....	154
6.9	Doprovodné vnitrostátní právo .....	155
6.10	Sankce .....	156
6.11	Neplatnost smluv a dalších právních jednání .....	159
6.12	Požadavky .....	159
6.13	Odškodnění .....	160
6.14	Instituce/orgány .....	161
6.15	Procedury .....	162
6.16	Vyčištění vnitrostátního práva .....	164
6.17	Substance .....	165
6.18	Limity unifikace .....	166
6.19	Preempce .....	167
6.20	Další úpravy .....	168
6.21	Potřebnost nařízení nahradivších rozhodnutí .....	170
6.22	Meze nástroje .....	171
6.23	Rozdělení oprávnění a povinnosti mezi členské státy .....	172
6.24	Seznamy jednotlivců .....	173

<b>7</b>	<b>Krizová legislativa</b> .....	175
7.1	Připomenutí krizí a reakcí států.....	175
7.2	Reakce Evropské unie.....	175
7.3	Zvláštnosti tvorby krizového práva EU.....	176
7.4	Dluhy států a ohrožená jednotná měna.....	177
7.5	Migrační tlaky a azyl běženců.....	180
7.6	Meze společné zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky.....	182
7.7	Ohrožení právního státu a demokracie.....	183
7.8	Pandemie COVID-19.....	185
7.9	Globální oteplování.....	187
7.10	Nedostatek energií a jejich zdražení.....	195
7.11	Společný jmenovatel krizí.....	197
7.12	Vybírané právní nástroje.....	197
7.13	Požadování a očekávání vnitrostátního práva.....	198
<b>8</b>	<b>Terminologie</b> .....	199
8.1	Kodexy, akty a „zákony“.....	199
8.2	Rozrůznění jednotlivých jazykových znění.....	200
8.3	Dvouznačnost anglického <i>law</i> .....	202
8.4	Vyhodnocení užití jednotlivých termínů.....	203
8.5	Záměr Smlouvy o Ústavě pro Evropu.....	204
8.6	Tabuizace etatické terminologie Lisabonskou smlouvou.....	207
8.7	Obhajoba etatické terminologie dnes.....	208
8.8	Hierarchie předpisů a jejich jazykové vyjádření.....	209
8.9	Povaha primárního, sekundárního a terciárního práva EU.....	212
8.10	Nepřipadná stávající terminologie.....	213
8.11	Rámcovost některých evropských zákonů.....	215
<b>9</b>	<b>Vyhlídky unijního „zákonodárství“</b> .....	217
9.1	Změněný název knihy.....	217
9.2	Nejen směrnice, též rozhodnutí, ale hlavně nařízení jako výsledek.....	217
9.3	Přeznačení na evropské unijní zákony.....	217
9.4	Dosah přeměn.....	218

9.5	(Ne)hodnocení přeměn a role zásad.....	219
9.6	Chybějící debata o vhodnosti jednotlivých nástrojů.....	220
9.7	Smysluplnost směrnic a nadbytečnost normativních rozhodnutí.....	220
9.8	(Ne)zakotvení upřednostňování nařízení.....	222
9.9	Posílená spolupráce (flexibilita) a její meze.....	222
9.10	Nešťastná „Euro-ústava“.....	223
9.11	Dekonzitucionalizace a repolitizace.....	224
9.12	Nevhodnost přívlastku „sekundární“.....	225
9.13	Zvnitřnění subsidiarity a proporcionality namísto přitakání.....	225
9.14	Prosazení přes náročnost.....	226
9.15	Dvojitě odůvodnění.....	227
9.16	Podrobnost vlastní úpravy.....	228
9.17	Iniciativy ke zlepšení regulace.....	229
9.18	Legislativní kvalita.....	231
9.19	Vnitřní projednávání.....	232
9.20	Vnější připomínkování.....	233
9.21	Jazykový rozměr.....	234
9.22	Novost úprav a vývoz/dovoz práva.....	235
9.23	Obrácení pozornosti právní vědy.....	236
9.24	Komentáře a čekání na ně.....	237
9.25	Způsoby výkladu práva EU a výklady nařízení.....	239
9.26	Styl soudobé unijní legislativy.....	241
<b>Doslov.....</b>		<b>243</b>
<b>Summary “European Union Laws Beyond the Horizon”.....</b>		<b>247</b>
<b>Literatura a další použité zdroje.....</b>		<b>251</b>
<b>Prameny práva.....</b>		<b>277</b>
	Předeslání k pramenům práva EU, resp. ES.....	277
	Právo ES/EU – zřizovací smlouvy.....	277
	Právo ES/EU – nařízení.....	277
	Právo ES/EU – směrnice.....	291
	Právo ES/EU – rozhodnutí.....	297

---

Právo ES/EU – doporučení.....	300
Právo ES/EU – subsidiární a interinstitucionální dohody .....	300
Dokumenty legislativní techniky a politiky ES/EU .....	300
Rozsudky Soudního dvora a Tribunálu a stanoviska generálních advokátů .....	301
Rozhodnutí Komise.....	303
Návrhy nařízení a směrnic.....	303
Právo Rady Evropy – smlouvy .....	307
Rozsudky Evropského soudu pro lidská práva.....	308
Mezinárodní úmluvy a ujednání.....	308
Ústava, zákony a další předpisy České republiky.....	308
Ústava, zákony a další předpisy dalších evropských a mimoevropských států .....	309
Rozsudky soudů jednotlivých států .....	309

---

## SEZNAM ZKRATEK

<b>AMVR</b>	Aprovals of Motor Vehicles Regulation / Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2144 (...) o požadavcích pro schvalování typu motorových vozidel a jejich přípojných vozidel a systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla z hlediska obecné bezpečnosti a ochrany cestujících ve vozidle a zranitelných účastníků silničního provozu (...)
<b>CBAM</b>	Carbon Border Adjustment Mechanism (Regulation) / Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/956 (...), kterým se zavádí mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích (...), resp. tento mechanismus.
<b>CETS</b>	Council of Europe Treaty Series / Řada smluv Rady Evropy
<b>CFSP</b>	Common foreign and security policy / Společná zahraniční a bezpečnostní politika (v českých textech též SZBP)
<b>COREPER</b>	COmité des REprésentants PERmanents / Výbor stálých zástupců
<b>COVID-19</b>	COronaVirus Disease 19
<b>CPR</b>	Construction Products Regulation / Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 (...), kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh (...)
<b>CTR</b>	Clinical Trials Regulation / Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 536/2014 (...) o klinických hodnoceních humánních léčivých přípravků (...)
<b>eIDAS</b>	electronic IDentification, Authentication and trust Services (Regulation) / Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 (...) o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu (...)
<b>ECDC</b>	European Centre for Prevention and Control of Diseases (zkratka modelována dle CDC USA)

<b>EHDS</b>	European Health Data Space / Evropský prostor pro zdravotní data
<b>EHS</b>	Evropské hospodářské společenství
<b>EMA</b>	European Medicines Agency / Evropská léková agentura
<b>ES</b>	Evropské společenství
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>Europol</b>	Agentura Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva
<b>Frontex</b>	„ <i>Frontières extérieures</i> “ / Evropská pohraniční a pobřežní stráž
<b>FHR</b>	Food Hygiene Regulation / Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 (...) o hygieně potravin (...)
<b>GATT</b>	General Agreement on Trade and Tariffs / Všeobecná dohoda o clech a obchodu
<b>GDPR</b>	General Data Protection Regulation / Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (...) (Obecné nařízení o ochraně osobních údajů)
<b>GCPD</b>	Good Clinical Practice Directive / Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/20/ES ze dne 4. 4. 2001 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se uplatňování správné klinické praxe při provádění klinických hodnocení humánních léčivých přípravků (...)
<b>ISG</b>	Interinstitutional Single Guide / Pravidla projednotnou úpravu dokumentů
<b>JPG</b>	Joint Practical Guide / Společná praktická příručka Evropského parlamentu, Rady a Komise pro osoby podílející se na redakci právních předpisů

---

<b>LULUCF</b>	Land Use, Land Use Change and Forestry (Regulation) / Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/841 (...) o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030, resp. obecně nástroj jejich sledování ve světě
<b>MAR</b>	Market Abuse Regulation / Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 596/2014 (...) o zneužívání trhu (nařízení o zneužívání trhu) (...)
<b>MDR</b>	Medical Devices Regulation - Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/745 (...)o zdravotnických prostředcích (...)
<b>MiFID II</b>	Markets in Financial Instruments Directive / Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU (...) o trzích finančních nástrojů (...)
<b>MiFIR</b>	Markets in Financial Instruments Regulation / Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 600/2014 (...) o trzích finančních nástrojů (...)
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organization / Organizace Severoatlantické smlouvy
<b>OECD</b>	Organization for Economic Cooperation and Development / Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
<b>OSN</b>	Organizace Spojených národů
<b>PrR</b>	Prospectus Regulation - Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1129 (...) o prospektu, který má být uveřejněn při veřejné nabídce nebo přijetí cenných papírů k obchodování na regulovaném trhu (...)
<b>REACH</b>	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (Regulation) - Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 (...) o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky (...)
<b>REFIT</b>	Regulatory Fitness and Performance Programme



<b>RMVR</b>	Requirements for Approval of Motor Vehicles Regulation Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 661/2009 (...) o požadavcích pro schvalování typu motorových vozidel, jejich přípojných vozidel a systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla z hlediska obecné bezpečnosti (...)
<b>Sb.</b>	Sbírka zákonů
<b>SCBTHD</b>	Serious Cross-Border Threats to Health Decision / Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1082/2013/ EU (...) o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách (...)
<b>SCBTHR</b>	Serious Cross-Border Threats to Health Regulation / Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2371 (...) o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách (...)
<b>SCSWR</b>	Shipment and Control of Waste Regulation / Nařízení Rady (EHS) č. 259/93 (...) o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole (...)
<b>SES</b>	Smlouva o (založení) Evropského společenství
<b>SEHS</b>	Smlouva o (založení) Evropského hospodářského společenství
<b>SESAE</b>	Smlouva o (založení) Evropského společenství pro atomovou energii
<b>SESUO</b>	Smlouva o Evropském společenství uhlí a oceli
<b>SEU</b>	Smlouva o Evropské unii
<b>SFEU</b>	Smlouva o fungování evropské unie
<b>SLIM</b>	Simpler Legislation for Internal Market
<b>SÚE</b>	Smlouva o ústavě pro Evropu
<b>SWR</b>	Shipment of Waste Regulation / Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č 1013/2006 (...) o přepravě odpadů (...)

---

<b>Úř. věst.</b>	Úřední věstník EU (anglicky O. J. či OJ – Official Journal of the EU)
<b>WHO</b>	World Health Organization / Světová zdravotnická organizace
<b>WTO</b>	World Trade Organization / Světová obchodní organizace



---

## PŘEDMLUVA

Důvodem zájmu o nahrazování směrnic nařízeními či přeměn prvních na druhé se staly některé jednotlivé případy. O takových nahrazeních či přeměnách čteme zprávy. Méně je však již podrobných rozborů těchto vesměs rozsáhlých předpisů. Chybí pak promyšlení nařízení jako nyní upřednostňovaného nástroje, respektive těchto změn.

Právo EU zaslouží komparativní perspektivu. Věda se v případě evropského práva – vysvětlíme, že vedle Evropské unie je jejím podložím Rada Evropy – hodně věnuje jejich zvláštnostem. Tyto zaslouží pozornost. Leckdy to však vypadá až jako libování si v nich. Nařízení jako nástroj předmětem zájmu však není, neboť je vlastně obyčejné.

Získaná výzkumná podpora se bohužel rozložila do špatné doby pandemie COVID-19. Během tří pandemických sezón distanční výuka a nebývalá drama výzkum výrazně ztížily a sepsání jeho výsledků výrazně opozdily. Je jen chabou útěchou, že též tato událost přinesla další podněty.

Důvody pro zkoumání problematiky nicméně trvají. Právo EU se vskutku proměňuje. Závěrem výzkumu se ukázalo, že sledované změny jsou vlastně početnější, než se to jevílo začátkem. Ke zkoumání je tedy rozsáhlá materie.

Souběžně se publikují plánované dílčí výsledky v angličtině, aby byly dostupné pro mezinárodní čtenáře. Některé kapitoly a subkapitoly této knihy se zakládají na poznacích, které podrobně rozpracovaly tyto texty.

Evropská unie nemá zákony. Název knihy tak může být pro čtenáře hádankou. Důvody začnou být patrné postupně a vysvětlí se nakonec v závěrečné kapitole.



---

# ÚVOD

## Metodologie textu

Právo představuje soubor sdělení vyjadřujících pravidla. Ve státech kontinentálního práva jsou dávkami těchto sdělení akty orgánů vyjadřující tato pravidla zobecněně zákony či přesněji právní předpisy. V *common law* se pak část pravidel zobecňuje z rozsudků. Jistou roli stále v některých státech stejně jako v mezinárodním společenství sehrávají obyčeje. Předpisy však nyní již převládají všude ve světě. V mezinárodním právu jsou pak základním pramenem (písemně) mezinárodní smlouvy, některé jsou právotvorné. Původcem sdělení jsou orgány tvořící či uplatňující právo. Příjemci čili adresáty jsou pak ti, komu se zakládají oprávnění či povinnosti.

Samo pochopení sdělení, natožpak její vytvoření je dovedností, která si žádá vzdělání zaměřené na porozumění práva. Osvojuje se vesměs na právnických fakultách univerzit. Neměli bychom však vylučovat samouky. Dílčí znalosti práva má vzdělanější část veřejnosti. Právo nyní stejně představuje takový objem informací, že není v silách sebevzdělanějšího jednotlivce mu porozumět do hloubky. Právnické hlavě potřebuje umět vyhledávat a promýšlet.

Jádrem právní vědy je tak právní dogmatika (*Rechtsdogmatik*), totiž výklady sdělení pramenů práva pro všeliké situace. Zrcadlovou vůči ní je tvorba práva sepisováním těchto sdělení neboli právní politika (*Rechtspolitik*). Doplňkové obory jsou právní teorie a filozofie (*Rechtstheorie*, respektive *Rechtsphilosophie*), právní dějiny (*Rechtsgeschichte*) a srovnávací právo (*Rechtsvergleichung*). Německá slova se užívají záměrně.<sup>1</sup> Jak bude patrné, takto pojatá právní věda není samozřejmá.

Uvedená druhá složka právní vědy má politický rozměr. Navrhování vládami a vyjednávání zákonů v parlamentech, vlivu lobbistů na něj, snazší vytváření podzákoných předpisů výkonnou mocí ani sjednávání mezinárodních smluv se však věnovat nebudeme. Zákony nicméně podle politického zadání

---

<sup>1</sup> Z učebnic pojmajících takto tyto obory jako jádro Rechtswissenschaft např. HONSELL, H., MAYER-MALY, T. *Rechtswissenschaft Eine Einführung in das Recht und seine Grundlagen. Springer-Lehrbücher*. Springer, 2015.

sepisují úředníci ministerstev, vzděláním bezvýjimečně právníci. Označují se jako legislativci, což zní paradoxně, když náležejí exekutivě. Obdobně se dá rozlišit politický a expertní rozměr vyjednávání mezinárodních smluv.

Zde se budeme věnovat legislativě Evropské unie. Klíčové legislativní akty schvaluje Evropský parlament a Rada. Pro nás je však stejně v souladu s výše uvedeným zásadní Komise, neboť jsou to její úředníci, kteří z podnětů komisařů jako ministrů a grémia jako vlády sepisují návrhy nařízení, směrnic a rozhodnutí. Těmito eurounijními legislativci jsou právníci vzdělávaní především v národních právech,<sup>2</sup> které mezinárodní a evropské právo jenom doplňuje.

Toto právo se oproti vesměs jednojazyčným národním právům vyjadřuje čtyřia dvaceti jazyky, čeština je jeden z nich. Všechny texty, které jsou přeložené do češtiny, se tak v knize pro českého čtenáře uvedou česky, jakkoli příležitostně se budou různá znění srovnávat.

Pozornost legislativě Evropské unie věnuje hlavně *politologie*. Vlastně překryla samotné právo jako vědu ve zmíněném německém pojetí. Americkou právní vědou jsou mezioborové přístupy. Dostupné poznatky politologie se využijí, neboť potvrzují a upřesňují leccos vypozerované.

Smyslem však není zkoumat a vysvětlovat zájmy a postoje, natožpak je měřit. Není jim ani dohledávání všech předpisů majících určitou vlastnost ve snaze se jich dopočítat. Naším zájmem budou ony vlastnosti samotné. Některé případy přitom bývají obtížně zařaditelné do vymezených kategorií.

Knihou pochopitelně nemůže zcela pominout právo členských států jako provedení, doprovod, zohlednění<sup>3</sup> zde uváděných nařízení, směrnic a rozhodnutí. Tuzemskému čtenáři se tak pochopitelně příležitostně zmíní příslušné tuzemské zákony. České právo a jeho soustavné přizpůsobování<sup>4</sup> by však

<sup>2</sup> KŘEPELKA, F. Jazykové zakotvení práva a srovnání národních práv s jazyky samotnými. In: KOTÁSEK, J., ŠPAČKOVÁ, M. (eds.). *Pocta profesoru Josefu Bejčkovi k 70. narozeninám*. Masarykova univerzita, 2022, s. 673–695.

<sup>3</sup> KŘEPELKA, F. Přenos, doprovod a zohlednění evropského práva českým právem. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2010, 125 s.

<sup>4</sup> Z expertní legislativní stránky jsou klíčové Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii schválené usnesením vlády ze dne 12. 10. 2005 č. 1304 a změněné usnesením vlády ze dne 26. 10. 2009 č. 1344, usnesením vlády ze dne 3. 1. 2018 č. 19 usnesením vlády ze dne 27. 2. 2018 č. 138 a usnesením vlády ze dne 22. 2. 2021 č. 178. Úplné znění dostupné z: [https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/mp/\\$file/MP\\_2021\\_UZ.pdf](https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/mp/$file/MP_2021_UZ.pdf) (dále „Metodické pokyny“).

vydaly na další knihu. Problematicke implementace se ostatně již věnují další autoři.<sup>5</sup>

## Jednotlivé kapitoly

Uspořádání knihy je výsledkem postupného promyšlení různých aspektů přeměn směrnic a rozhodnutí na nařízení při souběžném zmíněném zpracování vybraných subtémat anglicky.

*První kapitola* vysvětlí, proč a jak se sekundární právo ocitlo ve stínu primárního práva, načrtne se tedy důraz na zřizovací smlouvy, jejich ústavní ráz, tendence označovaná jako konstitucionalizace, včetně dopadů pro sekundární právo.

*Druhá kapitola* pak teprve připomene jednotlivé nástroje sekundárního práva. Učiní tak nezvyklým způsobem, vyloženě obráceným sledem, přičemž využije optiku aktů vnitrostátního práva.

*Třetí kapitola* představuje první jádro knihy, když podává přehled přeměn směrnic na nařízení.<sup>6</sup> Oproti původním záměrům uvede též přeměny rozhodnutí na nařízení.<sup>7</sup>

*Čtvrtá kapitola* vysvětlí důvody pro volbu některého z těchto nástrojů. Předurčují je kompetenční klausule zřizovacích smluv. Současná častá volba nařízení se nyní již vesměs odůvodňuje samostatně.

*Pátá kapitola* se podrobněji věnuje směrnici jako nástroji, jejím úskalím a mezím, které vysvětlují pokles její přitažlivosti pro ujednání legislativu. Pozornost získají též normativní či hybridní rozhodnutí. Ukazuje se, že zvláště v rozhodnutích určených všem členským státům vznikl třetí nástroj sekundárního práva EU.

*Šestá kapitola* pak do protikladu vysvětlí podstatu nařízení, ale též jejich meze, jestliže většinu nařízení provádějí členské státy. Jako právní státy tak musí činit vnitrostátním právem. Namísto provedení směrnic je tedy potřeba jejich doprovod. Jako taková tvoří druhé jádro textu.

<sup>5</sup> WHELANOVÁ, M., ZBÍRAL, R., GRINC, J. *Praktická příručka pro implementaci práva Evropské unie do českého právního řádu*. Brno: Masarykova univerzita, 2022.

<sup>6</sup> Obdobný výběr již v textu KŘEPELKA, F. Transformations of Directives into Regulations: Towards a More Uniform Administrative Law? *European Public Law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law INT, 2021, roč. 27, č. 4, s. 781–805. ISSN 1354-3725.

<sup>7</sup> KŘEPELKA, F. *Reform of Epidemic Surveillance Exposing „Standardising“ Decision and their Replacements by Regulations*. (v recenzním řízení European Papers), 2023.



*Sedmá kapitola* reflektuje krize Evropské unie či dopadající na ni a její reakce na ně. Některé jsou vnějšího původu, jiné vyvolává dosažená integrace. Ve všech se však ukazují meze této integrace. Jednotlivé euro-krize představují další důvod pro využití nařízení, neboť tato se svedou uplatnit rychleji.

*Osmá kapitola* vyzdvihne nynější občasné označování některých nařízení akty, ba ojedinele zákony.<sup>8</sup> To nám totiž připomíná, že Smlouva o Ústavě pro Evropu (dále „SÚE“) předpokládala evropské zákony a evropské rámcové zákony místo nařízení a směrnic – legislativních aktů. Text kladoucí důraz na jazyk nepomine nepatříčnost současného stavu.

*Devátá kapitola* pak rozváží důsledky převahy nařízení a vyhlídky jejich dalšího posilování. Přitom si připomeneme legislativní styl Evropské unie a snažení o vyšší úroveň úpravy. Některé aspekty unijní legislativy jsou problematické, což se hrozí vyhrotit právě u nařízení.

Některé skutečnosti by se daly uvádět a vysvětlovat ve dvou či více kapitolách. Kniha se však usiluje vyvarovat opakování. Mezi subkapitolami proto budou odkazy.

## Využitě zdroje a použitá slova

V knize představující tendence legislativy EU potřebují nařízení, směrnice a rozhodnutí citovat plnými názvy. Příslušné číslování tak následuje uvedení orgánů EU, které předpis schvalovaly. Vedle obvyklého souběžného citování částky v Úředním věstníku se ponechává či doplňuje *rozpětí stran*. Dá se tak alespoň naznačit rozsah předpisů. Číselně se uvedou data přijetí stejně jako vyhlášení. V těch případech, kdy se promýšlí obsah a citace se opakují, se nabízejí *zkratky*. Užijí se či dotvoří zkratky anglické, nemáme totiž zaužívané české.

Ohledně velkých písmen úplných názvů pramenů práva je český pravopis rozkolísaný.<sup>9</sup> Nemělo by nás překvapit, že zvláště je tomu tak u pramenů

<sup>8</sup> KŘEPELKA, F. Several Acts and One Law as an Impulse for Reviving European (Framework) Laws. *Casopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masarykova univerzita, právnická fakulta, 2022, roč. 30, č. 4, s. 829–864. ISSN 1210-9126. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2022-4-7>

<sup>9</sup> Viz Internetová jazyková příručka: Velká písmena – dokumenty, umělecká a odborná díla. *Ústav pro jazyk českých Akademie věd ČR* [online]. Dostupné z: <https://prirucka.ujc.cas.cz/?id=190>

práva EU. Využívají cizí verze s častější kapitalizací, tu pak přenášejí do češtiny. Nám velká písmena naznačí začátek názvů nařízení či směrnice.

Součástí knihy jsou citace prvotních zdrojů, zejména relevantní pasáže důvodových zpráv. Některé jsou rozsáhlé. Není to samoúčelné zvětšování díla, cílem je ušetřit čtenáři dohledávání. Pro přehlednost se tyto převzaté texty uvádějí v poznámkách pod čarou.

Ze zřizovacích smluv je pro nás klíčová *Smlouva o fungování Evropské unie*.<sup>10</sup> Ty další mají omezený význam. Kvůli vývoji názvů se však zmiňují *zřizovací smlouvy*. *Předpis* je zjednodušujícím, přesto vhodným českým slovem pro normativní právní akty. Předpisy EU tak jsou nařízení, směrnice a některá rozhodnutí. *Úprava* či *standard* znamená soubor pravidel upravujících určitou záležitost. Ten vyjadřuje často, avšak nikoli vždy v jednom předpisu. Neodmítá se přitom ani slovo *legislativa*, označující jak tvorbu práva, tak její výsledek ve svém souhrnu.

K širšímu kontextu tématu šlo odkazovat na desítky různých článků, příspěvků a knih. Zde tak byl nutný jejich výběr. K jednotlivým zde klíčovým poznatkům však toho již napsáno mnoho není, takže se připomenou dokonce jen stručné zmínky.

---

<sup>10</sup> Úř. věst. C 202, 7. 6. 2016, s. 47–199, zpřístupňuje znění po vstupu Chorvatska do Evropské unie. Odchod Velké Británie v roce 2020 zachycuje úplné znění dostupné na EUR-Lex, v tištěné podobě pak Úplné znění č. 1452 – Evropské právo.



---

# 1 SILNÁ ÚSTAVNOST JAKO RYS EVROPSKÉ UNIE A RADY EVROPY

## 1.1 Stín nad sekundárním právem

Sekundárním právem se řídí výrobci zboží a poskytovatelé služeb. Není přitom třeba, aby se do mezistátního obchodu zapojovali osobně. Jeho výhod využívají migrující jednotlivci. Umožňuje integraci Evropské unie v její každodennosti. Dopadá však stále více též na ty, kteří integrace nevyužívají.

Narůstá počet záležitostí, které sekundární právo upravuje přímo. Dříve se takto upravovalo hlavně zemědělství a dovozy ze třetích států, další rámce pouze stanovovaly příslušnost sociálního zabezpečení či soudů ve věcech civilních. Nyní se takto regulují rovněž leckteré ryze vnitrostátní záležitosti. Rostoucí měrou se takto upravuje výroba různých druhů zboží a poskytování služeb. Nadále pak ovlivňuje rovněž vnitrostátní právo členských států.

Sekundární právo si tak zaslouží pozornost. Následující kniha usiluje vystihnout jeho proměny, jmenovitě rozmach nařízení na straně jedné a ústup směrnic a rozhodnutí na straně druhé.

Právě tyto proměny se ovšem nezkoumají ani nedebatují. Sekundární právo jako by se ocitalo ve stínu.<sup>11</sup> Následující stránky tak nejdříve vysvětlí tento stín. Dokonce čtenář málo znalý práva EU tuší, že jej vrhá primární právo. Zmiňovat sekundární totiž znamená předpokládat primární.

## 1.2 Smluvní základy

Původ a vývoj Evropského společenství uhlí a oceli, Evropského společenství atomové energie, Evropského hospodářského společenství a Evropské unie lze vysvětlovat právnícky přehledem je zakládajících smluv a smluv tyto smlouvy měnících. Takto lze připomenout jak reformy této proměňující

---

<sup>11</sup> Kvantitativní analýza literatury o právu EU DYEYRE, A., GLAVINA, M., OVÁDEK, M. The Voices of European Law: Legislator, Judges and Law Professors. *German Law Journal*. 2021, roč. 22, č. 6, s. 956–982. DOI: <https://doi.org/10.1017/glj.2021.47>, již úvodem tvrdí, že „*Anecdotal observation suggests that what legal scholars and law students know about EU law is principally shaped by what they read in textbooks, law review articles, and, occasionally, the odd directive or regulation.*“ Tedy (čtou) *příležitostně, v podivné směrnici či nařízení.*

nadnárodní organizace/struktury, tak také přijímání dalších států stejně jako nedávný odchod jednoho z nich.

Těmito smlouvami nyní jsou Smlouva o EU (SEU) a Smlouva o fungování EU (SFEU). Doplňuje je Listina základních práv EU. Toto uspořádání je výsledkem reformy původních smluv, jimiž byly Smlouva o Evropské unii a Smlouva o založení Evropského (hospodářského) společenství (SE(H)S), již provedla Lisabonská smlouva.

Dvě první smlouvy ovšem vlastně upravují stejné záležitosti, nelze je od sebe oddělovat. Lze tvrdit, že představují smluvní rámec jediný.<sup>12</sup> Tato složitost je výsledkem změny rozpojení členských států jako „pánů smluv“. Smlouva o ústavě pro Evropu měla ty dosavadní zřizovací smlouvy odvážně nahradit, Lisabonská smlouva je opatrně přeskupila.

### 1.3 Přímý účinek a přednost určené shora

Zřizovací smlouvy jsou stále mezinárodní smlouvy. Sjednávají a ratifikují je členské státy. Jsou tak jejich smluvními stranami dle teorie mezinárodního práva. Jako takové zavazují především tyto členské státy samotné.

Závaznosti těchto smluv pro členské státy ovšem netřeba věnovat pozornost. Takto závazné jsou mezinárodní smlouvy obecně. Evropská společenství se odlišila a Evropská unie jako jejich nástupce se odlišuje přímým uplatněním svého práva na jednotlivce (přímý účinek) a jeho výsadním postavením při střetu s právem členských států (přednost).

Přímý účinek by se mohl zavádět otevíráním vnitrostátního právního prostoru na základě inkorporačních klauzulí ústav jednotlivých členských států. Takový vývoj by byl ovšem postupný. Na výsledek by se nedalo spoléhat. Státy si samy určují, které mezinárodní smlouvy vpustí do svého vnitrostátního práva.

Rozsudky *van Gend en Loos*,<sup>13</sup> *Costa proti ENEL*<sup>14</sup> a *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>15</sup> zakotvil přímý účinek a přednost práva ES před národním

<sup>12</sup> Ke vztahu smluv např. KLAMERT, M. Article 1 TEU. In: KELLERBAUER, M., KLAMERT, M., TOMKIN, J. (eds.). *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. New York: Oxford University Press, 2019.

<sup>13</sup> Rozsudek ze dne 5. 2. 1963, *van Gend en Loos*, 26/62, EU:C:1963:1, s. 23.

<sup>14</sup> Rozsudek ze dne 15. 7. 1964, *Costa proti ENEL*, 6/64, EU:C:1964:66, s. 1158–1160.

<sup>15</sup> Rozsudek ze dne 17. 12. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114.

včetně ústav již na počátku Evropských společenství „shora“ Soudní dvůr. Jako zásadní se přitom tyto rozsudky vyhodnotily až po desetiletích.<sup>16</sup> Zpětně se uvádí, že matoucí postupně vyjádření zásad usnadnilo jejich prosazení.<sup>17</sup>

Myslitelné je zakotvení takového postavení práva ES/EU ve zřizovací smlouvě. Zakládající státy to nezamýšlely. Pokus tak učinit však nevyšel ani v nejpříhodnějším okamžiku východního rozšíření. Smlouva o Ústavě pro Evropu přednost zakotvovala výslovně.<sup>18</sup> Bylo přitom třeba tomuto ustanovení rozumět široce, přímý účinek je totiž jejím předpokladem.

Lisabonská smlouva potvrzuje toto postavení svérázným prohlášením členských států odkazující na připomenutí právní služby Rady,<sup>19</sup> že tuto přednost zakotvuje *Costa proti ENEL*, tedy onen obtížněji vysvětlitelný rozsudek. Nelze než uzavřít, že členské státy se vlastně zdráhaly přednost zakotvit zřetelně, zároveň však přiznaly, že tato zásada platí.

<sup>16</sup> STONE SWEET, A. The Juridical Coup d'État and the Problem of Authority. *German Law Journal*. 2007, roč. 915, č. 8.

<sup>17</sup> RASMUSSEN, M. *Revolutionizing European law: A history of the Van Gend en Loos judgment*, *International Journal of Constitutional Law*. 2014, sv. 12, č. 1, s. 136–163. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/mou006>. Autor uvádí, že Soudní dvůr záměrně nejdříve rozsudkem *van Gend en Loos* dovodil přímý účinek v případě, který se bez přednosti neobejde. Teprve následně rozsudkem *Costa proti ENEL* vyzdvihl přednost, v tomto případě však ryze akademicky.

<sup>18</sup> Čl. I-6 SÚE: Ústava a právo přijímané orgány Unie při výkonu jí svěřených pravomocí mají přednost před právem členských států, dobový výklad viz KUMM, M., FERRERES COMELLA, V. The primacy clause of the constitutional treaty and the future of constitutional conflict in the European Union. *International Journal of Constitutional Law*. 2003, s. 473–492.

<sup>19</sup> Prohlášení připojená k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu podepsanou dne 13. 12. 2007 „... 17. Prohlášení o přednosti práva, Úř. věst. C 115, 9. 5. 2008, s. 344–344. „Konference připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie mají Smlouvy a právo přijímané Unií na základě Smluv přednost před právem členských států, za podmínek stanovených touto judikaturou. Konference dále rozhodla, že se k tomuto závěrečnému aktu připojí stanovisko právní služby Rady o přednosti práva ES ve znění uvedeném v dokumentu 11197/07 (JUR 260): „Stanovisko právní služby Rady ze dne 22. 6. 2007: Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že přednost práva ES je základní zásadou práva Společenství. Podle Soudního dvora je tato zásada neodmyslitelným prvkem zvláštní povahy Evropského společenství. V době prvního rozsudku této ustálené judikatury (rozsudek ze dne 15. 7. 1964 ve věci 6/64, *Costa/ENEL* [1] nebyla ve Smlouvě žádná zmínka o přednosti. Je tomu tak i dnes. Skutečnost, že zásada přednosti nebude v budoucí smlouvě uvedena, nezmění žádným způsobem existenci této zásady ani stávající judikaturu Soudního dvora.“ [1] Z toho vyplývá, [...] že právo vytvořené Smlouvou, tedy autonomním pramenem práva, by nemělo být vzhledem ke své zvláštní a původní povaze převáženo vnitrostátními právními předpisy jakéhokoli charakteru, pokud nemá ztratit svůj charakter práva Společenství a pokud nemá být zpochybněn právní základ Společenství samotného.“

Nynější opatrné úvahy ohledně reformy zřizovacích smluv nenaznačují v tomto ohledu vůli ke změně. Dvojitou zásadu přímého účinku a přednosti bychom tedy neměli ani nyní považovat za samozřejmou.

#### 1.4 Jedinečnost integrace

Banální je konstatování, že takto vzniklo regionální integrační právo.<sup>20</sup> Je však dobré připustit, že takový poddruh mezinárodního práva je ve světě ojedinělý. Jinde ve světě se žádná srovnatelná struktura nevytvořila.

Nepřekvapivě chybí zaužívané druhové označení. Tři Evropská společenství se označovala za nadnárodní organizace. Přitom zůstávala mezinárodními organizacemi. Běžný plurál vysvětlí skutečnost, že měla tytéž členské státy a rychle po svém vzniku získala též společné orgány. Evropská unie představovala nejdříve je doplnivší strukturu bez právní subjektivity. Teprve Lisabonskou smlouvou ji členské státy spojily s Evropským společenstvím, když tedy nebudeme mít za lepší popis, že Evropské společenství na Evropskou unii přejmenovala. Evropské společenství atomové energie zůstalo nedotčeným zbytkem, je „radioaktivní“ též politicky.<sup>21</sup>

Dosažený stav se občas označuje za *svazek* států (tušíme, proč ne svaz). Slovo *konfederace* se nehodí. Ty minulé totiž byly hlavně či výlučně vojensko-politickými svazky. Evropská unie se naopak takto angažovala jen omezeně. Většina členských států EU se za tímto účelem sdružuje s dalšími státy v Severoatlantické alianci. Teprve nyní Evropskou unii nutí angažovat se více útokem Ruska proti Ukrajině jako velká válka v Evropě.

Často se Evropská společenství označovala a Evropská unie též nyní označuje za nadnárodní organizaci. To nepopírá jejich ráz mezinárodní organizace. Integrace však zašla dál a pronikla hlouběji. Jako celek se pak označuje vhodně jako nadnárodní a nazývá se takto též jejich právo.

<sup>20</sup> ORAKHELASHVILI, A. The Idea of European International Law. *European Journal of International Law*. 2006, sv. 17, č. 2, s. 315–347. DOI: <https://doi.org/10.1093/ejil/chl004>, či KLUČKA, J., ELBERT, E. *Regionalism and Its Contribution to General International Law*. Košice: UPJŠ, 2015, 236 s. ISBN 978-80-8152-316-8.

<sup>21</sup> PTASEKAITE, R. The Euratom Treaty v. Treaties of the European Union: limits of competence and interaction. *Swedish Radiation Safety Authority*. 2011, č. 32, CUSACK, T. A tale of two treaties: an assessment of the Euratom Treaty in relation with the EC Treaty. *Common Market Law Review*. 2003, roč. 40, s. 117–140, či HANDRLICA, J. *Evropské společenství pro atomovou energii (Euratom): právní řád pro jadernou Evropu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012. ISBN 978-80-87146-61-3.

## 1.5 Nadstát – nestát

Přímý účinek a přednost práva ES/EU členské státy obecně přijaly. Občasné přehlížení a ojedinělé popírání té druhé zásady bychom nemuseli považovat za jejich odmítání.

Vhodné bývá ovšem střet nestupňovat.<sup>22</sup> Evropská unie totiž nedokáže takovým případům čelit přinucením. Není totiž státem. Federace by nakonec použily policii či armádu. Pouhá hrozba často odpor zažehná. Evropská společenství a Evropská unie se však během sedmi desetiletí federací nestaly. „Spojené státy evropské“ po americkém vzoru jsou uspořádáním, ke kterému se Evropská unie nadále jen blíží.<sup>23</sup> Připomeňme si, že Spojené státy americké mají ve své historii nejen jednotlivé policejní prosazování své autority, ale také její obnovení vojenskou silou v krvavé občanské válce.

Časté je mínění, že Evropská unie se nemůže proměnit ve federaci. Zastáncům tohoto pohledu se rozhodující jeví, že Evropská unie postrádá *démos*, lid či národ v politickém slova smyslu, způsobilý zříditi a spravovat svůj stát.<sup>24</sup> Jednotlivé evropské národy jsou naopak základem členských států. Zastánci federalizace tak touží marně, odpůrci se bojí zbytečně.

Další politologové naopak míní, že by tato skutečnost překážkou být nemusela. Evropská unie, spojující zmíněné *démoi*, by tedy demokratickou mohla být jako *demoi-kracie*, tedy demokracie více národů.<sup>25</sup> Srovnávání se státy včetně federací nemá smysl.

<sup>22</sup> Takto se dá pojímat tzv. ústavní pluralismus jako politická praxe, kdy se orgány jako aktéři politických vztahů, mezi nimi též Soudní dvůr a národní ústavní a nejvyšší soudy obvykle vyvarují stupňování střetů.

<sup>23</sup> Vlastní zpracování podobností a rozdílů KŘEPELKA, F. Spojené státy evropské podle amerického vzoru jako řešení dluhové a měnové krize Evropské unie. *Právník*. AV ČR, Ústav státu a práva, 2014, roč. 153, č. 3, s. 213–228. ISSN 0231-6625. YOUNG, E. A. The European Union: A Comparative Perspective (December 18, 2015). General Principles of EU Law, Oxford University Press, forthcoming 2017. *Duke Law School Public Law & Legal Theory Series*. No. 2016-20. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2742307>

<sup>24</sup> LIEBERT, U. Rethinking the “No European Demos” Thesis: Transnational discursive representation as a prerequisite of EU democracy. In: EVAS, T., LIEBERT, U., LORD, Ch. (eds.). *Multilayered Representation in the European Union: Parliaments, courts and the public sphere*. Baden-Baden: Nomos, 2012, Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Rechtspolitik der Universität Bremen (ZERP), 64, s. 233–254. Dostupné z: <https://hdl.handle.net/1814/25678>

<sup>25</sup> NICOLAIDIS, K. Our European Demoi-cracy: Is this Constitution a Third Way for Europe? In: NIKOLAIDIS, K., WEATHERHILL, S. *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*. European Studies at Oxford Series, 2003.



Odlišným mysliteľným vysvetlením situácie je nedostatok vôle členských štátů. V demokraciách odťažité postoj predstaviteľů vŕči federalizácii nakoniec odráža zdrženlivosť jejích obyvateľ. Federalistické politické strany jsou zanedbateľne úspěšné dokonce ve volbách evropských.

Návrhy zřízení evropské republiky založené na regionech potlačujících či odstraňujících národně zakotvené členské štáty jsou pak exhibicí intelektuálů<sup>26</sup> bez naděje na uskutečnění.

## 1.6 Euro-krize

Zmíněné integrační ambice opakovaně narážely na nevěli části členských štátů integraci prohlubovat. Evropská společenství tak celou dobu jejich existence doprovázela svébytná melancholie zastánců prohlubování integrace. Po roce 2000 však začaly Evropskou unií ztěžovat krize. Zmíněný neúspěch ústavní smlouvy v roce 2005 byl vlastně jejich předeheurou zajímavou nyní pouze pro akademiky.

Těmto euro-krizím se nyní věnují celé encyklopedie.<sup>27</sup> Zde musí stačit jejich výčet. Jsou jimi dluhová a měnová krize, migrační, azylová či běženecká krize, častá neschopnost společné zahraniční a bezpečnostní politiky, krize právního štátu a demokracie a Brexit jako odchod sice zdrženlivého, avšak významného a poctivého členského štátu. Během posledních několika let se přidaly pandemie COVID-19, rusko-ukrajinská „velká“ válka a prudký nárůst cen energií. Kritickým se však hlavně stává globální oteplování.

Uvedené krize jsou různé. Některé jsou náhlé a jednorázové. Jiné jsou předvídatelné, dlouhodobé, ba trvalé, respektive se svedou se vracet. Některé tyto krize jsou vnější (exogenní). Krizi klimatickou působí moderní civilizace spalováním fosilních paliv. Jiné mohou naznačovat vývoj Západu jako civilizace-ního okruhu, jenž ve srovnání s dalšími takovými okruhy dlouhodobě oslabuje. Též tyto krize ovšem naznačují limity integrace, pokud právě Evropská unie na ně nedokáže odpovědět alespoň tak jako štáty. Za vnitřní (endogenní) lze konečně považovat ty krize, které jsou nežádoucí vedlejší důsledek integrace.

<sup>26</sup> GUÉROT, U. *Co je to národ?: od Evropy národů k národu Evropanů*. Praha: Prostor, 2021. ISBN 978-80-7260-495-1. GUÉROT, U. *Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie*. J. H. W. Dietz Nachf., Bonn, 2016. ISBN 978-3-8012-0479-2.

<sup>27</sup> RIDDERVOLD, M., TRONDAL, J., NEWSOME, A. (eds.). *The Palgrave handbook of EU crises*. Cham: Palgrave Handbook, [2021], Palgrave studies in European Union politics.

Společný jmenovatel zmíněných krizí je neshoda představitelů evropských národů mezi sebou, respektive elit s masami. Vysoký stupeň shody je přitom v různorodé pospolitosti potřebný. Pravidla rozhodování jej tak žádají důvodně. Výsledkem je pak neschopnost „generovat“ politická řešení.

Dosažený stupeň integrace se jeví nestabilní. Problematickou se může jevit jak hloubka v podobě zavedených opatření, tak šíře v počtu příliš rozdílných členských států. První by mohla být vysvětlením absence podobných integračních seskupení ve světě. Druhá vysvětluje, proč se již deset let Evropská unie nerozšířila. Členství přitom žádá či dosud žádala desítky dalších států. Nadále je její model integrace pro další evropské národy přitažlivý. Evropská unie má však již dost starostí sama se sebou.

Již bylo naznačené rozdělení Evropanů ohledně integrace. Evropská unie se stala předmětem vášní a svárů. Někteří jako lék nadále vidí prohlubování integrace, příležitostně vyjádřené úderným „více Evropy“ [„more Europe“]. Naopak jiní jakékoli další prohlubování integrace odmítají.

Nyní zvažované záměry reforem Evropské unie nejdou tak daleko, že bychom mohli při jejich úspěchu pozorovat její proměnu ve federaci. Je to stejně jedno. Vlastně se totiž na reformu už nevěří. Primární právo zamrzlo ve znění Lisabonské smlouvy sjednané v roce 2007, tedy již před šestnácti lety. Jako by se střet o Evropu přeměnil na zákopovou válku, ve které dokonce zapálení zastánci evropské integrace nevěří na průlom.

## 1.7 Krize dalších mezinárodních organizací a struktur

Rada Evropy také příliš nedokáže čelit zpochybňování základních práv a nástupu neliberálních tendencí zejména ve svých okrajových členských státech,<sup>28</sup> jakými je Turecko a jakým bylo do svého vyloučení Rusko. Nyní sice členské státy Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO) poskytují napadené Ukrajině zásadní pomoc, přesto dosud leckdo pochyboval o schopnosti tohoto vojenského paktu bránit členské státy. Organizace pro bezpečnost a spolupráci (OBSE) v Evropě zůstává totiž vlastně neviditelná.

<sup>28</sup> CALI, B., DEMIR-GURSEL, E. The Council of Europe's Responses to the Decay of the Rule of Law and Human Rights Protections: A Comparative Appraisal, *European Convention on Human Rights Law Review*. 2021, roč. 2, č. 2, s. 165–179. DOI: <https://doi.org/10.1163/26663236-bja10027>

Zmiňovat by se mohly též meze světových organizací, jakými je Organizace Spojených národů (OSN) pro zajištění míru a bezpečnosti, Světová obchodní organizace (WTO) pro globální hospodářskou integraci a Světová zdravotnická organizace (WHO), která se do popředí dostala kvůli pandemii.

Evropská unie má ovšem integrační ambice, které tyto mezinárodní organizace postrádají. Její krize jsou tak závažnější než krize těchto dalších mezinárodních organizací.

## **1.8 Nadstátní právo a jeho vazba**

Pro nás jsou pochopitelně klíčové zvláštnosti práva EU. Nadnárodní povahu mu poskytují zmíněné zásady přímého účinku a přednosti. Zvláštností jsou však již prameny tohoto práva. Základem jsou sice mezinárodní smlouvy. Podle nich přijímané akty orgánů EU se však blíží právu vnitrostátnímu.

Kritický stav integrace má pochopitelně dopad též na právo. Budeme koncemů zvláště sledovat sekundární právo představující odpověď právě na tyto krize. Zmíněné rysy tohoto práva se přitom ustálily ještě před uvedenými krizemi. Měli bychom si přesto klást otázku, zda takovéto právo pomáhá tyto krize zvládat a mírnit, nebo je naopak nezhoršuje, neprodlužuje, ba nečiní neřešitelné.

## **1.9 Jazykové vyjádření nadnárodního práva**

Vnitrostátní právo bývá jednojazyčné. Státy se totiž vesměs zakládají na jazykově vymezených národech. Jen některé státy jsou vícejazyčné. Státy, které mají úředním jazyk bývalých kolonizátorů, zatímco obyvatelstvo hovoří jinak, nebývají nejpevnější a nejúspěšnější.

Mnohostranné mezinárodní smlouvy se naopak sjednávají ve vybraných velkých jazycích. Jejich závaznost pro státy a jimi zřízené mezinárodní organizace si totiž nežádá zpřístupnění ve všech myslitelných jazycích. Diplomaté a experti tyto velké jazyky ovládají. Do těchto jazyků se ovšem

tyto mezinárodní smlouvy překládají pro vnitrostátní potřeby, zvláště mají-li působit na jednotlivce.<sup>29</sup>

Evropská unie je mnohojazyčná. Rovněž zde je sice patrná hierarchie jazyků. Nepřekvapivě se jako faktické pracovní jazyky prosadily ty velké, totiž nejdříve francouzština, nad ní posléze až na výjimky (Soudní dvůr) převážila angličtina, důležitá je též němčina. Jejimi úředními jazyky jsou však národní (celostátní) jazyky všech členských států. Nyní je těchto jazyků čtyřnadvacet, jakékoli další myslitelné rozšíření by přidávalo další jazyky. Mnohojazyčné je tak též její právo,<sup>30</sup> počínaje zřizovacími smlouvami.<sup>31</sup>

Tato právní mnohojazyčnost je při omezených znalostech kteréhokoli velkého jazyka mezi obyvateli členských států nezbytná, má-li se přímo a přednostně uplatnit toto nadnárodní právo legitimně. Mnohojazyčnost tak považujeme za další svébytnost Evropské unie a jejího nadnárodního práva.

## 1.10 Ústavní ráz zřizovacích smluv

Smlouva o Ústavě pro Evropu samotná by Evropskou unií sice ve federaci neproměnila, avšak v některých ohledech včetně právních by ji k ní přece jen přibližovala. Přesto či právě proto se ukázala být spornou, aby se nakonec neprosadila. Úskalí se patrně skrývalo ve slově samotném.<sup>32</sup> V Evropských společenstvích a v Evropské unii se přitom postupně prosadila svébytná ústavnost, jež se ještě bude vysvětlovat.

Nejde přitom ani tak o samotné založení Evropských společenství a jejich postupnou proměnu na Evropskou unií. Potud je ústavou zakládací smlouva

<sup>29</sup> Srovnej čl. 10 Ústavy ČR a § 6 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv. Toto ustanovení poskytuje mezinárodním smlouvám závazným pro Českou republiku jako smluvní stranu přímý účinek („jsou součástí právního řádu“) a při střetu se zákonem přednost za předpokladu parlamentního schválení ratifikace prezidentem při vyhlášení českého překladu, není-li smlouva česky sjednána.

<sup>30</sup> KŘEPELKA, F. *Mnohojazyčnost Evropské unie a její důsledky pro českou právní praxi*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 130 s. ISBN 978-80-210-4298-8.

<sup>31</sup> Čl. 53 SEU.

<sup>32</sup> Neúspěch v referendech ve Francii a v Nizozemsku a hrozba podobného zavržení ve státech tradičně zdrženlivých pochopitelně otevírá prostor pro rozmyšlení a zkoumání důvodů politiky, sociology, právními filosofy, ale též novináři a politiky. Viz např. BAILÉY, D. Misperceiving Matters: Elite Ideas and the Failure of the European Constitution. *Comp Eur Polit.* 2008, č. 6, s. 33–60. Dostupné z: <https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110121>

kterékoli mezinárodní organizace. Některé se tak dokonce označují, aniž by kdokoli zvažoval jejich proměnu na federaci.<sup>33</sup> V případě Evropských společenství a Evropské unie to myslitelné je. Důležité je ústavní pojetí hospodářských svobod a doprovodných politik, jakož také některých dalších politik. Ústavní ráz má též dělba kompetenci mezi celek a členské státy. Teprve postupně se přidala základní práva a svobody v jejich obvyklém chápání. Zde totiž hraje větší roli Rada Evropy jako panevropská organizace.

### 1.11 Základní hospodářské svobody a politiky

Ústavní ráz získaly hlavně základní hospodářské svobody, totiž volný pohyb zboží, služeb, osob, kapitálu a plateb.<sup>34</sup> Příslušná ustanovení zřizovací smlouvy přestala být pouhými programy liberalizace, které konkretizuje sekundární právo. Staly se nárokem jednotlivců a právnických osob. Právě na nich ostatně Soudní dvůr dovodil připomenuté zásady přímého účinku a přednosti, nejdříve na zboží, desetiletí později též pro služby.

Patrné je rovněž ústavní pojetí doprovodných politik. Zřizovací smlouvy stanoví zásady ochrany hospodářské soutěže. Můžeme v tomto případě hovořit o hospodářské ústavě EU. Předpokládá se tržní hospodářství. Jeho základem je soukromé podnikání. Volný pohyb kapitálu se staví na ochraně jako soukromého vlastnictví.

Při převaze liberálního progresivismu v Evropské unii může Čechy zaskočit mínění, že jejím hospodářským režimem byl a je kapitalismus. Na tom nic nemění skutečnost, že členské státy jsou státy sociálními a stávají se environmentálními. Obdobně zřizovací smlouvy nezvykle podrobně stanovovaly

<sup>33</sup> Pro přehled ústavami zvaných mezinárodních smluv odkažme na zpracování „See the ‘Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization’ of 16 November 1945 (UNTS 4, No 52); ‘Constitution of the World Health Organization’ of 22 July 1946 (UNTS 14, No 221); ‘Constitution of the International Labour Organization’ of 9 October 1946 (UNTS vol 38, No 583); ‘Constitution of the Food and Agricultural Organization of the United Nations’ of 16 October 1946 (UNYB 1946–47, 693); ‘Constitution of the International Telecommunication Union’ of 22 December 1992 (UNTS vol 1825, No I-31251), s. 5, PETERS, A. *Constitutionalisation*. Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law, MPIL Research Paper No. 2017-08. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2941412>

<sup>34</sup> Po desetiletích diskurs SCHEPEL, H. Constitutionalising the Market, Marketising the Constitution, and to Tell the Difference: On the Horizontal Application of the Free Movement Provisions in EU Law. *European Law Journal*. 2012, č. 18, s. 177–200. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2011.00593.x>

zásady zavedení a udržování jednotné měny,<sup>35</sup> jakkoli nakonec je německý ordoliberalismus vlastně jen částečně úspěšný.<sup>36</sup>

## 1.12 Zakotvení základních práv

Teprve dodatečně se součástí ústavnosti EU stala základní práva. Důvodem opoždění byla jejich europeizace prostřednictvím jiné mezinárodní organizace. Tou byla Rada Evropy a nadále jí zůstává.

Lze přitom jistě namítnout, že Rada Evropy (RE) je odlišná mezinárodní organizace. Sdružuje též evropské státy, které se členy ES/EU nestaly, nestávají a patrně nestanou. Nicméně vždy platilo a nadále platí, že všechny členské státy ES/EU jsou členy též této panevropské organizace. Nečlenství je nemyslitelné.<sup>37</sup> Rada Evropy tak tvoří podloží Evropské unie.

Obecně si členské státy RE určují, které mezinárodní smlouvy sjednané na její půdě přijmou. Potud Rada Evropy zůstává běžnou mezinárodní organizací. Tato volitelnost však neplatí pro (Evropskou) Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, jak ji vykládá a prosazuje Evropský soud pro lidská práva.

Úmluvu tak považujeme za doplňující katalog základních práv též Evropské unie. Notabene ji Soudní dvůr postupně pojal jako sdílený standard.<sup>38</sup> Listina základních práv EU je vlastně novým vyjádřením dotvořeným jako odpověď na volání po zakotvení vlastních základních práv. Omezuje se na působení vlastní Evropské unie včetně působení zprostředkovaného členskými státy.

Na vnímání Rady Evropy jako podloží Evropské unie nemění nic skutečnost, že snahy systémy oficiálně integrovat neuspěly, když Soudní dvůr záporným

<sup>35</sup> Pohled konstitucionalizace ADAMS, M., FABBRINI, F., LAROUCHE, P. (eds.). *The constitutionalization of European budgetary constraints*. Oxford: Hart Publishing, 2014. Dostupné z: <https://hdl.handle.net/1814/46987>

<sup>36</sup> LANDMAN, O. Germany and the Euro crisis: Ordoliberalism in the dock. In: DOLD, M., KRIEGER, T. (eds.). *Ordoliberalism and European economic policy: Between realpolitik and economic utopia*. Abingdon and New York: Routledge, 2019.

<sup>37</sup> K překryvu členství BROSIG, M. Governance between international institutions: Analysing interaction modes between the EU, the Council of Europe and the OSCE. In: GALBREATH, D., GEBHARD, C. (eds.). *Cooperation or conflict? Problematising organizational overlap in Europe*. Aldershot: Ashgate, s. 29–58.

<sup>38</sup> KOSTA, V., WITTE, B. Human Rights Norms in the Court of Justice of the European Union. In: SCHEININ, M. (ed.). *Human Rights Norms in 'Other' International Courts: Studies on International Courts and Tribunals*. Cambridge University Press, s. 263–286. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108584623>

posudkem<sup>39</sup> zablokoval smlouvu vyjednanou v Radě Evropy předpokládající zapojení Evropské unie do jejího systému.

### 1.13 Dělbá kompetencí

Dalším významným prvkem ústavnosti EU je dělbá kompetencí.<sup>40</sup> Jakkoli Evropská unie míry integrace typické pro federace nedosahuje, tak dělbá kompetencí vykazuje federální rysy. Srovnání je tak smysluplné.<sup>41</sup>

Federace mívají jen kompetence výslovně jim svěřené federální ústavou. Tyto kompetence se stanovují různě obecně či podrobně. Bez ohledu na toto vymezení mívají federace sklon upravovat záležitosti původně upravené jednotlivými dílčími státy. Postupující hospodářská, společenská a politická integrace pro takové rozšiřování působení totiž přináší zdůvodnění. Jak dokládají Spojené státy americké, federální soudnictví bývá přitom takové integraci nakloněné,<sup>42</sup> jakkoli se dokáže postavit excesům.<sup>43</sup>

Evropská unie se v tomto ohledu vlastně neodlišuje. Ani Lisabonská smlouva poměry nezměnila zásadně. Nadále jsou klíčové konkrétní kompetenční klausule. Katalogy<sup>44</sup> měly poměry hlavně zpřehlednit.

Celkově se tak Evropská unie charakterizuje jako struktura s vymezenými kompetencemi. Přitom je však patrná chuť působení rozšiřovat a prohlubovat. Bylo dobrým postřehem před desetiletími a zůstává nadále, že Evropská unie proniká do dalších a dalších záležitostí.<sup>45</sup> Soudní dvůr v nečetných

<sup>39</sup> Posudek 2/13 Přistoupení Unie k EÚLP ze dne 18. 12. 2014, EU:C:2014:2454.

<sup>40</sup> AZOULAI, L. (ed.). *The Question of Competence in the European Union*. Oxford, 16. 4. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198705222.001.0001> [cit. 26. 4. 2023].

<sup>41</sup> BEAUD, O. The Allocation of Competences in a Federation – A General Introduction. In: *ibid*.

<sup>42</sup> Zde lze jen stručně připomenout vývoj ve Spojených státech amerických, kde zásadními podněty pro federalizaci byly v 19. století občanská válka a ve 20. století vedle účasti na obou světových válkách zejména velká hospodářská krize, ve které Nejvyšší soud USA nakonec – pod hrozbou jmenování dalších soudců nakloněných prezidentovi Rooseveltovi – připustil jak státní, tak federální regulace hospodářství. Pokud jde o federální úroveň, tak byl klíčovým rozsudek ze dne 9. 11. 1942, *Wickard proti Filburnovi*, 317 U.S. 111 (1942), který uznal federální zákon omezuující kvůli stabilizaci cen pěstování pšenice.

<sup>43</sup> Rozsudek ze dne 26. 4. 1995, *Spojené státy proti Alfonso D. Lopezovi, Jr.*, 514 U.S. 549 (1995), kterým Nejvyšší soud USA prohlásil za překročení federální kompetence „interstate commerce“ Gun-Free School Zones Act zakazující vnášení zbraní do škol.

<sup>44</sup> Čl. 3–6 SFEU.

<sup>45</sup> GARBEN, S. Competence Creep Revisited. *Journal of Common Market Studies*. 2019, č. 57, s. 205–222. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12643>

kompetenčních sporech toto rozšiřování působení vesměs připustil, takže se dokola připomíná rozsudek *Německo proti Evropskému parlamentu a Radě – reklama tabákových výrobků*, který výjimečně shledal překročení kompetence.<sup>46</sup>

## 1.14 Soudy jako ohnisko

Vícekrát se zmínily Soudní dvůr EU a Evropský soud pro lidská práva. Oba soudy ztělesňují právní rozměr integrace. Svým působením totiž evropské právo sice povolna, rozsudek za rozsudkem, nakonec však zřetelně prohloubily a posílily.<sup>47</sup> Oba mechanismy přitom trpí limity jak praktické, tak epistemické autority.<sup>48</sup>

Na Soudní dvůr se totiž nemůže obrátit jednotlivec či právnická osoba zpochybňující uplatnění právo EU členským státem. Sjednocování výkladu práva pro účely jeho srovnatelného uplatnění soudy členských států se děje pomocí ve světě ojedinělého řízení o předběžné otázce (prejudiciální řízení).<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Rozsudek ze dne 5. 10. 2000, *Německo proti Parlamentu a Radě*, C-376/98, EU:C:2000:544.

<sup>47</sup> Například MARTINSEN SINDBJERG, D. The Court of Justice of the European Union: Master of Integration?. In: *An Ever More Powerful Court? The Political Constraints of Legal Integration in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 19. 11. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198753391.003.0002> [cit. 26. 4. 2023]. Politologické a právně-dogmatické přístupy konfrontuje BOIS, J., DAWSON, M. D. Towards a legally plausible theory of judicialization in the European Union. *Journal of European Integration*. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2190104>

<sup>48</sup> Z čerstvé literatury trvale zvažující roli Soudního dvora EU např. WAELE, H. de. Re-appraising Success and Failure in the Life of the European Court of Justice. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2021, č. 23, s. 54–72. DOI: <https://doi.org/10.1017/cel.2021.4>

<sup>49</sup> Z tuzemské literatury STEHLÍK, V. *Řízení o předběžné otázce v komunitárním právu*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2006. ISBN 80-244-1370-1. Ke zvažování způsobu užívání řízení CARRUBBA, C. J., MURRAH, L. Legal Integration and Use of the Preliminary Ruling Process in the European Union. *International Organization*. 2005, roč. 59, č. 2, s. 399–418. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/3877909> [cit. 4. 5. 2023]. ITZCOVICH, G. The European Court of Justice as a Constitutional Court. Legal Reasoning in a Comparative Perspective. *STALS Research Paper*. 2014, č. 29. DOI: <https://doi.org/10.52292/j.dsc.2022.3635>. LEIJON, K. National courts and preliminary references: supporting legal integration, protecting national autonomy or balancing conflicting demands? *West European Politics*. 2021, roč. 44, č. 3, s. 510–530. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1738113>. BROBERG, M. Preliminary Ruling: European Court of Justice (ECJ). *Oxford Public International Law*. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1093/law-mpeipro/e2735.013.2735> či BROBERG, M., FENGER, N. *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*. 3. vyd. Oxford, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198843580.001.0001> [cit. 10. 5. 2023].



Řízení o porušení smlouvy zahrnující možnost uložení pokuty také vlastně dokladuje, že Evropská unie není federací. Ve federacích si totiž ústřední stát dokáže kázeň vymoci donucením dílčích států.

Evropský soud pro lidská práva sice dostupný stížnostem jednotlivců je. Ohledně tohoto je vlastně Rada Evropy více nadnárodní než samotná Evropská unie. Kvůli přetížení si však začal případy pro projednání vybírat. Ještě důležitější však je, že Rada Evropy je při prosazování kázně členských států slabší, oproti Evropské unii totiž postrádá autoritu provádějící soustavný dohled a peníze podporující součinnost.

Prekvapit by nás nemělo ani omezené zvnitřnění obojí euro-judikatury. Neodráží totiž přemýšlení právníků založené na určitém právnickém vzdělání. Evropští právníci jsou stále především národní právníci.

Za takových poměrů je pochopitelné, že oba soudy podporují pojetí, ve kterém se jejich judikatura považuje za obecně závaznou. Jen tak se totiž dokáže prosazovat.<sup>50</sup> V případě Soudního dvora se již studenti základních kursů práva EU naučí termíny-doktríny *acte clair* a *acte éclairé*.<sup>51</sup>

Kontinentálnímu právnímu systému je přitom takové vnímání rozsudků cizí. Tento přístup přesto netřeba považovat za anglo-amerikanizaci práva ES/EU a RE. Vždyť Velká Británie nebyla zakládajícím členem, nepodporovala prohlubování integrace, nakonec Evropskou unií opustila, přičemž někteří Britové zvažují dokonce opuštění Rady Evropy. Dále ještě připomenutá amerikanizace evropské právní vědy však tomuto pojetí napomáhá.

Na každý pád právo EU včetně jeho podloží práva RE potřebuje ke svému uplatňování bez státní moci nezávislé soudy též na národní úrovni. Za důležitou se tato nezávislost považovala vždy. Zároveň se však pocíťovalo toto pojetí jako samozřejmé. Nové členské státy se závažnými problémy ukázaly meze této samozřejmosti. Nyní se představy ohledně soudnictví začínají zaostřovat.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> MIKELSONE, G. The Binding Force of the Case Law of the Court of Justice of the European Union. *Jurisprudencija: Mokslo darbu žurnalas*. 2013, roč. 20, č. 2, s. 469–495.

<sup>51</sup> BROBERG, M., FENGER, N. *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*. 3. vyd. Oxford, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198843580.001.0001> [cit. 10. 5. 2023].

<sup>52</sup> Z nejnovějších reflexí od českých autorů KOSAR, D., VINCZE, A. European Standards of Judicial Governance: From Soft Law Standards to Hard Law. *Journal für Rechtspolitik*. Wien: Verlag Österreich, 2023, roč. 30, č. 4, s. 491–501. ISSN 0943-4011. DOI: <https://doi.org/10.33196/jrp202204049101>

## 1.15 Nezměnitelnost nepojmenované euro-ústavy

Evropská společenství charakterizovala a Evropskou unií charakterizuje silná ústavnost. Uvedené zřizovací smlouvy začaly být vlastně obtížně změnitelným rámcem dalších úprav. Staly se tak ústavou, byť pokus je takto označit ztroskotál.

Nyní se nedaří zahájit ani přípravná jednání o jakýchkoli myslitelných změnách. Zřizovací smlouvy se tak stávají nezměnitelné. *Konference o budoucnosti Evropy (2020–2022)* spočívající na řízeném vyjadřování vylosovaných zástupců evropské veřejnosti se mohla vychvalovat jako zajímavý demokratický experiment.<sup>53</sup> Po jejím skončení se již její výsledky však nevyzdvihují. Byla totiž hlavně dokladem bezradnosti činitelů Evropské unie a členských států.

Podobně jako v Evropské unii<sup>54</sup> se též v Radě Evropy<sup>55</sup> zastavily snahy posílit základní práva mimo jiné zevšeobecněním zákazu diskriminace.

Zároveň členské státy EU nehodlají ustavené uspořádání odstraňovat. Odchod z Evropské unie se ukazuje být složitý a náročný krok. Další státy tak těžší budou Albion následovat. Nelze ani vyloučit, že by se Velká Británie vrátila.

## 1.16 Konstitucionalizace

Předchozí odstavce zmiňovaly ústavnost. Toto slovo se však v mezinárodní debatě jako konstitucionalismus neužívá. Tématem je konstitucionalizace (anglicky constitutionalisation). Chce se patrně zdůraznit, že se poměry mění, že se ústavnost prosazuje.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> BLOKKER, P. Experimenting with European Democracy: Citizen-driven Treaty change and the Conference on the Future of Europe. *VerfBlog* [online]. 21. 6. 2022. DOI: <https://doi.org/10.17176/20220621-153256-0>. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/experimenting-with-european-democracy/>. DOOVEN, W. *Konference on the Future of Europe: A Glimpse into the Future of Participatory Democracy?* Egmont Institute, 2022. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/resrep40095> [cit. 26. 4. 2023].

<sup>54</sup> COM (2008) 426: Návrh směrnice Rady o provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci SEK(2008) 2180, SEK(2008) 2181 ze dne 2. 7. 2008. Pro českého čtenáře je zajímavé, že odpovědným komisařem byl bývalý premiér Vladimír Špidla. Návrh se – v Radě ležerně – projednává již šestnáctým (!) rokem, již se uskutečnily troje volby Evropského parlamentu a vystřídalaly tři Komise.

<sup>55</sup> Protokol č. 12 k (Evropské) Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod (CETS 177) z 1. 4. 2000 ani po skoro čtvrtstoletí neratifikovala řada klíčových států západní Evropy.

<sup>56</sup> K teoretickým aspektům LOUGHLIN, M. What is Constitutionalisation? In: DOBNER, P., LOUGHLIN, M. (eds.). *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford, 1. 5. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199585007.003.0003> [cit. 11. 5. 2023].

Takto označenému jevu se začala věnovat pozornost již desetiletí před prvním zvažováním ústavy.<sup>57</sup> Paradoxně ještě vzrostla po ztroskotání Smlouvy o Ústavě pro Evropu.<sup>58</sup> Konstitucionalizace se stala vyloženě módním tématem. Zvažuje se také u Rady Evropy<sup>59</sup> a globálních mezinárodních organizací počínaje Organizací Spojených národů<sup>60</sup> a Světovou obchodní organizací.<sup>61</sup>

Čtenáři by měli rozlišovat, zda mu tento fenomén představuje ústavní právník či právní teoretik jako Joseph Weiler, filosof Jürgen Habermas<sup>62</sup> nebo politoložky Turkuler Isiksel<sup>63</sup> či Dorte Sindbjerg Martinsen.<sup>64</sup> Každá tato odbornost zprostředkovává odlišný úhel pohledu.

Dieter Grimm<sup>65</sup> je nestorem mezi právními akademiky, kteří tento jev považují za problematický. Konstitucionalizace EU je dle něj přemrštěná (*excessive constitutionalisation* či *over-constitutionalization*).<sup>66</sup>

57 WEILER, J. *The constitution of Europe: "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on european integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. ISBN 0-521-58473-6.

58 CRAIG, P. Constitutions, Constitutionalism, and the European Union. *European Law Journal*. 2001, č. 7, s. 125–150. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-0386.00124>

59 STONE SWEET, A. On the Constitutionalisation of the Convention: The European Court of Human Rights as a Constitutional Court (March, 122010). *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*. 12.3.2010, s. 923–944. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=1569359>, SADURSKI, W. Partnering with Strasbourg: Constitutionalization of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments. *EUJ LAW*. 2008, č. 33. Dostupné z: <https://hdl.handle.net/1814/9887>, GREER, S., WILDHABER, L. Revisiting the Debate about 'constitutionalising' the European Court of Human Rights. *Human Rights Law Review*. 2012, sv. 12, č. 4, s. 655–687. DOI: <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngs034>

60 FASSBENDER, B. *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community*. Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff, 7.4.2009. DOI: <https://doi.org/10.1163/ej.9789004175105.i-216>

61 CASS, D.Z., The 'constitutionalization' of international trade law: judicial norm-generation as the engine of constitutional development in international trade. *European Journal of International Law*. 2001, sv. 12, č. 1, February, s. 39–75. DOI: <https://doi.org/10.1093/ejil/12.1.39>

62 HABERMAS, J. *K ustavení Evropy*. Praha: Filosofia, 2013. ISBN 978-80-7007-391-9.

63 ISIKSEL, T. *Europe's Functional Constitution: A Theory of Constitutionalism Beyond the State*. Oxford University Press, 2016. ISBN 978-0-19-875907-2.

64 RASMUSSEN, M., MARTINSEN, S. EU Constitutionalisation Revisited. Redressing a Central Assumption in European Studies. *European Law Journal*. 2019. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3377203>

65 GRIMM, D. *Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*. 3. vyd. München. C. H. Beck, 2016.

66 GRIMM, D. Democratic Costs of Constitutionalisation. *European Law Journal*. 2015, sv. 21, s. 460–473. DOI: <https://doi.org/10.1111/eulj.12139>

Integrace prohlubovaná občas kurážnou integrační judikaturou Soudního dvora se jako apolitická stala dlouhodobě snazší než ta politická. Nicméně je apolitickou jen zdánlivě.<sup>67</sup> Zde lze jen dodat, že takto bychom mohli vnímat též Radu Evropy, zejména judikaturu Evropského soudu pro lidská práva týkající se potenciálních azylantů či sexuálních menšin.<sup>68</sup>

Toto hodnocení se jeví být dobrým vystižením příčin omezené legitimacy Evropské unie a také Rady Evropy jako jejího podloží. Nicméně zůstává menšinové. Většina si vlastně těžko představí jiné uspořádání. Pociťovat lze dokonce libování si v něm jako záruce liberalismu proti populismu.

Tento liberalismus byl ekonomický. Projevem není jen liberalizace transnacionálních aktivit, ale od 90. let 20. století též deregulace. Češi by neměli v této souvislosti přehlížet na Západě běžnou levicovou kritiku Evropské unie.<sup>69</sup> Po roce 2000 jej však vskutku doprovází též liberalismus kulturní. Ten Češi již pochopitelně vnímají více, neboť postsocialistické státy střední Evropy působí jako reakční.<sup>70</sup>

## 1.17 Podřazené a podružné postavení sekundárního práva

Podřazené postavení sekundárního práva naznačuje samotná terminologie. Latinizující přívlastek primární znamená prvotní, zatímco sekundární znamená druhotné. Vysvětlit je lze také jako základní a odvozené, ten druhý se však dá přeložit též jako podružné.

Ústavy států vesměs nestanoví, co vše smí stát upravovat. Ve své státoprávní části zakládají instituce a stanoví procedury. Národní katalogy základních práv představují pro zákonodárce meze, nikoli vyčerpávající soupis úkolů.

<sup>67</sup> Vedle Grimma (výše) též HÖPNER, M., SCHMIDT, S. Can We Make the European Fundamental Freedoms Less Constraining? A Literature Review. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2020, Sv. 22, s. 182–204. DOI: <https://doi.org/10.1017/cel.2020.11>

<sup>68</sup> Jmenovitě rozsudek ze dne 23. 2. 2012, *H. Jamaa a další proti Itálii*, 27765/09, zdůrazňující při povinnosti pobřežních stráží a námořních lodí zachraňovat trosčičníky na moři možnost žádat azyl či rozsudek ze dne 17. 4. 2017, *A. P., Garçon a Nicot proti Francii*, 79885/12 a 52471/13 a 52596/13, zakládající nárok na úřední změnu pohlaví bez postoupení chirurgických zákroků.

<sup>69</sup> HERMAN, Ch. Neoliberalism in the European Union. *Studies in Political Economy*. 2007, roč. 79, č. 1, s. 61–90. DOI: <https://doi.org/10.1080/19187033.2007.11675092>

<sup>70</sup> GUAISTI, P., BUŠTÍKOVÁ, L. Varieties of Illiberal Backlash in Central Europe. *Problems of Post-Communism*. 2023, sv. 70, č. 2, s. 130–142. DOI: <https://doi.org/10.1080/10758216.2022.2156889>

Leckde v Evropě ani jinde ve světě se ani nerozvinul přezkum ústavnosti zákonů, jaký znají evropské postsocialistické státy. Mnohde je ostatně ústava mladší než leckteré zákony. Zejména kodexy soukromého a trestního práva mají běžně stoletou tradici. Ani zákony veřejného práva se však nepovažují za provedení ústavy. Změny režimů přináší nové ústavy, kodexy zůstávají, připomínají právní historici a komparatisté.

Jak však bylo uvedeno, Evropská unie se smysluplně svede srovnávat pouze s federacemi. Ty mají rovněž vymezené legislativní kompetence. Mají však těchto kompetencí více. Alespoň mezi těmi evropskými patří do jejich kompetence též klíčové kodexy.<sup>71</sup>

V Evropských společenstvích a Evropské unii byly a jsou základním pramenem jejich práva zřizovací smlouvy. Mezi nimi je vlastně přítom důležitější ta podrobnější, která zakládá hospodářské svobody a politiky jako záležitosti postrádající ústavní úpravu na národní úrovni, Smlouva o fungování Evropské unie. Sekundární právo se pak vnímá jako organizační a technické upřesnění.

### 1.18 Svoboda služeb jako příklad proměnlivých důrazů

Proměnlivé vnímání primárního práva včetně jej vysvětlující judikatury a sekundárního práva lze ožřejmit na svobodě služeb jako nejobtížněji uchoptitelné ze základních hospodářských svobod ES/EU.<sup>72</sup>

Původně se měla liberalizace uskutečňovat liberalizačními programy, respektive odvětvovými směrnici. Nicméně Soudní dvůr rozsudkem *Binsbergen*<sup>73</sup> dovodil přímý účinek též této svobody. Programy a legislativa, jejíž přijímání se opožďovalo, tak přestaly být nezbytné. Tři desetiletí se liberalizace prosazovala judikaturou.

Začátkem 21. století převládlo mínění, že služby představují budoucnost. Jejich přeshraniční obchod v jinak úspěšně integrované komunitě evropských

71 Příkladem budiž německý Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) neboli občanský zákoník. Kompetenci k němu získala Německá říše jako předchůdce Spolku novelizací ústavy již v roce 1873. Přesto byl přijat teprve v roce 1896 a platit začal v roce 1900, viz SEILER, H. H. *Geschichte und Gegenwart im Zivilrecht*. Köln: Heymanns, 2005, s. 315–328, s. 316.

72 Podrobněji KŘEPELKA, F. *Evropská a světová liberalizace obchodu službami*. Habilitační práce. Brno: Masarykova univerzita, právnická fakulta, 2008.

73 Rozsudek ze dne 3. 12. 1974, *van Binsbergen*, 33/74, EU:C:1974:131.

států zaostával. Tvrdilo se, že tato svoboda se neprosazuje soustavně a důsledně. Nikoli každý poskytovatel či příjemce se jí dokáže a chce dovolávat před úřady či dokonce soudy.

Za žádoucí se tak začala mít legislativní intervence. Po dlouhém vyjednávání, kdy členské státy zamítly jako přehnané zobecnění „zásadu původu“, se v roce 2006 přijala směrnice o službách na vnitřním trhu.<sup>74</sup> Jejím provedením členské státy měly své právo měly očistit od překážek.

Legislativa byla výsledkem pro Evropskou unii tak typické kampaně tvrdící, že je určité opatření nezbytné.<sup>75</sup> „Lisabonská strategie“ jí slibovala učinit nejmodernějším ekonomickým blokem planety.<sup>76</sup> Dovršená liberalizace služeb měla představovat zásadní vklad.

Po letech se už nedozvídáme, jaké měla směrnice skutečné přínosy. Téma se nakonec vytratilo. Evropskou unii již zaneprázdnňovaly zmíněné krize. Lze pochybovat, že směrnice znamenala průlom. Její podstatou nebyla harmonizace či unifikace, nýbrž liberalizace. Směrnice hlavně upřesňovala, co členské státy nesmějí. To však vyplývá již ze příslušných ustanovení SFEU. Otázky soudů členských států a odůvodnění rozsudků Soudního dvora zmiňují jak články zřizovací smlouvy, tak ustanovení směrnice.

Nepřekvapivě se poukazovalo zejména na skutečnost, že služby jsou příliš rozmanité na horizontální úpravu. Překážky tak odstraní spíš harmonizace či unifikace standardů jednotlivých odvětví.<sup>77</sup>

## 1.19 Pseudokonstitucionalizace sekundárního práva

Paradoxně se *over-constitutionalisation* v Evropské unii projevuje též tak, že se určitým aktům sekundárního práva připisuje ústavní rozměr. Považují se za jediné myslitelné upřesnění zásad, základních práv a společných cílů

<sup>74</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. 12. 2006 o službách na vnitřním trhu, Úř. věst. L 376, 27. 12. 2006, s. 36–68.

<sup>75</sup> KOSKENNIEMI, M. Enchanted by the Tools? An Enlightenment Perspective. *American University International Law Review*. 2020, roč. 35, č. 3, s. 397–426, s. 400, obecně pro projekty mezinárodního práva, lze však přenést též na Evropskou unii.

<sup>76</sup> LODER, J. The Lisbon Strategy and the politicization of EU policy-making: the case of the Services Directive. *Journal of European Public Policy*. 2011, roč. 18, č. 4, s. 566–583. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.560488>

<sup>77</sup> Např. QUADRA-SALCEDO JANINI, T. Quo Vadis, Bolkenstein? Armonización o mera desregulación de la prestación de servicios? *Revista española de Derecho Europeo*. 2007, sv. 22, č. 2, s. 237–280.

vyjádřených onou nepojmenovanou ústavou EU, pro niž ještě podloží představuje panevropský katalog základních práv RE.

Příkladem budiž bez ohledu na použité či navržené nástroje azylové právo EU. Střet o něj ústící v neschopnost reformy se ještě nastíní při vysvětlování krizové legislativy. Taková *kevaži-konstitucionalizace* je patrná na dále ještě vysvětlovaném standardu ochrany osobních údajů.<sup>78</sup> Přebírání jejího pojetí další legislativou Vagelis Papakostantinou a Paul de Hert označují tvořivě jako *mimesis*.<sup>79</sup> Zjevně neplatí zásada *lex specialis derogat legi generali*. Obdobně se začíná také vnímat legislativa na ochranu klimatu,<sup>80</sup> konečkonců nařízení slibující klimatickou neutralitu v roce 2050 a předepisující zásadní cíle se prohlašuje za „law of laws“.<sup>81</sup> Překonání dále připomenutých mezí uplatnění neprovedených směrnic prohlášením jejich požadavků za obecné zásady právní rozsudky *Mangold*<sup>82</sup> nebo *Kücükdereci*<sup>83</sup> představuje osvojování si tohoto přístupu samotným Soudním dvorem.

Je na místě debatovat, zda je takové vnímání některých aktů sekundárního práva vhodné. Nicméně právě takové *konstitucionalizující sekundární právo* zaslouží naši pozornost snad ještě více než to ostatní.

## 1.20 Zaměření akademie evropského práva na nepojmenovanou ústavu

Na pojetí evropského práva v jeho upřednostněném širokém pojetí má vliv právní akademie. Předpokladem soustavného uplatnění právě tohoto

<sup>78</sup> GREGORIO, G. de. Digital Constitutionalism, Privacy and Data Protection. In Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society. *Cambridge Studies in European Law and Policy*. Cambridge University Press, 2022, s. 216–272. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781009071215.007>

<sup>79</sup> PAPAOSTATINOU, V., HERT, P. de. The Regulation of Digital Technologies in the EU: The Law-Making Phenomena of ‘Act-ification’, ‘GDPR Mimesis’ and ‘EU Law Brutality’. *Technology and Regulation Journal*. 2022, May. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=4123313>

<sup>80</sup> SIKORA, A. *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU Law*. Europa Law Publishing, 2020.

<sup>81</sup> Tisková zpráva Rady ze dne 5. 5. 2021, Council and Parliament reach provisional agreement – Consilium (europa.eu): „the Portuguese Minister of Environment and Climate Action João Pedro Matos Fernandes stated: „... The ECL is the law of laws that sets the frame for the EU’s climate-related legislation for the 30 years to come...““

<sup>82</sup> Rozsudek ze dne 22. 11. 2005, *Mangold*, C-144/04, EU:C:2005:709.

<sup>83</sup> Rozsudek ze dne 19. 1. 2010, *Kücükdereci*, C-555/07, EU:C:2010:21.

nadnárodního práva je totiž jeho znalost. Akademie tuto znalost postupně zprostředkovala jako doplnění vnitrostátních práv vyučovaných na fakultách evropských zemí.

Německý profesor Uwe Kischel, jenž ve svém komparatistickém *opus magnum* sleduje též transnacionální práva, ohledně *Europarecht* připomíná pozitivistické představování prosté kritické reflexe.<sup>84</sup>

Též další autoři si všimli, že častým žánrem literatury evropského práva je *case-law journalism*,<sup>85</sup> totiž rekapitulace judikatury a její reaktivní „konstruktivní“ kritika. Soudní dvůr a Evropský soud pro lidská práva vskutku debatám svými některými rozsudky udávají tón.

Angličtina dominuje mezinárodní komunikaci. V právu tato skutečnost není bez následků. Je jazykem angloamerického právního okruhu. Pro něj typické způsoby uvažování se pak šíří snáz než přístupy typické pro další státy. Uvést to lze již na sousloví *case-law*, jimž je právo vyvozované z rozsudků Francouzská *jurisprudence*, německá *Rechtsprechung*, obecně kontinentální judikatura jsou výkladem zákonů. Jako ekvivalent se tak sousloví nehodí.<sup>86</sup>

Ve Spojených státech amerických se právě elitní akademie zaměřuje na federální ústavní právo jako „královskou disciplínu“.<sup>87</sup> Optikou jsou rozsudky Nejvyššího soudu USA. Zaměření na zřizovací smlouvy a katalogy základních práv, jak je vykládají oba evropské soudy, je jeho evropskou obdobou.

Americkou právní vědu zvláště právě na elitních školách charakterizují *empirical legal studies*, multidisciplinární *law and economics / sociology / literature*, ideologizované *critical legal studies* a právní filosofie. Praktickou doktrínou

<sup>84</sup> KISCHEL, U. *Rechtsvergleichung*. C. H. Beck, 2015, s. 964.

<sup>85</sup> GESTEL, R., MICKLITZ, H.-W. Why Methods Matter in European Legal Scholarship. *European Law Journal*. 2014, roč. 20, č. 3, s. 292–316, s. 298, rovněž zmiňují DYEVE, A., GLAVINA, M., OVÁDEK, M. The Voices of European Law: Legislators, Judges and Law Professors. *German Law Journal*. 2021, roč. 22, č. 6, s. 956–982. DOI: <https://doi.org/10.1017/glj.2021.47>, obojí ve vazbě na autora tohoto výrazu z USA SCHLAG, P. Spam Jurisprudence, Air Law, and the Rank Anxiety of Nothing Happening (A Report on the State of the Art). *Georgetown Law Journal*. 2009, č. 97, s. 821.

<sup>86</sup> Ve spontánní debatě ohledně role jazyků v právu v rámci workshopu New Forms and Methods of Teaching and Education in European Integration subjects – A Comparative View, Olomouc, 23. 11. 2017, vhodnosti překládání „Rechtsprechung“ a „jurisprudence“ – a tedy též našeho „judikatura“ – jako „case law“ až vášnivě odmítl německý profesor Peter-Christian Müller Graff.

<sup>87</sup> KISCHEL, 2015, op. cit., s. 366.



(ona německá *Rechtsdogmatik*) se až pohrdá. Přesvědčivé jsou disentní hlasy. Harry Thomas Edwards v roce 1992 litoval odtržení americké akademie od praxe. Ta se zrcadlově stala čistou houbou za výdělkem.<sup>88</sup> Neil Duxbury pochybuje ohledně schopnosti používat metody jiných věd.<sup>89</sup>

Takovou proměnu v mezinárodním měřítku podporuje tlak na publikace v prestižních časopisech. Články do nich se totiž píše výhradně anglicky. Nemělo by překvapovat, že v Evropě tato amerikanizace zasáhla nejdříve a nejvíce právě evropské právo. Britský pozorovatel *Anthony Arnall* alespoň věřil, že nezajde do krajností.<sup>90</sup>

Kischelovo rozlišení *Europarechtler* na romantiky, skeptiky a techniky<sup>91</sup> je trefným vystižením mentality představitelů oboru. První nadále sní o liberální eurofederaci, přičemž je drásá patrná nedosažitelnost tohoto cíle. Druzí představují pochopitelnou kritickou reakci, v některých případech až alergickou. Někteří jsou přitom evropské integraci nakloněni, jen její stávající podobu mají za nešťastnou, ba jsou přesvědčení, že ji hatí. Důvody pro kritickou reflexi tak mají první stejně jako ti druzí. Teprve ti třetí vyřizují konkrétní záležitosti jako úředníci či podnikoví právníci, podobají se tedy praktikům národním práv nejvíce.

Autoři jsou vesměs zastánci integrace, liberalizace a progresivních trendů. Tato náklonnost působí jako *ideologie*, což vyvolává nechuť těch nezapojených národních právníků, jak míní finská akademička a zároveň právnička národní služby pro evropskou integraci *Päivi Leino-Sandberg* v pozoruhodné studii ovládnutí tvorby právnícké literatury právníky Komise, soudci a dalšími spolupracovníky Evropské unie.<sup>92</sup> Žádoucí je dle ní určitý odstup, schopnost nazírat kritické aspekty integračních politik.

88 EDWARDS, H. T. The Growing Disjunction Between Legal Education and the Legal Profession: A Postscript. *Michigan Law Review*. 1993, roč. 2191, č. 91.

89 Např. DUXBURY, N. A Century of Legal Studies. In: TUSHNET, M., CANE, P. (eds.). *The Oxford Handbook of Legal Studies*. 2005, s. 950–974, s. 957.

90 ARNULL, A. The Americanization of EU law scholarship. In: ARNULL, A., EECKHOUT, P., TRIDIMAS, T. (eds.). *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*. Oxford University Press, 2008, s. 415–431.

91 KISCHEL, 2015, op. cit., s. 956–962.

92 Viz LEINO-SANDBERG, P. Enchantment and critical distance in EU legal scholarship: what role for institutional lawyers? *European Law Open*. 2019, roč. 1, s. 231–256, zmínka ideologů (ideologists) a pozn. 62 odkazující na postřeh H. Micklitze (pozn. 85).

## 1.21 Nepozornost sekundárnímu právu

Soustředění se na nepojmenovanou ústavu ES/EU a REU vysvětluje pochopitelně rovněž obrovský objem sekundárního práva.<sup>93</sup> Do hloubky mu nelze porozumět nejen v celé jeho šíři, ale ani třeba jen jeho desetinu. Jeho znalost je tak nutně rozptýlená mezi desítkami odborníků. Těmito jsou spíše úředníci a podnikoví právníci než advokáti, soudci a akademici. Jen někteří přitom píšou odborné texty.

Ve výuce se sekundárnímu právu nedá věnovat vlastně vůbec. Vždyť evropské právo tvoří jen její zlomek, přičemž na některých fakultách se dokonce zvažuje jejich omezení.<sup>94</sup> Převládá národní právo, neboť nadále v běžné právní praxi převažuje. Všude ve světě se ostatně na právnických fakultách učí národní právo, nikoli nějaké obecné právo.

Vše umocňují rysy sekundárního práva. Je podrobné. To snižuje potřebu doktrinální reflexe základní úrovně, zatímco na detailní analýzy jsou potřeba značné síly a prostor. Tato kniha ji vlastně svede u jediného vybraného nařízení. Zpřehledňování sekundárního práva je přitom potřebné, nepůsobí však zrovna vědecky.

<sup>93</sup> KISCHEL, 2015, op. cit., s. 968.

<sup>94</sup> Nyní – na jaře 2023 – se na brněnské právnické fakultě připravuje reforma stěžejního neděleného magisterského programu „Právo a právní věda“. Návrh předpokládá omezení práva EU stejně jako mezinárodního práva veřejného na jediný semestr, jakkoli s každotýdenními přednáškami a semináři.



---

## 2 NEZVYKLE PŘIPOMENUTÉ SEKUNDÁRNÍ PRÁVO

### 2.1 Vysvětlení přístupu

Nástroje sekundárního práva jako aktů orgánů EU mezi klíčová témata práva EU jako jev patří. Stanoví je totiž zřizovací smlouvy, konkrétně čl. 288 SFEU. Věnují se jim tak učebnice práva EU, komentáře zřizovacích smluv, časopisecké články, sborníkové příspěvky, ba celé monografie.

Pozornost je však nevyrovnaná. Některé aspekty se probírají hojně, další zůstaly až překvapivě stranou. Na literaturu věnovanou těm prvním zde lze odkázat. Na dvacítce stran se pak volí ve více ohledech odlišné vysvětlování. Nezvyklé budou důrazy. Doslova převrácený pak bude sled položek.

Od založení Evropských společenství v 50. letech 20. století do současnosti má sekundární právo pět nástrojů: nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. První tři se uvádějí v jednotném čísle, poslední dvě v množném. Tyto položky takto připomínají skripta, učebnice a komentáře. Studenti je odříkávají či vypisují při zkouškách.

Takto akty orgány Evropského (hospodářského) společenství zakládající státy v 50. letech 20. století určily a takhle je dodnes v Evropské unii jako jejich nástupci udržují. Potud jsou uvedené přístupy pochopitelné. Seznam však obsahuje položky rozdílné. Zejména studenty tak dovede mást.

Ještě před vysvětlováním nástrojů zdůrazněme, že jejich seznam stanoví Smlouva o fungování Evropské unie, tedy ona podrobnější ze dvou od sebe neoddělitelných zřizovacích smluv. Stanovovala je totiž původně Smlouva o založení Evropského (hospodářského) společenství.<sup>95</sup> Určitě zasloužily být součástí Smlouvy o Evropské unii, která se svou stručností více podobá ústavě. Smlouva o Ústavě pro Evropu přepracovaný katalog měla ve své první části,<sup>96</sup> která vyjadřovala zásady a základy.

---

<sup>95</sup> Kvůli během deseti let dvojímu přečíslování zřizovacích smluv čl. 249 SES ve znění Amsterdamské smlouvy a předtím čl. 189 SEHS.

<sup>96</sup> Čl. I-33.

## 2.2 Doporučení a stanoviska jako nezávazné nástroje

Především je vhodné odlišení závazných a nezávazných aktů. Též mimo právo EU a v dalších jazycích se kvůli převaze angličtiny v mezinárodní komunikaci a její znalosti začal užívat anglický obrat *soft law*, tedy „měkké právo“. Zde má smysl jen odkázat<sup>97</sup> na nekonečné a vlastně neukončitelné úvahy, co tento jev představuje. Mnohým se totiž jeví jako protimluv.

Soudní dvůr ojediněle žádal zohlednění doporučení při uplatnění závazného práva,<sup>98</sup> přičemž pokusy tuto judikaturu výslovně překonat neuspěly.<sup>99</sup> Některé komentáře v tom spatřují jakousi kvazi-závaznost. Toto mínění nesdílíme. Nelze totiž popřít jasný význam slova snad ve všech jazycích EU a zřetelnou definici obsahující zápor. Doporučení jsou nezávazná či v některých verzích včetně české „nejsou závazná“. Přestala by jimi být, kdyby se učinila závaznými, stala by se pokyny či příkazy. Byť doporučení vnímáme při mezilidském jednání jako důležitá. Nenásledovat je se nesluší, někdy se až vymstí. Doporučení svede připomínat povinnosti, ty však trvají bez ohledu na něj. Takto matoucím je třeba právě doporučení připomínající vhodné způsoby provedení směrnic.<sup>100</sup>

Stanoviska se vymezují stejně, neboť definice je společná. Orgány je vydávající ani nikdo jiný nemají nárok na jejich následování. Přitom však nelze přehlédnout, že stanoviska se předpokládají ve stanovených legislativních, administrativních a justičních postupech.<sup>101</sup> Zkoumat by se tak hodilo, zda existuje doktrína zdůrazňující nutnost alespoň vysvětlit, jestliže se vyznění stanovisek oslyší. Nezdá se, že by tomu tak bylo. Neuvádí se judikatura žádající taková vysvětlení, patrně žádná není. Požadavku odůvodnění závazných aktů zahrnujícímu připomenutí těchto stanovisek se však ještě budeme věnovat.

<sup>97</sup> TERPAN, F. *Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law*. *European Law Journal*. 2015, č. 21, s. 68–96. DOI: <https://doi.org/10.1111/eulj.12090>

<sup>98</sup> Rozsudek ze dne 13. 12. 1989, *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646.

<sup>99</sup> Stanovisko generálního advokáta Michala Bobka k rozsudku ze dne 12. 12. 2017, *Belgie proti Komisi*, C-16/16 P, EU:C:2017:959.

<sup>100</sup> Doporučení Komise ze dne 12. 7. 2004 k provádění směrnic, které se týkají vnitřního trhu, ve vnitrostátním právu, Úř. věst. L 98, 16. 4. 2005, s. 47–52.

<sup>101</sup> Obdobně KRÁL, R. Komentář ke čl. 288(5). In: TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o fungování EU, Smlouva o EU, Listina základních práv EU. Komentář*. Wolters Kluwer, 2022, s. 999.

## 2.3 Závazné právní nástroje

Většina pozornosti se důvodně věnuje nařízením, směrnicím a rozhodnutím jako třem závazným nástrojům sekundárního práva EU. Zde tomu nebude jinak, vzhledem k tomu, že tato kniha se věnuje právě jim. Tyto závazné akty jsou totiž právem ve skutečném slova smyslu, v anglicizované komunikaci představují ono *hard law*, je-li opačný přívlastek vůbec třeba.

Teorie práva nabízí rozlišení na akty individuální a normativní. Těmi individuálními přece jen je podle chápání slova ve většině úředních jazyků EU, ne-li ve všech, většina rozhodnutí. Normativními jsou pak směrnice a nařízení, tedy pokud ne všechny, tak určitě jejich většina.

Tyto normativní akty pak můžeme rozlišit na zprostředkující (směrnice) a přímé (nařízení). S ohledem na jejich význam pro tuto monografii se jimi zde budeme zabývat dvakrát. Stručně se tak učiní zde, zatímco po přehledech přeměn se budou jejich vlastnosti promýšlet ještě znovu jako jejich vysvětlení.

## 2.4 (Ne)úplnost výčtu

Předtím je dobré si připustit některé otázky, které tento katalog pramenů aktů orgánů EU vyvolává jako celek. Především je třeba se ptát, zda je tento výčet úplný, nebo naopak zda existují další akty.

Dosud se totiž zmínil katalog, který obsahuje smlouva klíčová pro integraci. Tou do Lisabonské smlouvy byla Smlouva o založení Evropského (do roku 1993 hospodářského) společenství sjednaná v roce 1957 a známá též jako Římská smlouva, nyní je to pak Smlouva o fungování Evropské unie. Ostatní zřizovací smlouvy totiž umožňovaly přijímat ještě další akty.

Zastřešením a doplněním tří Evropských společenství pro hospodářskou integraci o společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (druhý pilíř) a spolupráci soudní a vnitřní, jakkoli posléze Amsterdamskou smlouvou zúženou na trestní záležitosti (třetí pilíř), se připustily další akty. Akty druhého pilíře byly společné strategie, společné postoje a společné akce.<sup>102</sup> Akty třetího pilíře

<sup>102</sup> Čl. 13, čl. 28, čl. 29 SEU ve své původní mastrichtské verzi. Vyhodnocení z doby právě před reformou „Lisabonem“ viz BONVICINI, G., REGELSBERGER, E. Growing without a Strategy? The Case of European Security and Defence Policy. *The International Spectator*. 2007, sv. 42, č. 2, s. 261–275. DOI: <https://doi.org/10.1080/03932720701406548>

byly rámcová rozhodnutí a rozhodnutí.<sup>103</sup> Tyto akty měly určité zvláštnosti. Stručně řečeno, jejich nadnárodní rysy byly slabší.

Za zmínku stojí též bývalé akty odvětvových Evropských společenství, tedy akty nyní již neexistujícího Evropského společenství uhlí a oceli, jehož agendu převzalo v roce 2002 Evropské společenství. „Vysoký úřad“ (*Haute Autorité*) jako předchůdce Komise směl(a) vydávat rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Rozhodnutí (*Decisions/Entscheidungen*) se vymezovala jako závazná ve všech svých prvcích. Doporučení (*Recommendations/Empfehlungen*) však naznačovala budoucí směrnice, když se stanovovala jako závazná ohledně dosažení cíle. Stanoviska byla nezávazná.<sup>104</sup> Nařízení se pak zmiňují v textu smlouvy jako nástroje vnitřního řízení a výkonu.

Stejně se sluší zmínit akty naopak zachovaného Evropského společenství atomové energie.<sup>105</sup> Ve druhém případě se totiž nyní podle odkazu používají výše uvedené akty orgánů EU.

Důležitější je ovšem otázka, zda též v nynější Evropské unii mohou být ještě další nástroje, nebo je naopak všechny existující akty třeba podřadit pod některý ze zmíněných pěti. Tuto otázku si kladou jen někteří komentátoři.<sup>106</sup> Nemělo by nás překvapit, že závěry se rozcházejí. Někteří němečtí autoři mínili, že se vedle *Entscheidungen* vytvořil další nástroj, totiž *Beschlüsse*, přeložit to lze též jako usnesení.<sup>107</sup> Německá a některé další verze „Lisabonem“ totiž změnilly terminologii.<sup>108</sup> Anglicky psaná literatura se však takovými úvahami nezatežovala. Nebudeme tak činit ani zde. Naším tématem je legislativa, jejíž podřazení pod tři nástroje sporné není.

<sup>103</sup> Čl. 34 SEU. Podrobný výklad rámcového rozhodnutí poskytl SCHROEDER, W. Neues vom Rahmenbeschluss – ein verbindlicher Rechtsakt der EU. *Europarecht*. 2007, s. 349–359.

<sup>104</sup> Čl. 14 SESUO. Smlouva není rozhodná v češtině, ESUO ukončilo činnost v roce 2002.

<sup>105</sup> Čl. 161 SESAE byl obsahově totožný s čl. 189 SE(H)S. Nyní se na SFEU vyložene odkazuje.

<sup>106</sup> V komentáři zřizovacích smluv Matthias Ruffert přesvědčen, že existují též další kategorie právních aktů, zejména vnitřní pokyny či směrnice (Leitlinien oproti Richtlinien).

<sup>107</sup> Na jedné straně Jürgen Bast dovozoval ještě před Smlouvou pro Ústavě pro Evropu, že v Evropských společenstvích/Evropské unii existují *Beschlüsse*, viz BAST, J. *Grundbegriffe der Handlungsformen der EU: entwickelt am Beschluss als praxigenerierter Handlungsform des Unions- und Gemeinschaftsrechts*. Springer-Verlag, 2006.

<sup>108</sup> Na druhé straně STELKENS, U. Die „Europäische Entscheidung“ als Handlungsform des direkten Unionsrechtsvollzugs nach dem Vertrag über eine Verfassung für Europa. *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*. 2005, s. 62–97, s. 65, označuje změnu za bezdůvodnou.

## 2.5 Euro-akty členských států

Zvažování širokého pojetí aktů EU však dává smysl též jinak. Podstatnou část jejího práva vykonávají členské státy. Evropská unie jako nadstátní organizace není státem, na členských státech závisí při uplatňování většiny svého práva působením jejich úřadů a soudů, přičemž při vynucování je na ně odkázána zcela. Členské státy zůstávají „otci“ zřizovacích smluv.

Těmito akty EU by byly akty členských států, jestliže představují provedení práva EU. Jimi jsou zákony a další předpisy zohledňující zřizovací smlouvy, prováděcí směrnice a doprovázející nařízení či jimi předpokládaná. Dále jimi jsou také rozhodnutí a rozsudky úřadů a soudů představující provádění práva EU. Tyto se ostatně často vydávají dle sekundárního práva upřesňujícího postup. Koneckonců toto počínání členských států Evropská unie různými způsoby sleduje a stanoví pro ně zásady.<sup>109</sup>

Zaostření této knihy na proměny sekundárního práva jako předpisů vlastní Evropské unie si však nežádá zkoumání takto široce chápaných aktů.

## 2.6 Rozhodnutí

Též v případě rozhodnutí rozvahu postavme na definici, kterou poskytuje nečíslovaný čtvrtý odstavec čl. 288 SFEU: „*Rozhodnutí je závazné v celém rozsahu. Pokud jsou v něm uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně.*“ Od založení Evropského hospodářského společenství bylo rozhodnutí závazné pro adresáty. Lisabonská smlouva potvrdila existenci rozhodnutí bez adresátů a zdůraznila cílenou závaznost těch adresovaných.

Rychle si vybavíme, že rozhodnutí jsou rozmanitá. Rozhodnutí Komise ukládají pokuty soutěžitelům za kartely či zneužití dominance. Stejně tak rozhodnutí povoluje či zamítá fúze nebo státní podpory. Adresáty tedy mohou být též členské státy. Další rozhodnutí pak přijímá Rada. Jsou jimi zvláště předpokládaná rozhodnutí vyjadřující společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Další taková rozhodnutí Rady stanoví Komisi mandát pro vyjednávání mezinárodních smluv či takovéto smlouvy schvalují. Řadou rozhodnutí se jmenují jednotlivci za funkcionáře či členy různých orgánů, institucí

<sup>109</sup> K této problematice z české literatury např. STEHLÍK, V. *Aplikace národních procesních předpisů v kontextu práva Evropské unie*. Praha: Leges, 2012, s. 264.



a grémií. Rozhodnutím se schvaluje rozpočet a závěrečný účet a některá pravidla naplňování rozpočtu. Rozhodnutími se stanoví dotační programy. Rozhodnutí konečně určují mechanismy spolupráce.

Některá tato rozhodnutí schvaluje nejen Rada, ale též Evropský parlament. Pro některá výše uvedená se stanovují zvláštní postupy. Nicméně jsou též rozhodnutí, která jsou výsledkem řádné legislativní procedury. Posledně uvedená rozhodnutí jsou legislativní akty ve smyslu jejich definice. Pravidla však mohou stanovovat též rozhodnutí přijatá Radou či dokonce pouze Komisí. Taková by se za legislativní označovat neměla. Jako nevyužitý se nabízí přívlastek normativní. Některá další jsou přitom konkrétní některým svým aspektem, například zaměřením na určitý třetí stát, rozpočtové období či konkrétní projekt. Lze je tak označovat za hybridní.

## 2.7 Směrnice

Definiční formulace směrnic ve čl. 288 SFEU „*Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jebož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.*“ není dokonalá.

Volbou prostředků se nemyslí jakýkoli nástroj, jež by státy mohly využít. Veřejné výdaje či pobídky mohou jistě dosahování standardu podporovat či odměňovat. Samy však nestačí. Nástrojem provedení směrnice je právo členského státu.

Směrnice tvoří nejen kvůli tomuto provádění právem členských států nástroj, který se stal trvale předmětem zájmu odborné literatury. Na tuto literaturu zde určitě lze odkázat,<sup>110</sup> nemusí se probírat vše.

Oprávnění a povinnosti zakládají jednotlivcům a právnickým osobám v jurisdikci členských států zákony a další předpisy těchto států představujících provedení (implementace) těchto směrnic či snad lépe přesazení jejich pravidel do tohoto práva (transpozice).<sup>111</sup> Členské státy mají povinnost směrnice

<sup>110</sup> Ikonickou monografií je PRECHAL, S. *Directives in EC Law*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2006. Dále zasluží zmínit ze současných robustních studií např. GINTER, C., SCHASMIN, P. Understanding and Effects of EU Directives. *Baltic Yearbook of International Law Online*. 2022, roč. 20 č. 1, s. 67–107. DOI: [https://doi.org/10.1163/22115897\\_02001\\_006](https://doi.org/10.1163/22115897_02001_006)

<sup>111</sup> Metodické pokyny k implementaci používají termín transpozice a jako český ekvivalent promítnutí do českého právního řádu.

provést ve stanovené lhůtě. Následně mají obvykle Komisi informovat o právu, které považují za jejich provedení (notifikace).

Nástrojem prosazování práva EU vůči členským státům je řízení o porušení smlouvy neboli „infringement“.<sup>112</sup> Jednání se členským státem je jeho začátkem. Je neformální a bývá diskretní. Následuje oficiální vyšetřování zakončené již zmíněným odůvodněným stanoviskem. Může následovat žaloba k Soudnímu dvoru. Ten pochopitelně nemusí sdílet výklad Komise. Ta však většinou žaluje selhání zjevná. Odsouzení členského státu má podobu konstatování selhání. Na další návrh je možné uložit pokutu.

„Infringement“ představuje postup, který je rovněž příznačný pro Evropskou unii. Běžné mezinárodní organizace obdobný dozor nerozvinuly. Jejich působení vůči členským státům bývá jemnější, třeba vzájemné hodnocení „peer review“. Federace naopak uplatňují své právo přímo pomocí vlastní správy či prostřednictvím dlouhodobě propojených správ.<sup>113</sup>

Již od založení Evropských společenství se *infringement* soustavně používá pro prosazování směrnic. Představuje jeho snad nejvýznamnější kategorii. Na žaloby na provedení směrnice pamatuje již zřizovací smlouva, jestliže po Lisabonu umožnila pokutu za transpoziční selhání již v nalézacím řízení.<sup>114</sup>

Vedle dohledu „shora“ je třeba připomenout doktríny, které Soudní dvůr rozpracoval pro následky neprovedení směrnice řešené soudy členských států odpovídajíc na jejich otázky. Tyto doktríny se vyučují, podrobně je vysvětlují komentáře. Zde tak stačí je připomenout.

Neprovedených pravidel směrnic, jsou-li přímo použitelné, se může jednotlivec či právnická osoba naplnivší jejich požadavky dovolat vůči široce chápanému státu, ve vztazích trestních, jak stanoví rozsudek *Ratti*,<sup>115</sup> správních

<sup>112</sup> Podrobněji např. GORMLEY, L.W. *Infringement Proceedings*. In: JAKAB, A., KOCHENOV, D. (eds.). *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*. Oxford, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198746560.003.0005> [cit. 25. 4. 2023].

<sup>113</sup> Pro Spojené státy americké je typické uplatňování federálního práva vlastní administrativou, federace nemůže státům přikazovat. Naopak pro Německo je příznačné uplatňování spolkového práva spolkovými zeměmi, naopak vlastní výkon je omezený. Uspořádání, správní předpisy, ale také úřední kultura je však v jednotlivých spolkových zemích.

<sup>114</sup> Čl. 260(3) SFEU.

<sup>115</sup> Rozsudek ze dne 5. 4. 1979, *Ratti*, 148/78, EU:C:1979:110.

stejně jako soukromoprávních, jak ozřejmil rozsudek *Marshall*.<sup>116</sup> Vždyť je to členský stát, který selhal. Jak ovšem vyjasnil rozsudek *Faccini Dori / Recreb*,<sup>117</sup> nemůže tak naopak činit vůči dalším jednotlivcům a soukromým právníckým osobám. Pochopitelně tak nemůže činit vůči těmto osobám samotný selhavší stát, jak vyjádřil rozsudek *Kolpinghuis*.<sup>118</sup> Dovedil se tak vertikální vzestupný přímý účinek respektované normy včas či řádně netransponované směrnice, naopak nepředpokládá se horizontální, natožpak vertikální sestupný účinek. Jednotlivcům totiž směrnice určené nejsou, nemohou jim totiž být k tíži. Jak však dokládá rozsudek *Unilever*,<sup>119</sup> na jednotlivce může dopadnout břemeno dovolávání se směrnice vůči státu.

Jak Soudní dvůr dovedil mimo jiné rozsudkem *Colson a Kamann*,<sup>120</sup> směrnice má být vodítkem pro vyložení vnitrostátního práva, přičemž rozsudkem *Marleasing*<sup>121</sup> zdůraznil, že si to může žádat změnu judikatury. Takový nepřímý účinek se dá označit za vědomý. Uplatnění národního práva provádějícího směrnici ovšem může být bez znalosti požadavků směrnice či dokonce vůbec jejího bytí. Pak je takový zprostředkovaný účinek bezděčný.

Obdoby směrnic lze spatřovat na straně jedné v harmonizačních mezinárodních smlouvách, nyní sjednávaných na půdě mezinárodních organizací, na druhé straně v rámcovém zákonodárství některých federací. Na světě však nejsou ani mezinárodní organizace, ani státy, kde by představovaly svým významem jev srovnatelný. Směrnice tak lze považovat za jev příznačný pro nadnárodní právo EU. Dává smysl je řadit vedle přímého účinku a přednosti, mnohojazyčnosti či řízení o předběžné otázce mezi prvky činící toto právo nadnárodním.

Evropské společenství upravovalo a Evropská unie upravuje takto směrnici prostřednictvím práva členských států široký okruh záležitostí. Jsou jimi mimo jiné nepřímé daně, ochrana životního prostředí, ochrana spotřebitele, pracovní podmínky, právo obchodních společností, kvalifikace migrujících pracovníků a předpoklady a způsoby výroby a prodeje řady druhů zboží a poskytování služeb.

<sup>116</sup> Rozsudek ze dne 26. 2. 1986, *Marshall*, 152/84, EU:C:1986:84.

<sup>117</sup> Rozsudek ze dne 14. 7. 1994, *Recreb v. Faccini Dori*, C-91/92, EU:C:1994:292.

<sup>118</sup> Rozsudek ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86, EU:C:1987:431.

<sup>119</sup> Rozsudek ze dne 26. 7. 2000, *Unilever*, C-443/98, EU:C:2000:496.

<sup>120</sup> Rozsudek ze dne 10. 4. 1984, *Colson a Kamann*, 4/83, EU:C:1984:153.

<sup>121</sup> Rozsudek ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing*, C-106/89, EU:C:1990:395.

## 2.8 Nařízení

Definice nařízení v čl. 288 SFEU zůstává nezměněná od sjednání Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství v 50. letech 20. století: „*Narízení má obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.*“

Ani tato definice není ideální. Lze si představit srovnatelně stručnou lepší formulaci. Nicméně nevyvolává zásadní pochyby. Vysvětlování nařízení je nejsnazší. Nařízení se uplatní všeobecně. Smějí zakládat a vskutku běžně zakládají oprávnění a povinnosti též jednotlivcům a právníkům osobám podřízeným moci členských států. Pochopitelně nadále smějí zakládat a také zakládají povinnosti členským státům samotným a Evropské unii. Jejich klíčovou vlastností je však přímý účinek na jednotlivce.

Judikatura toto potvrzující, třeba rozsudek *Variola*,<sup>122</sup> nebyla průlomovou. Její komentářové a učebnicové citace jsou tak hlavně dokladem až anglo-amerického potvrzování znění zřizovací smlouvy judikáty Soudního dvora.<sup>123</sup> Kvůli významu pro tuto knihu však některé takové rozsudky<sup>124</sup> připomeňme. Oproti směrnici se naopak obecně, jak zdůraznil rozsudek *Komise proti Itálii*,<sup>125</sup> zapovídá přenos jejich pravidel do vnitrostátního práva, aby se nezastríral unijní ráz jimi stanovené úpravy. Rozsudek *Komise proti Řecku* zdůrazňuje potřebnost odstranění neslučitelné úpravy.<sup>126</sup> Nařízení ovšem zároveň potřebují doprovodu vnitrostátním právem. Je dobré, když to sama uvádějí, zmínka však nezbytná není, jak vysvětlují rozsudky *Bussone*<sup>127</sup> či *ANAFE*.<sup>128</sup> Členský stát nese odpovědnost za selhání při prosazování nařízení podobně jako za jiná porušení práva EU. Možný je tak „infringement“ stejně jako při prosazování směrnic a uvedený při jejich vysvětlování. Soudní dvůr shledal, že státy selhaly při prosazování nařízení. Příkladem budiž rozsudek *Komise proti Francii – rybolovné sítě*<sup>129</sup> týkající se neprosazování zákazu hustých rybářských

<sup>122</sup> Rozsudek ze dne 10. 10. 1973, *Variola*, 34/73, EU:C:1973:101.

<sup>123</sup> KISCHEL, 2015, op. cit., s. 261.

<sup>124</sup> Klíčové body odůvodnění sedmi rozsudků, ovšem bez shrnutí pozadí – požadavek nařízení, úprava členského státu – uvádí WHELANOVÁ, GRINC, ZBÍRAL, 2022, op. cit., s. 104–106.

<sup>125</sup> Rozsudek ze dne 7. 2. 1973, *Komise proti Itálii*, 39/72, EU:C:1973:13, bod 17.

<sup>126</sup> Rozsudek ze dne 29. 10. 1998, *Komise proti Řecku*, C-185/96, s. I6601, bod 30.

<sup>127</sup> Rozsudek ze 30. 11. 1978, *Bussone*, 31/78, EU:C:1978:217, bod 32.

<sup>128</sup> Rozsudek ze 14. 6. 2010, *ANAFE*, C606/10, EU:C:2012:348, bod 72.

<sup>129</sup> Rozsudek ze dne 12. 7. 2005, *Komise proti Francii*, C-304/02, EU:C:2005:444.

sítí,<sup>130</sup> kdy Soudní dvůr připustil paušál a penále při pokračujícím selhávání. Nepřekvapivě se však nerozvinul podobně soustavný dozor Komise jako ohledně provádění směrnic.

Narřízení lze srovnávat s mezinárodními smlouvami určujícími vykonatelná (*self-executing*) pravidla. V jejich případě jsou to však státy samy, které svými ústavními či zákonnými klausulemi toto zakládají, včetně jejich běžného upřednostnění před neslučitelnými zákony.<sup>131</sup> Leckteré státy se tak ovšem zdráhají činit ohledně těch smluv, kdy není protistrana ochotná tak činit srovnatelně, kde chybí vzájemnost (*reciprocita*). Smysluplnější je tak srovnání s federálními zákony jednotlivých spolkových států. Ve federaci jsou přitom jejich přímý účinek a přednost samozřejmostí.

Narizením Evropské (hospodářské) společnosti upravovalo od počátku své existence mimo jiné společnou zemědělskou politiku<sup>132</sup> či koordinaci sociálního zabezpečení.<sup>133</sup> Teprve postupně začala vyjadřovat celní politiku či stanovovat kolizní pravidla. Brzy však ukážeme, že se rostoucí měrou používají též pro úpravu rozšiřujícího se okruhu dalších záležitostí.

<sup>130</sup> Nařízení Rady (EHS) č. 2847/93 ze dne 12. 10. 1993 o zavedení kontrolního režimu pro společnou rybářskou politiku Úř. věst. L 261, 20. 10. 1993, s. 1–16, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 04, svazek 002, s. 70–85, a srovnatelné jeho předchůdci, pokud jde o kontroly rybářů a technické parametry Nařízení Rady (ES) č. 850/98 ze dne 30. 3. 1998 o zachování rybolovných zdrojů pomocí technických opatření na ochranu nedospělých mořských živočichů Úř. věst. L 125, 27. 4. 1998, s. 1–36, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 04, svazek 003, s. 217–255, a jeho předchůdci. Obě nařízení jsou nyní již předmětem další rekodifikace.

<sup>131</sup> V Česku čl. 10 Ústavy ČR.

<sup>132</sup> Z mnoha pravidelně nahrazovaných nařízení tvořících společnou zemědělskou politiku vybíráme bez překladu, české znění chybí, neboť nařízení se nahradilo již v roce 1975, Verordnung Nr. 120/67/EWG des Rates vom 13. 6. 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide, ABl. 117 19. 6. 1967, s. 2269–2283, neboť tržní rámec zahrnující kauce korporace obchodující s obilím zpochybňovala jako neslučitelné s ústavně zakotvenými právy a zásadami, což bylo podnětem ke zdůraznění přednosti práva EHS též před ústavami členských států učebnicovým rozsudkem ze dne 17. 12. 1970, *International Handelsgesellschaft*, 11/74, EU:C:1970:114.

<sup>133</sup> Nyní Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. 4. 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení Úř. věst. L 166, 30. 4. 2004, s. 1–123, které nahradilo Nařízení Rady (ES) č. 1408/71 ze dne 14. 6. 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství Úř. věst. L 149, 5. 7. 1971, s. 2–50, které nahradilo Règlement n° 3 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants Úř. věst. 30, 16. 12. 1958, s. 561–596 (není český ani anglický název s ohledem na skončení jeho účinnosti počátkem 70. let).

## 2.9 Legislativní proces

Cílem této monografie není právní analýza legislativního procesu, natožpak jeho politologická reflexe. První čtenáři naleznou vysvětlené v učebnicích práva EU. Orientaci usnadňují schémata a diagramy. Té druhé se věnuje hojná politologická literatura. Přesto je užitečné připomenout klíčové rysy.

Legislativní orgány jsou přímo volený Evropský parlament a Rada složená ze zástupců výkonné moci členských států. Přehlížet se nedá ani Evropská komise (Komise) jako unijní exekutiva, ta je totiž výlučným návrhatelem těchto aktů. Vedle toho vydává dále ještě upřesněné akty sama. Stanovisky se pak na přijímání řady aktů podílejí ještě Hospodářský a sociální výbor a Evropský výbor regionů jako samostatné poradní orgány EU.

Pro tuto knihu vlastně není důležité, jak jednací řady těchto legislativních orgánů upravují projednávání příslušných návrhů. Přitom je však dobré si uvědomit, že každý ze zmíněných orgánů má své zázemí. Komise ve svém širokém pojetí má největší počet úředníků. V Evropském parlamentu se pro projednání určují výbory. Europoslancům vypomáhají nejen jejich asistenti, ale také podpůrní pracovníci tohoto tělesa, určitě často právníci. Ministrům vlád členských států zasedajících v Radě pomáhají úředníci-diplomaté členských států soustavně zasedající ve výboru stálých zástupců, známým pod akronymem COREPER.<sup>134</sup>

Spolurozhodování byla od Maastrichtu procedura, jež Evropskému parlamentu dala možnost veta. Lisabonská smlouva jej rozšířením na většinu kompetencí důvodně prohlásila za řádnou legislativní proceduru (postup).<sup>135</sup> Zvláštní legislativní procedury naopak charakterizuje slabší postavení Evropského parlamentu a zachování důrazu na shodě členských států.

Posílení Evropského parlamentu upoutalo pozornost na jeho legitimitu. Evropský parlament strádá nejen nízkou účastí v euro-volbách, ale též nedostatečnou agregací zájmů a postožů a pocit'ovaným vychýlením reprezentací

<sup>134</sup> Politologická studie role národních ministerských úředníků HÄGE, F.M. *Bureaucrats as Law-makers. Committee decision-making in the Council of Ministers*. Routledge / UACES, 2014.

<sup>135</sup> Čl. 294 SFEU. Vedle komentářů zřizovacích smluv viz např. ZBÍRAL, R. *Teorie a praxe vyjednávání v Radě Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008.

ve prospěch integrace a liberalizace. Nelze tak tvrdit, že by Evropský parlament byl legislativním orgánem zcela srovnatelným s národními parlamenty. V Radě jednotlivé novelizace zřizovacích smluv opakovaně omezovaly požadavek jednomyslnosti. Ta při rostoucím počtu členů začala nadnárodní svazek ochromovat.<sup>136</sup> Veto ve vymezených záležitostech, které členské státy považovaly za citlivé, považujeme rovněž za nadnárodní rys. Státům federací se veto při schvalování federální legislativy nikde neumožňuje.<sup>137</sup>

## 2.10 Příprava unijní legislativy

Též pro Evropskou unii platí skutečnost, kterou je třeba nejen vysvětlovat laikům, ale připomínat též právníkům. Legislativu sice schvalují legislativní orgány, v Evropské unii Rada a Evropský parlament, nicméně ji připravuje exekutiva, tedy v unijním případě Komise. Pozornost tak zasluhuje hlavně příprava na její půdě.

Právním rámcem spolupráce naznačující očekávání ohledně právě legislativy jsou pravidelně uzavírané interinstitucionální dohody. Nyní je to Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení právních předpisů z roku 2016.<sup>138</sup> Tato dohoda padesátkou bodů připomíná standardy dobré legislativy.

Pozornosti čtenáře lze doporučit dokumenty, které vyjadřují standardy legislativy, obdobu legislativních pravidel vlády ČR. V Evropské unii jsou jimi opakovaně vydáváná *Pravidla pro jednotnou úpravu dokumentů* (anglicky

<sup>136</sup> K problematice veta WITTE, B. de. Overcoming the Single Country Veto in EU reform. *European papers*. 2020, sv. 5, č. 2, s. 983–988. Dostupné z: <https://hdl.handle.net/1814/69561>

<sup>137</sup> Ve většině federací existuje užší horní komora založená na paritě zastoupení, její členové jsou však přímo voleni, příkladem budiž U.S. Senate. Srovnatelná s Radou EU je především německá Bundesrat, ta může však zablokovat jen vymezenou část spolkových zákonů. Ani v těchto případech se jednotlivé spolkové země prostřednictvím svých zástupců netěší možnosti veta. Formálně to platilo dokonce pro Československo jako dvoučlennou federaci. Zákaz majorizace zabezpečovalo uspořádání Federálního shromáždění v jeho Sněmovně národů. Fakticky dvoustranná federace shodu politických reprezentací vyžadovala. Nezapomínejme tak, že společná federace vydržela pouhé dva roky demokracie.

<sup>138</sup> Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů. Úř.věst. L 123, 12. 5. 2016, s. 1–14.

*Interinstitutional Style Guide, ISG*)<sup>139</sup> a *Společná praktická příručka* (anglicky *Joint Practical Guide, JPG*) Evropského parlamentu, Rady a Komise pro osoby podílející se na redakci právních předpisů Evropské unie.<sup>140</sup>

## 2.11 Zveřejňování aktů

Předepsaným nástrojem zveřejňování práva EU je *Úřední věstník Evropské unie*. Do roku 2015 byl rozhodný jako tisk, nyní je rozhodná specifická elektronická forma (formát PDF) zpřístupňovaná na internetu.<sup>141</sup>

Publikační standard lze vnímat jako jeden způsob rozlišení normativních a individuálních aktů. Normativní akty se pochopitelně zveřejňují (publikují).<sup>142</sup> Naopak individuální akty se především sdělují (intimují) adresátovi.<sup>143</sup> Jejich následné zpřístupnění veřejnosti (po případné anonymizaci/pseudonymizaci a odstranění různých citlivých údajů) slouží zejména právníkům, odborníkům a novinářům.

Česko není zřetelným příkladem péče státu o internetové právní databanky. Jeho vlastní orgány si kupují přístup do komerčních databází. Jiné státy jsou zdatnější.<sup>144</sup> Evropská unie po roce 2000 naznala, že prosazení jejího práva snad právě v nových členských státech prospěje všeobecná dostupnost. Databázi CELEX pro vnitřní potřeby a poskytovanou za úhradu zájemcům zastoupil EUR-Lex otevřený světu.

<sup>139</sup> Pravidla pro jednotnou úpravu dokumentů. *Úřad pro publikace Evropské unie* [online]. 2022. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2830/611659>

<sup>140</sup> Evropská komise, Právní služba, *Společná praktická příručka Evropského parlamentu, Rady a Komise pro osoby podílející se na redakci právních předpisů Evropské unie. Úřad pro publikace Evropské unie* [online]. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2880/56412>

<sup>141</sup> Nařízení Rady (EU) č. 216/2013 ze dne 7. 3. 2013 o elektronickém vydávání Úředního věstníku Evropské unie, Úř. věst. L 69, 13. 3. 2013, s. 1–3.

<sup>142</sup> Čl. 297 SFEU poněkud nesystematicky ve vazbě na určení podepisování v prvním a druhém odstavci: „*Legislativní akty se vyhláší v Úředním věstníku EU. Vstupují v platnost dnem, který je v nich stanoven, jinak dvacátým dnem po vyhlášení. [...] Nařízení, směrnice, které jsou určeny všem členským státům, a rozhodnutí, ve kterých není uvedeno, komu jsou určena, se vyhláší v Úředním věstníku Evropské unie. Vstupují v platnost dnem, který je v nich stanoven, jinak dvacátým dnem po vyhlášení.*“

<sup>143</sup> Čl. 297(3) SFEU.

<sup>144</sup> Např. rakouský RIS – Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS Informationsangebote). Dostupné z: <https://www.ris.bka.gv.at/>), francouzská Légifrance (Légifrance - Le service public de la diffusion du droit. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/>) či z postkomunistických států internetový šampion Estonsko s Riigi Teataja (Avaleht–Riigi Teataja. Dostupné z: <https://www.riigiteataja.ee/en/>).



EUR-Lex představuje Evropskou unii provozovanou databází těchto dokumentů, ve které se jednotlivé akty ve skutečnosti vyhledávají. Zde užitá kategorizace aktů odráží pochopitelně hlavně potřebu jejich evidence. Bez snadného vyhledávání v této světu dostupné databance práva EU by nebyly možné následující rešerše proměn sekundárního práva.

Úřední věstník a další úřední tiskoviny (včetně uvedených ISG a JPG) vydává stejně jako provoz EUR-Lexu zajišťuje Úřad pro publikace (někdy česky Úřad pro úřední tisky) jako služba Komise.<sup>145</sup>

## 2.12 Jazykový režim

Jazykový režim Evropské unie nabízí další možné rozlišení normativních a individuálních aktů. Normativní akty se překládají do všech úředních jazyků a v nich se zveřejňují v Úředním věstníku a pomocí EUR-Lex, aby byly dostupné zájemcům ve všech členských státech.<sup>146</sup> Rozšíření Evropských společenství a Evropské unie přinášející nové jazyky si žádala tzv. zvláštní vydání Úředního věstníku obsahujícího dříve vydané předpisy ES/EU přeložené do těchto jazyků.

Naopak individuální akty se vyhotovují pouze v úředním jazyce EU. vybraném dotčeným státem či osobou.<sup>147</sup> Nemusí to tak být příslušný úřední jazyk.<sup>148</sup> Přípravují se vesměs v angličtině či francouzštině jako pracovním jazyku, takže je pochopitelně též dostupné toto znění. Překlady do dalších

<sup>145</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu, Rady, Komise, Soudního dvora, Účetního dvora, Evropského hospodářského a sociálního výboru a Evropského výboru regionů 2009/496/ES, Euratom ze dne 26. 6. 2009 o organizaci a způsobu práce Úřadu pro publikace Evropské unie, Úř. věst. L 168, 30. 6. 2009, s. 41–47. V některých českých textech se označuje rovněž jako Úřad pro úřední tisky EU.

<sup>146</sup> Čl. 4 Nařízení č. Nařízení č. 1 o užívání jazyků v Evropském hospodářském společenství, Úř. věst. 17, 6. 10. 1958, s. 385–386, ve znění přístupových smluv a nařízení odražejících přistoupení nových států stanoví od počátku, že „*Nařízení a jiné texty obecného dosahu se sepisují v úředních jazycích.*“

<sup>147</sup> Čl. 2: „*Texty zasílané orgánům členským státem nebo osobou podlejí jurisdikci členského státu se sepisují v jednom z úředních jazyků dle volby odesílatele. Odpověď se podává v téže jazyce.*“

<sup>148</sup> Na pováženou pochopitelně je, když se české úřady vzdaly českého vyhotovení významného rozhodnutí Komise s dopadem na tisíce subjektů povolujícího se složitými podmínkami vysoké feed-in tariffs provozovatelům solárních elektráren, které se v Česku překompenzovaly až skandálně, viz rozhodnutí Evropské komise SA 40.171 (2015/NN) – Czech Republic – Promotion of electricity production from renewable energy sources ze dne 28. 11. 2016 C(2016)7827 final, viz bod 3: „... *the Czech authorities provided a language waiver and agreed that the decision would be adopted and notified in English as the authentic language.*“

jazyků se vyhotovují jen dílem. Činí se tak hlavně tehdy, mají-li tyto působit obecně. Tak je tomu hlavně u judikatury Soudního dvora mající zmíněné precedenční ambice.

### 2.13 Hierarchie a terciární právo

Rozlišení primárního a sekundárního práva je notorií. Soudní dvůr může shledat sekundární právo neslučitelným se zřizovacími smlouvami a zrušit jej či mu odepřít uplatnění.<sup>149</sup> Ovšem též zde načrtnuté sekundární právo se vnitřně rozrůznilo tak, že je smysluplné zvažovat jeho vnitřní hierarchii.

Lisabonská smlouva ustálila rozlišování aktů sekundárního práva podle legislativního procesu. Výsledkem řádné legislativní procedury jsou *legislativní akty*.<sup>150</sup> Ostatní akty jsou tak nelegislativní. Nejsou jimi toliko delegované a implementační akty Komise,<sup>151</sup> nýbrž také některé nezařaditelné kategorie, pro které dává smysl přívlástek *inominátní*.<sup>152</sup> Těmito akty jsou nejen nařízení a směrnice, nýbrž také zmiňovaná normativní a hybridní rozhodnutí. Vzniká tak řada kombinací aktů sekundárního práva.

Jednotlivé zde zmíněné nástroje svým rozdílným působením ostatně neumožňují rozlišovat hierarchii. Zejména neplatí, že se se legislativní akty těšily výsadnímu postavení vůči všem nelegislativním aktům. Na stejné úrovni jsou totiž akty přijímané ve zvláštních legislativních procedurách.

Delegované akty totiž mění legislativní akty.<sup>153</sup> Jsou tak odpovědí na náročnost řádného legislativního procesu. Smějí tak ovšem činit jen v podružných záležitostech. Obtížné rozlišení podstatného a podružného obsahu se už pochopitelně debatuje. Jedinou kategorií, jíž lze považovat za exekutivní legislativu podřazenou oněm legislativním aktům, a tedy bez pochyb vhodné označení za terciární akty, jsou tak implementační akty.<sup>154</sup>

<sup>149</sup> Čl. 263 SFEU – žaloba na neplatnost legislativních a dalších aktů, kdy privilegované postavení mají mimo jiné členské státy, čl. 267 SFEU – možnost posoudit platnost aktů sekundárního práva v prejudiciálním řízení.

<sup>150</sup> Čl. 289(3) SFEU.

<sup>151</sup> Podrobně TAUSCHINSKY, E. *A Fiduciary Approach to Delegated and Implementing Rule-Making in the EU. How to Trust the Commission*. Springer, 2019.

<sup>152</sup> SVOBODOVÁ, M. On the Concept of Legislative Acts in the European Union Law. *Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper*. 2016, č. II/1. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2855190>

<sup>153</sup> Čl. 290 SFEU. Dle odst. 4 se označují česky jako „v přenesené pravomoci“.

<sup>154</sup> Čl. 291 SFEU. Dle odst. 4 se označují česky jako „prováděcí“.

Dokonce ani nelegislativní akty tak nelze považovat za všeobecně podřazené těm legislativním. Za těchto okolností nepřekvapuje, že přívlastek *terciární* není obecně rozšířený. Jenom ojediněle jej používá Komise.<sup>155</sup> Podobně jej teprve začínají používat některé učebnice.<sup>156</sup> Lze jej však považovat za názorný, proto jej zde užijeme.

## 2.14 Dynamika legislativy

Evropská unie se stejně jako státy při vytváření, proměňování a pozměňování práva nezastává. Přicházejí nové technologie, společnost se mění, jednat nutí již připomenuté krize.

Slyšený povzdech nespokojených občanů „Kdyby volby svedly něco změnit, tak by je zakázali.“ v Evropské unie může potvrzovat zmíněnou *over-constitutionalisation*. Přesto na její legislativu zprostředkovaný dopad volby mají. Dokáží totiž změnit eurounijní politiku jednotlivých členských států. Převaha stran kritických vůči dosavadní evropské integraci dokonce v Evropském parlamentu není již nemyslitelný scénář.<sup>157</sup>

Odpovědi by mohlo být rušení stávajících úprav. To je vlastně klasický liberalismus. Mínění, že předpisů je příliš, zaznívá též ohledně Evropské unie, jakkoli promyšlení věci ukazuje ošidnost tohoto závěru.<sup>158</sup> Dokonce Komise však začala slibovat jejich rušení pod heslem „One in, one out“.<sup>159</sup>

Dosud však Evropskou unii charakterizuje rozmach práva. Tento rozmach se přitom děje na základě kompetencí, které členské státy svěřily Evropské unii řízovacími smlouvami. Jak bylo již uvedené, tyto kompetence se vykládají

<sup>155</sup> Annual Report on Better Regulation: Completing the Better Regulation Agenda, COM(2017) 651 final, 6.

<sup>156</sup> JÄGER, T. *Introduction to European Union Law. Foundations, Institutions, Enforcement, Internal Market Rules*. Wien: Facultas, 2021, s. 46.

<sup>157</sup> SCHÄFFER, C. Indifferent and Eurosceptic: The motivations of EU-only abstainers in the 2019 European Parliament election. *Politics*. 2021, roč. 41, č. 4, s. 522–536. DOI: <https://doi.org/10.1177/0263395720981359>

<sup>158</sup> Např. SANDER, G. G. (ed.). *Regelungswut In Der Eu – Wahrheit Oder Mythos?: Zur Regelungsdichte In Europa Anhand Ausgewählter Fallbeispiele*. Berlin: Logos-Verl., 2007.

<sup>159</sup> Podrobněji k původu tohoto přístupu a jeho kritická reflexe viz ABEELLE, E. ‘One in, one out’, an incongruous approach to the major European challenges. *ETUI Research Paper*. Policy brief 2021.13, 27. 9. 2021, Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3931227>

široce. Soudní dvůr většinu hraniční legislativy potvrdí. Plíživé rozšiřování angažmá (*competence creep*) je trefným vystižením vývoje.<sup>160</sup>

## 2.15 Úprava na dobu určitou a neurčitou a jednorázová pravidla

Hlediskem rozlišování je též čas. Některé předpisy se vydávají na dobu určitou. Termínování může být výsledkem politického kompromisu. Převládá však tvorba práva na dobu neurčitou. Příprava, navržení, projednání a schválení zákonů jsou náročné. Ukončení jejich uplatnění dané nevlí prodlovit by mohlo vyvolat regulační vakuum, které se vesměs považuje za nežádoucí.

Rovněž Evropská společenství a Evropská unie přijímají akty sekundárního práva hlavně na dobu neurčitou. Najdeme však též unijní legislativu, která se prosadila snad právě díky svému omezení na dobu určitou, bez něj by třeba postrádala podporu – covidové euro-certifikáty.<sup>161</sup>

Některé platné předpisy stanovují standardy, které se začnou uplatňovat po určité době, která se poskytuje na přizpůsobení. Pochopitelně mezitím může ještě dojít ke změně těchto požadavků. Některá pravidla se tak nakonec nemusí uplatnit vůbec. V případě Evropské unie je takovou nyní čerstvě přijatá či stále projednávaná legislativa týkající se klimatické krize. Ta předpokládá nástup nebývalých opatření a omezení během desítek let.

Při zvažování časového rozměru práva EU mají svébytné rysy směrnice. Samozřejmě též ony mohou rozrůzňit čas nástupu pravidel. Jejich podstatou je však lhůta pro jejich provedení vnitrostátním právem. Není znám případ směrnice na dobu určitou. Se zrušením směrnice bez náhrady se vlastně nepočítá. Dokázal to Soudní dvůr ohledně harmonizace *data retention*.<sup>162</sup>

<sup>160</sup> PRECHAL, A. Competence Creep and General Principles of Law. *Review of European and Administrative Law*. 2010, sv. 3, č. 1, s. 5–22. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=1620946>

<sup>161</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953 ze dne 14. 6. 2021 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 za účelem usnadnění volného pohybu během pandemie COVID-19, Úř. věst. L 211, 15. 6. 2021, s. 1–22, ve znění Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/1034 ze dne 29. 6. 2022 (...), Úř. věst. L 173, 30. 6. 2022, s. 37–45, čl. 17(2) prodlužuje platnost do 30. 6. 2023 namísto původní do 30. 6. 2022.

<sup>162</sup> Rozsudek ze dne 21. 12. 2016, *Digital Rights Ireland a další*, C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238.

Pak se ukazuje, že členské státy vesměs nestanoví, že tímto přestávají platit je provádějící zákony.

## 2.16 Ošidnost počítání předpisů

Počítání předpisů jako dokumentů má smysl při jejich zveřejňování včetně vytváření a udržování právních databank. Čísla samotná však pro právní vědu ve smyslu načrtnutém úvodem důležitá nejsou.

V různých státech světa včetně členských států se totiž právo do jednotlivých zákonů rozděluje všelijak. Některé státy, například Francie,<sup>163</sup> své zákony řadí a soustavně vytvářejí zákoníky. Další státy naopak nepovažují za obtíž skutečnost, že představují nepřehledný balík předpisů. Jsou státy, ve kterých vlastně není dokonce jasný samotný počet platných zákonů. Mezi nimi je Česko, přičemž to vskutku není největší problém českého práva.

Některé právní úpravy upravují důsledně všechny záležitosti určitého odvětví, určité činnosti či agendy. Pro jiná odvětví existuje změt předpisů, neboť se vytvářely podle okamžité potřeby. Některé zákoníky a zákony se uplatňují každodenně na široký okruh adresátů a agend, jiné se uplatní vzácně či neuplatní vůbec. Některé státy ruší obsoletní předpisy, jiné připouští jejich formální existenci.

V mezinárodním právu jsou poměry obdobné. Některé záležitosti upravuje řada dílčích mezinárodních smluv, pro jiné záležitosti se podařilo sjednat a prosadit mezinárodní smlouvu jako kodifikaci.<sup>164</sup> Nadto je zde též složitost, která vnitrostátní právo netíží. Jen některé záležitosti totiž mezinárodní společenství upravilo mnohostrannými či vícestrannými smlouvami, jejich změny však někdy přijaly jen některé smluvní strany. Může tak vznikat více verzí úpravy jedné záležitosti podle toho, ke kterým státům se vztahuje.<sup>165</sup>

<sup>163</sup> Podrobně v domácí literatuře CABRILLAC, R. Les enjeux de la codification en France. *Les Cahiers de droit*. 2005, roč. 46, č. 1–2, s. 533–545. DOI: <https://doi.org/10.7202/043852ar>

<sup>164</sup> Příkladem kodifikace je Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu sjednaná v Montego Bay (Jamajka) 10. 12. 1982. Tato úmluva kodifikovala mezinárodní obyčej a překonala několik starších mezinárodních úmluv.

<sup>165</sup> Ohledně HAFNER, G. Pros and Cons Ensuing from Fragmentation of International Law. *Michigan Journal of International Law*. 2004, roč. 25, č. 4, s. 849–863.

Evropská unie nepředstavuje výjimku. Jak se již připomnělo, zakládající smlouvy tvoří několik dokumentů. Pokud jde o sekundární právo, tak máme skutečné kodexy stejně jako právní rámce tvořené směsí nařízení, směrnic či rozhodnutí.<sup>166</sup> Některé oblasti práva EU se budovaly postupně, například úprava daně z přidané hodnoty.<sup>167</sup> „Salámová taktika“ je to tehdy, když se dílčími kroky podařilo dosáhnout výsledku, který by se naráz neprosadil. Necht' čtenář zvaží, zda jejím příkladem je postupně úředně číslovanými směrnicemi sblížované právo obchodních společností členských států.

Především jsou však zákony států, mezinárodní smlouvy a právo a také prameny práva EU různě významné pro právní praxi. Některé upravují každodenní poměry. Další se uplatňují jen vzácně. To je však nečiní zbytečnými, neboť též pro mimořádné události je dobré mít právo. Pandemie COVID-19 vyzkoušela epidemické právo, jež půlstoletí stálo stranou.

## 2.17 Délka předpisů

Počítání stránek předpisů je další činnost, ke které přistoupíme strážlivě. Při zveřejňování na papíře se pochopitelně počet stran odrazil v nárocích na tisk. Databanky se nyní vytváří v prostředí informačních technologií, takže sebedelší text nepředstavuje problém. Délka je jistě významná při jejich čtení. Stručné předpisy bývají však obecnější, obsírné přesnější.

Dohromady mají mít předpisy EU stotisíc stran.<sup>168</sup> Zde si nedovolujeme tvrdit, zda je to přespříliš, nebo naopak málo. Srovnání se státy je totiž ošidné, vždyť Evropská unie sama státem není. Ostatně též státní právo se takto těžší dá hodnotit. Stručnost či podrobnost právní úpravy je rozmanitá odvětví od odvětví.

<sup>166</sup> Například Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1132 ze dne 14. 6. 2017 o některých aspektech práva obchodních společností (kodifikované znění), Úř. věst. L 169, 30. 6. 2017, s. 46–127.

<sup>167</sup> Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. 11. 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty Úř. věst. L 347, 11. 12. 2006, s. 1–118 zrušila (čl. 411) směrnice 67/227/EHS a 77/388/EHS.

<sup>168</sup> Opakovaně se uvádělo a uvádí, že *acquis communautaire* představuje 80 tisíc stran textů, číslo uvádí Komise ve své Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Codification of the Acquis communautaire, COM(2001) 645 final ze dne 21. 11. 2001, všeliké internetové glosy uvádí desetiletí později 170 tisíc stran.

Počty stran pochopitelně znamenají v mnohojazyčné Evropské unii nároky na jejich překlady. Při vstupu nových členských států bylo totiž nezbytné všechny dosud přijaté a platné akty přeložit do příslušných nových úředních jazyků. Tento úkol se opakovaně nepodařilo naplnit včas. Mělo to své pozoruhodné právní následky,<sup>169</sup> kterým se věnovala odborná literatura.<sup>170</sup>

Zde uváděná nařízení, směrnice a rozhodnutí doprovází stránkování (začátek-konec) v Úředním věstníku.<sup>171</sup> Chce se tak alespoň připomenout jejich délka, zejména při srovnávání nařízení nahradivších směrnice a těchto směrnic. Na základě počtů stran však nečiníme žádné úsudky ohledně jejich stručnosti, podrobnosti či dokonce rozvláčnosti. Ty umožní teprve jejich četba, promyšlení a srovnávání. Rozmach práva EU však potvrdit svede.

## 2.18 Číslování pramenů

Otažitost vůči počítání aktů a jejich stran by nám neměla zakrýt čísla, která jsou pro nás důležitá. Orientace v právních předpisech si žádá jejich označení. Výhodiskem je nějaký systém jejich evidence.

Státy světa si vytvořily pro evidenci různé způsoby číslování. Vidět jsou pochopitelně v úředních sbírkách. Český právník zná číslování Sbírký zákonů. Mezinárodní organizace, kde se sjednala řada mezinárodních smluv, je též začaly číslovat, například Rada Evropy se *Council of Europe Treaty Series* (CETS).

Srovnatelně si počínala rovněž Evropská společenství a činí tak nadále Evropská unie. Nařízení, směrnice a rozhodnutí měly své číslování. Nedávno Evropská unie před několika lety číslování upravila.<sup>172</sup> Zde netřeba vysvětlovat jednotlivosti. Čísla nařízení, směrnic a rozhodnutí čtenář nachází v jejich plných názvech uváděných v poznámkách pod čarou.

<sup>169</sup> Rozsudek ze dne 11. 11. 2007, *Skoma-Lux*, C-161/06, EU:C:2007:773.

<sup>170</sup> Z vlastních textů KŘEPELKA, F. Probleme mit neuen Sprachversionen des Europarechts. In: FISCHER, R. (Hrsg.). *Sprache und Recht in grossen europäischen Sprachen*. Regensburg: Universitätsverlag Regensburg, 2010, s. 233–246.

<sup>171</sup> Stránkování se v Úředním věstníku ES/EU zachovává pro všechny jazykové verze bez ohledu na jejich rozdílnou délku. Měli bychom pochopitelně sledovat možné proměny sazby strany.

<sup>172</sup> Publications Office of the European Union, Harmonising the numbering of EU legal acts, Publications Office, 2014.

Takové databanky žádají vytvoření elektronických identifikátorů. Takzvané *celexové číslo* (*celex number*) představuje jejich zdařilou formu.<sup>173</sup> Osvojení si jeho sestavení zrychluje vyhledávání.

## 2.19 Zkratky pramenů práva EU

V některých státech se pro zákony a další předpisy ustalují zkratky, Německo je příkladem jejich soustavného užívání. Evropská unie je vůči zkratkám otažitá. Zkratky téhož ve všech jazycích jsou nepřehledné. Výběr jazyka je však citlivý. Dlouhé názvy však ke zkratkám vedou. Tyto zkratky se pak vytvářejí spontánně.

Lze předpokládat, že ve všech jazycích se vytvořily zkratky pro jednotlivé zřizovací smlouvy. Těmi nynějšími jsou SEU (Smlouva o Evropské unii), SFEU (Smlouva o fungování Evropské unie – SFEU) a LZPEU (Listina základních práv Evropské unie). Tyto zkratky nakonec ve svých odůvodněních začal používat Soudní dvůr.

Ohledně sekundárního práva je tomu však jinak. Autoři ve členských státech mají různé zvyklosti. V některých státech se vytvářejí národní: Příkladem budiž DSVO či DSGVO, resp. RODO<sup>174</sup> pro dále ještě vysvětlované, ale všeobecně známé GDPR. V Česku jsme pro nejznámější nařízení užíli anglickou zkratku, možná protože úpravu vnímáme jako „bruselský dovoz“. V této knize zkratky zastoupí opakovaně zmiňované předpisy.

## 2.20 Klasifikace sekundárního práva

EUR-Lex nabízí třídění aktů sekundárního (včetně vysvětleného terciárního) vedle již zmíněného rozlišování na legislativní a ostatní též podle dalších hledisek včetně věcného. Klíčový je tematický rejstřík aktů.<sup>175</sup> Pozoruhodné jsou v této souvislosti též přehledy pro veřejnost.<sup>176</sup> Rozlišování

<sup>173</sup> Podrobné vysvětlení viz How CELEX numbers are composed? *Publication Office* [online]. Version 2021\_01, 26. 1. 2021. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/content/tools/HowCelexNumbersAreComposed.pdf>

<sup>174</sup> Německy Datenschutzverordnung (Datenschutzgrundverordnung) polsky rozporządzenie o ochronie danych osobowych.

<sup>175</sup> Rejstřík právních aktů. *EUR-Lex* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html>

<sup>176</sup> Shrnutí právních předpisů EU. *EUR-Lex* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/browse/summaries.html>



předpisů EU je rovněž myslitelné podle kompetenčních klausulí či generálních ředitelství jako resortů, které připravily podklady pro návrh Komise. Další kapitoly této knihy nařízení, směrnice a normativní/hybridní rozhodnutí třídí do subkapitol podle jejich témat.

Jakékoli třídění má však meze. Právní předpisy totiž vytvářejí právní řád dohromady. Vzájemně se doplňují a podporují. Neměli bychom je tak porovnávat jako jednotlivé země, národy, města, či srovnatelné jevy jako jazyky, náboženství či ideologie. Smysluplnější je vnímat podobně jako vnímáme propojená odvětví hospodářství, orgány organismů plnící různé životní funkce či životní prostředí jako celek.

Jednotlivé zákony a další předpisy vytvářející konkrétní právní řád se vzájemně doplňují. Studenti se učí, že trestní právo je *ultima ratio*. Některé státy sankce stanoví ve zvláštních předpisech, jiné mají trestní zákoník. Podobně však působí škodní právo jako část závazkového práva. Procesní předpisy pak napomáhají prosazování předpisů stanovící materiální normy.

Za těchto okolností se jako omezeně užitečné jeví statistické analýzy zákonů, mezinárodních smluv a v našem případě pramenů sekundárního práva EU. Vždyť jednotlivé předpisy či mezinárodní smlouvy upravují různé záležitosti. Související dopady, zájmy a postoje jsou tak jedinečné. Přesvědčivější tak je kvalitativní analýza.<sup>177</sup>

## 2.21 Fragmentace a kodifikace sekundárního práva

V právní vědě ve smyslu zmíněných *Rechtsdogmatik* a *Rechtspolitik* je nicméně užitečné srovnávání právních institutů zakotvené jednotlivými prameny práva určitého systému. Důvodem může hledání společného základu, který by mohl být obecnou částí úpravy. Kodifikace založená na rozčlenění

<sup>177</sup> Např. BEST, E. *EU Law-Making in Principle and Practice*. Routledge, 2014, vysvětluje politický, ale též legislativně-technický rozměr „EU Timber Regulation“, tj. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. 10. 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky, Úř. věst. L 295, 12. 11. 2010, s. 23–34. Cílem tohoto nařízení je úsilí EU ke zmenšení přemrštěné a protiprávní těžby dřeva ve světě směrem ku dováženému dřevu a výrobků z něj, ovšem též s dopady pro lesnictví a dřevařství v evropských státech. Nepředcházela mu žádná unijní úprava problematiky, zkoumání by však zasloužily pokusy některých členských států.

obecných a zvláštních částí je podstatou kontinentálního práva.<sup>178</sup> Užitečné však též může být napodobení právních institutů právní úpravy určitého odvětví hospodářství při budování úpravy pro odvětví jiné.

Lze debatovat, zda je kvůli naznačeným rysům nadnárodní právo ES/EU vskutku kontinentální.<sup>179</sup> Na každý pád se v něm kodifikuje. Některé úpravy se kodifikovaly již před desítkami let. Příkladem zde budiž směrnice o svobodě pohybu a pobytu z roku 2004<sup>180</sup> či směrnice o kvalifikacích<sup>181</sup> neboť se kvůli zaměření knihy již neuvedou. Naopak celní kodex se jako nařízení ještě osvětlí. Stejně tak se připomenou úpravy, které dodnes charakterizuje fragmentace, třeba harmonizace korporálního práva.

## 2.22 Přesto čísla na závěr

Podstatou právní vědy je výklad práva a jeho vyjadřování, nikoli počítání. Předchozí subkapitoly vysvětlují zdrženlivost. Přesto se závěrem této kapitoly činí výjimka. Díky statistické evidenci EUR-Lex je totiž obstarání základních čísel snadné.

Statistiky za posledních třicet let ukazují, že počet nově přijatých nařízení-legislativních aktů, tedy nařízení, které schválily na návrh Komise Evropský parlament a Rada v řádném legislativním postupu a spolurozhodování jako jeho předchůdci, s každým desetiletím vskutku narůstá. Základních nařízení (*basic*), tedy nikoli novelizací těch stávajících (*amending*).

<sup>178</sup> KOCH, A., ROSSI, M. (eds.). *Kodifikation in Europa. Ausburger Studien zum Internationalen Recht. Band 10*. Peter Lang, 2012. DOI: <https://doi.org/10.3726/978-3-653-02085-4>, a KISCHEL, 2015, op. cit., s. 405–421.

<sup>179</sup> Kladně KISCHEL, 2015, op. cit., s. 960. V právu ES/EU vyvinuly některé prvky, kterými se podobá angloamerickému common law, aniž by zásadní vliv měla Velká Británie. Ta vstoupila až po založení základů, vždy byla zdrženlivá, a nakonec Evropskou unii opustila.

<sup>180</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS. Úř. věst. L 158, 30. 4. 2004, s. 77–123, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 05, svazek 005, s. 46–61.

<sup>181</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. 7. 2005 o uznávání odborných kvalifikací, Úř. věst. L 255, 30. 9. 2005, s. 22–142. Dle čl. 62 se zrušily směrnice 77/452/EHS, 77/453/EHS, 78/686/EHS, 78/687/EHS, 78/1026/EHS, 78/1027/EHS, 80/154/EHS, 80/155/EHS, 85/384/EHS, 85/432/EHS, 85/433/EHS, 89/48/EHS, 92/51/EHS, 93/16/EHS a 1999/42/ES.

přijaly Evropský parlament a Rada v letech 1994–2000 19, 2001–2010 213, 2011–2020 322 a 2021–2023(5) 80.<sup>182</sup>

Patrný je též pokles počtu přijatých směrnic-legislativních aktů. Základních směrnic přijaly Evropský parlament a Rada v letech 1994–2000 84, v letech 2001–2010 235, v letech 2011–2020 123 a v letech 2020–2023(5) 13. Rovněž počty základních rozhodnutí–legislativních aktů vrcholily v předminulém desetiletí: 1994–2000 50, 2001–2010 89, 2011–2020 52 a 2021–2023(5) 11.

Součet nařízení a směrnic za první desetiletí 21. století 448, za druhé desetiletí pak 445 je náhodnou shodou. Snáze se však zpřehledňuje změna. Posun od směrnic k nařízením představuje stovku případů. Současné desetiletí, jehož máme za sebou čtvrtinu (do června 2023) naznačuje další prohloubení této změny. Směrnice se přestávají přijímat a zřetelně méně je též rozhodnutí.

Lze jistě namítnout, že směrnice se přijímají na dobu neurčitou a je jen dílčí tendence je rekonfigurovat. Ruší se pouze tehdy, když se nahrazují. Naopak některá nařízení se přijímají na dobu určitou. Potom je pochopitelně důvod je přijímat jako nová.

Na každý pád uvedená čísla představují dynamiku právního řádu EU, legislativní proces a agendu. Pro právníky je však podstatné platné právo. Takové právo by působilo též tehdy, když by uvedená čísla byla nulová, kdyby se žádná nová úprava vůbec nevytvářela.

V době rychlých společenských, politických, ekonomických, technologických, ba ekologických změn by začalo zaostávat. Ne na vše se myslí dopředu, ne vše nové lze dobře upravit stávajícím právem, přestože se při výkladu změny zohlední. Ustálená legislativa se naopak uplatňuje snáze, neboť adresáti práva a právníci ji rozumí lépe.

Přesto uvedená čísla vystihují změnu, jíž se tato kniha věnuje. Nařízení se rozhojňují, směrnice a normativní rozhodnutí se vytrácejí. Další kapitoly se pokusí vysvětlit jak a proč.

<sup>182</sup> Statistiky EUR-Lex uvádějí předpisy ES/EU od roku 1990. Teprve od roku 1994 se však rozlišují předpisy vzešlé z řádného legislativního postupu, resp. spolurozhodování po Maastrichtské smlouvě.

---

## 3 PŘÍPADY PŘEMĚN A JEJICH OBDOBY

### 3.1 GDPR jako neznámější nařízení

Pokud si veřejnost vybaví některé nařízení EU, tak je to patrně Obecné nařízení o ochraně osobních údajů,<sup>183</sup> pro něž v Česku užíváme anglickou zkratku GDPR (*General Data Protection Regulation*). Je to pochopitelné, působí všeobecně. Oprávnění ohledně vlastních osobních údajů zakládá každému člověku. Úkoly, povinnosti a omezení stanoví správcům a zpracovatelům těchto údajů. Jimi jsou nejen obchodní společnosti, ale též malé podniky, spolky, stejně jako veřejné instituce. Ve většině případů přitom chybí jakýkoli přeshraniční rozměr.

GDPR se odůvodňovalo potřebou sjednocení standardu ochrany osobních údajů pro účely jejich snadného předávání do ostatních členských států k uchování a zpracování. Předpokládá ostatně též vyhodnocení třetích států ohledně srovnatelnosti jejich ochrany osobních údajů.

V současnosti se možnost zpracovávat data za hranicemi využívá běžně. Databanky obsahující osobní údaje se provozují v mezinárodním prostředí. Internet zprostředkovává dálkový přístup. Vesměš však jednotlivec a správce jeho údajů přísluší k jednomu členskému státu. Jedná se tak úpravu dopadající převážně na vnitrostátní vztahy.

Evropský parlament a Rada přijaly GDPR v roce 2016 po čtyřletém projednávání. Komise jej navrhla v roce 2012.<sup>184</sup> Mezitím proběhly volby do Evropského parlamentu a ustavila se nová Komise. Unijní legislativa se tedy dokáže připravovat a projednávat několik roků. Přitom je běžné, že nová Komise prosazuje dříve navrženou legislativu.

GDPR je z hlediska svého prosazování typická unijní legislativa. Evropská unie její uplatňování očekává od členských států. Ty zřídily úřady na ochranu

---

<sup>183</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), Úř. věst. L 119, 4. 5. 2016, s. 1–88.

<sup>184</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováváním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (obecné nařízení o ochraně údajů), COM/2012/011 final - 2012/0011 (COD) ze dne 25. 1. 2012.

osobních údajů a stanovily postihy. Evropská unie má přitom hned dvě specializované koordinační a kontrolní instituce. Jími jsou Evropský sbor pro ochranu osobních údajů (*European Data Protection Board*, EDPB) a evropský inspektor ochrany údajů (*European Data Protection Supervisor*, EDPS) pro vnitřní ochranu osobních údajů, stanovenou pochopitelně rovněž nařízením se srovnatelným obsahem.<sup>185</sup> Po pěti letech uplatňování Komise navrhuje doplnění GDPR souběžným podpůrným nařízením.<sup>186</sup>

## 3.2 Širší kontext ochrany osobních údajů

GDPR není jediný možný model ochrany osobních údajů. V mezinárodním srovnání je vskutku náročné. Přesto řada států světa vytvořila horizontální standardy ochrany osobních údajů. Důvodem pro nynější pozornost je nárůst významu elektronických dat, jejich snadné uchování, přenášení a zpracovávání, které je nesouměřitelné s papírovými kartotékami. Leckteré přitom GDPR napodobují, když už ne kvůli standardu samotnému, tak kvůli možnosti zpracovávat data pro evropské klienty.<sup>187</sup>

Ochrana se rozvinula vedle stávajících povinností mlčenlivosti a důvěrnosti. Banky a pojišťovny chránily své klienty ze svého zájmu, pokud to snad nežádalo právo. Povinná mlčenlivost ve zdravotnictví neboli lékařské tajemství má jako bioetický imperativ tradici tisíciletou. Důraz na soukromí se skutečně zevšeobecňuje právě směrem ku osobním údajům. Potud má ochrana osobních údajů účinky jako zpřesnění ochrany soukromí jako základního práva vyjádřeného ústavními a mezinárodními katalogy. Na panevropské úrovni jí ostatně upřesňuje úmluva sjednaná v Radě Evropy.<sup>188</sup>

<sup>185</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1725 ze dne 23. 10. 2018 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení nařízení (ES) č. 45/2001 a rozhodnutí č. 1247/2002/ES Úř. věst. L 295, 21. 11. 2018, s. 39–98.

<sup>186</sup> Nejdříve bylo zveřejněno pouze znění anglické, francouzské a německé, po týdnech však je již též české, tj. Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví další procesní pravidla týkající se prosazování nařízení (EU) 2016/679, COM(2023) 348 final, 4. 7. 2023.

<sup>187</sup> GRANMAR, C. G. Global applicability of the GDPR in context. *International Data Privacy Law*. 2021, sv. 11, č. 3, s. 225–244. DOI: <https://doi.org/10.1093/idpl/ipab012>

<sup>188</sup> Úmluva o ochraně osob se zřetelem na neautomatizované zpracování osobních dat ze dne 28. 1. 1981, CETS 108, Sdělení č. 115/2001 Sb. m. s.

### 3.3 Směrnice jako předchůdce GDPR

Bezvýjimečně ochrana osobních údajů platila pro členské státy EU. Tyto národní předpisy byly totiž předmětem harmonizace. Směrnici přijalo Evropské společenství již v roce 1995.<sup>189</sup> Zpětně však připustíme, že nové postsocialistické státy uplatňovaly tuto legislativu laxně. Povědomí ohledně směrnice samotné bylo omezené dokonce mezi těmi, kteří národní zákony nemohli přehlížet. Potud představuje nařízení skutečně posílení ochrany, můžeme-li tak usuzovat podle zájmu ve veřejném prostoru.

Režim ochrany osobních údajů, který zakotvilo GDPR, přitom nepředstavuje revoluci. Klíčové instituty jako vymezení legitimních důvodů, omezení na potřebné zpracování, zvláštní pozornost citlivým údajům či požadavky na ochranu již stanovovala zmíněná směrnice.

Můžeme jistě hovořit a psát o nahrazování směrnice nařízením. Jeden předpis totiž nahradil druhý. Ohledně podstaty se však jedná o přeměnu. Klíčové standardy zůstávají, jen se mění jejich zprostředkující ráz na přímé uplatnění. Tato jednotná úprava je ovšem zároveň propracovanější. Stanovily se nové požadavky. Nelze tak tvrdit, že GDPR představuje pouze formální transformaci směrnice.<sup>190</sup>

### 3.4 Výběr dalších významných případů nahrazení („the top ten“)

Přeměn směrnic na nařízení proběhlo během uplynulých dvou desetiletí řada. Další odstavce po zevrubněji vysvětleném GDPR představí vybraných devět hospodářsky, společensky a politicky významných nařízení tvořících s GDPR „top ten“. Některá další srovnatelně důležitá nařízení se ovšem uvedou při vysvětlování dalších jevů později.

Pro přehlednost se úplná identifikace těchto nařízení a jimi nahrazených směrnic uvede poznámkách pod čarou. Některé uvádějí jimi nahrazené směrnice ve svém názvu. U těch ostatních se připojují. Naopak se jen výjimečně

<sup>189</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. 10. 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, Úř. věst. L 281, 23. 11. 1995, s. 31–50.

<sup>190</sup> Obdobně RÜPKE, G., LEWINSKI, K., ECKHAR, J. *Datenschutzrecht. Grundlagen und europarechtliche Neugestaltung*. München: C. H. Beck, 2018, s. 3. Autoři odmítají názor, že GDPR představuje pouze starou úpravu v nové formě, zdůrazňují vývoj zpracování osobních údajů a nové hrozby.

vedou novelizace těchto aktů. Pro zachování aktuálnosti se nicméně uvádí současné nařízení. Některá uvedená nařízení už Evropská unie následně vydala znovu, což se též v dalších jazycích označuje anglicismem *recast*. Načrtne se podstata právní úpravy, ale připomenou též její hospodářské, společenské a politické souvislosti.

### 3.5 SCWR / SWR – převážení odpadů

Nařízení z roku 1993 týkající se dohledu nad převážením odpadů mezi členskými státy<sup>191</sup> bylo prvním uniformním standardem sledování odpadů. Odpady obecně představují zboží. Zároveň však ochrana životního prostředí a zdraví lidí, zvířat a rostlin, ba pořádek v původním slova smyslu ospravedlňovaly nejen požadavky na nakládání s odpady, nýbrž také omezení jejich převážení nejen přes státní hranice, ale též uvnitř států.

Nahrazená směrnice se přitom omezovala na nebezpečný odpad. *Shipment and Control of Waste Regulation* (SCWR) už zahrnuje odpad veškerý. Oba rámce nejdříve stanovovala pouze Rada. Zmíněné nařízení se pak přepracovalo již v předminulém desetiletí, přičemž *Shipment of Waste Regulation* (SWR) v souladu se změnami legislativní procedury již spolurozhodoval Evropský parlament.<sup>192</sup> Nyní se projednává již druhá rekonstrukce.<sup>193</sup>

### 3.6 FHR – hygiena potravin

Potraviny jsou jedním z hlavních druhů zboží, uspokojující naši základní potřebu. Dílem se zpracovávají průmyslově. Zároveň se však jako pokrmy běžně připravují ke spotřebě v restauracích, jídelnách a bistrech. Vstupy jsou pak zemědělské výrobky. Nepřekvapí, že zemědělství a potravinářství jsou všude ve světě předmětem mnohostranné pozornosti státu.

Samotná výroba surovin je předmětem společné zemědělské politiky, která představuje jednu ze složitých a nákladných agend, která se zde ještě uvede zvláště. Potravinové právo zahrnuje též pravidla pro označování, informování

<sup>191</sup> Nařízení Rady (EHS) č. 259/93 ze dne 1. 2. 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole, Úř. věst. L 030, 6. 2. 1993, s. 1–28 (zrušující směrnici 84/631/EHS).

<sup>192</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č 1013/2006 ze dne 14. 6. 2006 o přepravě odpadů, Úř. věst L 190, 12. 7. 2006, s. 1–98.

<sup>193</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o přepravě odpadů a o změně nařízení (EU) č. 1257/2013 a (EU) 2020/1056 COM/2021/709 final ze dne 17. 11. 2021.

spotřebitelů o složení potravin. Pro mnohé státy celého světa představuje potravinové právo projev jejich svébytnosti. Jeho harmonizace a unifikace v Evropské unii tak není zcela prostá určitých pnutí.

*Food Hygiene Regulation* (FHR) jako současný unijní (komunitární) právní rámec hygieny potravin brzy dosáhne dvaceti let. Nařízení v roce 2004 nahradilo<sup>194</sup> směrnici, která sblížovala národní potravinové hygienické standardy předchozí dvě desetky let.<sup>195</sup> Pohledem postsocialistických států včetně Česka je pozoruhodné jeho přijetí a zveřejnění těsně před rozšířením Evropské unie v roce 2004, jakož také některé jeho skutečné či tvrzené nepřijatelnosti některých technologií jejich zpracování či žádaného vybavení kuchyní a výrobních prostor.<sup>196</sup> To ukazuje, že též detailní standardy svedou vyvolávat dohady a debaty ohledně svých požadavků.

### 3.7 REACH – přístup vůči chemikáliím

Kodifikace standardů nakládání s chemikáliemi za účelem ochrany života a zdraví lidí, zvířat a rostlin a životního prostředí představuje jednu z nejambicióznějších komplexních úprav jak z hlediska faktického a regulatorního, tak z hlediska legislativně-technického. Ambicí totiž bylo zahrnutí široké palety chemikálií vyráběných ve velkém i malém a užívaných v průmyslu, zemědělství, službách či domácnosti.

Uniformní legislativa, který je výsledkem spolurozhodování Evropského parlamentu a Rady v roce 2006,<sup>197</sup> představuje jeden z nejrozsáhlejších aktů, má totiž skoro tisícovku stran. Jak předlouhý název naznačuje, nahradilo jak stávající nařízení, tak směrnice. Předchozí úprava byla totiž roztržštěná. Dokonce bez uvádění rušených nařízení a směrnic předlouhý název není vhodný, regulace se stala obecně známou pod propagačně modelovanou

<sup>194</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. 4. 2004 o hygieně potravin, Úř. věst. L 139, 30. 4. 2004, s. 1–54.

<sup>195</sup> Směrnice Rady 93/43/EHS ze dne 14. 6. 1993 o hygieně potravin, Úř. věst. L 175, 19. 7. 1993.

<sup>196</sup> V Česku vědecky debatované otázky bezdotykových vodovodních baterií pro ovládání horké a studené vody či způsoby výroby a podávání některých potravin a nápojů.

<sup>197</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. 12. 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnice Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES, Úř. věst. L 396 30. 12. 2006, s. 1–891.



zkratkou REACH (*Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*). Zakládá se několik režimů ověřování vlivu chemikálií na lidské zdraví a životní prostředí a na ně navazujících povolování.<sup>198</sup>

### 3.8 MAR – zneužívání trhu

Integrace finančních trhů (vyplývající ze základních svobod a upravovaná dalšími předpisy) si vyžádala jednotnou úpravu zneužívání interních informací na trzích s cennými papíry či komoditami za účelem zabránění manipulací, označované anglicky jako „insider trading“. Nařízení *Market Abuse Regulation* (MAR) z roku 2014 představuje unifikaci standardu harmonizovaného směrnici pouhé desetiletí předtím.<sup>199</sup>

### 3.9 eIDAS – elektronický podpis

Na průniku veřejnoprávní a soukromoprávní regulace elektronických komunikací a transakcí působí uniformní standard elektronického podpisu využívajícího digitální certifikáty a šifrování pomocí certifikačních autorit známý pod zkratkou začínající malým písmenem *electronic IDentification and Authentication trust Services*, nahradivší směrnici z konce 90. let.<sup>200</sup> Jako takový bude po navržené novelizaci vedle GDPR představovat jeden ze standardů vytvářejících tzv. digitální jednotný trh (digital single market) jako strategie, kterou se Evropská unie nyní honosí.

### 3.10 MDR – zdravotnické prostředky

Zdravotnické prostředky tvoří vedle léčivých přípravků, jejichž právní úprava se ještě vysvětlí, druhou skupinu výrobků využívaných při poskytování

<sup>198</sup> Pro porozumění proto lze doporučit monografii komentářového typu DROHMANN, D., TOWNSEND, M. *REACH: best practice guide to regulation (EC): No 1907/2006*. München: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-3-406-60320-4.

<sup>199</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 596/2014 ze dne 16. 4. 2014 o zneužívání trhu (nařízení o zneužívání trhu) a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES a směrnice Komise 2003/124/ES, 2003/125/ES a 2004/72/ES Úř. věst. L 173, 12. 6. 2014, s. 1–61. Viz KOTÁSEK, J. Manažerské transakce v nařízení MAR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2023. roč. 30. č. 1. s. 113–136. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2023-1-4>. Mimořádně podrobný je německý komentář KLÖHN, L. (ed.). *Marktmissbrauchsverordnung: Verordnung (EU) Nr. 596/2014 über Marktmissbrauch*. München: C. H. Beck, 2018. ISBN 978-3-406-67798-4.

<sup>200</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES ze dne 28. 1. 2003 o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu), Úř. věst. L 96, 12. 4. 2003, s. 16–25 a Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. 7. 2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES, Úř. věst. L 257, 28. 8. 2014, s. 73–114.

zdravotní péče. Jako takové musejí být bezpečné a spolehlivé. Představují širokou paletou výrobků, od textilie, jednoduché nástroje, pomůcky až po složité a nákladné elektrotechnické přístroje. Zvláště spolehlivé musejí být prostředky implantované a prostředky aktivní. Kombinují se tak požadavky medicínské se standardy dalšími, zejména elektrotechnickými a hygienickými. Některé zdravotnické prostředky se používají společně s léčivými přípravky. Certifikace těchto výrobků („ověřování shody“) je privatizovaná. Přesto úřady tyto zdravotnické prostředky registrují a zabezpečují „materiovigilanci“.

Jednotný standard<sup>201</sup> *Medical Devices Regulation* (MDR) nyní zahrnuje většinu zdravotnických prostředků včetně těch doposud vyčleněných ke zvláštní úpravě, výjimku představuje ještě později zmíněný laboratorní materiál.

### 3.11 PrR – prospekt cenných papírů

Unifikace standardu prospektu veřejně nabízených či obchodovaných cenných papírů, tedy instrumentu investování relevantního pro investování bank, pojišťoven, investičních fondů, ale také sloužící ochraně individuálních investorů *Prospectus Regulation* (PrR) nahradila ani ne po patnácti letech jejich částečnou harmonizaci.<sup>202</sup>

Vyzdvihnout zde lze úpravu užívání jazyků v prostředí, kde se střetávají národní úřední jazyky jako jazyky výkonu veřejného dohledu s převahou angličtiny na mezinárodních kapitálových trzích.

### 3.12 CPR – stavebniny

Územní plánování, povolení stavby, její sledování z hlediska statiky, požární bezpečnosti je kompetencí členských států, ba jejich územní samosprávy. Výstavba je však službou, která může být poskytnutá přeshraničně.

Součástí těchto požadavků jsou však nároky na stavebniny. Těmi jsou nosnost (statika), trvanlivost (erodující hlinitanové betony) požární bezpečnost,

<sup>201</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/745 ze dne 5. 4. 2017 o zdravotnických prostředcích, změně směrnice 2001/83/ES, nařízení (ES) č. 178/2002 a nařízení (ES) č. 1223/2009 a o zrušení směrnic Rady 90/385/EHS a 93/42/EHS, Úř. věst. L 117, 5. 5. 2017, s. 1–175.

<sup>202</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1129 ze dne 14. 6. 2017 o prospektu, který má být uveřejněn při veřejné nabídce nebo přijetí cenných papírů k obchodování na regulovaném trhu, a o zrušení směrnice 2003/71/ES, Úř. věst. L 168, 30. 6. 2017, s. 12–82.

zdravotní nezávadnost (azbestové izolace) a nově energetická nenáročnost. Tato očekávání jsou na výrazně delší dobu než u jiných výrobků, vždyť budovy mají vydržet století.

Stavebniny samotné jsou pochopitelně předmětem mezinárodního obchodu, jakkoli náklady na jejich převážení mohou být značné. Evropská unie nyní již standard pro stavebniny navazující na obecný standard normovaného zboží (níže) sjednocuje pomocí *Construction Products Regulation (CPR)*<sup>203</sup> namísto jeho sblížování.<sup>204</sup>

### 3.13 AMVR a RMVR – silniční motorová vozidla

Jako poslední přiblížený příklad lze uvést nedávno přepracovanou jednotnou úpravu schvalování typů automobilů a dalších silničních motorových vozidel pro provoz na evropských silnicích.<sup>205</sup> *Approvals of Motor Vehicles Regulation (AMVR)* přijaté na sklonku předminulého desetiletí<sup>206</sup> představovalo kodifikaci principů schvalování do té doby vyjádřené čtyřmi desítkami směrnic.<sup>207</sup> Souběžně se přestavěla řádově podrobnější úprava postupů schvalování

<sup>203</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. 3. 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS, Úř. věst. L 88, 4. 4. 2011, s. 5–43.

<sup>204</sup> Směrnice Rady 89/106/EHS ze dne 21. 12. 1988 o sblížování právních a správních předpisů členských států týkajících se stavebních výrobků Úř. věst. L 40, 11. 2. 1989, s. 12–26, zvláštní vydání v češtině: kapitola 13, svazek 009, s. 296–310.

<sup>205</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2144 ze dne 27. 11. 2019 o požadavcích pro schvalování typu motorových vozidel a jejich přípojných vozidel a systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla z hlediska obecné bezpečnosti a ochrany cestujících ve vozidle a zranitelných účastníků silničního provozu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/858 a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 78/2009, (ES) č. 79/2009 a (ES) č. 661/2009.

<sup>206</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 661/2009 ze dne 13. 7. 2009 o požadavcích pro schvalování typu motorových vozidel, jejich přípojných vozidel a systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla z hlediska obecné bezpečnosti, Úř. věst. L 200, 31. 7. 2009, s. 1–24.

<sup>207</sup> Čl. 19(1) Nařízení č. 661/2009 zrušuje směrnice 70/221/EHS, 70/222/EHS, 70/311/EHS, 70/387/EHS, 70/388/EHS, 71/320/EHS, 72/245/EHS, 74/60/EHS, 74/61/EHS, 74/297/EHS, 74/408/EHS, 74/483/EHS, 75/443/EHS, 76/114/EHS, 76/115/EHS, 76/756/EHS, 76/757/EHS, 76/758/EHS, 76/759/EHS, 76/760/EHS, 76/761/EHS, 76/762/EHS, 77/389/EHS, 77/538/EHS, 77/539/EHS, 77/540/EHS, 77/541/EHS, 77/649/EHS, 78/316/EHS, 78/317/EHS, 78/318/EHS, 78/549/EHS, 78/932/EHS, 89/297/EHS, 91/226/EHS, 92/21/EHS, 92/22/EHS, 92/24/EHS, 92/114/EHS, 94/20/ES, 95/28/ES, 96/27/ES, 96/79/ES, 97/27/ES, 98/91/ES, 2000/40/ES, 2001/56/ES, 2001/85/ES a 2003/97/ES.

*Requirements on Approvals of Motor Vehicles Regulation (RMVR)*.<sup>208</sup> V obou případech se však jedná o legislativní akty, které v řádném legislativním postupu schvalovala Rada a Evropský parlament. Vztah mezi nimi se tedy dá srovnat se vztahem mezi SEU a SFEU. Zde se proto pojímá jako dvojjediná úprava.

### 3.14 Shrnutí poznatků a povšechná rešerše

Shrnutí přeměny směrnic na nařízení by bylo určitě možné představovat podrobněji. Většinu uvedenými nařízeními určených standardů výrobků či služeb charakterizuje dílčí harmonizace a související kooperace na panevropské či globální úrovni. Neuvádí se ani klíčové novely. Stejně tak se přehlídí, že některé tyto směrnice již samy představovaly kodifikaci.

Zkoumat by se hlavně mohla kontinuita a diskontinuita jednotlivých standardů. Vedle změny nástroje se může leccos měnit leccos dalšího. Vždyť často uplynulo deset, dvacet či více let od přijetí směrnice.

Jeden častý rys lze však již zmínit. Jsou jím počty stran. Nová nařízení bývají násobně delší než původní směrnice. Na unijní úrovni se vytváří stále podrobnější legislativa. Přitom je však třeba si uvědomit, že leckterá ustanovení dřívějších směrnic zůstávala rámcová. Je provádějící zákony a další předpisy mohly být podrobnější. Srovnání by bylo tak na místě hlavně s těmito národními úpravami.

Následující povšechný přehled se snaží vystihnout rozsah přeměn směrnic na nařízení. Hledání usnadnilo obvyklé uvedení rušených směrnic v názvech je nahrazujících či na ně navazujících nařízení. Následující subkapitoly je budou již uvádět pouze větou, přičemž celé názvy nařízení a směrnic a související čísla se uvedou v poznámkách pod čarou. Jeden zde zmíněný případ však později poslouží pro nastínění přínosů, mezi a úskalí nařízení nahradivších směrnic.

<sup>208</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/858 ze dne 30. 5. 2018 o schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla a o dozoru nad trhem s nimi, o změně nařízení (ES) č. 715/2007 a č. 595/2009 a o zrušení směrnice 2007/46/ES, Úř. věst. L 151, 14. 6. 2018, s. 1–218, jímž se nahradila Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/46/ES ze dne 5. 9. 2007, kterou se stanoví rámec pro schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla (rámcová směrnice), Úř. věst. L 263, 9. 10. 2007, s. 1–160.

### 3.15 Energetika

V roce 2016 se unifikovala dosud harmonizovaná legislativa týkající se plynových spotřebičů.<sup>209</sup> Přeměněn by rovněž standard statistik cen plynu a elektřiny<sup>210</sup> nebo mechanismus pro připravenost na výpadky v oblasti elektroenergetiky.<sup>211</sup> Ještě kratší doba od harmonizace k unifikaci byla v případě označování výrobků štítky o jejich energetické náročnosti.<sup>212</sup> Tyto štítky představují svou jednoduchostí překlenutí mnohojazyčnosti. Tím však přehled předpisů týkajících se energetiky včetně spotřeby nekončí, bude se jim věnovat též pozornost jako krizové legislativě.

### 3.16 Doprava – letectví

Dopravní a přepravní právo je rozsáhlé již na národní úrovni. Typické je rozlišení podle druhů dopravy: silniční, železniční, letecká, říční a námořní. Některé otázky se spravují však dohromady, notabene se doplňují. Většina přitom jsou již století a více předmětem též světových či celoevropských mezinárodních úmluv. Sblíží se technické a organizační standardy. Evropská společnost tedy vstupovala do záležitostí upravených vnitrostátním a mezinárodním právem.

Osobní i nákladní doprava je přitom pro integraci evropských států zásadní. Přeprava za úhradu je sice druh služby, přesto evropská společnost měla od počátku vlastní dopravní politiku. Postupně se podařilo otevřít trhy pro přeshraniční přepravu, ba pro vstup na trhy vnitrostátní přepravy dalších členských států. Pozornost se věnuje též infrastruktuře. Nad rámec mezinárodních závazků a na nich založených režimů Evropská unie sjednocuje zmíněné technické a organizační standardy.

Právní rozměr dopravní politiky ES/EU již několik desetiletí stanoví jak směrnice, tak nařízení. Klíčových předpisů je tučet pro každý druh dopravy.

<sup>209</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/426 ze dne 9. 3. 2016 o spotřebičích plyných paliv a o zrušení směrnice 2009/142/ES, Úř. věst. L 81, 31. 3. 2016, s. 99–147.

<sup>210</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1952 ze dne 26. 10. 2016 o evropských statistikách cen zemního plynu a elektřiny a o zrušení směrnice 2008/92/ES. Úř. věst. L 311, 17. 11. 2016, s. 1–12.

<sup>211</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/941 ze dne 5. 6. 2019 o rizikové připravenosti v odvětví elektroenergetiky a o zrušení směrnice 2005/89/ES. Úř. věst. L 158, 14. 6. 2019, s. 1–21.

<sup>212</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1369 ze dne 4. 7. 2017, kterým se stanoví rámec pro označování energetickými štítky a zrušuje směrnice 2010/30/EU.

Již zpřehlednění původu a vývoje těchto předpisů by se tak vyžádalo desítku stran. Nepodařilo se vysledovat nějaké pravidelnosti. Ohledně volby nástrojů je patrná rozdílná politika pro jednotlivé druhy dopravy.

Dále uváděné předpisy tak představují výběr nařízení, která nahradila po roce 2000 směrnice pouze ohledně civilního letectví. Takto po roce 2000 Evropský parlament a Rada již podruhé upravily problematiku bezpečnosti letecké dopravy,<sup>213</sup> interoperabilitu evropského řízení letového provozu<sup>214</sup> či vyšetřování a předcházení leteckých nehod a nežádoucích událostí.<sup>215</sup>

### 3.17 Zemědělství

Zemědělství je citlivým tématem evropské integrace. Zemědělství pak představuje obživu pro obyvatele venkova. Zároveň je třeba zabezpečit zásobování. Do popředí se dostávají ekologické souvislosti. Nepřekvapí, že státy všude ve světě mají složitou a náročnou zemědělskou politiku.

Již v prvních desetiletích se rozvinula společná zemědělská politika. Evropské intenzivní zemědělství poměrně zaostávalo ve srovnání s extenzivním zemědělstvím zejména v „Novém světě“. Podstatou jsou též masivní subvence, představující několik desetiletí až třetinu výdajů. Zahrnovala však též produkční kvóty a restrikce. Navenek je patrné ochrannářství, restriktivní až prohibitivní cla a kvóty. Snaha tuto regulaci omezit byla jen dílem úspěšná. Unijní ambice ohledně ochrany životního prostředí včetně snahy tlumit globální oteplování pochopitelně zásadně společnou zemědělskou politiku proměňují.

<sup>213</sup> Nyní Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1139 ze dne 4. 7. 2018 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Agentury Evropské unie pro bezpečnost letectví, kterým se mění nařízení (ES) č. 2111/2005, (ES) č. 1008/2008, (EU) č. 996/2010, (EU) č. 376/2014 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/30/EU a 2014/53/EU a kterým se zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 552/2004 a (ES) č. 216/2008 a nařízení Rady (EHS) č. 3922/91, které nahradilo Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 216/2008 ze dne 20. 2. 2008 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví, kterým se ruší směrnice Rady 91/670 EHS, nařízení (ES) č. 1592/2002 a směrnice 2004/36/ES.

<sup>214</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 552/2004 ze dne 10. 3. 2004 o interoperabilitě evropské sítě řízení letového provozu (nařízení o interoperabilitě), Úř. věst. L 96, 31. 3. 2004, s. 26–42.

<sup>215</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 996/2010 ze dne 20. 10. 2010 o šetření a prevenci nehod a incidentů v civilním letectví a o zrušení směrnice 94/56/ES, Úř. věst. L 295, 12. 11. 2010, s. 35–50.

Již od 60. letech 20. století společnou zemědělskou politiku v míře nebývalé v jiných odvětvích vyjadřovala nařízení. Tato nařízení se vydávala vesměs pro dobu určitou.

Přeměny směrnic na nařízení během posledních tří desetiletí se tedy týkají standardů vstupních a výstupných výrobků. Potravinářské právo se již zmínilo a ještě zmíní. Takto Evropská unie upravuje již podruhé namísto směrnice nařízením výrobu, odbyt a používání hnojiv,<sup>216</sup> vedlejších produktů živočišného původu,<sup>217</sup> krmiv<sup>218</sup> s vyčleněním krmiv medikovaných,<sup>219</sup> jež odlišujeme od ještě zmíněných veterinárních léčivých přípravků, a též fytosanitárních (rostlinolékařských) přípravků.<sup>220</sup>

### 3.18 Zdravotnictví a výrobky pro ně

Na pomezí zemědělství a zdravotnictví se nachází veterinární medicína. Po osmnácti letech od kodifikace harmonizace<sup>221</sup> se podařilo unifikovat

<sup>216</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1009 ze dne 5. 6. 2019, kterým se stanoví pravidla pro dodávání hnojivých výrobků EU na trh a kterým se mění nařízení (ES) č. 1069/2009 a (ES) č. 1107/2009 a zrušuje nařízení (ES) č. 2003/2003, Úř. věst. L 170, 25. 6. 2019, s. 1–114, nahradilo Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2003/2003 ze dne 13. 10. 2003 o hnojivech, kterým se zrušily nařízení (EHS) č. 881/92 a (EHS) č. 3118/93 a směrnice 2006/94/ES.

<sup>217</sup> Nyní Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1069/2009 ze dne 21. 10. 2009 o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu a získané produkty, které nejsou určeny k lidské spotřebě, a o zrušení nařízení (ES) č. 1774/2002 (nařízení o vedlejších produktech živočišného původu), Úř. věst. L 300, 14. 11. 2009, s. 1–33, které je rekodifikací Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1774/2002 ze dne 3. 10. 2002 o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu, které nejsou určeny pro lidskou spotřebu. Toto nařízení nahradilo Směrnice 90/667/EHS, rozhodnutí 95/348/ES a rozhodnutí 1999/534/ES.

<sup>218</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2009 ze dne 13. 7. 2009 o uvádění na trh a používání krmiv, o změně nařízení (ES) č. 1831/2003 a o zrušení směrnice Rady 79/373/EHS, směrnice Komise 80/511/EHS, směrnice Rady 82/471/EHS, 83/228/EHS, 93/74/EHS, 93/113/ES a 96/25/ES a rozhodnutí Komise 2004/217/ES, Úř. věst. L 229, 1. 9. 2009, s. 1–28.

<sup>219</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/4 ze dne 11. 12. 2018 o výrobě, uvádění na trh a používání medikovaných krmiv, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 183/2005 a o zrušení směrnice Rady 90/167/EHS, Úř. věst. L 4, 7. 1. 2019, s. 1–23.

<sup>220</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. 10. 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnice Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS, Úř. věst. L 309, 24. 11. 2009, s. 1–50.

<sup>221</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/82/ES ze dne 6. 11. 2001 o kodexu Společenství týkajícím se veterinárních léčivých přípravků, Úř. věst. L 311, 28. 11. 2001, s. 1–66.

standard pro veterinární léčivé přípravky.<sup>222</sup> Představují menší trh než humánní farmacie. Jejich používání je masové ve velkochovech, ale též individuální u domácích mazlíčků. Regulace se propojuje s unijní unifikací standardu veterinární epidemiologie, vysvětlované zvláště níže.

Nařízení nahradilo směrnici rovněž v případech zdravotnických prostředků in vitro, tedy laboratorního vybavení a činidel pro testování všeho druhu. Význam regulace pro tyto výrobky nám připomnělo masivní testování během COVID-19 pandemie, kdy jednoduché protilátkové nebylo spolehlivé, genetické potvrzení viru bylo nákladné.

Evropská unie navrhuje též sjednocení<sup>223</sup> dosud dvojího sblížení požadavků na lidskou krev a výrobky z ní<sup>224</sup> a na lidské orgány a tkáně včetně gamet.<sup>225</sup> Jednotná úprava pro moderní medicínu je pochopitelná kvůli mezinárodní výměně, nezapomínejme ale na etické souvislosti odběru a užívání, které národy řeší různě. Nepřekvapí tak pochyby.<sup>226</sup>

Humánní léčivé přípravky potřebují prověřit, zda jsou přiměřeně účinné a poměrně bezpečné. To se děje pomocí klinického hodnocení léčiv. Tomu se v Evropské unii dostalo samostatného předpisu. Nařízení nahradivší směrnici<sup>227</sup> poslouží při promýšlení přínosů, mezi a úskalí jednotné úpravy.

### 3.19 Označování vybraných skupin zboží

V přehledu se uvedla nařízení nahradivší směrnice pro některé zvláště významné či pozoruhodné výrobky a služby. Tím však proměny standardů

<sup>222</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/6 ze dne 11. 12. 2018 o veterinárních léčivých přípravcích a o zrušení směrnice 2001/82/ES, Úř. věst. L 4, 7. 1. 2019, s. 43–167.

<sup>223</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o standardech jakosti a bezpečnosti látek lidského původu určených k použití u člověka a o zrušení směrnic 2002/98/ES a 2004/23/ES, COM/2022/338 final, ze dne 14. 7. 2022.

<sup>224</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/98/ES ze dne 27. 1. 2003, kterou se stanoví standardy jakosti a bezpečnosti pro odběr, vyšetření, zpracování, skladování a distribuci lidské krve a krevních složek a kterou se mění směrnice 2001/83/ES, Úř. věst. L 33, 8. 2. 2003, s. 30–40.

<sup>225</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/23/ES ze dne 31. 3. 2004 o stanovení jakostní a bezpečnostní normy pro darování, odběr, vyšetřování, zpracování, konzervaci, skladování a distribuci lidských tkání a buněk, Úř. věst. L 102, 7. 4. 2004, s. 48–58, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 15, svazek 008, s. 291–302.

<sup>226</sup> COGHLAN, N. If the EU Picks Baby Genes. *Verfassungsblog [online]*. 26. 4. 2023. DOI: <https://doi.org/10.17176/20230426-084432-0>

<sup>227</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 536/2014 ze dne 16. 4. 2014 o klinických hodnoceních humánních léčivých přípravků a o zrušení směrnice 2001/20/ES, Úř. věst. L 158, 27. 5. 2014, s. 1–76.



dále usnadňující mezistátní zboží obchod jako nejvíce rozvinutou základní hospodářskou svobodu zdaleka nekončí. Mezi dalšími nařízeními nahradivšími směrnice lze uvést v této knize nejrozsáhlejší dokument vůbec, kodifikující pravidla třídění a označování látek a směsí, tedy chemických výrobků,<sup>228</sup> vláken a textilií<sup>229</sup> anebo potravin.<sup>230</sup>

### 3.20 Obecné standardy pro výrobky

Doposud uváděná nařízení nahradivší směrnice se týkají zejména zboží, jeho výroby, odbytu a v některých případech užívání, popřípadě souvisejících služeb. Jedná se ve všech případech o zvláštní úpravy pro různě vymezené skupiny a druhy výrobků. Vedle toho existuje též několik úprav, které se uplatňují obecně. Zvláštní standardy je tedy třeba zkoumat, zda vylučují či pozměňují ty obecné, zda platí zásada *lex specialis derogat legi generali*.

Od počátku se jednotně nařízením<sup>231</sup> stanovují standardy pro akreditaci zkušeben výrobků ve členských státech. Předtím si tyto standardy určovaly samy, vůbec nedošlo k jejich sblížení směrnicí. Vysvětlit to patrně lze působením různých dalších mezinárodních struktur a institucí, mimo jiné Mezinárodní organizace pro standardizaci (*International Organization for Standardization*, ISO jako obecně proslulé označení řady norem) sdružující národní orgány a instituce stanovující technické a organizační normy. Srovnatelně se bez mezistupně směrnice sjednotila pravidla pro dozor nad trhem.<sup>232</sup> V obou

<sup>228</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 ze dne 16. 12. 2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, o změně a zrušení směrnic 67/548/EHS a 1999/45/ES, Úř. věst. L 353, 31. 12. 2008, s. 1–1355 (l).

<sup>229</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1007/2011 ze dne 27. 9. 2011 o názvech textilních vláken a souvisejícím označování materiálového složení textilních výrobků a o zrušení směrnice Rady 73/44/EHS a směrnic Evropského parlamentu a Rady 96/73/ES a 2008/121/ES, Úř. věst. L 272, 18. 10. 2011, s. 1–64.

<sup>230</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. 10. 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnic Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004, Úř. věst. L 304, 22. 11. 2011, s. 18–63.

<sup>231</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 765/2008 ze dne 9. 7. 2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 339/93, Úř. věst. L 218, 13. 8. 2008, s. 30–47.

<sup>232</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1020 ze dne 20. 6. 2019 o dozoru nad trhem a souladu výrobků s předpisy a o změně směrnice 2004/42/ES a nařízení (ES) č. 765/2008 a (EU) č. 305/2011, Úř. věst. L 169, 25. 6. 2019, s. 1–44.

případech bychom však měli v případě zvláště upravovaných výrobků zvažovat roli speciální legislativy.

Rozhodnutí – legislativní akt se užil pro stanovení způsobů regulace jako návodu pro unijního tvůrce práva,<sup>233</sup> přičemž se nyní nezdá, že by se to hodlalo měnit. Směrnice se ve stejné době použila pro stanovení obecných požadavků na bezpečnost výrobků.<sup>234</sup> Po dvaceti letech se ovšem již navrhuje na jejím místě nařízení.<sup>235</sup> Naopak zprostředkované sblížení též nyní Komise předpokládá pro odpovědnost výrobců za vadu výrobků sblížené národní právo, když navrhuje recast<sup>236</sup> stávající směrnice.<sup>237</sup>

### 3.21 Postupná transformace a kodifikace: celní řízení

Dosud zmiňované přeměny směrnic na nařízení se uskutečnily po roce 2000. Jejich zpřehledňování však ukázalo, že se tak děje též v záležitostech, kde se nařízení uplatňovala již desetiletí před tímto symbolickým letopočtem. Zde nyní nařízení považujeme za samozřejmý nástroj. Zevrubné pátrání ukázalo, že to byl omyl. Směrnice se na nařízení přeměňovaly již dříve.

Akademikům evropského práva určitě známější nařízení, než jsou mnohé dosud uvedené případy, je úprava výběru cel při dovozu zboží z nečlenských států.<sup>238</sup> To dosud nezmíněné nařízení již bylo dvakrát přepracované.

Evropská společenství odstranila vnitřní cla v rámci budování společného trhu po desetiletém přechodném období již v roce 1968. Členské státy ovšem zachovávaly kontroly mezistátně obchodovaného zboží. Ty sloužily výběru

<sup>233</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 768/2008/ES ze dne 9. 7. 2008 o společném rámci pro uvádění výrobků na trh a o zrušení rozhodnutí Rady 93/465/EHS, Úř. věst. L 218, 13. 8. 2008, s. 82–128.

<sup>234</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES ze dne 3. 12. 2001 o obecné bezpečnosti výrobků, Úř. věst. L 11, 15. 1. 2002, s. 4–17, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 15, svazek 006, s. 447–462.

<sup>235</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o obecné bezpečnosti výrobků, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1025/2012 a o zrušení směrnice Rady 87/357/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES, COM/2021/346 final ze dne 30. 6. 2021.

<sup>236</sup> Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o odpovědnosti za vadné výrobky COM/2022/495 final ze dne 28. 9. 2022.

<sup>237</sup> Směrnice Rady 85/374/EHS ze dne 25. 7. 1985 o sblížování právních a správních předpisů členských států týkajících se odpovědnosti za vadné výrobky, Úř. věst. L 210, 7. 8. 1985, s. 29–33, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 15, svazek 001, s. 257–261.

<sup>238</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. 10. 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (přepracované znění), Úř. věst. L 269, 10. 10. 2013, s. 1–101.

postupně zaváděné daně z přidané hodnoty a spotřebních daní, prosazování dále přípustných zákazů či omezení dovozů, vývozu či průvozů a statistice. Nazývat se mohly celními proto, že je prováděla celní správa.

Tyto celní kontroly pochopitelně zahrnovaly rovněž zboží dovážené ze třetích států. Zůstával tedy důvod dovážet do státu určení přes další členské státy bez zdržujícího odbavování ve státech průvozu v některém sledovaném režimu převozu tohoto zboží.

Nepřekvapivě se takové uspořádání nevyplácelo. Mohla jej totiž financovat jen cla vybíraná ze zboží dováženého ze třetích států. Též tato cla se přitom kvůli prohlubování závazků jednacími koly Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT) snižovala. Nadto nadále pohyb tohoto zboží tyto kontroly ztěžovaly. Nebylo snadné dále mezi členskými státy obchodovat zbožím dovezené ze světa do některého členského státu a v něm odbavené.

Vůle omezit hraniční kontroly se ostatně týkala rovněž pohybu osob. Zde se rámec vytvořilo nejdříve stranou Evropských společenství, mezinárodními smlouvami označovanými jako „Schengen“. Koneckonců též tento zde jen připomenutý právní rámec je nakonec již podruhé nařízení.<sup>239</sup>

Po dlouhé přípravě zahrnující přestavbu výběru souběžně harmonizovaných daní bylo možné spojit území členských států do jednotného celního prostoru, kde se zboží na hranicích celně již neodbavuje. Namátkově fiskální kontroly jsou přípustné kvůli rozdílům spotřebních daní. Takové mohou být rovněž speciální kontroly kvůli ochraně zdraví, pořádku, bezpečnosti a dalším obecným zájmům.

Ve zmíněném mezidobí se úprava vyměřování a výběru cel odlišovala stát od státu. Evropská společenství je sjednocovala nařízeními jen v některých aspektech, v dalších je sblížovala směrnicemi. Rekodifikace v roce 1992<sup>240</sup> znamenala nahrazení dvou desítek nařízení a několika směrnic.

Výsledné nařízení se oficiálně označilo za komunitární celní kodex již ve svém názvu. Komunitární tvůrce práva tak učinil důvodně, jak dokládají

<sup>239</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. 3. 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (kodifikované znění), Úř. věst. L 77, 23. 3. 2016, s. 1–52, nahradivší Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. 3. 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), Úř. věst. L 104, 13. 4. 2006, s. 1–32.

<sup>240</sup> Nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. 12. 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství, Úř. věst. L 3202, 19. 12. 1992.

zrušené předpisy.<sup>241</sup> Jejich názvy představují přehled klíčových institutů celního práva. Zkoumání jejich přijímání by nám krok po kroku odhalilo, zda některá nařízení předcházela směrnicí.

Na každý pád též tuto nyní již za samozřejmou považovanou kodifikaci-unifikaci tak lze považovat alespoň dílem za přeměnu směrnic na nařízení, popřípadě za nástup nařízení na místo dosud existujících národních úprav neovlivněných harmonizací ES či harmonizovaných jinak.

<sup>241</sup> Viz čl. Článek 251 nařízení 2913/92: Nařízení Rady (EHS) č. 802/68 ze dne 27. 6. 1968 o společné definici pojmu původ zboží (...), Nařízení Rady (EHS) č. 754/76 ze dne 25. 3. 1976 o celním zacházení se zbožím vráceným na celní území Společenství (...), Nařízení Rady (EHS) č. 2779/78 ze dne 23. 11. 1978 o uplatňování evropské zúčtovací jednotky (EZJ) v právních předpisech v oblasti cel (...), Nařízení Rady (EHS) č. 1430/79 ze dne 2. 7. 1979 o vracení nebo promíjení dovozního nebo vývozního cla (...), Nařízení Rady (EHS) č. 1697/79 ze dne 24. 7. 1979 o vybírání dovozního nebo vývozního cla po propuštění zboží, které nebylo požadováno od osoby zodpovědné za zaplacení cla ze zboží navrženého v celním prohlášení do celního režimu s povinností platit toto clo (...), Směrnice Rady 79/695/EHS ze dne 24. 7. 1979 o harmonizaci postupů pro propuštění zboží do volného oběhu (...), Nařízení Rady (EHS) č. 1224/80 ze dne 28. 5. 1980 o celní hodnotě zboží (...), Směrnice Rady (EHS) č. 81/177/EHS ze dne 24. 2. 1981 o harmonizaci postupů pro vývoz zboží Společenství (...), Nařízení Rady (EHS) č. 3599/82 ze dne 21. 12. 1982 o režimu dočasného použití (...), Nařízení Rady (EHS) č. 2763/83 ze dne 26. 9. 1983 o celním režimu umožňujícím přepracování zboží pod celním dohledem před jeho propuštěním do volného oběhu (...), Nařízení Rady (EHS) č. 2151/84 ze dne 23. 7. 1984 o celním území Společenství (...), Nařízení Rady (EHS) č. 1999/85 ze dne 16. 7. 1985 o režimu aktivního zušlechťovacího styku, Nařízení Rady (EHS) č. 3632/85 ze dne 12. 12. 1985 o podmínkách, za kterých lze určité osobě povolit, aby učinila celní prohlášení, Nařízení Rady (EHS) č. 2473/86 ze dne 24. 7. 1986 o režimu pasivního zušlechťovacího styku a systému prosté výměny, Nařízení Rady (EHS) č. 2144/87 ze dne 13. 7. 1987 o celním dluhu (...), Nařízení Rady (EHS) č. 1031/88 ze dne 18. 4. 1988 o určení osoby povinné uhradit celní dluh (...), Nařízení Rady (EHS) č. 1970/88 ze dne 30. 6. 1988 o trojúhelníkové přepravě v rámci pasivního zušlechťovacího styku a systému prosté výměny, Nařízení Rady (EHS) č. 2503/88 ze dne 25. 7. 1988 o celních skladech (...), Nařízení Rady (EHS) č. 2504/88 ze dne 25. 7. 1988 o svobodných pásmech a svobodných skladech (...), Nařízení Rady (EHS) č. 4151/88 ze dne 21. 12. 1988 o předpisech pro zboží vstupující na celní území Společenství, Nařízení Rady (EHS) č. 1854/89 ze dne 14. 6. 1989 o účtování a podmínkách platby dovozního nebo vývozního cla při vzniku celního dluhu, Nařízení Rady (EHS) č. 1855/89 ze dne 14. 6. 1989 o dočasném dovozu dopravních prostředků, Nařízení Rady (EHS) č. 3312/89 ze dne 30. 10. 1989 o dočasném dovozu kontejnerů, Nařízení Rady (EHS) č. 4046/89 ze dne 21. 12. 1989 o poskytování jistoty za účelem zajištění úhrady celního dluhu, Nařízení Rady (EHS) č. 1715/90 ze dne 20. 6. 1990 o informacích poskytovaných celními orgány členských států ohledně zařazení zboží v celní nomenklatuře, Nařízení Rady (EHS) č. 2726/90 ze dne 17. 9. 1990 o tranzitu Společenství (...), Nařízení Rady (EHS) č. 717/91 ze dne 21. 3. 1991 o jednotném správním dokladu (...), Nařízení Rady (EHS) č. 719/91 ze dne 21. 3. 1991 o používání karnetů TIR a ATA ve Společenství jako tranzitních dokladů (...).

Podněty ke sblížování a sjednocování práva totiž mohou dávat jiné mezinárodní organizace. Ohledně celnictví je to Světová celní organizace, sdružující většinu států světa, a nakonec vedle členských států též Evropskou unii, respektive platformy jí předcházející, totiž Rada celní spolupráce.

Uvedený komunitární celní kodex byl pak v roce 2008 předmětem rekodifikace<sup>242</sup> představované jako modernizace. Znovu se tak učinilo již v roce 2013, to se pochopitelně nařízení označuje jako unijní celní kodex.<sup>243</sup> Lze se ptát, jaké byly důvody pro tak rychle opakovanou rekodifikaci. Celnictví zjevně prochází rychlými změnami, jestliže letos Komise navrhla už třetí recast celního kodexu.<sup>244</sup>

### 3.22 Dílčí přeměny: investiční fondy a banky

Prvním jevem vyžadujícím naše načrtnutí jsou tak případy konsolidace několika nařízeních a směrnic. Nařízení stanovují některá pravidla, další však pak stanoví směrnice. Výsledný standard tak zůstává smíšený, nařízení doplňuje sblížené vnitrostátní právo.

Takovou legislativu nyní představuje například nynější unijní právo investičních fondů. Některé aspekty upravuje nařízení<sup>245</sup> a další směrnice, respektive je provádějící práva členských států. Podobné rozdělení unijní legislativy na unifikovanou a harmonizovanou charakterizuje soudobé unijní bankovní právo.<sup>246</sup>

<sup>242</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 450/2008 ze dne 23. 4. 2008, kterým se stanoví celní kodex Společenství (Modernizovaný celní kodex).

<sup>243</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. 10. 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (přepřpracované znění).

<sup>244</sup> Koncem května 2023 byla zveřejněná pouze anglická verze, takže Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing the Union Customs Code and the European Union Customs Authority, and repealing Regulation (EU) No 952/2013, COM/2023/258 final, ze 17. 5. 2023.

<sup>245</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. 5. o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2016/61/EU. (MiFID II) a Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 600/2014 ze dne 15. 5. 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně nařízení (EU) č. 648/2012. (MiFIR). Rozsah přeměny se představuje v příloze IV směrnice.

<sup>246</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. 6. 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES, Úř. věst. L 176, 27. 6. 2013, s. 338–436 a Nařízení Evropského parlamentu a rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. 6. 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky (...), Úř. věst. L 176, 27. 6. 2013, s. 1–337.

### 3.23 Rozdělení agendy: humánní léčiva

Druhým takovým jevem je rozdělení agendy na unijní a národní. Nařízení stanoví uniformní standard pro vymezené rozsáhlé, důležité či přeshraniční případy. Směrnice ovšem nadále sblížují národní právo, které se uplatní na malé, obvyklé či ryze vnitrostátní případy.

Příkladem budiž právo humánních léčiv. Inovativní léčivé přípravky registruje Evropská léková agentura (EMA), další léčivé přípravky autorizují/registrují národní lékové úřady. EMA koordinuje farmakovigilanci, běžný dohled nadále zabezpečují národní úřady.

Tato humánní léčiva jsou důležitější než veterinární léčiva, které už mají již zmíněnou jednotnou úpravu. Česko patrně není jediným státem, který měl do této unifikace společnou úpravu pro humánní a veterinární léčivé přípravky.<sup>247</sup> V Evropských společenstvích vždy však byl jejich právní rámec oddělený.

Národní právo humánních léčivých přípravků rostoucího okruhu členských států sblížovaly směrnice nejdříve opravdu stručně a tedy rámcově,<sup>248</sup> posléze podrobněji,<sup>249</sup> aby se postupně rozšířilo pojetí léčivých přípravků<sup>250</sup> a upravily nejružnější další aspekty těchto výrobků.

Tyto směrnice podařilo po roce 2000 kodifikovat.<sup>251</sup> Následně se však začala agenda centralizovat mimo jiné ohledně již zmíněné registrace inovativních léčivých přípravků.<sup>252</sup>

<sup>247</sup> Zákon č. 378/2007 Sb, o léčivech, ve znění zákona č. 314/2022 Sb., která přizpůsobuje zákon účinnosti nařízení 2019/6.

<sup>248</sup> Směrnice Rady 65/65/EHS ze dne 26. 1. 1965 o sblížování právních a správních předpisů týkajících se léčivých přípravků, Úř. věst. 22, 9. 2. 1965, s. 369–373.

<sup>249</sup> Směrnice Rady 75/319/EHS ze dne 20. 5. 1975 o sblížování právních a správních předpisů týkajících se hromadně vyráběných léčivých přípravků, Úř. věst. L 147, 9. 6. 1975, s. 13–22.

<sup>250</sup> Směrnice Rady 89/342/EHS ze dne 3. 5. 1989, kterou se rozšiřuje oblast působnosti směrnice... a kterou se stanoví doplňující ustanovení pro imunologické léčivé přípravky sestávající z vakcín, toxinů nebo sér a alergenů, Směrnice Rady 89/343/EHS, kterou se se rozšiřuje oblast působnosti směrnice (...) pro radiofarmaka, směrnice 89/381/EHS, kterou se rozšiřuje oblast působnosti směrnice (...) a stanoví zvláštní ustanovení pro léčivé přípravky.

<sup>251</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/83/ES ze dne 6. 11. 2001 o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků, Úř. věst. L 311, 28. 11. 2001, s. 67–128.

<sup>252</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 726/2004 ze dne 31. 3. 2004, kterým se stanoví postupy Společenství pro registraci humánních a veterinárních léčivých přípravků a dozor nad nimi a kterým se zřizuje Evropská agentura pro léčivé přípravky, Úř. věst. L 136, 30. 4. 2004, s. 1–33, zvláštní vydání v češtině: Kapitola 13, svazek 034, s. 229–261.

Již se zmínilo nařízení, které sjednocuje pravidla klinických hodnocení těchto léčivých přípravků. Jejich výsledky jsou předpokladem pro autorizaci (registraci) léčivých přípravků. Právě toto nařízení poslouží při představení problémů, které unifikace přináší v záležitosti nesporně spadající do unijní kompetence, zároveň se však prolínající se záležitostmi patřícími do kompetence členských států.

Pokud Evropská unie u veterinárních léčivých přípravků nakonec kodifikace dosáhla, tak na ni lze pomýšlet též ohledně humánních léčivých přípravků. Jen je zjevné, že je to politicky náročnější. Pokud to nyní Komise zvažuje, tak zatím důvěrně.<sup>253</sup>

Zde lze doplnit, že rozdělení agendy na nařízení a směrnici se vlastně týká rovněž GDPR uvedeného na počátku kapitoly. Pro oblast justičně policejní spolupráce, tedy bývalý třetí pilíř EU, se totiž za předepsanou považuje směrnice. Dalo by se zkoumat, jak ta souběžně vydaná nahradivší rámcové rozhodnutí odráží GDPR.<sup>254</sup>

### 3.24 Unifikovaná alternativa harmonizovaným standardům: korporace

Třetím jevem zasluhujícím naše promýšlení jsou pak unifikace, které se nabízejí jako nabídka vedle nadále zachované národní úpravy, která souběžně může být a vskutku je předmětem harmonizace.

Příkladem je možnost zakládat *societas europaea*, tedy evropskou (akciovou) společnost a další korporace dle unijního práva. První umožňuje nařízení,<sup>255</sup> které ohledně některých citlivých záležitostech na hraně kompetence doplňuje

<sup>253</sup> Srovnej Medicinal products in the European Union: The Legal framework for medicines for human use. *Evropský parlament* [online]. In-depth analysis, 1. 4. 2015. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_IDA\(2015\)554174](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_IDA(2015)554174), zvažuje některé změny, nikoli však rekodifikaci.

<sup>254</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV, Úř. věst. L 119, 4. 5. 2016, s. 89–131.

<sup>255</sup> Nařízení Rady (ES) č. 2157/2001 ze dne 8. 10. 2001 o statutu evropské společnosti (SE), Úř. věst. L294, 10. 11. 2001, s. 1–21.

směrnice.<sup>256</sup> Obchodní společnosti a družstva lze přitom nadále zakládat dle národního práva. Toto právo se stalo předmětem sblížení krok po kroku oficiálně číslovanými směrnicemi.<sup>257</sup> Číslování neodpovídající rokům přijetí a chybějící čísla dokladují různé osudy návrhů směrnic. Ty se následně podařilo kodifikovat dosud jenom částečně.<sup>258</sup>

Unijní řešení volitelné vůči řešením národním je zkouškou přitažlivosti jednotné úpravy. V případě obchodních společností se neukazuje být úspěchem. Příčinou může být nezbytnost vkladu osob příslušných k více státům. Většina obchodních společností a družstev zjevně nevyužívá možnosti podnikat v jiných členských státech. Pro ten účel se spíše zakládají dceřiné společnosti. Vysvětlením může být orientace právníků specializovaných na korporace v tom národním, zatímco unijní korporační model je pro ně „černá skříňka“.

### 3.25 Příklad přeměny rozhodnutí: epidemická spolupráce

Jestliže GDPR představovalo přeměnu směrnice na nařízení, tak jako přeměnu rozhodnutí na nařízení lze uvést nové nařízení o přeshraničních zdravotních hrozbách *Serious Cross-Border Threats to Health Regulation*<sup>259</sup> (SCBTHR). Stejnomené dosavadní rozhodnutí<sup>260</sup> (SCBTHD – *Decision*) předpokládalo

<sup>256</sup> Směrnice Rady 2001/86/ES ze dne 8. 10. 2001, kterou se doplňuje statut evropské společnosti s ohledem na zapojení zaměstnanců, Úř. věst. L 294, 10. 11. 2001, s. 22–32.

<sup>257</sup> Zde jen zkrácené citace Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/101/EHS o koordinaci ochranných opatření, která jsou na ochranu zájmů společníků a třetích osob (...) kodifikované znění první směrnice 68/151/EHS. Druhá směrnice Rady 77/91/EHS o koordinaci ochranných opatření (...), Třetí směrnice Rady 78/855/EHS o fúzí akciových společností, Čtvrtá směrnice Rady 78/660/EHS o ročních účetních závěrkách některých forem společností (...), Šestá směrnice Rady 82/891/EHS o rozdělení akciových společností, Sedmá směrnice Rady 83/349/EHS o konsolidovaných účetních závěrkách, Osmá Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/43/ES o povinném auditu ročních a konsolidovaných účetních závěrech, Desátá Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/56/ES o přeshraničních fúzí kapitálových společností, Jedenáctá směrnice Rady 89/666/EHS o zveřejňování poboček vytvořených v členském státě některými formami společností řídicích se právem jiného členského státu a jako Dvanáctá Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/102/ES v oblasti práva společností o společnostech s ručením omezeným s jediným společníkem.

<sup>258</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2017/1132 ze dne 14. 6. 2017 o některých aspektech práva obchodních společností.

<sup>259</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2371 ze dne 23. 11. 2022 o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách a o zrušení rozhodnutí č. 1082/2013/EU, Úř. věst. L 314, 6. 12. 2022, s. 26–63.

<sup>260</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1082/2013/EU ze dne 22. 10. 2013 o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách a o zrušení rozhodnutí č. 2119/98/ES, Úř. věst. L 293, 5. 11. 2013, s. 1–15.



spolupráci ministerstev zdravotnictví a úřadů ochrany veřejného zdraví členských států. Poprvé je Evropské společenství vydalo v roce 1998,<sup>261</sup> přepracovalo jej v roce 2013.<sup>262</sup> Nařízení Komise navrhla a Evropský parlament a Rada schvalovaly během posledních dvou let ve zcela odlišných poměrech než jeho předchůdce.

V roce 2020 vypukla pandemie COVID-19. Ve všech zemích světa si nákaza vyžádala nebývalá opatření a omezení. Státy masivně trasovaly, testovaly, ukládaly izolace a karantény. Zavřely se restaurace, zrušila se veškerá živá kultura. Zastavil se cestovní ruch. Školy zavedly distanční výuku. Roušky se staly všudypřítomnou ochranou. Státy uzavřely hranice. Nemocnice přesto čelily po mnoho měsíců přetížení. Rychle vyvinuté vakcíny se očkovaly ve velkém. Očkování se prosazovalo důrazně. Pro veřejnost byla omezení a opatření trvající dva roky vyčerpávající. Nakonec stejně nákaza dostihla většinu lidstva, přesnější čísla máme ale jen z nejpoctivějších států.

Předcházení epidemií slouží protiepidemická ochrana jako jedna z klíčových agend ochrany veřejného zdraví. Pro mezinárodní spolupráci se již od 19. století sjednávaly sanitární úmluvy. Během posledních desetiletí tento rámec rozvíjela Světová zdravotnická organizace jako mezinárodní organizace sdružující všechny státy světa. Pouze pozvolna rostoucí angažmá Evropské unie odráží omezené kompetence této nadnárodní organizace nejen při ochraně veřejného zdraví jako průřezové politiky, ale také ve zdravotnictví jako pilíři sociálního státu.

Pandemie COVID-19 vyvolala pochyby o účinnosti globálních stejně jako unijních standardů. Na úrovni WHO se postupně začala vyjednávat „pandemická úmluva“. V Evropské unii se reforma epidemické spolupráce stala nepřekvapivě součástí Evropské zdravotní unie jako vyjití vstříc volání po větším angažmá Evropské unie, jejíž další se v této knize představí jako součást krizové legislativy.

<sup>261</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 2119/98/ES ze dne 24. 6. 1998 o zřízení sítě epidemiologického dozoru a kontroly přenosných nemocí, Úř.věst. L 268, 3. 10. 1998, s. 1.

<sup>262</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1082/2013/EU ze dne 22. 10. 2013 o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách a o zrušení rozhodnutí č. 2119/98/ES, Úř.věst. L 293, 5. 11. 2013, s. 1.

Nepřekvapí nikoho, že SCBTHR je rozsáhlejší než SCBTHD. Epidemická spolupráce členských států se stanoví podrobněji než u předchůdců. Revoluci ale SCBTHR nepředstavuje. Především nezakládá kompetenci dále zmíněné agentury či Komise jako politické exekutivy ukládat epidemická opatření obyvatelstvu či žádat jejich uložení od členských států.

Pokus takto posílit evropské orgány a instituce byl učiněn při předchozí rekodifikaci rozhodnutí, tedy předcházel přeměně na nařízení. Stalo se tak v době, kdy si málokdo svedl představit, co znamená pandemie. Nyní zůstala naopak Komise zdrženlivá. Členské státy a evropské národy totiž učinily hlubokou zkušenost s opatřeními a omezeními.<sup>263</sup>

Ohledně rekodifikace standardu epidemické spolupráce členských států je pozoruhodné, že Evropská unie ustavila Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí (ECDC) v roce 2004 jako epidemickou agenturu před osmnácti lety nařízením<sup>264</sup> podle stejné kompetence, na jaké několik let předtím a desetiletí poté vytvořila rámec epidemické spolupráce rozhodnutím. Obě úpravy byly a jsou určitě propojitelné.

### 3.26 Další nahrazení normativních a hybridních rozhodnutí nařízením

Obdobných normativních či hybridních rozhodnutí Evropská unie během posledních desetiletí přeměnila na nařízení tucet. Potud se předmět celého zkoumání rozšířil a přispěl ke změně názvu této knihy.

Nařízení tak nyní namísto rozhodnutí stanovují ujednání programy na podporu výzkumu.<sup>265</sup> Metodologie měření a výpočtu emisí skleníkových plynů byla

<sup>263</sup> Podrobněji z tuzemských autorů MALÍŘ, J. In Search of an Appropriate Model for Response to Serious Cross-Border Threats to Health in the European Union. In: BUENO, J., DEL PUPPO, R. M., GAVIAO DE ALMEIDA, J. *Contemporary Themes in Law and BioLaw*. Belo Horizonte: Arraes, 2022, s. 119–148. ISBN 978-65-5929-183-0.

<sup>264</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 851/2004 ze dne 21. 4. 2004 o zřízení Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí, Úř. věst. L 142, 30. 4. 2004, s. 1–11.

<sup>265</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1291/2013 ze dne 11. 12. 2013, kterým se zavádí Horizont 2020 – rámcový program pro výzkum a inovace (2014–2020) a zrušuje rozhodnutí č. 1982/2006/ES, Úř. věst. L 347, 20. 12. 2013, s. 104–173, následně již rekodifikované na Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/695 ze dne 28. 4. 2021, kterým se zavádí rámcový program pro výzkum a inovace Horizont Evropa a stanoví pravidla pro účast a šíření výsledků a zrušují nařízení (EU) č. 1290/2013 a (EU) č. 1291/2013, Úř. věst. L 170, 12. 5. 2021, s. 1–68.

předmětem opakovaných rekodifikací jdoucích stejným směrem.<sup>266</sup> Nařízení určuje též klíčová omezení emisí pro další desetiletí namísto pro předchozí desetiletí uplatněné rozhodnutí v této rychle se vyvíjející unijní politice.<sup>267</sup> Přeměna na nařízení svede probíhat tři desetiletí, jak dokládají standardy komunitární/unijní statistiky.<sup>268</sup> Nařízení nyní stanoví namísto rozhodnutí výměnu dat týkající se obchodu zbožím.<sup>269</sup> Rekodifikace zahrnující nahrazení rozhodnutí nařízením zahrnuje standardy pro unijní vesmírný výzkum.<sup>270</sup> „Evropský orgán pro pracovní záležitosti“ převzal neformální platformu pro potírání

<sup>266</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013 ze dne 21. 5. 2013 o mechanismu monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů a podávání dalších informací na úrovni členských států a Unie vztahujících se ke změně klimatu a o zrušení rozhodnutí č. 280/2004/ES. Úř. věst. L 165, 18. 6. 2013, s. 13–40. Toto nařízení ovšem zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. 12. 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU a 2013/30/EU, směrnice Rady 2009/119/ES a (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013. Úř. věst. L 328, 21. 12. 2018, s. 1–77.

<sup>267</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. 5. 2018 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení (EU) č. 525/2013, Úř. věst. L 156, 19. 6. 2018, s. 26–42 překonává bez formálního zrušení Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES ze dne 23. 4. 2009 o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020 Úř. věst. L 140, 5. 6. 2009, s. 136–148.

<sup>268</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 223/2009 ze dne 11. 3. 2009 o evropské statistice a zrušení nařízení (ES, Euratom) č. 1101/2008 o předávání údajů, na které se vztahuje statistická důvěrnost, Statistickému úřadu Evropských společenství, nařízení Rady (ES) č. 322/97 o statistice Společenství a rozhodnutí Rady 89/382/EHS, Euratom, kterým se zřizuje Výbor pro statistické programy Evropských společenství.

<sup>269</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 764/2008 ze dne 9. 7. 2008, kterým se stanoví postupy týkající se uplatňování některých vnitrostátních technických pravidel u výrobků uvedených v souladu s právními předpisy na trh v jiném členském státě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 3052/95/ES, Úř. věst. L 218, 13. 8. 2008, s. 21–29, Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 3052/95/ES ze dne 13. 12. 1995 kterým se zavádí postup výměny informací o vnitrostátních opatřeních odchýlných od zásady volného pohybu zboží v rámci Společenství, Úř. věst. L 321, 30. 12. 1995, s. 1–5, následně již nahrazené Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/515 ze dne 19. 3. 2019 o vzájemném uznávání zboží uvedeného v souladu s právními předpisy na trh v jiném členském státě a o zrušení nařízení (ES) č. 764/2008, Úř. věst. L 91, 29. 3. 2019, s. 1–18.

<sup>270</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/696 ze dne 28. 4. 2021, kterým se zavádí Kosmický program Unie a zřizuje Agentura Evropské unie pro Kosmický program a zrušují nařízení (EU) č. 912/2010, (EU) č. 1285/2013 a (EU) č. 377/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU, Úř. věst. L 170, 12. 5. 2021, s. 69–148.

zaměstnávání načerno.<sup>271</sup> Studenti znají program Socrates/Erasmus, který řadu let stanovovala rozhodnutí,<sup>272</sup> nyní jej však určuje již podruhé nařízení.<sup>273</sup>

Pouze Radou přijaté rozhodnutí upravující dohled nad námořními loděmi a jejich prohlídky kvůli bránění nelegální migrace<sup>274</sup> zpochybnil Evropský parlament úspěšně před Soudním dvorem.<sup>275</sup> Následně již oba orgány přijaly na návrh Komise dosud uplatňované nařízení.<sup>276</sup>

### 3.27 Kodifikace a transformace směrnice a rozhodnutí zároveň: nemoci zvířat

Příkladem kodifikace, jež nahradila zároveň několik směrnic a normativních rozhodnutí, je nařízení o nálezích zvířat a jejich potlačování.<sup>277</sup> Vzácné označení ve zkráceném názvu v některých jazycích za zákon ještě bude předmětem úvah.

Kodifikace s pětiletým odkladem účinnosti mění národní veterinární práva. Dosavadní směrnice žádaly provedení vnitrostátními zákony a podzákonými

<sup>271</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1149 ze dne 20. 6. 2019, kterým se zřizuje Evropský orgán pro pracovní záležitosti, mění nařízení (ES) č. 883/2004, (EU) č. 492/2011 a (EU) 2016/589 a zrušuje rozhodnutí (EU) 2016/344, Úř. věst. L 186, 11. 7. 2019, s. 21–56.

<sup>272</sup> Rozhodnutí 87/327/EHS ze dne 15. 6. 1987, kterým se přijímá akční program Evropského společenství pro mobilitu vysokoškolských studentů (Erasmus), Úř. věst. L 166, 25. 6. 1987, s. 20–24, prodloužené rozhodnutím 89/663/EHS do roku 1994.

<sup>273</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/817 ze dne 20. 5. 2021, kterým se zavádí program Erasmus+: program Unie pro vzdělávání a odbornou přípravu, pro mládež a pro sport a zrušuje nařízení (EU) č. 1288/2013. Úř. věst. L 189, 28. 5. 2021, s. 1–33, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1288/2013 ze dne 11. 12. 2013, kterým se zavádí program „Erasmus+“: program Unie pro vzdělávání, odbornou přípravu, mládež a sport a zrušují rozhodnutí č. 1719/2006/ES, č. 1720/2006/ES a č. 1298/2008/ES, Úř. věst. L 347, 20. 12. 2013, s. 50–73.

<sup>274</sup> Rozhodnutí Rady (EU) 2010/252/EU ze dne 26. 4. 2010, kterým se doplňuje Schengenský hraniční kodex, pokud jde o ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie, Úř. věst. L 111, 4. 5. 2010, s. 20–26.

<sup>275</sup> Rozsudek C-355/10, Evropský parlament v. Rada ze dne 5. 9. 2012, ECLI:EU:C:2012:516.

<sup>276</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 656/2014 ze dne 15. 5. 2014, kterým se stanoví pravidla pro ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie. Úř. věst. L 189, 27. 6. 2014, s. 93–107.

<sup>277</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/429 ze dne 9. 3. 2016 o nálezích zvířat a o změně a zrušení některých aktů v oblasti zdraví zvířat („právní rámec pro zdraví zvířat“).

předpisy a rozhodnutí mohla předpokládat další takové předpisy. Nynější standard je unifikovaný. To může být složité, neboť veterinární medicína představuje širší okruh činností. Nákazy se řeší též vybíjením stád a hejn.

### 3.28 Volba nařízení v jádru kompetencí: základy potravinářského práva

Použití nařízení při správě záležitostí, které doposud Evropská společnost či Evropská unie neupravovaly vůbec, pochopitelně nepředstavují přeměnu směrnic či normativních rozhodnutí. Přesto je užitečné je zmínit. Mohou totiž rovněž dokladovat upřednostnění nařízení.

Příkladem takového nařízení bylo v roce 2002 zakotvení základů práva potravin a krmiv,<sup>278</sup> které zrušilo pouze tři rozhodnutí zakládající příslušné komunitární výbory, zatímco jiné akty ES nenahradilo.

Volbu tohoto nástroje zevrubně promýšlela Franciska Rösch ve své deset let později zpracované disertaci-monografii.<sup>279</sup> Přitom vysvětlila, proč podle ní byla na místě kombinace nařízení a směrnice. Dodejme zde, že se jedná o základy potravinového a krmivového práva a založení Evropského úřadu pro bezpečnost potravin jako unijní agentury. Jako takové představuje *lex generalis* vůči nařízením přiblíženým či zmíněným v předchozích odstavcích. Na každý pád je po dalších deseti letech patrné, že její odtažitost vůči nařízením Evropská unie rozhodně nesdílela.

### 3.29 Nařízení vyrůstající ze směrnice: evropský prostor zdravotních dat

Příkladem předpisu, jenž může vyrůst na ustanovení směrnice vítající dobrovolné propojení,<sup>280</sup> je již rok Evropským parlamentem a Radou projednávaný návrh nařízení slibující Evropský prostor pro zdravotní data (*European Health*

<sup>278</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. 1. 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, Úř. věst. L 31, 1. 2. 2002, s. 1–24.

<sup>279</sup> RÖSCH, F. *Zur Rechtsformenwahl des europäischen Gesetzgebers im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Von der Richtlinie zur Verordnung. Exemplifiziert anhand des Lebensmittelrechts und des Pflanzenschutzmittelrechts.* Duncker & Humblot GmbH, 2013.

<sup>280</sup> Čl. 14 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/24/EU ze dne 9. 3. 2011 o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči, Úř. věst. L 88, 4. 4. 2011, s. 45–65.

*Data Space*, EHDS).<sup>281</sup> Usnadnit má výměnu dokumentace v přeshraniční zdravotní péči (*primary use*). Přitom se mají též uvolnit datové rešerše (*secondary use*).

Lze předpokládat dlouhé vyjednávání návrhu. Záměr se pohybuje na hraně kompetencí EU. Členské státy přitom již vesměs zdravotnickou dokumentaci do značné míry elektronizovaly. Přesto je přizpůsobení náročné. Zatím vesměs neexistují strukturované patientské souhrny. Jejich sestavení by se nemělo považovat za snadné.

Debaty během prvního roku projednávání se však zaměřují na ochranu pacientů ohledně primárního a sekundárního užití jejich dat. Právě zde se projevuje ono ústavní vnímání GDPR. Zjevně se nepředpokládá, že by nařízení přinášelo zvláštní úpravu, jež by vůči němu byla *lex specialis*.

Vytváření EHDS jako jednoho ze zamýšlených datových prostorů v rámci digitální strategie EU připomíná desítku nařízení a jejich návrhů digitálního jednotného trhu (*digital single market*). Komise je navrhla během posledních let, některé již schválil Evropský parlament a Rada, další se projednávají. Označování těchto nařízení v jejich krátkých názvech za akty bude ještě východiskem našich úvah o vhodných slovech.

### 3.30 Zaměření se na nařízení – legislativní akty

Dosavadní zkoumání se omezovalo na nařízení, jež přijímají na návrh Komise Evropský parlament a Rada v řádné legislativní proceduře. Posléze zahrnulo některá nařízení, která přijala Rada ve zvláštních procedurách, pokud byl jejich právně-politický význam srovnatelný.

Stranou tak zůstávají nařízení Komise označená opatrně za terciární právo. Důvodem je skutečnost, že delegovaná tato nařízení mění. Rekodifikace tak znamená jejich „reset“. Též implementační (prováděcí) nařízení vydává po rekodifikaci základního legislativního nařízení Komise znovu.

Nečiní se tak však vždy. Vysvětlením může být odlišná koncepce nové úpravy. Pro nás významné jsou případy, kdy standardy dosud stanovené prováděcím

<sup>281</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropském prostoru pro zdravotní data, COM/2022/197 final ze dne 3. 5. 2022.

předpisem nově stanoví nařízení – legislativní akt.<sup>282</sup> Dá se tím vysvětlit část růstu těchto nařízení ve srovnání se svými předchůdci.

### 3.31 Počet přeměn

Ohledně počítání předpisů již zazněly pochyby, byť nakonec se základní čísla uvedla. Zde tomu tak není. Bylo by užitečné zjistit počet případů. Přeměn směrnic na nařízení je několik desítek. Vedle toho je tučet přeměn rozhodnutí na nařízení. Ukazuje se, že je to jev rozsáhlejší a starší, než se původně jevílo. V zákoutích práva ES/EU jen ojedinele zkoumaných akademiky začal již před založením Evropské unie. Některá odvětví práva EU si v tomto ohledu zaslouží ještě další zkoumání.

Stejně bychom ale nesvedli vyčíslit počet nahrazení přesně. Jak ukazují předchozí odstavce, jsou zde různé smíšené a hraniční případy. Není to přitom jenom postupné slučování, ale také vytváření smíšených právních úprav. Uvedla se nakonec též nařízení, kterým celá směrnice nepředcházela, pouze její část.

Bez ohledu na obtížnou spočítatelnost jsou však změny zřetelné. Nyní nařízení upravují nejvíce záležitosti v dějinách Evropských společenství a Evropské unie. Další nařízení Komise Evropskému parlamentu a Radě navrhuje. Lze předpokládat, že většina se dříve či později přijme. Poměry se tak dále vychýlí ve prospěch tohoto nástroje.

<sup>282</sup> Např. Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2019/1765 ze dne 22. 10. 2019, kterým se stanoví pravidla pro zřízení, řízení a fungování sítě vnitrostátních orgánů odpovědných za elektronické zdravotnictví a zrušuje prováděcí rozhodnutí 2011/890/EU, Úř. věst. L 270, 24. 10. 2019, s. 83–93, ztratí smysl, až se přijme nařízení EHDS.

## 4 PROSTOR PRO VOLBU NÁSTROJE A UVÁDĚNÉ DŮVODY

### 4.1 Retrospektivní pohled

Představená a zmíněná nařízení Evropský parlament a Rada či Rada samotná přijaly a Komise navrhla na základě jim svěřených kompetencí. Totéž platilo pro jimi nahrazené směrnice a normativní rozhodnutí. Na místě je tak zkoumání těchto legislativních kompetencí, zda upravují volbu nástroje a když ano, tak jak.

Naše pozornost se zaměřuje na legislativu Evropské unie vytvořenou po roce 2000. Nejstarší zde zmiňované předpisy však pocházejí z dob Evropského hospodářského společenství. Byly tedy přijaty podle různých verzí zřizovacích smluv. Zjistíme to snadno již v názvech předpisů. Směrnice a nařízení dříve přijímala na návrh Komise pouze Rada. Evropský parlament se nezmiňuje, neboť pouze podával stanovisko či nehrál roli žádnou. Neproměňovaly se však jen legislativní procedury, nýbrž rovněž kompetenční klausule. Rovněž ty se zjistí snadno, neboť se zmiňují na začátku každého předpisu.

### 4.2 Katalogy kompetencí

Mezi úvodními články Smlouvy o fungování Evropské unie jsou katalogy kompetencí.<sup>283</sup> Rozlišují se kompetence výlučné,<sup>284</sup> sdílené,<sup>285</sup>

<sup>283</sup> Čl. 3–6 SFEU.

<sup>284</sup> Čl. 3: „1. Unie má výlučnou pravomoc v těchto oblastech: a) celní unie; b) stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu; c) měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro; d) zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky; e) společná obchodní politika. 2. Ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je její uzavření stanoveno legislativním aktem Unie nebo je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.“

<sup>285</sup> Čl. 4: „1. Unie sdílí pravomoc s členskými státy, pokud jí Smlouvy svěřují pravomoc, která se netýká oblastí uvedených v člancích 3 a 6. 2. Sdílená pravomoc Unie a členských států se uplatňuje v těchto hlavních oblastech: a) vnitřní trh; b) sociální politika, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě; c) hospodářská, sociální a územní soudržnost; d) zemědělství a rybolov, vyjma zachování biologických mořských zdrojů; e) životní prostředí; f) ochrana spotřebitele; g) doprava; h) transevropské sítě; i) prostor svobody, bezpečnosti a práva; k) společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě. 3. Unie má pravomoc vyvíjet činnost v oblasti výzkumu, technologického rozvoje a vesmíru, zejména vymezenou a provádět programy, avšak výkon této pravomoci nesmí členskými státy bránit ve výkonu jejich pravomocí. 4. Unie má pravomoc vyvíjet činnost a provádět společnou politiku v oblasti rozvojové spolupráce a humanitární pomoci, avšak výkon této pravomoci nesmí členskými státy bránit ve výkonu jejich pravomocí.“



koordinacní<sup>286</sup> a podpůrné.<sup>287</sup> Ještě předtím se určují zásady jejich užití.<sup>288</sup> Potud se zřizovací smlouvy podobají ústavám leckterých federací.<sup>289</sup>

Přesto v této záležitosti Lisabonská smlouva poměry zásadně nezměnila. Nadále platí, že Evropská unie má jednotlivě určené kompetence. Tuto zásadu připomíná článek zakládající subsidiaritu a proporcionalitu jako zásady působení Evropské unie, nepřehledně zařazený ve Smlouvě o Evropské unii jako oné „více ústavní“ ze dvou neoddělitelných zřizovacích smluv.<sup>290</sup>

<sup>286</sup> Čl. 5: „1. Členské státy koordinují své hospodářské politiky v rámci Unie. Za tímto účelem přijme Rada opatření, zejména blavní směry těchto politik. Zvláštní ustanovení se vztahují na ty členské státy, jejichž měnou je euro. 2. Unie přijímá opatření ke koordinaci politik zaměstnanosti členských států, zejména vymežování směrů těchto politik. 3. Unie může dávat podněty pro zajištění koordinace sociálních politik členských států.“

<sup>287</sup> Čl. 6: „Unie má pravomoc provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států. Oblasti těchto činností na evropské úrovni jsou: a) ochrana a zlepšování lidského zdraví; b) průmysl; c) kultura; d) cestovní ruch; e) všeobecné vzdělávání, odborné vzdělávání, mládež a sport; f) civilní ochrana; g) správní spolupráce.“

<sup>288</sup> Čl. 2 SFEU: „1. Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii vylučnou pravomoc, může pouze Unie vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Unii zmocněny nebo provádějí-li akty Unie. 2. Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat. 3. Členské státy koordinují své hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti v souladu s úpravou uvedenou v této smlouvě, ke jejímuž stanovení má pravomoc Unie. 4. Unie má v souladu s ustanoveními SEU pravomoc vymezovat a provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku včetně postupného vymezení společné obranné politiky. 5. V některých oblastech a za podmínek stanovených Smlouvami má Unie pravomoc provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států, aniž by přitom v těchto oblastech nabražovala jejich pravomoc. Právně závazné akty Unie přijaté na základě ustanovení Smluv, která se týkají těchto oblastí, nesmějí harmonizovat právní předpisy členských států. 6. Rozsah a způsob výkonu pravomocí Unie určují ustanovení Smluv týkající se jednotlivých oblastí.“

<sup>289</sup> Čl. 73–74 Grundgesetz (Německo) stanoví výlučnou a konkurenční kompetenci spolku.

<sup>290</sup> Článek 5 (bývalý článek 5 SES): „1. Vymezení pravomocí Unie se řídí zásadou svěřeni pravomocí. Výkon těchto pravomocí se řídí zásadami subsidiarity a proporcionality. 2. Podle zásady svěřeni pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomocí, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náleží členským státům. 3. Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie. Orgány Unie uplatňují zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Vnitrostátní parlamenty dbají na dodržování zásady subsidiarity v souladu s postupem uvedeným v tomto protokolu. 4. Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv. Orgány Unie uplatňují zásadu proporcionality v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality.“

Zmíněné katalogy kompetencí představují toliko pomůcku pro jejich uchození. Na ně jednotlivá nařízení, směrnice a rozhodnutí stále neodkazují.

V tomto ohledu by konečkonců obrat neznamenal ani Smlouva o Ústavě pro Evropu. Její první „ústavní“ část obsahovala příslušné katalogy,<sup>291</sup> nicméně konkrétní kompetence stanovovala třetí „smluvní“ část.<sup>292</sup>

### 4.3 Kompetenční klausule

Kompetenční klausule zůstávají rozptýlené v ustanoveních stanovících jednotlivé základní hospodářské svobody stejně jako doprovodné hospodářské a další politiky. V některých případech jsou to samostatné články, v dalších jen věty.

Především zaslouží připomenout čl. 114 SFEU jako obecná kompetenční klausule pro harmonizaci a unifikaci standardů potřebných pro fungování vnitřního trhu. Tato klausule prodělala vývoj, jenž odráží prohlubování integrace vyjádřené změnou označení trhu ze společného na vnitřní.<sup>293</sup>

Podle této klausule se však přijímají předpisy jen tehdy, když nejsou stanovené zvláštní legislativní kompetence v příslušných ustanoveních základních svobod či hospodářských a doprovodných politik. Takových klausulí je dobrá desítky. Zde si připomeňme nejen je, nýbrž hlavně klíčové směrnice a nařízení na jejich základě přijaté. Evropská unie dle nich upravuje mimo jiné volný pohyb občanů EU a jeho omezení,<sup>294</sup> společnou zemědělskou politiku EU,<sup>295</sup> volný pohyb pracovníků,<sup>296</sup> koordinaci sociálního zabezpečení migrantů,<sup>297</sup>

<sup>291</sup> I-13 až I-17 SÚE.

<sup>292</sup> Např. III-141 SÚE předpokládal, že evropský rámcový zákon sblíží požadavky na kvalifikace pracovníků. Tehdejší požadavek směrnice tedy zůstal zachován. Stejně ji předepisuje čl. 53 SFEU.

<sup>293</sup> Podrobněji k čl. 114 SNELL, J. The Law and Policy of Harmonisation in Europe's Internal Market. In: MALETIC, I. (ed.). *Yearbook of European Law*. 2013, roč. 32, č. 1, s. 518–520. DOI: <https://doi.org/10.1093/yel/ye011>

<sup>294</sup> Čl. 21(2) SFEU – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, uvedená v kapitole 2.

<sup>295</sup> Čl. 43(2) SFEU.

<sup>296</sup> Čl. 46 SFEU a na jeho základě Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. 4. 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie, Úř. věst. L 141, 27. 5. 2011, s. 1–12.

<sup>297</sup> Čl. 48 SFEU a na jeho základě Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. 4. 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení Úř. věst. L 166, 30. 4. 2004, s. 1–123.

svobodu usazování včetně kvalifikací a korporačního práva,<sup>298</sup> dopravní politiky<sup>299</sup> či ochrany hospodářské soutěže Komisi,<sup>300</sup> Zvláštní kompetence dle čl. 115 SFEU pak představuje výjimku pro úpravu záležitostí jinak neuvedených. Vedle toho se však čl. 352 SFEU zakotvuje ještě záchranná kompetence k přijímání opatření považovaných za nezbytná pro fungování vnitřního trhu. Na tomto místě lze odkázat na komentáře zřizovacích smluv stejně jako na články, příspěvky a monografie.<sup>301</sup> Ocenit lze pak ty, které uvádějí konkrétní legislativu. Podstatné je totiž skutečné využití kompetenčních klausulí.

#### 4.4 Vymezení nástrojů

Generální ani speciální kompetenční klauzule většinou neupřesňuje nástroje. Výjimku nyní představuje třeba zmocnění ke sblížení práva ochrany nezaستوپených občanů<sup>302</sup> či svobodu usazování, omezení kvůli veřejnému pořádku, uznávání kvalifikací,<sup>303</sup> trestní právo<sup>304</sup> či nepřímé daně. To by nás nemělo s ohledem na legislativní praxi překvapit. Nepoužívají se jen nařízení a směrnice, nýbrž také, jak se ukázalo, rozhodnutí.

Taková rozhodnutí se přitom výslovně předepisují jen ojediněle, například pro stanovení vlastních zdrojů EU.<sup>305</sup> Upřesnění výpočtu a hrazení odvodu

<sup>298</sup> Čl. 53 SFEU a na jeho základě jeho předchůdce mimo jiné Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. 9. 2005 o uznávání odborných kvalifikací, Úř. věst. L 255, 30. 9. 2005, s. 22–142.

<sup>299</sup> Čl. 91 SFEU, viz též kapitola.

<sup>300</sup> Čl. 103 SFEU a Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. 12. 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy, Úř. věst. L 1, 4. 1. 2003, s. 1–25, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 08, svazek 002, s. 205–229, a čl. 108 SFEU – Nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. 7. 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (kodifikované znění nařízení).

<sup>301</sup> Z nejpodrobnějších rozborů střetu kompetenčních klausulí ve světle soudních sporů ENGEL, A. *The Choice of Legal Basis for Acts of the European Union*. Cham: Springer, 2018.

<sup>302</sup> Čl. 23: „Rada může zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem přijímat směrnice“, na kterém se zakládá Směrnice Rady (EU) 2015/637 ze dne 20. 4. 2015 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích a o zrušení rozhodnutí 95/553/ES Úř. věst. L 106, 24. 4. 2015, s. 1–13.

<sup>303</sup> Čl. 50, 52, 53, 59 SFEU.

<sup>304</sup> Čl. 82(2) SFEU.

<sup>305</sup> Čl. 311 SFEU: „Rada přijme zvláštním legislativním postupem jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem rozhodnutí, kterým se stanoví ustanovení týkající se vlastních zdrojů Unie, jímž je již uvedené Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053.“

podle hrubého národního důchodu a ze sblížené daně z přidané hodnoty už se přitom stanoví nařízením<sup>306</sup> a stejným nástrojem se mají zařadit též výnosy z emisních povolenek, karbonová cla a další environmentální dávky.<sup>307</sup>

Zmínit stojí v této souvislosti obecné termíny, na mnoha místech zřizovací smlouvy se zmiňují opatření, lepším výrazem se jeví být předpisy.<sup>308</sup>

Při pátrání, proč se určitá právní úprava přijala jako nařízení, směrnice či rozhodnutí, je třeba nejdříve zkoumat, jaké možnosti měla Evropské společenství / Evropská unie při přijetí aktu. Zkoumání příslušných verzí zřizovacích smluv je tak nezbytné pro určení, zda použitý nástroj byl jedinou možností. Nejedná se přitom jen o zmíněné nástroje druhého a třetího pilíře. V některých případech se vskutku dříve připouštěly pouze směrnice.<sup>309</sup>

#### 4.5 Subsidiarita a proporcionalita

Stesky a výtky, že Evropská společenství svou legislativou upravuje příliš mnoho záležitostí, zaznívají již řadu desetiletí. Lékem se měla stát subsidiarita a proporcionalita jako zásady působení nadnárodní struktury.<sup>310</sup> Maastrichtská smlouva ji zakotvila jako čl. 5 SES. Amsterdamská smlouva připojila dokonce

<sup>306</sup> Nařízení Rady (EU, Euratom) č. 609/2014 ze dne 26. 5. 2014 o metodách a postupu pro poskytování tradičních vlastních zdrojů a vlastních zdrojů z DPH a HND a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků (přepracované znění), Úř. věst. L 168, 7. 6. 2014, s. 39–52.

<sup>307</sup> Návrh Nařízení rady o metodách a postupu pro poskytování vlastních zdrojů ze systému obchodování s emisemi, mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích a přerozdělených zisků a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků, COM/2022/101 final ze dne 14. 3. 2022.

<sup>308</sup> SEU a SFEU obsahují přes tři stovky zmínek „opatření“, zatímco zmínky předpisu či předpisů je stovka. Nelze v této souvislosti probírat soudržnost používání obou výrazů. Slovo „opatření“ má v textu SEU a SFEU viditelně několikery význam. Zároveň je pravda, že slovo „předpis“ se zhusta uvádí jako pramen práva členských států. Překladaři zřizovacích smluv do češtiny přitom nelze nic vytýkat, anglické znění zmiňuje *measures*, německé *Maßnahmen*.

<sup>309</sup> Směrnice Rady 85/577/EHS ze dne 20. 12. 1985 o ochraně spotřebitele v případě smluv uzavřených mimo obchodní prostory, Úř. věst. L 372, s. 31–33; Zvláštní vydání v češtině 15/01, s. 262–264, jak její horizontální přímý účinek nepřipustil Soudní dvůr v učebnicovém rozsudku ze dne 14. 7. 1994, *Faccini Dori proti Recreb*, C91/92, EU:C:1994:292, bod 26.

<sup>310</sup> Z literatury např. GRANAT, K. *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order. The Role of national parliaments in the early warning system*. Hart, 2018.

Protokol o užívání zásad subsidiarity a proporcionality<sup>311</sup> mající za cíl tyto zásady ozřejmit. Lisabonská smlouva jej pak upravila.<sup>312</sup>

Subsidiarita a proporcionalita jsou požadavky kladené hlavně na legislativní proces. Nástroje jsou jejich prosazování politické. Parlamenty členských států mohou „z „žlutou kartu“ a „oranžovou kartu“.“<sup>313</sup>

Soudní dvůr je dílem ochotný hodnotit přiměřenost unijní legislativy. Ostatně přiměřenost národních opatření přímo či zastřeně hodnotí, když rozhoduje o žalobách Komise proti členským státům a když odpovídá otázky soudů členských států. Dovede být přítom na členské státy přísný, neboť nadužívání a zneužívání ohrožuje integraci. Vůči Evropské unii je naopak vstřícný. Naopak se zdráhá posuzovat dodržení subsidiarity.<sup>314</sup>

## 4.6 Zásady volby nástroje

Východiskem pro rozvahy volby nástroje je snadno přehlédnutelný nečíslovaný první odstavec čl. 296 SFEU: „*Neuvádějí-li Smlouvy druh aktu, který má být přijat, zvolí jej orgány pro jednotlivé případy v souladu s platnými postupy a se zásadou proporcionality.*“ Toto ustanovení představující „Lisabonské“ zachování znění Smlouvy o Ústavě pro Evropu<sup>315</sup> je vlastně propojením ustanovení zakládajících právní nástroje a legislativní procedury s dále uváděnými ustanoveními. Ustanovení lze považovat za připomínku, řešení by bylo stejné bez něj. Nepřekvapí tak, že se mu komentáře věnují letmo.

Formulace subsidiarity a proporcionality v samotném čl. 5 SEU se volbě nástroje nevěnuje. Též takto vymezenou zásadu lze vykládat ohledně této volby. Na jedné straně se by se daly odvažovat výhody a úskalí směrnic, na druhé straně výhody a úskalí nařízení.

<sup>311</sup> Protokol (č. 30) o používání zásad subsidiarity a proporcionality (1997), v českém znění pochopitelně teprve po zveřejnění znění smluv po vstupu v roce 2004, viz Konsolidovaná znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství, Úř. věst. C 321E, 29. 12. 2006.

<sup>312</sup> Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality, viz Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii, Úř. věst. C 202, 7. 6. 2016, s. 206–209.

<sup>313</sup> Čl. 7 odst. 2 a 3 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality (výše). Dle informací Komise byla „žlutá karta“ použita zatím třikrát, přičemž jednou Komise návrh stáhla, jeden prosadila v řádné legislativní proceduře, jeden v rámci posílené spolupráce.

<sup>314</sup> Ze současné literatury SHAW, K. *The Court of Justice of the European Union: Subsidiarity and Proportionality*. Leiden: BrillNijhoff, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1163/9789004344426>

<sup>315</sup> Čl. 1-38(1) SUE: „*Neuvádějí-li Ústava druh aktu, který má být přijat, zvolí jej orgány pro jednotlivé případy v souladu s platnými postupy a se zásadou proporcionality uvedenou v článku 1-11.*“

Ve své původní „Amsterdamské“ podobě Protokol však výslovně upřednostňoval směrnice před nařízeními. Ocitujme české znění: „... *Společenství přijímá právní předpisy pouze v nezbytné míře. Za jinak stejných podmínek by se směrnicím měla dávat přednost před nařízeními a rámcovým směrnicím před podrobnými opatřeními...*“<sup>316</sup>

Lisabonská smlouva toto upřednostnění směrnic před nařízeními totiž vypustila. Sluší se nicméně uvést mínění, že důvody pro upřednostnění směrnic před nařízeními nadále ze zásad subsidiarity a proporcionality vyplývají, uvědomíme-li si přitom jejich zde již připomenuté a dále ještě rozvedené vlastnosti. Směrnice totiž představují menší zásah do právních řádů členských států<sup>317</sup> Podle těchto názorů je ve všech případech třeba zvažovat potřebnost zásahu a jeho skutečné dopady.

Změnu přístupu členských států jako „otců zakladatelů“ však přehlédnout nelze. Jestliže před Lisabonskou smlouvou musely v případech, kdy kompetenční ustanovení umožňovala oba nástroje, být zřetelné důvody pro volbu nařízení namísto směrnice, tak po Lisabonu to již není nutné.

Unijní tvůrce sekundárního práva tak získal širší prostor pro uvážení. To samozřejmě nemění nic na možnosti Evropského parlamentu a Rady výběr Komise pro nařízení zavrhnout a domáhat se směrnice. Jak však bylo uvedené, nezjistili jsme, že by si takto v některém případě členské státy jednající v Radě skutečně počínaly.

## 4.7 Odůvodňování volby nástroje

Potřeba odůvodnění by zajisté byla též bez zakotvení subsidiarity a proporcionality jako zásad legislativy Evropské unie ve sdílených kompetencích. Zřizovací smlouva totiž žádá odůvodnění každého aktu.<sup>318</sup>

<sup>316</sup> Výtah ze čl. 6 Protokolu.

<sup>317</sup> WUNDERLICH, N., PICKARTZ, T. Hat die Richtlinie ausgedient? Zur Wahl der Handlungsform nach Art. 296 Abs. 1(6) AEUV. *Europarecht*. 2014, č. 6, s. 659–670. Autoři textu s titulem – řečnickou otázkou „Dosloužila směrnice?“ tvrdí, že sice směrnice se netěší žádnému všeobecnému upřednostnění (kein Per-se-Vorrang der Richtlinie), nicméně míní, že přetrvává důvod pro jejich obvyklou preferenci (Regel-Vorrang...).

<sup>318</sup> Čl. 296 nečíslovaný odst. 2 SFEU: „Právní akty musí obsahovat odůvodnění a odkazovat na návrh, podněty, doporučení, žádosti nebo stanoviska požadované smlouvami“.

Během posledních desetiletí se Komise opakovaně vyjadřovala ohledně legislativní politiky. Věnují se jí programy Komise při svém ustanovení do funkce, když žádá vyslovení důvěry ze strany Evropského parlamentu. Mimo tato očekávatelná vyhlášení lze uvést iniciativy, kterými se Komise snaží reagovat na kritiku unijní legislativní praxe. Těmto iniciativám se ještě budeme věnovat. Už teď lze však uvést, že se volbě nástroje věnují málo.

#### 4.8 Připomenutí v zabudovaných odůvodněních

Nařízení, směrnice a normativní rozhodnutí obsahují zabudovaná odůvodnění. Toto odůvodnění předchází vlastní normativní text, který se člení do článků. Postupně se zvětšující odůvodnění si vyžádalo členění na číslované recitály. Tento styl si určily instituce Evropské unie. Stanoví je „Pravidla pro jednotnou úpravu dokumentů“ (Institutional Single Guide).<sup>319</sup> Základem je však zmíněný požadavek zřizovací smlouvy.

Zabudované odůvodnění nakonec představuje alespoň formálně konsensus Komise, Evropského parlamentu a Rady. V této souvislosti by bylo cenné zkoumat, jak často, jak výrazně a jak vhodně Evropský parlament a Rada znění recitálů odůvodnění předpisů navržená Komisí mění. Podstatné změny normativních ustanovení se v nich totiž odrazit musejí. Odůvodnění by se bez takových změn mohlo rozcházet.

V recitálech pouze některých zmiňovaných nařízení ovšem nalézáme zmínku volby nařízení namísto směrnice či rozhodnutí. Mezi „top ten“ nařízeními nahradivšími směrnice nacházíme vysvětlení v GDPR,<sup>320</sup> MAR<sup>321</sup>

<sup>319</sup> Bod 2.2.2, s. 35 ISG.

<sup>320</sup> „(9) Ačkoliv cíle a zásady směrnice 95/46/ES nadále platí, nezabránilo to roztržičnosti v provádění ochrany údajů v celé Unii, právní nejistotě ani rozšířenému pocitu veřejnosti, že v souvislosti s ochranou fyzických osob existují značná rizika, zejména pokud jde o činnosti prováděné online. Rozdíly v úrovni ochrany práv a svobod fyzických osob, zejména práva na ochranu osobních údajů, v souvislosti se zpracováním osobních údajů v členských státech mohou bránit volnému pohybu osobních údajů v rámci Unie. Tyto rozdíly proto mohou být překážkou pro výkon hospodářských činností na úrovni Unie, mohou narušovat hospodářskou soutěž a bránit orgánům veřejné moci ve výkonu povinností, které jim ukládají právní předpisy Unie. Tato rozdílná úroveň ochrany je způsobena rozdíly v provádění a uplatňování směrnice 95/46/ES.“

<sup>321</sup> „(3) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES doplnila a aktualizovala právní rámec Unie na ochranu integrity trhu. Nicméně vzhledem k tomu, že od vstupu uvedené směrnice v platnost došlo k vývoji v oblasti legislativy, trhu a technologií, který vedl k významným proměnám podoby finančních trhů, by tato směrnice měla být nyní nabrážena. Nový legislativní nástroj je také třeba k zajištění jednotných pravidel a přehlednosti klíčových pojmů a jednotných předpisů v souladu se závěry zprávy [...] vypracované skupinou na vysoké úrovni pro finanční dohled v EU, které předsedá Jacques de Larosière...“

či PrR.<sup>322</sup> Recitál REACH<sup>323</sup> pouze zmiňující zrušení stávajících směrnic a jejich nahrazení nařízením má patrně obdobu v dalších zmíněných nařízeních. Důvody změny nástroje se zde však vlastně neuvádějí.

Též recitály dalších nařízeních mlčí. Neměli bychom to Komisi jako návrhovateli ani Evropskému parlamentu a Radě jako schvalovatelům vytýkat. Už tak jsou zabudovaná odůvodnění rozsáhlá a nařízení prodlužují.

## 4.9 Odůvodnění v doprovodných důvodových zprávách

Prohlídka důvodových zpráv doprovázejících nařízení nahradivších směrnic po roce 2000 ukazuje, že změna nástroje se odůvodňovala v odstavcích tvrdících dodržení subsidiarity a proporcionality. V důvodových zprávách návrhů po roce 2010 se již setkáváme s odstavcem označeným vesměs „Volba nástroje“ (*Choice of the instrument*).

Návrhy včetně důvodových zpráv se překládají do všech úředních jazyků EU. Může se tak citovat česká verze. Výjimkou jsou nařízení, která Komise navrhla před vstupem Česka v roce 2004. Zde se uvádějí anglické verze.

Omezíme se na shrnutí argumentace důvodových zpráv doprovázejících návrhy nařízení nahradivších směrnic vybrané do první desítky. Zvážíme ještě odůvodňování celního kodexu. Ohledně rozhodnutí nám vystačí vyzdvížený případ nedávné přeměny a dva případy svébytné.

## 4.10 Jednotlivé příklady argumentace

Návrh GDPR Komise v roce 2012 odůvodňovala přímou použitelností (účinkem) nařízení, což mělo odstranit roztržičnost právních úprav znesnadňujících přeshraniční předávání údajů, které mělo být již běžné. To mělo

<sup>322</sup> „(4) Různorodé přístupy by vedly ke roztržičnosti vnitřního trhu, neboť by se na emitenty, osoby nabízející cenné papíry a na osoby, které žádají o přijetí ke obchodování na regulovaném trhu, vztahovala v různých členských státech různá pravidla a mohlo by se stát, že by prospekty schválené v jednom členském státě nebylo možné použít v jiných členských státech. Při neexistenci harmonizovaného rámce, který by zajišťoval jednotnost zpřístupňování informací a fungování takového pasu v Unii, je proto pravděpodobné, že rozdíly mezi právem členských států by vytvořily překážky, které by bránily hladkému fungování vnitřního trhu s cennými papíry. Aby se tedy zajišťovalo řádné fungování vnitřního trhu a zlepšily podmínky jeho fungování, zejména pokud jde o kapitálové trhy, a aby byla zaručena vysoká úroveň ochrany spotřebitelů a investorů, je vhodné vymezit regulační rámec pro prospekty na úrovni Unie.“

<sup>323</sup> „(128) Toto nařízení nabazuje směrnicí 76/769/EHS, směrnicí Komise 91/155/EHS1, směrnicí Komise 93/67/EHS2, směrnicí Komise 93/105/ES3, směrnicí Komise 2000/21/ES4, nařízením (EHS) č. 793/93 a nařízením Komise (ES) č. 1488/945. Uvedené směrnice a nařízení by proto měly být zrušeny.“



přinést účinnější ochranu základních práv. Příslušná pasáž vysvětlující volbu samotná nevysvětluje slabiny stávající směrnice, tuto harmonizaci vlastně nezmiňuje.<sup>324</sup>

Nynější SWR navržené v roce 2003 Komise už vysvětlovat pochopitelně nemusela, připomněla ovšem na odůvodnění změny na počátku 90. let.<sup>325</sup> Tehdy se mělo nařízení považovat za nezbytné, aby se zajistila souběžné splnění uplatnění nařízení. Těž v nyní projednávaném návrhu Komise ujistí uje čtenáře, že nařízení bylo a zůstává potřebné.<sup>326</sup>

<sup>324</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováváním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (obecné nařízení o ochraně údajů), COM/2012/011 final - 2012/0011 (COD) ze dne 25. 1. 2012, Důvodová zpráva 3. Právní stránka návrhu 3.1 Právní základ „... *Za nejobodnější právní nástroj pro definování rámce pro ochranu osobních údajů v Unii se považuje nařízení. Na základě přímé použitelnosti nařízení podle článku 288 SFEU se omezí právní nejednotnost a zvýší právní jistota tím, že se zavede harmonizovaný soubor základních pravidel, zlepší ochrana základních práv jednotlivců a přispěje k fungování vnitřního trhu.*“

<sup>325</sup> V roce 2003 ještě návrh a tedy ani důvodová zpráva neměly českou verzi. Do češtiny se patrně překládalo teprve výsledné nařízení, neboť návrh nebyl doplněn ani dodatečně. Proto uvádíme anglické znění, byť není jisté, zda bylo skutečně výchozím: „*In 1990, following international developments in the context of the Basel Convention and the OECD, the Commission put forward the proposal [4] for the current Waste Shipment Regulation (EEC) No 259/93 of 1 February 1993. A Regulation rather than a Directive was deemed necessary in order to ensure simultaneous and harmonised application in all the Member States. Transposition and implementation of the 1984 and 1986 Directives were thus considerably delayed or not carried out at all in some Member States.*“

<sup>326</sup> Volba nástroje: „*V roce 1984 byla přijata směrnice Rady 84/631/EHS [...], kterou byla zavedena celoníjní opatření pro dozor nad přepravou odpadů a její kontrolu. Směrnice se vztahovala na přepravu nebezpečných odpadů. Pro dotčené země vyžadovala předchozí informovaný souhlas, což jim umožnilo vznést námítku proti konkrétní přepravě. Směrnice 84/631/EHS byla změněna směrnicí Rady 86/279/EHS [...], která zavedla dodatečná ustanovení s cílem zlepšit sledování vývozu odpadů ze Společenství. V návaznosti na mezinárodní vývoj v souvislosti s Basilejskou úmluvou a OECD bylo v roce 1993 přijato první nařízení o přepravě odpadů (nařízení Rady (EHS) č. 259/93, kterým se zrušuje směrnice 84/631/EHS). Je důležité poznamenat, že v té době bylo spíš než směrnice za nezbytné považováno nařízení, aby se zajistilo souběžné a harmonizované uplatňování v všech členských státech. Volba nařízení je i nadále opodstatněná, neboť stanoví přímé požadavky pro všechny provozovatele, a zajistí tak potřebnou právní jistotu a možnost prosazování plně integrovaného trhu v EU. Nařízení také zajišťuje, aby povinnosti byly plněny ve stejné době a stejným způsobem ve všech 27 členských státech.*“

Volbu nástroje návrhu FHR Komise v roce 2000 odůvodňovala<sup>327</sup> odkazem na tzv. Zelenou knihu potravinového práva. Vedle již zmíněné stejnosti úpravy se vyzdvihuje rychlost změn standardů stanovených nařízením, přičemž se nijak neuvádí těžkopádností směrnic vyžadující vnitrostátní provedení. Tento odkaz ještě budeme sledovat.

Volbu nástroje týkající se návrhu REACH Komise v roce 2003 odůvodňovala<sup>328</sup> jednotností přímé úpravy, která měla nahradit řadu stávajících směrnic, respektive jejich nepřehledné provedení ve členských státech. Připomíná se přitom tehdy připravované rozšíření Evropské unie o další členské státy, což mělo vhodnost jednotné úpravy podtrhnout.

Podrobné vysvětlení doprovázelo návrh MAR. Komise v roce 2011 vyzdvihovala,<sup>329</sup> že dokonce drobné rozdíly mezi národními úpravami mohou vést obchodníky ku nežádoucímu vyhledávání (*arbitrage*) členského státu ve snaze vyhnout se postihům za zneužití tržní síly.

<sup>327</sup> Viz Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the hygiene of foodstuffs /\* COM/2000/0438 final - COD 2000/0178, Úř.věst. C 365E, 19. 12. 2000, s. 43–57, Explanatory memorandum, IX. The form of the acts: *“As explained in the Commission’s Green Paper on the general principles of food law in the Union, the Commission believes that Community law in the form of regulations presents a number of advantages, such as the guarantee of a uniform application throughout the single market, a better transparency of Community law and the possibility for rapid updating of Community legislation to take account of technical and scientific developments. It is for these reasons that the present proposals are submitted in the form of Regulations.”*

<sup>328</sup> Rovněž zde není k dispozici česká verze návrhu, takže citujeme anglickou, viz Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (Reach), establishing a European Chemicals Agency (...) {SEC(2003 1171)}, Explanatory Memorandum. Choice of legal instrument: *“The use of a Regulation (that replaces some 40 existing Directives) is justified, as it will lead to the direct application of such legislation throughout the Community. In the area of technical legislation, this is a widely used technique that has already met with the support of Member States in other areas of Community competence [1]. It is all the more justified in the perspective of an enlarged Community that will soon comprise 25 Member States and will certainly benefit from homogenous and directly applicable rules throughout its territory.”*

<sup>329</sup> Postup 2011/0295/COD COM (2011) 651: Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu) ze dne 20. 10. 2011. Důvodová zpráva 3. Právní stránka návrhu 3.1. Právní základ: *„Návrh vychází z článku 114 SFEU jako nejnvhodnějšího základu pro nařízení v této oblasti. Nařízení se považuje za nejnvhodnější právní nástroj pro definování rámce proti zneužívání trhu v Evropské unii. Přímá použitelnost nařízení snižuje složitost předpisů a nabízí větší právní jistotu pro ty, kteří se musí řídit právními předpisy v rámci Unie, zavedením harmonizovaného souboru základních pravidel a přispěním k fungování jednotného trhu. 3.2. Subsidiarita a proporционаlnost [...] Dále, aby se předešlo regulatorní arbitráži, je nezbytný konzistentní přístup, a protože tato otázka je již zahrnuta v acquis stávající směrnice, řešení výše uvedených problémů lze nejlépe dosáhnout pomocí společného úsilí. V této souvislosti se opatření Unie jeví jako vhodné z hlediska zásady subsidiarity.“*

Vysvětlení volby nástroje eIDAS patří mezi ta nejpropracovanější.<sup>330</sup>

<sup>330</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o elektronické identifikaci a důvěryhodných službách pro elektronické transakce na vnitřním trhu (COM/2012/0238 final - 2012/0146 (COD) ze dne 4. 6. 2012, 3. Právní stránka návrhu, 3.1 Právní základ. „Tento návrh je založen na článku 114 SFEU, který se týká přijímání pravidel k odstranění stávajících překážek fungování vnitřního trhu. Občané, podniky a správní orgány budou moci využívat vzájemně přeshraniční uznávání a přijímání elektronické identifikace, autentizace, podpisů a ostatních důvěryhodných služeb, jsou-li tyto zapotřebí pro přístup a provedení elektronických postupů nebo transakcí. (...) Za nejnepohodnější právní nástroj se proto považuje nařízení. Přímá použitelnost nařízení podle článku 288 SFEU odstraní právní nejednotnost a zajistí větší právní jistotu zavedením harmonizovaného souboru základních pravidel přispívajících k fungování vnitřního trhu. [...] 3.2 Subsidiarita a proporcionalita Aby bylo opatření na úrovni EU odůvodněné, je třeba dodržet zásadu subsidiarity: a) Nadnárodní charakter problému (ověření potřebnosti) Nadnárodní povaha elektronické identifikace, autentizace, podpisu a souvisejících důvěryhodných služeb vyžaduje opatření na úrovni EU. Samotná domácí (tj. vnitrostátní) opatření by nepostačovala ke splnění cílů a nedosáhla by výsledků stanovených ve strategii Evropa 2020[9]. Zkušenosti naopak ukazují, že vnitrostátní opatření v skutečnosti vytvořila překážky interoperability elektronických podpisů v celé Evropě a že v současnosti mají stejný dopad na elektronickou identifikaci, elektronickou autentizaci a související důvěryhodné služby. Je proto nutné, aby EU vytvořila rámec, který umožňuje zabývat se přeshraniční interoperabilitou a zlepšit koordinaci vnitrostátních systémů dohledu. V navrhovaném nařízení se však nelze elektronickou identifikaci zabývat stejným všeobecným způsobem jako ostatními důvěryhodnými elektronickými službami, jelikož vydávání prostředků pro identifikaci patří k výsadám jednotlivých členských států. Návrh se proto důsledně zaměřuje pouze na přeshraniční aspekty elektronické identifikace. Navrhované nařízení vytvoří rovné podmínky pro podniky poskytující důvěryhodné služby, kdy stávající rozdíly ve vnitrostátních právních předpisech v současnosti často vedou k právní nejistotě a dodatečné zátěži. Právní jistota se významně zvýší prostřednictvím jednoznačných povinností týkajících se přijímání kvalifikovaných důvěryhodných služeb ze strany členských států, což vytvoří dodatečnou pobídku pro podniky, aby působili v zahraničí. Pomocí elektronických prostředků se společnost bude například moci zúčastnit veřejné výzvy k předkládání nabídek zveřejněné správními orgány jiného členského státu, aniž by byl její elektronický podpis automaticky kvůli zvláštním vnitrostátním požadavkům a problémům s interoperabilitou. Obdobně bude moci společnost pomocí elektronických prostředků podepisovat smlouvy s protějškem usazeným v jiném členském státě, aniž by se musela obávat různých právních požadavků vztahujících se na důvěryhodné služby, jako jsou elektronické značky, elektronické dokumenty nebo časová razítka. Oznámení o neplnění bude předáno z jednoho členského státu do druhého, přičemž bude zajištěna jeho právní platnost v obou členských státech. Internetový obchod bude důvěryhodnější, budou-li mít kupující k dispozici prostředky pro ověření, že se skutečně nacházejí na internetových stránkách obchodníka podle svého výběru místo na podvodných internetových stránkách. Vzájemně uznávané prostředky pro elektronickou identifikaci a široce uznávané elektronické podpisy usnadní přeshraniční poskytování četných služeb na vnitřním trhu a podnikům umožní přeshraniční působení, aniž by se při kontaktech s orgány veřejné správy potýkaly s mnoha překážkami. V praxi to bude pro podniky i občany znamenat významné zvýšení efektivity při plnění administrativních formalit. Student bude mít například možnost zapsat se pomocí elektronických prostředků na univerzitu v zahraničí, občan bude moci podat daňové přiznání jinému členskému státu prostřednictvím internetu nebo pacient bude mít přístup ke svým zdravotním údajům na internetu. Neexistují-li takovéto vzájemně uznávané prostředky pro elektronickou identifikaci, nemá lékař přístup k údajům o zdravotním stavu pacienta, které jsou zapotřebí k jeho ošetření, a bude nutné opakovat lékařská a laboratorní vyšetření, která již pacient podstoupil. [...] b) Přidaná hodnota (ověření účinnosti) Výše nastiněných cílů není v současnosti dosaženo prostřednictvím dobrovolné koordinace mezi členskými státy a ani k tomu pravděpodobně nedojde v budoucnu. To vede k zdvojení úsilí, stanovení rozdílných norem, nadnárodní povaze vedlejších účinků vynaložených IKT a administrativní složitosti zavedení takovéto koordinace formou dvoustranných a mnohostranných dohod. [...] Nutnost odstranit tyto problémy, jelikož a) nedostatečná právní jistota kvůli rozdílným vnitrostátním předpisům vyplývajícím z různého vykladu směrnice o elektronickém podpisu a b) nedostatečná interoperabilita systémů pro elektronický podpis, které byly zřízeny na vnitrostátní úrovni, kvůli nejednotnému uplatňování technických norem vyžaduje koordinaci mezi členskými státy EU, kterou lze účinněji zajistit na úrovni EU.“

Jednotnost úpravy znamená překonání její roztržičnosti. Tím se posílí právní jistota při provádění elektronické formy jednání (úkonů). Otevřeně se tvrdí, že dosavadní harmonizace práv pomocí směrnice je nedostatečná, rozdíly právních úprav jednotlivých členských států způsobují právní nejistotu. Právní jistota je potřeba pro důvěryhodnost v elektronickou komunikaci týkající se též významných jednání.

Odůvodnění volby nástroje doprovázející návrh MDR v roce 2012<sup>331</sup> představuje vzácný případ rozvážení mezi navrhovaného nařízení. Jednotný rámec usnadní obchod zdravotnickými prostředky při zachování vysoké míry ochrany pacientů. Zdůrazňuje se však, že uplatnění tohoto nařízení zůstane decentralizované. Členské státy si samy určí notifikovaná místa, tedy instituce zabezpečující ověření shody zdravotnických prostředků s technickými normami. Stejně tak zajistí na základě jejich právem stanovených postihu porušení standardů. Uvádí se, že rozličné provedení směrnic vyvolávalo obtíže.

<sup>331</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o zdravotnických prostředcích (...) COM/2012/0542 final - 2012/0266 (COD) ze dne 26. 9. 2012.10. Pravomoc Unie, subsidiarita a právní forma (...): „Návrh má dvojí právní základ, tj. článek 114 a čl. 168 odst. 4 písm. c) Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Právní základ pro zřízení a fungování vnitřního trhu, na kterém byly přijaty stávající směrnice o zdravotnických prostředcích, byl vstupem Lisabonské smlouvy v platnost doplněn o zvláštní právní základ pro stanovení vysokých standardů kvality a bezpečnosti prostředků pro zdravotnické použití. Regulaci zdravotnických prostředků Unie vykonává sdílené pravomoci podle čl. 4 odst. 2 SFEU. [...] Podle stávajících směrnic o zdravotnických prostředcích mají prostředky opatřené označením CE v zásadě volný pohyb po celé EU. Navrhované revize stávajících směrnic, která zahrne změny zavedené Lisabonskou smlouvou ohledně veřejného zdraví, lze dosáhnout pouze na úrovni Unie. Je to nezbytné, aby se zlepšila úroveň ochrany veřejného zdraví pro všechny evropské pacienty a uživatele a rovněž aby se předešlo tomu, že budou členské státy přijímat odlišné předpisy týkající se jednotlivých výrobků, což by vedlo k další fragmentaci vnitřního trhu. Harmonizovaná pravidla a postupy umožní výrobcům, zejména malým a středním podnikům, které tvoří více než 80 % odvětví, snížit náklady vyplývající z rozdílu mezi vnitrostátními předpisy, a současně zajistí vysokou a stejnou úroveň bezpečnosti v celé Unii. V souladu se zásadami proporcionality a subsidiarity podle článku 5 Smlouvy o EU tento návrh nepřekračuje rámec toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné. [...] Návrh má podobu nařízení. Jde o vhodný právní nástroj, neboť stanoví jasná a podrobná pravidla, která budou použitelná jednotným způsobem a současně v celé Unii. Odlišné provádění směrnic 90/385/EHS a 93/42/EHS v jednotlivých členských státech vedlo k tomu, že existovaly různé úrovně ochrany zdraví a bezpečnosti, a vytvářelo překážky pro vnitřní trh, čemuž může zamezit pouze nařízení. Nabízení vnitrostátních prováděcích opatření má rovněž výrazný zjednodušující efekt, neboť hospodářským subjektům umožní řídit podnik na základě jediného regulačního rámce, a nikoli množství 27 vnitrostátních právních předpisů. [...] Volba nařízení nicméně neznamená, že rozhodovací proces bude centralizovaný. Členské státy si zachovají svoji pravomoc při provádění harmonizovaných pravidel, např. pokud jde o schvalování klinických zkušebek, jmenování označených subjektů, posuzování případů vigilance, řízení dozoru nad trhem a vynucovací opatření (např. sankce).“

Odůvodnění CPR především uvádí tři scénáře regulace, totiž zachování dosa-  
vadní směrnice, zrušení právního rámce a revizi směrnice. Nepřekvapivě  
volí poslední scénář. Subsidiaritu spatřuje v rozdělení úpravy staveb a budov  
členskými státy a stavebnin jako přeshraničně obchodovatelného zboží  
Evropské unii.<sup>332</sup>

Odůvodnění doprovázející v roce 2016 návrh AMVR vysvětluje volbu naří-  
zení neobykle.<sup>333</sup> Bez zmínění stávajících směrnic se uvedlo, že nařízení  
nepotřebuje vnitrostátní provedení. Zároveň se zdůrazňuje vnitřní rozrůz-  
nění standardu homologace automobilů, kde na vrcholu bude legislativní  
akt schválený Evropským parlamentem a Radou, jehož technické parametry  
však může Komise změnit delegovanými akty, zatímco podrobnosti Komise

<sup>332</sup> Návrh nařízení Evropského Parlamentu a Rady, kterým se stanoví harmonizované pod-  
mínky pro uvádění stavebních výrobků na trh {SEK(2008) 1900} {SEK(2008) 1901}  
KOM/2008/0311 konečném znění - COD 2008/0098 z 23. 5. 2008: „... *Po rozsáhlé konzultaci zúčastněných stran a po posouzení dopadů Komise v rámci svého programu zlepšení právní  
úpravy a zjednodušení navrhuje nabrzditi směrnicí Rady 89/106/EHS nařízením se záměrem lépe  
vyomezit cíle právních předpisů Společenství a usnadnit jejich provádění tím, že poskytne zjednodušené  
mechanismy zaměřené zejména na zmírnění administrativní zátěže podniků, a to především malých  
a středních. [...] Možnost 3: revize směrnice (preferovaná možnost) Možnost 3, spočívající v revizi  
právních předpisů Společenství, je preferovanou možností. Představuje ji balíček, který odráží stáva-  
jící potřeby a byl nejlépe obodnocen při posuzování dopadů. Je jedinou možností, která zcela odpovídá  
problémům vyžadujícím podniknutí kroků a zjištěním konzultace zúčastněných stran, která byla  
v této souvislosti provedena. Optimálním způsobem řeší hlavní zjištěné příčiny problémů a umož-  
ňuje maximální možná zlepšení z hlediska dotčených stran. Chrání též obecné *acquis* a technické  
specifikace stanovené v současném znění směrnice. Zároveň přísně zohledňuje vyváženou subsidiaritu  
dosaženou v oblasti stavebnictví spočívající v tom, že do kompetence členských států spadají pravidla  
pro návrh a budování staveb, zatímco právní předpisy EU zajišťují vnitřní trh obledné výrobků  
na těchto stavbách používaných.*“

<sup>333</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o prospektu, který má být zveřejněn  
při veřejné nabídce nebo přijetí cenných papírů k obchodování COM/2015/0583 final -  
2015/0268 (COD) ze dne 30. 11. 2015, Důvodová zpráva. Volba nástroje: „*Směrnice  
o prospektu z roku 2003, a to i po reformě v roce 2010, dala vzniknout řadě případů, kdy bylo  
v některých členských státech zaznamenáno heterogenní provádění směrnice o prospektu. Přeměnou  
směrnice o prospektu na nařízení by se odstranily problémy, ke nimž zpravidla dochází při provádění  
směrnice do vnitrostátních právních předpisů, a posílila by se soudržnost a integrace na celém vnitř-  
ním trhu a zároveň snížil počet rozcházejících se a roztržštěných pravidel v celé Unii, a to v souladu  
s cíli unie kapitálového trhu. [...] Jediný soubor pravidel také odstraní problém, jenž spočívá v tom,  
že i poměrně malé odlišnosti mezi vnitrostátními právními předpisy nutí emity a investory, kteří  
mají zájem získat či investovat kapitál za hranicemi, aby porovnávali vnitrostátní pravidla a ujistili  
se, že jim v plné míře rozumějí a že dodržují relevantní předpisy. Využitím nařízení se tyto nepro-  
duktivní náklady na vyhledávání vyloučí. Přizpůsobení vnitrostátních právních předpisů, jimiž byla  
provedena stávající směrnice o prospektu, navrhovanému nařízení, by měla usnadnit skutečnost,  
že prováděcí opatření, která jsou již zavedena, mají formu nařízení. Proto je upřednostňovanou mož-  
ností přeměna směrnice o prospektu na nařízení.*“

stanoví akty implementačními. Samotné nahrazení směrnic nařízením se tak patrně považovalo za samozřejmost.

Již se uvedlo, že celní kodex představuje jednotnou úpravu, která se nyní již považuje za samozřejmou. Odůvodnění návrhu současného nařízení před deseti lety volbu nástroje tak již nevysvětlovalo. Též odůvodnění předchozího modernizovaného nařízení bylo ohledně volby nástroje již stručné. Připomínalo se, že celní politika patří do výlučné působnosti (tehdy ještě) Evropského společenství, tudíž nařízení představuje jedinou volbu.<sup>334</sup> EUR-Lex bohužel nezpřístupňuje doprovodnou dokumentaci návrhu první kodifikace z roku 1990.

Nahrazení rozhodnutí upravujícího spolupráci členských států při závažných přeshraničních zdravotních hrozbách SCBTHR důvodová zpráva odůvodňuje stručným připomenutím přímého uplatnění nařízení, aniž by za nedostatečné označovalo dosavadní rozhodnutí určené členským státům.<sup>335</sup>

Dodatečně se zde uvádějí odůvodnění návrhů dvou nařízení nahradivší normativní či hybridní rozhodnutí. Odůvodnění týkající se unijního kosmického programu a založení Evropské kosmické agentury<sup>336</sup> totiž zdůrazňuje nařízení jako předpokládaný nástroj a prohlašuje odpovídající viditelnost

<sup>334</sup> Provádění lisabonského programu Společenství – Návrh nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) kterým se vydává celní kodex Společenství (Modernizovaný celní kodex) SEK(2005) 1543, KOM/2005/0608 konečném znění - COD 2005/0246 ze dne 30. 11. 2005: / Volba nástrojů (341) Navrhované nástroje: nařízení. (342) „*Jiné prostředky by nebyly přiměřené z tohoto důvodu / těchto důvodů: V záležitostech zabraněného obchodu má Společenství výlučnou pravomoc, jednotné uplatňování celních právních předpisů tedy může zajistit pouze nařízení.*“

<sup>335</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách a o zrušení rozhodnutí č. 1082/2013/EU COM/2020/727 final ze dne 12. 11. 2020: Důvodová zpráva. Volba nástroje: „*Návrh má podobu nového nařízení. To se považuje za nejnepohodnější nástroj, neboť klíčovým prvkem návrhu je vytvoření postupů a struktury pro spolupráci v oblasti společné činnosti na úrovni EU zaměřené na připravenost a reakci na vážné přeshraniční zdravotní hrozby. Opatření nevyžadují provedení vnitrostátních opatření a mohou být přímo použitelná.*“

<sup>336</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí kosmický program Unie a Agentura Evropské unie pro kosmický program a zrušují nařízení (EU) č. 912/2010, (EU) č. 1285/2013, (EU) č. 377/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU, COM/2018/447 final - 2018/0236 (COD) ze dne 6. 6. 2018: „*Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí program, je nejen výslovně stanoveno v čl. 189 odst. 2 SFEU, ale je též upřednostňovaným nástrojem pro to, aby byly programu dány udržitelné základy. Uvedená volba právního nástroje zajišťuje jednotnost a přímé uplatňování, které jsou potřeba pro účinné provádění programu, a současně mu dává veškerou náležitou viditelnost a poskytuje mu finanční zdroje, které jsou pro jeho provádění zapotřebí.*“

za potřebnou pro zajištění žádoucího financování. Návrh nařízení založí všiho Evropský orgán pro pracovní záležitosti (*European Labour Authority*) tento nástroj prohlašuje za jediný zajišťující právní jistotu.<sup>337</sup>

## 4.11 Přípravná dokumentace

Vlastní návrhy Komise v řadě případů předchází promýšlení a zkoumání příslušné záležitosti a jejich souvislostí různými studii. Dříve se sepisovaly zelené knihy (*green papers*) usilující vyvolat či ovlivnit debatu ohledně určité záležitosti a bílé knihy (*white papers*) rozvažující opatření.

Zelená kniha „Obecné zásady potravinářského práva v Evropské unii“ z roku 1997 obsahuje stránkovou kapitolu „nařízení namísto směrnic“,<sup>338</sup> která obecně rozvažuje vhodnost jednotné úpravy nařízením namísto tehdejších směrnic. Již před čtvrtstoletím se tak zvažovaly fáze vývoje komunitárního práva. Za první se označuje vytvoření základních rámců, druhá však přináší podrobnější pravidla. Míra podrobnosti má dosahovat takového stupně, že směrnice ztrácejí význam. Vhodnější se pak stávají nařízení, která jsou

<sup>337</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Evropský orgán pro pracovní záležitosti, COM/2018/0131 final - 2018/064 (COD), ze dne 13. 3. 2018: „Navrhovaným nástrojem je nařízení o zřízení a fungování Evropského orgánu pro pracovní záležitosti. Nařízení bude vycházet ze společného přístupu k decentralizovaným agenturám EU, který v roce 2012 schválily Evropský parlament, Rada a Komise. Nařízení zajišťuje právní jistotu požadovanou pro zřízení orgánu, kterou nebude možné dosáhnout prostřednictvím jiných právních nástrojů.“

<sup>338</sup> Pochopitelně není české znění. Viz The General Principles of Food Law in the European Union - Commission Green Paper, COM/97/0176 final, s. 23: „Use of the regulation as an alternative to directives In certain cases, the Community has undertaken the approximation of national legislation in two stages. In the first stage, a framework text sets out the general criteria and principles applicable to the matter. In the second stage, a series of specific provisions are adopted to ensure the full and uniform implementation of these principles throughout the Community. These implementing provisions are sometimes extremely detailed, and leave little or no margin of discretion to Member States in their implementation. Examples include the specific Community provisions relating to additives, materials in contact with foodstuffs and extraction solvents. In other cases, although contained in a single text, the provisions of Directives are also extremely detailed and leave little margin of discretion to Member States. In such circumstances, the use of the regulation as an alternative to the directive may present several advantages: the use of the regulation facilitates the uniform application of the legislation throughout the internal market; the use of the regulation increases the transparency of Community law; since national implementing legislation is not necessary, the use of the regulation facilitates the rapid updating of Community legislation to take account of technical and scientific developments. For these reasons it is suggested that consideration be given to greater use of Regulations in appropriate cases, both in primary and in secondary Community legislation. However, legislation which is limited in scope to the harmonisation of general principles and criteria, such as legislation on the official control of foodstuffs, would continue to be adopted by means of a directive.“

jednoduchá a působí jednotně. Vyzdvihuje se v této souvislosti jejich průhlednost. Navrhuje se tedy promyslet vhodnost nařízení pro vybrané aspekty komunitárního potravinářského práva. Pro záležitosti, které postačí ošetřit zásadami, se ovšem nadále hodí směrnice.

Od takového zřetelného označování podkladů se během posledních desetiletí ustoupilo. Nyní se sepisují nejrůznější studie. Důvodová zpráva doprovázející návrh nařízení EHDS jich zmiňuje desítku.<sup>339</sup> Jak je patrné, týkají se technologií, ekonomie, ale též legality. Komise některé studie označuje za připravované. Některé slibnější studie by bylo možné zkoumat, zda nezvažují jednotlivé nástroje.

Zelené a bílé knihy se snad daly považovat za konsensus expertní komunity napomáhající Komisi. Komisi objednané studie bychom za takový konsensus považovat již neměli. Notabene samy zdůrazňují, že představují pouze mínění autorů, nikoli objednatelů.

## 4.12 Vyjádření veřejnosti

Evropská unie během legislativního procesu opakovaně poskytuje též prostor pro vyjádření veřejnosti. Pořádají se veřejné konzultace. Internet usnadňuje sběr a zveřejnění postojů. Nepřekvapí, že se hlavně vyjadřují asociace zainteresovaných subjektů. Prostor vyjádřit se však mají též jednotlivci. Vyhledávat bychom mohli též vlastní vyjádření, stanoviska a postoje. Toto je totiž ta viditelná část lobbování. Samotní představitelé a úředníci Komise pochopitelně též vedou jednání s aktéry a asociacemi. Pořádají se různá

<sup>339</sup> Viz nečíslovaný bod „Sběr a využití výsledků odborných konzultací“ Práci na EHDS podpořilo několik studií a příspěvků, včetně: studie na téma „Posouzení pravidel členských států EU týkajících se zdravotních dat s ohledem na nařízení GDPR“, studie o mezerách v právních předpisech v oblasti přeshraničního poskytování digitálních zdravotnických služeb a produktů, včetně umělé inteligence, a hodnocení stávajícího rámce pro přeshraniční výměnu zdravotních dat (připravuje se), studie o infrastruktuře a datovém ekosystému podporující posouzení dopadů EHDS (připravuje se), studie na podporu posouzení dopadů politických možností pro iniciativu EU týkající se EHDS (připravuje se), studie o interoperabilitě elektronických zdravotních záznamů v Evropské unii (MonitorEHR), studie o využívání údajů z praxe pro výzkum, klinickou péči, regulační rozhodování, hodnocení zdravotnických technologií a tvorbu politik a její shrnutí, tržní studie o telemedicině, předběžného stanoviska evropského inspektora ochrany údajů k EHDS.“



symposia a konzultace. Zde nelze než spolehnout na politology, kteří tuto záležitost zkoumají.<sup>340</sup>

Letmé pohledy do těchto příspěvků a vlastních textů naznačují hodně chvály, sem tam naopak odmítání. První je určitě vhodná pro zachování příjemného ovzduší pro vyjednávání. Ta druhá však všemožné postoje a zájmy jednotlivých zúčastněných odhaluje více. Jen některá vyjádření jsou věcná, když poukazují na jednotlivá úskalí uplatnění navrhované úpravy a její právní vyjádření. Nezdá se, že by volba nástroje byla tématem.

### 4.13 Stanoviska legislativních a konzultativních orgánů

Necháme-li stranou zmíněné terciární právo Komise, je Rada vždy legislativním orgánem. Evropský parlament je jím nyní již pravidelně, vždyť o legislativních aktech spolurozhoduje, ve stanovených dalších případech pak vytváří, schvaluje a zpřístupňuje stanovisko.

Pravidelným konzultativním orgánem je pak podle příslušných legislativních procedur Evropský hospodářský a sociální výbor stejně jako Evropský výbor regionů.<sup>341</sup> Jejich předepsaná stanoviska jsou sice nezávazná, právo tvorné orgány je však musejí alespoň zmínit.<sup>342</sup> Odkázat lze na politologické studie, ptáme-li se, jaký vliv oba orgány při projednávání legislativy mají.<sup>343</sup>

Zkoumání stanovisek těchto orgánů při projednávání návrhů zde podrobněji vysvětlovaných nařízení neukazuje, že by volba nástroje byla předmětem jakýchkoli rozvah a následných postojů.

<sup>340</sup> Mezi generálními studii se robustní jeví např. SKORKJAER BINDERKRANTZ, A., BLOM-HANSEN, J., SENNINGER, R. Countering bias? The EU Commission's consultation with interest groups. *Journal of European Public Policy*. 2021, roč. 28 č. 4, s. 469–488. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1748095>

<sup>341</sup> Čl. 300 a 301–304 SFEU (Evropský hospodářský a sociální výbor, resp. 305–307 SFEU (Výbor regionů)).

<sup>342</sup> Přehled legislativních kompetencí předpokládajících angažmá komentář FOREJTOVÁ, M. Čl. 300–307. In: TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. *Smlouva o fungování EU, Smlouva o EU, Listina základních práv EU*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 1036–1059.

<sup>343</sup> Např. HÖNNIGE, Ch., PANKE, D. Is anybody listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and their quest for awareness. *Journal of European Public Policy*. 2016, roč. 23, č. 4, s. 624–642. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1066839>

#### 4.14 Vyhodnocení argumentace

Ke zde zmiňovaným předpisům EU lze dohledat spoustu podkladů. Volba nástroje ve většině případů legislativy však tématem nebyla. V řadě případů chybí jakákoliv zmínka. Promyšlení dokladují jen některé případy. Jejich dohledávání tak nevěnujme omezené síly. Důvodové zprávy se ukazují být jedinými „vytěžitelnými ložisky“<sup>344</sup> rozvah volby nástroje.

Shrnuté příklady ukazují, že odůvodnění jsou různá. Leckterá jsou bohužel jen fráze a klišé, které příslušný úředník Komise svedl sepsat během chvilky. Další odůvodnění se naopak několika větami poctivě snaží vystihnout důvody, pro které se nařízení považuje za vhodné, stejně jako zkušenosti se stávající směrnici.

Odůvodnění návrhů nařízení nahradivší směrnice nicméně alespoň soustavně připomínají rozdíl mezi oběma nástroji. Některá odůvodnění návrhů nařízení, jež měla nahradit normativní či hybridní rozhodnutí, jsou totiž závádějící. Nařízením se připisují účinky, které nemají. Především se však vůbec nezvažují důvody, proč se dosavadní nástroj již neosvědčuje.

#### 4.15 Vyznění, možnosti a meze odůvodnění volby nástroje

Zkoumaná odůvodnění přeměn směrnice na nařízení naznačují mínění, že směrnice jsou méně účinné než nařízení. Za problematické se považují rozdíly vzešlé z rozdílných provedení členskými státy. Od nařízení si Komise slibuje účinnější a jednotnější uplatnění příslušných pravidel.

Debat ohledně volby nástroje je tak méně, než jsme očekávali. V některých případech je to vyloženo zklamání. Obecně je ale na místě strážlivost ohledně možností rozvahy volby nástroje. Snad složitost legislativního procesu, jeho praktiky či dále ještě připomínané legislativní iniciativy Komise vyvolávají očekávání, která vlastně nelze naplnit.

<sup>344</sup> Zde se hodí srovnání s průzkumem ložisek nerostů. Jenom zlomek je ekonomicky rentabilní pro těžbu, přičemž se nyní jen stupňují politické a ekologické ohledy. Notabene též vyhledávání, průzkum a těžba nerostů jsou předmětem legislativy, v Česku viz vzácně zmiňovaný Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, ve znění novel včetně těch zapracovávajících směrnice EU a Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě, oba patří mezi poslední zákony přijaté na úrovni republiky socialistické federace Českou národní radou.

Otázkou totiž je, jak vlastně měřit dopady směrnic a nařízení. Kterékoli zde uváděné nařízení a jej předcházející směrnice či normativní rozhodnutí představují jedinečný standard. Jako takový určitě zasluhuje být předmětem jak konkrétní právní analýzy, tak politologické, sociologické, ekonomické či technologické reflexe. Srovnávání je však ošidné.

Nadto je třeba připustit, že jak během posledních let přijaté či již řadu let se uplatňující nařízení, ale také je předcházející směrnice či normativní rozhodnutí, respektive je provádějící či o ně se opírající právo, působí v jednotlivých členských státech různě. Vždyť mezi nimi a je tvořícími národy jsou značné politické, sociální, ekonomické, kulturní, ba psychologické rozdíly. Samotné státy jsou různě efektivní, jak pokud jde o určení a prosazování veřejných zájmů, tak ochranu práv jednotlivců. Zdařilá či nikoli může být již implementační legislativa. Pro některý stát by tak mohlo být vhodnější nařízení, zatímco pro jiný naopak směrnice.

#### 4.16 Žádné veřejné spory ohledně volby nástroje

Zde je dobré připustit, že volba nařízení namísto směrnice či rozhodnutí nestala v žádném ze sledovaných případů předmětem sporů mezi Komisí, Evropským parlamentem či jeho politickými skupinami (frakcemi) a reprezentacemi exekutiv členských států v Radě, o nichž by referovala média a diskutovala by je literatura. Záměry Komise se tedy přijímají.

To pochopitelně neznamená, že některé členské státy či politické skupiny, zájmové skupiny leckteré návrhy nepovažují za nepřijatelné ohledně jeho podstaty, tedy právní úpravy jako celku či jednotlivých ustanovení.

Nezdá se ani, že by zpochybňování nástroje bylo zástěrkou pro odmítání navržené úpravy jako takové. Evropská veřejnost rozdíl mezi nařízeními a směrnicemi vnímá bezpochyby omezeně, takže ji takto lze stěží oslovit.

Výjimku se zdá tvořit ještě připomenutý návrh nařízení označovaného za *European Media Freedom Act*, když se publicisticky činným odborníkům vhodnější jeví směrnice.<sup>345</sup>

<sup>345</sup> Např. ETTELDORF, Ch. Why the Words “But” and “However” Determine the EMFA’s Legal Basis. *Verfassungsblog*. [online]. 13. 6. 2023. DOI: <https://doi.org/10.17176/20230613-111130-0>. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/why-the-words-but-and-however-determine-the-emfas-legal-basis/>

## 4.17 Užitečnost a škodlivost standardů

Každá úprava představuje pro někoho požadavky a omezení. Nepřekvapí, že její adresáti nejásají. Hledají se způsoby, jak je dodržet co nejsnáze, popřípadě jak požadavky obejít. Přesto se obecně uznává, má se totiž za naplnování obecného zájmu. Její právní vyjádření se přitom považuje za smysluplné. Za těchto předpokladů je žádoucí, aby úprava byla účinná, aby se stanovená pravidla dodržovala. Postihování případných porušení má hlavně od tohoto chování odrazovat.

Takto se však bohužel nevnímají všechny úpravy. Současnost charakterizuje expanze legislativy. Zejména pro menší podnikatele či obce představuje soubor právo soubor všemožných požadavků, kterým je nejen stále obtížnější dostát, ale dokonce je vůbec vnímat. Větší podniky a úřady potřebují další právníky.

Evropská unie takových pochybností vskutku ušetřená není. Její právo obecně a předpisy EU většinou slouží hospodářské integraci členských států, jejich hospodářství a společnosti. Některá zde uváděná nařízení se však pocít'ují jako šikana malých a středních podniků, jakkoli se Evropská unie opakovaně zapřísahává právě ohledem na ně. Občas slyšíme mínění, že ta či ona legislativa EU je výsledkem lobbování „byznysu“, tedy velkých podniků usilujících vytlačit ty menší, aktivistických organizací či elitních advokátních kanceláří.

## 4.18 Kritická reflexe GDPR

Studie lobbování se nepřekvapivě sestavily hlavně ohledně zde podrobněji vysvětlovaného GDPR.<sup>346</sup> Proti němu měli usilovně brojit provozovatelé internetových sociálních sítí užívající osobní údaje pro reklamu,<sup>347</sup> vše veřejnosti ztělesňuje Facebook.<sup>348</sup>

<sup>346</sup> Například ATIKCAN, E., CHALMERS, A. Choosing lobbying sides: The General Data Protection Regulation of the European Union. *Journal of Public Policy*. 2019, roč. 39, č. 4, s. 543–564. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X18000223>

<sup>347</sup> CHRISTOU, G., RASHID, I. Interest group lobbying in the European Union: privacy, data protection and the right to be forgotten. *Comparative European Politics*. 2021, č. 19, s. 380–400. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41295-021-00238-5>

<sup>348</sup> Provozovatelem je nyní Meta Platforms Inc., původně Facebook Inc., inkorporovaná v corporate haven Delaware.

Nejpozději od svého přijetí v roce 2016 GDPR vyvolávalo všeliké postoje. Začátek jeho účinnosti v květnu 2018 vyvolal vyloženě vášně. Některým se GDPR stalo biblí ochrany osobních údajů. Jejich užívání je zásah do důstojnosti dokonce při důsledné ochraně tohoto soukromí. Pro jiné představuje naopak regulační monstrum, které přehnaně zatěžuje malé podnikatele či spolky.<sup>349</sup>

Od GDPR se slibovalo zkrocení internetových gigantů vydělávajících na osobních údajích svých klientů. Zejména *Big Techs* však jejich souhlasy stejně získají, lidé se totiž přítomnosti na sociálních sítích nevzdají.

Na provozovatele sociálních sítí se okamžikem účinnosti sesypaly stížnosti různých *watchdogs*. Po pěti letech účinnosti bychom měli pátrat, kolik nakonec na pokutách a odškodněních provozovatelé sociálních sítí zaplatili. Nikoli všechny stížnosti a žaloby uspějí, nikoli všechny pokuty obtočí před soudy. Hlavně bychom však měli zkoumat, jak se změnila skutečnost. *Big techs* angažují špičkové právníky, kteří vyladí všechnu dokumentaci pro klienty.

Ochrana není zadarmo. GDPR se stalo výdělkem poradců a pověřenců. Podnikům narostly náklady na *compliance*. Ty nakonec přímo či zprostředkovaně zaplatíme v cenách zboží či služeb. Informace o zpracování údajů se staly otravnou slovní vatou.

GDPR se stalo zdrojem všemožných výkladů též ohledně svého uplatnění mimo internet. Pro vysokoškolského učitele je důležité, zda lze sdělit hodnocení při výuce či zkoušení před ostatními. Není jisté, zda se GDPR uplatní též na tuto záležitost. Školství je přece záležitostí členských států.<sup>350</sup> Vzdělávání je skupinové. Zmínění dobré známky vesměs potěší, vadí jen ve třídách, kde nechce nikdo učit. Špatná dovede být nepřijemná a vědomí ostatních o ní ještě více. Dobré známky svedou povzbudit též ostatní, ale též znejistit. Špatné známky mohou působit jako varování a výstraha. GDPR se nám

<sup>349</sup> Mezi prominentními kritiky německý europoslanec Axel Voss přiznávající, že GDPR se nezdařilo, viz rozbor VOSS, A. Fixing the GDPR: Towards Version 2.0. Position Paper. *axel-voss-europa.de* [online]. 25. 5. 2021. Dostupné z: <https://www.axel-voss-europa.de/wp-content/uploads/2021/05/GDPR-2.0-ENG.pdf> [cit. 15. 11. 2022].

<sup>350</sup> Čl. 165–166 SFEU vymezují omezenou roli EU v oblasti všeobecného a odborného vzdělávání, přičemž plně respektují odpovědnost členských států za obsah výuky a organizaci vzdělávacích systémů ve spojení s čl. 2(2)(a) GDPR, který vylučuje svoji působnost ve věcech mimo kompetenci EU.

v Česku vlastně stalo záminkou pro zastavení sotva zahájené debaty ohledně míry a mezí soukromí a důstojnosti žáků a studentů.

Za těchto poměrů by nepřekvapilo, když se nařízení jako účinnějšího nástroje litovalo. Vzpomínat na předchozí úpravu bychom přesto nemuseli. Směrnice sice ponechávala prostor pro uvážení národního zákonodárce. Leccos však neodpovídalo ani jí. Postih nehrozil možná právě kvůli slabosti tohoto nástroje.

Ostatně není zcela příhodné GDPR nálepkovat jako „bruselský dovoz“. Užívání osobních údajů se nyní též v tuzemsku vnímá citlivěji než před deseti-dvaceti lety. Odpůrci jistě řeknou, že je následek GDPR, že úprava vyvolává poptávku po ochraně. To však lze říct o leckteré další úpravě.



---

## 5 ÚSKALÍ SMĚRNIC A ROZHODNUTÍ

### 5.1 Zkoumání úskalí směrnic a rozhodnutí

Recitály zabudované do textu uváděných nařízení nahradivších směrnice a důvodové zprávy doprovázející jejich návrhy zmiňují výhody tohoto nástroje. Jen některá odůvodnění přitom zmiňují obtíže a nedostatky, které způsobovaly směrnice těmito nařízeními nahrazované. Vlastnosti směrnic jsou však známé, takže si jejich úskalí svedeme domyslet. O úskalích normativních či hybridních rozhodnutí se totiž vlastně nedozvídáme nic.

Tato kapitola tak rozváží úskalí směrnic a normativních rozhodnutí promyšlením jejich aspektů. Poznátky rozsáhlé odborné literatury věnované směrnici jako fenoménu zde použije jako východisko, zároveň se opře o poznátky získané vyhledáváním jejich přeměn na nařízení.

Poznátky se zmíní v přítomném čase, jakkoli se pochopitelně týkají nedávné či vzdálenější minulosti. V případě směrnic a rozhodnutí již nahrazených nařízeními by mohl být ještě silnější důvod pro použití minulého času. Nicméně jsou to vlastnosti též nyní uplatňovaných a přijímaných směrnic a rozhodnutí a byly by to vlastnosti též těch případně nařízeními nenahrazených.

### 5.2 Lhůta pro provedení směrnice

Lhůta pro provedení směrnice se dříve stanovovala dobou od přijetí,<sup>351</sup> respektive zveřejnění. Možné pochybnosti ohledně konce lhůty patrně vedly ke změně praxe, nyní se lhůta stanovuje kalendářním datem.<sup>352</sup> Odpadá tak jakékoli počítání. Datum se pochopitelně stanoví teprve při dokončování legislativního procesu. Návrhy jej tedy neurčují. Mohli bychom ovšem zkoumat, zda naznačují dobu, jíž Komise navrhuje členským státům dát.

---

<sup>351</sup> Viz např. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. 10. 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, kterou nahradilo GDPR (podrobně kapitola 3.1). Čl. 32(1): „Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do tří let od jejího přijetí.“

<sup>352</sup> Například 17. 12. 2021 dle čl. 26(1) Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. 10. 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, Úř. věst. L 305, 26. 11. 2019, s. 17–56. Ještě v červnu 2023 bylo Česko v prodlení s provedením této směrnice.



Průměrně se stanovují pro provedení směrnic dva roky. Tato lhůta je potřebná. Jak bude dále vysvětlované, úprava vnitrostátního práva si žádá tvorbu práva. Ne vždy se tento úkol podaří. Bylo by tedy problematické tuto transpoziční lhůtu výrazně zkracovat. Nečiní se tak ani v případech naléhavých. To se totiž již upřednostňují nařízení.

Lhůta stanovená pro provedení směrnice se dá považovat za příznačný rys tohoto nástroje. Je třeba tuto lhůtu připočíst ke přípravě návrhu směrnice Komisí a jejím projednáváním v Evropském parlamentu a Radě.

Směrnice se tak do právního života zavádějí pomalu.<sup>353</sup> Běžně se překračuje pětiletý politický cyklus Evropského parlamentu a Komise. Vytrácí se tak možnost vyhodnotit směrnici jako nežádoucí a usilovat o její změnu či odstranění ve volbách do Evropského parlamentu a národních volbách.

### 5.3 Vnitrostátní právo jako nástroj

Jak bylo uvedené, definice směrnice není dokonalá. Členské státy tomuto nástroji vyhoví pouze svým vnitrostátním právem, nestačí na směrnice odkázat či jejich naplnění podpořit penězi.

Uvedenou nezřetelnost však odstraňují obvyklá závěrečná ustanovení samotných směrnic. Požaduje se provedení *právními a správními předpisy* členských států. Ani tato česká formulace přitom není nejvýstižnější. Odráží francouzské *les dispositions législatives, réglementaires et administratives*, polské *przepisy ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne*, ale nejvíce asi německé *Rechts- und Verwaltungsvorschriften*. Překladatel mohl zvolit příhodnější obrat. Nabízely se *zákony a podzákoné předpisy*. Inspirací mohlo být anglické *laws, regulations and administrative provisions*.<sup>354</sup>

<sup>353</sup> Nyní již dvacet let stará studie AZZI, G. C. The Slow March of European Legislation: The Implementation of Directives. In: NEUNREITHER, K., WIENER, A. (eds.). *European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*. Oxford, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1093/0198296401.003.0004> [cit. 29. 4. 2023].

<sup>354</sup> Srovnajme typickou formulaci ve čl. 40 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států uváděné jako příklad kodifikace v kapitole 2. Na místě je přitom debata ohledně vhodnosti kolísání počtu položek mezi dvěma a třemi.

## 5.4 Povinnost státu a svoboda zákonodárců

Úkol provést směrnice se klade členským státům jako takovým. Členské státy jako smluvní strany zřizovacích smluv jsou odpovědné za neprovedení jako celek.

Vlády běžně vysvětlují nutnost novely či rekonstrukce povinností provést směrnice. Leckterí poslanci hlasují pro zákony provádějící směrnice jen kvůli tomuto odůvodňování.

To však neznamená, že každý poslanec či senátor parlamentu členského státu má osobní povinnost hlasovat pro návrh směrnice provádějícího zákona. Stežší si dovedeme představit jiné pojetí práce poslanců a senátorů. Vyvozovat právní odpovědnost jednotlivců by představovalo zásadní omezení jejich volného politického mandátu.<sup>355</sup>

Koneckonců tento zákon může představovat na jedné straně nedostatečné provedení směrnice, na druhé straně provedení přehnané. Myslitelné je přitom kvůli mnohosti pravidel obojí zároveň. Zamítnutí tak může představovat podnět pro nápravu, pochopitelně pokud se objasní důvody.

## 5.5 Soulad vnitrostátního práva či jeho nepotřebnost

Vnitrostátní právo již pochopitelně požadavkům směrnice může odpovídat při jejím přijetí či se může stát slučitelným během lhůty pro provedení na základě změn neprovedených kvůli směrnici.

Pak členský stát již nemusí vyvíjet žádné úsilí. Nicméně má povinnost se zdržet změn tohoto vnitrostátního práva, která by založila rozpor se směrnicí. Sporný by byl ústup od takové odpovídající úpravy pro dobu běhu lhůty pro provedení směrnice. Některé směrnice mohou zapovídat snížení stávající ochrany. Nepřekvapí nás jeho dovozování obecně.

Ke zvážení je povinnost provádět směrnice, pokud členský stát postrádá na svém území, ve své společnosti a hospodářství jevy, které příslušná směrnice žádá upravovat. Příkladem by mohly být standardy ochrany moře

<sup>355</sup> V Česku čl. 26 Ústavy ČR: „Poslanci a senátoři vykonávají svůj mandát osobně v souladu se svým slibem a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy.“

u vnitrozemských států, jakým je právě Česko,<sup>356</sup> či železnic, pokud tento druh dopravy na území členského státu chybí, což je Malta.<sup>357</sup> Nezapomínejme však, že též vnitrozemské státy mají jurisdikci nad plavidly a jejich posádkami plujícími pod jejich vlajkou a železnice lze postavit a zprovoznit.

## 5.6 Novely a rekodifikace, spojení a rozdělování

Směrnici lze provádět novými zákony či změnami stávajících zákonů. Je na úvaze členského státu, zda transpozice směrnice představuje důvod pro rekodifikaci či zda řešením bude novela.

Zvažujme, zda taková změna musí být výslovná. Mohlo by se jednat o zákon, který se uplatní na základě zásady *lex posterior derogat legi priori*. Lze debatovat, zda by mohlo postačit provedení směrnice zákonem bez zrušení na základě zásady *lex specialis derogat legi generali*.

Myslitelné je provedení více směrnic jedním zákonem stejně jako rozložení jejího provedení více předpisy. Důvodem pro první stejně jako druhé uspořádání mohou být různé legislativní tradice. Rozdělení národní úpravy mezi jednotlivé zákoníky a zákony se pochopitelně neztotožňuje s jejím rozdělením na úrovni EU.

Některé směrnice představují zlomky úpravy, zatímco související vnitrostátní právo je shrnuje. Příkladem by mohly být oficiálně číslované korporační

<sup>356</sup> Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2008/56/ES ze dne 17. 6. 2008, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti mořské environmentální politiky (rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí) Úř. věst. L 164, 25. 6. 2008, s. 19–40. Přehled provedení ze strany členských států uvádí v rubrice „Česko“, že členský stát nepovažuje provedení směrnice za potřebné.

<sup>357</sup> Na Maltě v první polovině 20. století jezdily jak vlaky, tak tramvaje. Nyní však kolejovou dopravu postrádá. Zvažují tam však výstavbu moderních tramvajových tratí. Za těchto okolností patrně dává smysl, když se Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravní cestující po železnici a správu a řízení železniční infrastruktury, Úř. věst. L 352, 23. 12. 2016, s. 1–17 dle informací EUR-Lex o implementaci Maltou provádí prostřednictvím Licencing of Railway Undertakings Regulations, kterými se provádí Authority for Transport in Malta Act. Naopak Malta prohlašuje za nepotřebné provedení Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/797 ze dne 11. 5. 2016 o interoperabilitě železničního systému v Evropské unii (přepřacované znění), Úř. věst. L 138, 26. 5. 2016, s. 44–101. Jakákoli budoucí železnice na Maltě by totiž kvůli ostrovní poloze stejně zůstala izolovaným systémem.

směrnice upravující jednotlivé aspekty korporálního práva. Korporační právo však na národní úrovni vesměs upravují občanské či obchodní zákoníky.<sup>358</sup>

## 5.7 Zákony a podzákoné předpisy

Dosavadní úvahy naznačují, jako by členské státy využívaly jediný druh normativního aktu – zákon parlamentu. Možnosti bývají širší. Uwe Kischel zdůrazňuje, že (*das*) *Gesetz* / *statute* se nemá chápat mechanicky.<sup>359</sup> Přesněji je to předpis. Vedle parlamentních zákonů, které se navíc mohou rozlišovat podle účelů a způsobů přijetí, existují všeliké druhy exekutivní legislativy. Česká vládní nařízení a ministerské vyhlášky<sup>360</sup> jsou jen jeden myslitelný model té celostátní.<sup>361</sup>

Tyto podzákoné předpisy musejí být v souladu se zákony. Existují procedury a instituce sloužící nápravě. Provedení směrnice podzákoným předpisem, které neodpovídá zákonu, by tak vyvolávalo pochybnosti. Na jedné úrovni by nastal rozpor se zákonem, na druhé straně by se výsledek ocital v rozporu se směrnicí. Zdá se nicméně, že alespoň v Česku problémy tohoto druhu nenastávají.<sup>362</sup>

Od takových podzákoných předpisů odlišujeme „nařízení s mocí zákona“, kdy dle ústav některých států smí výkonná moc zavést některá opatření bez souhlasu parlamentu či mu dávají jen obtížně využitelnou možnost vládě vyslovit nedůvěru. Nemělo by nás překvapit, že zájem na provedení směrnic činí takovou exekutivní legislativu přitažlivou právě pro tento účel. Česko si takto provádění směrnic neulehčuje.

<sup>358</sup> V Česku zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, jako vedlejší výsledek spojení občanského a obchodního práva při přijetí nového občanského zákoníku, dříve zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, § 56–260.

<sup>359</sup> KISCHEL, 2015, op. cit., s. 395–298.

<sup>360</sup> Připomeňme, že čl. 78 Ústavy ČR zakotvuje obecnou pravomoc vlády vydávat k provedení zákona nařízení. Vydávání ministerských vyhlášek ústava neupravuje, toto slovo se objevuje pouze v souvislosti s územní samosprávou. Vydávání vyhlášek obecně neupravuje ani dosud pod původním názvem (!) platný „kompetenční“ zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky. Podobu vyhlášek tedy určují jednotlivé zákony samotné.

<sup>361</sup> Srovnej čl. 18 odst. 2 Bundes-Verfassungsgesetz (Rakousko), který zmocňuje jednotlivé správní úřady vydávat Verordnungen, tedy nařízení.

<sup>362</sup> Srovnej WHELANOVÁ, ZBÍRAL, GRINC, 2022, op. cit. Dle fulltextového prohledávání zejména první autorka připouští provedení ministerskými vyhláškami či vládními nařízeními, potřebu jejich souladu se zákony však nezdůrazňuje, patrně ji má za samozřejmou.

## 5.8 Celostátní, oblastní a místní právo

Dosavadní úvahy se týkají unitárních států, jakým je právě Česko. Regionální a lokální normotvorba, tedy vyhlášky krajů a měst či obcí v samostatné působnosti, resp. nařízení jejich úřadů v působnosti přenesené, je omezená. V Česku se nikdy nezvažovalo provedení směrnic na jiné než celostátní úrovni, krajskými, městskými či obecními předpisy.<sup>363</sup>

Ve federacích, jakými jsou mezi členskými státy Německo či Rakousko, či ve státech regionalizovaných, jimiž jsou Belgie, Itálie či Španělsko, se tvorba práva rozděluje mezi celek a části. Tato zdaleka nejen legislativní decentralizace má své historické příčiny a politické důvody. Rozdělení kompetencí se může týkat agend upravovaných směrnicemi. Může tak nastat potřeba směrnice provádět<sup>364</sup> právem spolkových zemí,<sup>365</sup> regionů či komunit. Jak již však bylo uvedeno, odpovědnost za provedení směrnic nese členský stát jako celek. To ospravedlňuje jeho dohled nad těmito útvary či ústavní klausule zakládající kompetenci celku pro provedení směrnic.

## 5.9 Chybějící, nedostatečné a přehnané provedení směrnic

Příčinou neprovedení směrnice včas a/nebo řádně může být nevěle vytvořit odpovídající vnitrostátní právo kvůli jeho odmítání. Může to však být též neschopnost, kterou lze označit za kolektivní či lépe institucionální. Nepřekvapí, že Evropská unie teoreticky bere jen omezený ohled na příčiny tohoto selhání. Prakticky však svede být smířlivá. Komise vyšetřuje a žaluje členské státy až roky po uplynutí lhůty.

Selhání nemusí spočívat pouze v nepřijetí legislativy představující provedení směrnice. Přijaté provedení může vykazovat drobné či závažnější nedostatky. Standard je naplněn jen dílem. Může jít o dílčí nevěli, vesměs je však asi příčinou neporozumění směrnici či přehlédnutí jejich požadavků.

<sup>363</sup> Fulltextové vyhledávání ve WHELANOVÁ, GRINC, ZBÍRAL, 2022, op. cit., potvrzuje, že provedení směrnic či doprovodu nařízení předpisy krajů, měst a obcí se nepředpokládají.

<sup>364</sup> Politologická studie implementace viz BORGHETTO, E., FRANCHINO, F. The role of subnational authorities in the implementation of EU directives. *Journal of European Public Policy*. 2010, roč. 17, č. 6, s. 759–780. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2010.486972>

<sup>365</sup> Podrobněji k Německu HASSLACH, Ch. *Umsetzung der EG-Richtlinien durch die Länder*. Peter Lang, 2001.

Odborná literatura v této souvislosti poukazuje však také na přemrštěné provedení směrnic zavedením standardu, který směrnice nevyžadují. Tento jev se označuje jako *goldplating* čili „pozlacení“.<sup>366</sup>

Bezděčný *goldplating* je třeba považovat za nežádoucí. Neporozumění požadavku směrnice může dokladovat nedostatečnou úroveň odborného zázemí příslušného členského státu. Může však také dokladovat její nesrozumitelnost. Záměrný *goldplating* bychom naopak šmahem neodsuzovali. Vyšší standard není obecně vyloučen. Lze dokonce v některých případech dovodit, že jej Evropská unie vítá. Pochopitelně má smysl sledovat, zda je záměrem navrhuující exekutivy či poslaneckou korekcí. Na každý pád by mělo být rozhodnutí pro něj politické. Ministerští úředníci by neměli zneužívat svou odbornost a prosazovat své představy.

Za *goldplating* však nelze považovat zakotvení vyššího či přísnějšího standardu, pokud se tento standard stanoví jako jednotný. Takové počínání totiž představuje porušení směrnice. Svede totiž narušit základní hospodářské svobody. Příkladem by mohlo být předepsání kratší doby registrace léčivého přípravku, které by určitě šlo odůvodnit zvýšením bezpečnosti pacientů, nicméně by zvětšovalo zátěž výrobců včetně těch zahraničních. Směrnice proto stanoví pět let, ne více, ale také ne méně.<sup>367</sup>

## 5.10 Notifikace transpozic

Členské státy mají povinnost oznamovat Komisi provedení směrnic. Tyto notifikace transpozici legislativy představují jejich obvyklá závěrečná ustanovení.<sup>368</sup> Bez těchto klausulí bychom mohli úkol dovozovat též z požadavku loajální spolupráce.<sup>369</sup>

<sup>366</sup> Reflexe tuzemské legislativní praxe, která čtenáři však shrnuje též mezinárodní reflexi fenoménu viz KRÁL, R. On the Gold-Plating in the Czech Transposition Context. *The Lawyer Quarterly*. 2015, č. 4, s. 300–307.

<sup>367</sup> Čl. 24 Směrnice 2001/83/ES o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků (podrobněji viz kapitola 3).

<sup>368</sup> Například čl. 26(3) Směrnice č. 2019/1937 o whistleblowingu (výše plný název): „*Předpisy uvedené v odstavcích 1 a 2 přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy. Znění těchto předpisů neprodleně sdělí Komisi.*“

<sup>369</sup> Čl. 4(3) SFEU.

Debatovat bychom mohli, zda členský stát musí oznamovat Komisi rovněž neúspěch při provádění směrnice, tedy na nedostatek vlastní právní úpravy. Rovněž toto oznamování bychom mohli loajální spoluprací odůvodnit.

Poskytnuté či zjištěné údaje ohledně provedení směrnic Komise eviduje. Evropská unie zpřístupňuje přehledy zákonů a dalších právních předpisů, které členské státy oznámí jako provedení směrnic, ve své právní informatice EUR-Lex.

Soustavné sledování členských států, zda vůbec a pokud ano, zda včas a řádně provádějí směrnice, vyústilo v sestavování tabulek a žebříčků. Obojí Komise začala zpřístupňovat veřejnosti a shrnovat ve zprávách. Výskyt selhání se začal vyčíslovat procenty. Komise vede Single Market Scoreboard – Transpositions.<sup>370</sup>

Tyto kvantifikace ukazují, že některé členské státy dlouhodobě selhávaly častěji při provádění směrnic než jiné.<sup>371</sup> Obecně se však během posledních desetiletí kázeň členských států zlepšila.

Komise by přitom vlastně nemusela spoléhat na notifikace. Vždyť národní legislativa je věcí veřejnou, přičemž moderní právní informatika ji činí snadno dostupnou. Komise má právníky a další odborníky schopné posoudit právo členského státu.

Nikdo by neměl být překvapen, že Komise prověřuje, zda oznámené zákony či podzákoné předpisy skutečně představují provedení směrnice. Chybějí však zprávy, jak důsledná taková prověření bývají. Lze věřit, že úředníci Komise sestavují pro dohled patřičné podklady. Žádné srovnávací tabulky směrnic a vnitrostátního práva zvažující jejich myslitelné výklady se nicméně nezpřístupňují.

Na místě je tedy opatrnost ohledně možností Komise soustavně vyhodnocovat, zda národní předpisy notifikované jako transpozice směrnic skutečně

<sup>370</sup> Transposition. *Evropská komise* [online]. Single Market Scoreboard. Dostupné z: [https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/enforcement-tools/transposition\\_en](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/enforcement-tools/transposition_en). V rámci tohoto scoreboardu se vyhodnocuje transpoziční deficit, tedy podíl směrnic členskými státy neprovedených.

<sup>371</sup> KÖNIG, T., LUETGERT, B. Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives. *British Journal of Political Science*. 2009, roč. 39, č. 1, s. 163–194. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000380>

představují ve všech svých přepočtených a složitých ustanoveních jejich dokonalé provedení.

### 5.11 Prosazování provedení směrnic „shora“

Možnost Soudního dvora uložit za neprovedení směrnice pokutu již v nalézacím řízení<sup>372</sup> nabrala desetileté zpoždění, jestliže se uložila teprve v roce 2019 rozsudkem *Komise proti Belgii – vysokorychlostní síť*.<sup>373</sup>

Kvantitativní analýzy ukazovaly a ukazují, že členské státy jsou dlouhodobě různě ukázněné. Dokladovat to lze na počtech vyšetřování, žalob a rozsudků. Nikoli náhodou se většina dříve připomínané judikatury vytvářející doktrínu směrnic týká Itálie, která selhávala při provádění směrnic častěji než ostatní členské státy.<sup>374</sup> Nicméně značná zpoždění vykazovaly též členské státy považované za ukázněnější, například Nizozemsko.<sup>375</sup>

Řízením o porušení smlouvy se neprosazuje jen transpozice jako formální soulad vnitrostátního práva se směrnicemi, nýbrž také uplatňování národního práva je provádějícího. Dokladem toho je v roce 2000 první udělená pokuta rozsudkem *Komise proti Řecku – Chania II*<sup>376</sup> – postihující soustavné neprosazování národního práva provádějícího směrnice.<sup>377</sup>

Takové prosazování představuje vyšší úroveň dozoru nad členskými státy. Zjišťování výskytu a závažnosti neprosazování prováděcího vnitrostátního práva je pochopitelně náročnější než evidence notifikací a jejich kontrola.

<sup>372</sup> RAMIREZ-CARDENAS, D., DIEGO, J. Sharpening the teeth of the infringement procedure. *EIPA briefing*, 2020, August.

<sup>373</sup> Rozsudek ze dne 8. 7. 2019, *Komise proti Belgii – vysokorychlostní síť*, C-543/17, EU:C:2019:573.

<sup>374</sup> Kvantitativní studie BORGHETTO, E. a kol. *Complying with the Transposition Deadlines of EU Directives: Evidence from Italy*. 2006.

<sup>375</sup> MASTENBROEK, E. Surviving the Deadline: The Transposition of EU Directives in the Netherlands. *European Union Politics*. 2003, sv. 4, č. 4, s. 371–395.

<sup>376</sup> Rozsudek ze dne 4. 7. 2000, *Komise proti Řecku – Chania II*, C-387/97, EU:C:2000:356.

<sup>377</sup> Dle Směrnice Rady ze dne 15. 7. 1975 o odpadech Úř. věst. L 194, 25. 7. 1975, s. 47–49, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 15, svazek 001, s. 23–25, a Council Directive 78/319/EEC, 20. 3. 1978 on toxic and dangerous waste, L 84, 31. 3. 1978, s. 43–48.



## 5.12 Nesamozřejmost doktrín přímého a nepřímého účinku

Již se připomenula neprovedení směrnice, pro které Soudní dvůr žádá jejich přímý a přednostní účinek. Také se uvedly pokyny ke zohlednění směrnic při nejednoznačném vnitrostátním právu.

Otázkou ovšem je, jak soustavně se tyto doktríny uplatňují v soudní a správní praxi členských států. Na místě je strážlivost. Varovat by nás měla již skutečnost, že se doktríny formovaly tři desetiletí.<sup>378</sup> Ne každý se chce soudit, na všech stupních soudů leckterých členských států to trvá celé roky. Jakákoli korekce vnitrostátního práva musí být stresující. Od úřadů ji lze očekávat jen tehdy, když skutečně funguje soudní ochrana či je patrný tlak Komise. Ani soudci se nemusejí cítit pohodlně, mají-li odstavit neslučitelné vnitrostátní právo.

Naopak nepřímý účinek řádně či včas neprovedené směrnice je vlastně umírněná doktrína.<sup>379</sup> Zohlednění směrnice při výkladu vnitrostátního práva ustanovení lze odůvodnit též při představitelném nedostatku porozumění pro výše zmíněný přímý účinek. Vždyť směrnice představuje důvod příslušné úpravy. Jedná se tak o *sui generis* teleologický a zároveň historický výklad.

## 5.13 Poznání obsahu směrnic

Obě doktríny se nicméně prosadí pochopitelně jen tehdy, když směrnici zná soudce či advokát alespoň jedné strany, který přesvědčí soud o jejím významu pro rozhodnutí věci. Neměli bychom si namlouvat, že tato znalost je všeobecná. Nalézt text směrnice je přitom snadné. Řadu desetiletí se směrnice zveřejňují stejně jako nařízení v Úředním věstníku ES/EU, který je nyní prostřednictvím internetu dostupný světu.

Jen zlomek ustanovení pouze některých směrnic však vyložil Soudní dvůr. V tomto ohledu bychom neměli řízení o předběžné otázce přeceňovat. Představuje náhražku za unijní soudy přístupné odvoláním/stížnostem proti rozsudkům soudů členských států. Zároveň je třeba připustit, že ani uvnitř států se zdaleka ne všechna právní úprava těší soudním výkladům.

<sup>378</sup> ROBIN-OLIVIER, S. The evolution of direct effect in the EU: Stocktaking, problems, projections. *International Journal of Constitutional Law*. 2014, č. 12, s. 165–188.

<sup>379</sup> APPLETON, J. M. The indirect-direct effect of European Community directives. *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*. 2000, sv. 5, č. 1, s. 59–100. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/45302136>

Výklady směrnic se bohužel pěstují méně, než by bylo žádoucí. Hrozí zkresení jejich poselství. Při výkladech bychom měli mít na paměti povahu směrnice jako nástroje. Kromě obvyklých úvodních a závěrečných ustanovení připomínajících potřebnost provedení bývají přitom znění srovnatelná s nařízeními.

Výklady nesčetných ustanovení směrnic by si zasloužily sepsání v komentářích. Ty až na vzácné výjimky chybějí. Vlastně se jen ojediněle sepisují dokonce ve členských státech s robustní tradicí tohoto žánru právníkové literatury, včetně Německa.<sup>380</sup>

Tento nedostatek jen zmírní komentáře příslušných zákonů. Jednotlivé členské státy mají ohledně tohoto žánru právníkové literatury různé tradice a různé kapacity. Leckde zdaleka nejsou dostupné komentáře všech národních zákonů. Za měřítko nám snad mohou posloužit zákony stanovící daň z přidané hodnoty.<sup>381</sup>

## 5.14 Neprůhlednost směrnic

Otázkou pro právní sociology jsou způsoby, jak veřejnost poznává právo. Není však důvod pochybovat, že má jen omezené znalosti či spíše jen letmé povědomí. Soudobé právo je olbřímí soubor textů.

V případě směrnic se lze obávat, že obecně omezené povědomí o právní úpravě se ještě stupňuje. Dokonce zainteresovaní profesionálové mohou mít jen mlhavé povědomí, že standardy jejich práce stanoví Evropská unie.

Obhájci evropské integrace mohou připouštět její nepopularitu, budou však zdůrazňovat její potřebnost. Mohou tak mít pokušení hájit zastřené působení práva EU jako schůdnější než myslitelné zjevné. Směrnice představují vítaný nástroj takového zastřeného prosazování.

<sup>380</sup> Např. SCHLACHTER, M., OHLER Ch. (eds.). *Europäische Dienstleistungsrichtlinie: Handkommentar*. Baden: Baden: Nomos: 2008. ISBN 987-3-8329-2589-5, vysvětlující směrnici o službách na vnitřním trhu uváděnou v kap. 1. Podobně existují komentáře směrnice o systému daně z přidané hodnoty vysvětlované jako kodifikaci stávajících směrnic v kapitole 2, např. BERGER, W., TOIFL, C., WAKOUNIG, M. (eds.). *Mehrwertsteuersystemrichtlinie*. 2. vyd. LexisNexis Österreich, 2018.

<sup>381</sup> V Česku tedy opakovaně vydávaný rozsáhlý komentář BRANDEJS, T., DRÁBOVÁ, M., DUŠEK, M., HOLUBOVÁ, O., TOMÍČEK, M. *Zákon o dani z přidané hodnoty: komentář*. 8. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7598-436-4.

Ve dlouhodobém výhledu je však takový přístup pochybný. Neprůhlednost hrozí prohlubovat nedůvěru Evropanů vůči integračnímu projektu. Evropské unii se notabene svedou díky těmto vlastnostem jejího práva připisovat požadavky, které třeba vůbec nestanovuje.

### 5.15 Politický rozměr provedení

Politický rozměr provádění směrnic členskými státy, jejich ministerstvy, vládami a parlamenty je předmětem soustavné pozornosti politologů. Na jejich studii zde lze odkázat.<sup>382</sup> Tato monografie není politologickou studií legislativy EU ani její transpozice. Přesto lze vytušit určité obtíže, které směrnice obvykle vyvolávají.

Prostor zákonodárce je vždy omezený. Pro určitou právní úpravu existují všelike politické, ekonomické, sociální, psychologické či kulturní meze. Ve většině států světa stanoví určitá právní omezení národní ústavy, zejména jejich katalogy základních práv, zvláště těší-li se soudní ochraně. Další zúžení prostoru pro vnitrostátního zákonodárce představují mezinárodní závazky. Přesto má národní zákonodárce značný prostor pro uvážení.

Směrnice tento prostor však dále výrazně zužují. Provedení znamená schvalování zákonů či přijímání podzákonných předpisů, jejichž podoba je převážně předurčená. Lze předpokládat, že vládní poslanci a senátoři mají pro takové vládní návrhy pochopení. Opozici bychom však neměli považovat bez dalšího za protiunijní, může tomu být právě naopak, opozice může tepat exekutivu za selhání při provádění práva EU. Každý případ je však též v tomto ohledu jedinečný. Podceňovat bychom však neměli ani pocity, které politici jako úspěšní dospělí dovedou skrývat.

### 5.16 Úsilí a náklady provádění směrnic

Vytváření a přizpůsobování vnitrostátního práva si žádá určité úsilí. Státní aparát moderního státu, kterým jsou všechny členské státy, se již obecně opírá o profesionály. V případě zákonů a dalších předpisů jsou jimi vysocí

<sup>382</sup> ZBÍRAL, R. Comparing the intensity of scrutiny for 'domestic' and implementing bills: does transposition of EU law reduce political contestation in national parliaments? *Journal of European Public Policy*. 2017, roč. 24, s. 969–988.

ministerští úředníci, kteří se označují jako *legislativci*.<sup>383</sup> Úsilí vynaložené na provedení směrnic má tak personální náklady.

Nemělo by nás však překvapovat, že kalkulace takových nákladů postrádáme. Rozkládají se mezi parlamenty, ministerstva, úřady premiérů a prezidentů a různé úřady. Provoz těchto orgánů a institucí se hradí přidělenými částkami. Většinou se nerozlišují jednotlivé činnosti. Přípravy práva nebývají projektem, jehož náklady by šlo kalkulovat. Představitelné jsou ještě vedlejší nežádoucí důsledky provádění směrnic spočívající ve zmenšené pozornosti dalším záležitostem. Naše neschopnost odhadnout náklady provádění směrnic by však neměla vyvolávat dojem, že žádné takovéto náklady neexistují.

Evropská unie musí nad členskými státy dohlížet, zda směrnice řádně a však provádějí. Tento úkol plní Komise. Dohled nad prováděním směrnic se během řady desetiletí vyvinul do specifické agendy. Touto činností se zabývají určitě desítky úředníků Komise. Těž tento dohled tak není zadarmo.

Závěrem je dobré zdůraznit, že se vůbec nezvažují náklady, které směrnice jako takové, respektive jejich provedení národním právem členských států přinášejí samotným adresátům jejich standardů. Těmi přitom již nejsou jen podniky nucené přizpůsobovat své hospodářské strategie a taktiky, měnit technologie a zabývat se administrativou, nýbrž rostoucí měrou též jednotlivci. Takové náklady totiž nejsou příznačné pro směrnice.

## 5.17 Rámcové a podrobné směrnice

Výše popsané problémy transpozice se stupňují s podrobností směrnic. Dříve byly směrnice stručné. Ponechávaly tedy značný prostor pro uvážení tuzemského tvůrce práva. Každé další desetiletí je činilo podrobnější. Podrobnost ve smyslu rozsáhlejších textů bychom mohli dokladovat na počtu stran, slov či znaků jednotlivých směrnic.

Je otázkou, zda souběžně s tím rostl podíl požadavků, které členskými státem nedávají prostor pro žádnou volbu řešení považovaného za nejvhodnější na vrub očekávání vyjádřeného určitými mezemi. Kvantitativní politologická

<sup>383</sup> Pozornosti lze doporučit empirickou studii soudobé tuzemské legislativní praxe VACKOVÁ, B., ŠKOP, M. Být legislativcem: Empirická šetření v administrativních fázích legislativy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Masarykova univerzita, 2019, roč. 27, č. 1, s. 5–28. ISSN 1210-9126. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2019-1-1>

studie zjistila podíl flexibilních ustanovení nynějších směrnic jako čtvrtiny všech, při značných rozdílech mezi oblastmi regulace.<sup>384</sup>

Zvyšující se podrobnost směrnic pochopitelně činí jejich provedení náročnější. Musí se totiž připravit řada ustanovení. Roste také nebezpečí chyb. Nadto to zvyšuje pravděpodobnost výše uvažovaných nelibosti, neboť se dále omezuje prostor pro uvážení národního zákonodárce.

Evropské hospodářské společenství bohužel nepečovalo o rámcový charakter směrnic. Pouze ojediněle zmiňovaným rozsudkem *Enka* Soudní dvůr před půlstoletím připustil, že směrnice smí stanovit standard natolik podrobně, až členskému státu žádný prostor pro uvážení nezůstane.<sup>385</sup> Je ironií, že příslušná směrnice se již v dalším desetiletí, tedy ještě před zmiňovanou konsolidací standardu celního řízení, nahradila nařízením.<sup>386</sup>

V tomto ohledu si počínaly vhodněji federace jako Německo, které připouštělo *Rahmengesetze* za předpokladu, že spolek těmito zákony stanovuje jen rámec, aby spolkovým zemím zůstal prostor pro uvážení.<sup>387</sup>

Po desetiletích přijímání stále podrobnějších směrnic je ovšem již stěží představitelné, že by se Evropská unie dovedla vrátit ke směrnicím skutečně rámcovým. Jednou zakotvená úprava se začne považovat za nezbytnou. Koneckonců je nahradivší nařízení bývají ještě podrobnější.

Evropská unie nicméně nepostrádá vědomí, že směrnice mohou, ba že mají být rámcové. Původní „amsterdamská“ verze formulace subsidiarity totiž *rámcové směrnice* upřednostňovala před *podrobnými opatřeními*.<sup>388</sup>

<sup>384</sup> ZBÍRAL, R., PRINCEN, S., SMEKAL, H. Differentiation through flexibility in implementation: Strategic and substantive uses of discretion in EU directives. *European Union Politics*. 2023, roč. 24, č. 1, s. 102–120. DOI: <https://doi.org/10.1177/14651165221126072>. Autoři na kódovaném vzorku 164 směrnic přijatých v letech 2006–2015 identifikovali 26 % flexibilních ustanovení, při výrazných rozdílech mezi odvětvími regulace. Dalo by se zkoumat, zda právě v těch záležitostech, ve kterých směrnice prostor pro zákonodárce neponechávají, se již prosazují nařízení.

<sup>385</sup> Rozsudek ze dne 23. 11. 1977, *Enka BV proti Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen Arnhem*, 38-77, EU:C:1977:190.

<sup>386</sup> (Chybí česká znění názvů předpisů) Council Directive 69/74/EEC of 4. 3. 1969 on the harmonisation of provisions laid down by law, regulation or administrative action relating to customs warehousing procedure Official Journal L 058, 8. 3 1969, s. 7–10 nahradilo Council Regulation (EEC) No 2503/88 of 25 7. 1988 on customs warehouses, Úř. věst. L 225, 15. 8. 1988, s. 1–7.

<sup>387</sup> Čl. 72(2) Grundgesetz (Německo) do Federalismusreform: „*Rahmenvorschriften dürfen nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten.*“

<sup>388</sup> Bohužel ani zde uváděné komentáře zřizovacích smluv neobsahují rozvažování tohoto bývalého ustanovení protokolu ohledně určení, co představuje rámcová směrnice a co již podrobná opatření.

## 5.18 Význam jednotlivých jevů

Tato kniha je skeptická vůči kvantitativním metodám. Jen jednoduše se spočítaly nařízení, směrnice a normativní rozhodnutí. Počítání přeměn se vzdalo. Při vynaložení určitého úsilí bychom se přitom obojího dopočítali.

Ještě obtížnější by však bylo měření či vážení výše načrtnutých aspektů. Každá směrnice tvoří svébytný soubor pravidel. Lze předpokládat, že směrnice se těší různému přijetí v jednotlivých členských státech. V některých může být jejich provedení vnitrostátním právem zvládnuté uspokojivě. V dalších se mohlo opozdit nebo se nepovedlo. Ve druhém případně přitom nemusí jít o její nedodržení, nýbrž také o přehnanost. Takové rozdíly pochopitelně přináší až protikladná hodnocení jedné a též směrnice. Evropská unie však stěží může jednotlivým členským státům směrnice „šit na míru“ více než ojedinelé.

## 5.19 Rozhodnutí jako *terra incognita*

Důvodové zprávy nařízení, která nahradila či mají nahradit rozhodnutí, která jsme předběžně označili jako normativní, ohledně jejich úskalí neuvádějí vlastně vůbec nic.

Rozhodnutí jako akty ES/EU jsou vůbec málo zkoumaný jev. Učebnice jim běžně věnují několik řádků, dokonce ty nejobjemnější komentáře pouhou stránku. Pochopitelně hlavně se připomíná rozlišení, které zakotvila Lisabonská smlouva, totiž zdůraznění, že adresovaná rozhodnutí jsou závazná pro své adresáty, zatímco ta neadresná komukoli.

Monografie o rozhodnutích ES/EU se napsaly již před dvaceti lety, všechny v Německu jako disertační či habilitační práce.<sup>389</sup> Detailní reflexe tohoto nástroje anglicky pro mezinárodní odbornou komunitu naopak chybějí. Ani názvem a rozsahem slibná monografie je vlastně vůbec nevynezuje.<sup>390</sup>

<sup>389</sup> BOCKEY, A. *Die Entscheidung der Europäischen Gemeinschaft*. Peter Lang, 1998. VOGT, M. *Die Entscheidung als Handlungsform der Europäischen Gemeinschaftsrechts*. Mohr Siebeck, 2005. BAST, J. *Grundbegriffe der Handlungsformen der EU: entwickelt am Beschluss als praxisingenerierter Handlungsform des Unions- und Gemeinschaftsrechts*. Springer-Verlag, 2006.

<sup>390</sup> CRAIG, P.P. *EU administrative law*. 3. vyd. Oxford University Press, 2018. ISBN 978-0-19-883164-8. Z devíti stovek stran se žádná nevěnuje rozhodnutí jako fenoménu, jedná se přitom o ústřední pojem správního práva. Patrně se zde ukazuje rozdíl mezi německou a angloamerickou právní vědou, srovnej SCHWARZE, J. *Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*. 2. vyd. Nomos, 2005, s. 929 a násl.

Zbytek této kapitoly se tak pokusí načrtnout doktrínu pro ta rozhodnutí, která částečně Evropská unie nahradila nařízením, rozhodnutí předběžně označená jako normativní či hybridní.

## 5.20 Teorie normativních a individuálních aktů

Pro přemýšlení o rozhodnutích jako nástroji, který Evropská unie viditelně používá pro různé potřeby, si připomeňme teorii práva. Rozlišování normativních a individuálních aktů je notorií alespoň té střeoevropské.

Skutečnost je složitější. Některé akty je obtížné podřadit. Jsou přechodné či smíšené (hybridní). Rozlišení je přitom otázka nejen akademická, nýbrž praktická, například ohledně soudního přezkumu.

Některá rozhodnutí se týkají místní záležitosti, přitom však působí na nevymezený okruh osob. Německo si pro tento účel vytvořilo svébytný druh rozhodnutí správního práva *Allgemeinverfügung*,<sup>391</sup> Česko jej napodobilo, když při rekodifikaci správního řízení zavedlo opatření obecné povahy.<sup>392</sup>

Slibnější pro naše uvažování se však jeví akty v některém aspektu konkrétní, která však mají zásadní politický význam. Pochopitelně je běžně přijímají parlamenty. Takto schvalují vymezené mezinárodní smlouvy, když je vyjednala vláda či její ministři. Může to být stanovené jako předpoklad jejich ratifikace prezidentem či monarchou. V některých státech parlamenty stanoví dokonce požadavky na zahraniční politiku. Dalšími jsou státní rozpočty jako plány předpokládaných příjmů a zamýšlených výdajů, schválení či vzetí na vědomí výsledků hospodaření, konkrétní výdajové programy, ale také třeba zřízení různých orgánů a institucí.

V některých se dokonce objevují zákony upravující zvláštním způsobem jednotlivé případy (německý *Einzelfallgesetz*, polská *Specustama*, anglické a americké *private acts*). Nepřekvapí, že taková legislativa se má za problematickou.<sup>393</sup> Některé státy se jí snaží vyhybat. Za takový stát lze považovat též

<sup>391</sup> § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz (Bund): „*Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.*“

<sup>392</sup> § 171–174 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

<sup>393</sup> MENZENBACH, S., WENZEL, H. *Einzelfallgesetz*. *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags Nr. 25/09*. 2009. Studie obsahuje výtahy z rozsudků spolkového ústavního soudu označujících některé případy za protiústavní.

Česko, nejen obavou před zásahem Ústavního soudu odmítnuvšího nerovnost, ale hlavně díky důrazu na *konceptnost* práva.<sup>394</sup>

Teorie práva umožňuje vnímat tyto jevy různě. Je to pochopitelné. Dilem jsou konkrétní, například stanoví řešení pro určité období či vůči určitému státu či zřizují vymezený orgán či instituci. Ve zbytku jsou však normativní.

Uvedená rozhodnutí parlamentů se mohou považovat za zákony ve formálním, avšak nikoli materiálním smyslu. Jinde se naopak uznává, že parlamenty přijímají též další rozhodnutí, nejen zákony jako zdroje obecné právní úpravy.

## 5.21 Uplatnění teorie na rozhodnutí EU

Jak bylo uvedené, některá rozhodnutí EU zakládají či potvrzují oprávnění a povinnosti vymezeného jednotlivce či právnické osoby či jednotlivého členského státu, tedy představují konstitutivní či deklaratorní individuální právní akty ve smyslu teorie práva, jak se chápou ve středoevropském prostoru. Stranou zůstávají rozsudky.<sup>395</sup>

Může je předpokládat zřizovací smlouva, jak je tomu u rozhodnutí o kartelech či zneužití dominantního postavení. Podrobnosti však též v těchto případech stanoví sekundární právo. Popřípadě je jediným základem sekundární právo, na úrovni práva primárního pak jde jen o podřízené, příkladem je autorizace inovativních léčivých přípravků.

Adresáty těchto rozhodnutí jsou jednotlivci či právnické osoby podřízené moci nejen těchto států, ale zde hlavně Evropské unii samotné. Individuálními akty jsou v Evropské unii též rozhodnutí týkající se členských států, například (ne) povolení poskytnout státní podporu.

<sup>394</sup> Označování nejrůznějších zákonů a dalších předpisů, resp. jejich změn za nekonceptní se jeví být hojnou rétorickou figurou oponentů zaznívající v české politice a v médiích. Předpokládá, že existuje koncepce, kterou je třeba sledovat.

<sup>395</sup> Teoretickou a akademickou je otázka, zda rozhodnutím dle čl. 288 SFEU jsou rovněž rozsudky Soudního dvora a Tribunálu. Z povahy věci stanoví tato zřizovací smlouva a ji rozvíjející dokumenty zvláštní pravidla. Přesto překvapí, že si tuto otázku nikdo neklade, neboť jsou zajímavé argumenty pro jak kladnou, tak zápornou odpověď.



Individuální charakter mají rovněž návrhy, jmenování, potvrzení či odvolání jednotlivců do určitých funkcí či grémií EU. Zároveň však jsou politicky významné. Vydávají je tedy orgány EU, které jsou primárně legislativní.<sup>396</sup>

Hybridní jsou rozhodnutí Rady<sup>397</sup> ve společné zahraniční a bezpečnostní politice (rozhodnutí SZBP, CFSP je její anglická zkratka). Na jedné straně se týkají konkrétního státu, události či jevu. Na druhé straně vyjadřují závazek členských států vyvíjet určitou politiku. Podobně lze hodnotit zmocnění pro vyjednávání mezinárodních smluv<sup>398</sup> a jejich schvalování.<sup>399</sup>

Dalším příkladem hybridních rozhodnutí jsou některá rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady či Rady samotné, například rozhodnutí zakládající dotační programy.<sup>400</sup> Na jedné straně totiž zakládají kategorii dotací, na druhé straně představují konkrétní alokaci financí pro určité období. Svěbytné rozhodnutí podléhající ratifikaci členskými státy představuje určení zdrojů EU.<sup>401</sup>

<sup>396</sup> Příkladem nominačního rozhodnutí jako aktu orgánu EU je Rozhodnutí Rady (EU) 2022/2248 ze dne 14. 11. 2022 o jmenování jedné členky Účetního dvora Úř. věst. L 295, 16. 11. 2022, s. 47–47. Nominantem za Litvu se stala paní Andrikenė poté, co po uplynutí funkčního období opouští tuto méně známou vrcholnou instituci EU pan Sadžius). Naopak nominaci soudců a generálních advokátů činí členské státy, viz např. Rozhodnutí zástupců vlád členských států (EU, Euratom) 2015/578 ze dne 1. 4. 2015 o jmenování soudců a generálních advokátů Soudního dvora Úř. věst. L 96, 11. 4. 2015, s. 11–12. Tento přístup byl důvodem pro odmítnutí žaloby a opravného prostředku generální advokátky Eleanor Sharpston proti ukončení jejího působení kvůli odchodu Velké Británie z Evropské unie.

<sup>397</sup> Např. Rozhodnutí Rady (SZBP) 2022/2245 ze dne 14. 11. 2022 o opatření pomoci v rámci Evropského mírového nástroje na podporu ukrajinských ozbrojených sil vyškolených vojenskou pomocnou misí Evropské unie na podporu Ukrajiny prostřednictvím vojenského vybavení a platform určených k použití smrtící síly, Úř. věst. L 294, 15. 11. 2022, s. 25–28.

<sup>398</sup> Rozhodnutí Rady (EU) 2022/451 ze dne 3. 2. 2022 o zmocnění k zahájení jednání jménem Evropské unie o mezinárodní dohodě o prevenci pandemií a připravenosti a reakci na ně, jakož i o doplňujících změnách Mezinárodních zdravotnických předpisů (2005), Úř. věst. L 92, 21. 3. 2022, s. 1–2.

<sup>399</sup> Rozhodnutí Rady (EU) 2022/1987 ze dne 13. 10. 2022 o podpisu Rámcové dohody o partnerství a spolupráci mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a vládou Malajsie na straně druhé jménem Unie ST/11715/2022/INIT Úř. věst. L 273, 21. 10. 2022, s. 1–2.

<sup>400</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 574/2007/ES ze dne 23. 5. 2007 o zřízení Fondu pro vnější hranice na období 2007 až 2013 jako součásti obecného programu Solidarita a řízení migračních toků Úř. věst. L 144, 6. 6. 2007, s. 22–44.

<sup>401</sup> Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. 12. 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a o zrušení rozhodnutí 2014/335/EU, Euratom Úř. věst. L 424, 15. 12. 2020, s. 1–10.

Samotný rozpočet připravovaný na kalendářní rok se může považovat za akt *sui generis*.

Konečně nalezneme též rozhodnutí zakládající jednotlivé orgány,<sup>402</sup> agentury či další instituce EU. Rovněž tato rozhodnutí jsou hybridní. Jimi založená struktura je konkrétní. Na druhé straně je běžné, že další takové instituce či struktury zřizují nařízení.<sup>403</sup> Normativní ráz nejvíce vykazují rozhodnutí stanovící mechanismy spolupráce členských států, například evidence zboží pro výběr spotřebních daní<sup>404</sup> či solidarita při krizích.<sup>405</sup>

Některá dříve zmíněná rozhodnutí Evropský parlament a Rada či Rada samotná nahradily nařízeními. To přinejmenším naznačuje jejich normativní či alespoň hybridní charakter.

## 5.22 Náčrt doktríny normativních a hybridních rozhodnutí

Pokusme se načrtnout doktrínu takových hybridních a normativních rozhodnutí. SFEU přitom člení rozhodnutí jinak, na neadresované a adresované. Nejistota se totiž týká právě těch, která jsme označili jako normativní či jako hybridní.

První otázkou je, koho taková rozhodnutí zavazují. Mohou být závazná pro kohokoli podobně jako nařízení? Odpověď naznačuje praxe. Neadresovaná rozhodnutí představují nominace do orgánů, schválení jednání o mezinárodních smlouvách, respektive pověření a pokyny pro jejich vyjednávání. Tato rozhodnutí tedy ukládají úkoly pouze dovnitř. Normativní tak ze své podstaty nejsou.

Myslitelná jsou rozhodnutí adresovaná členským státům stejně jako všem jednotlivcům a právnickým osobám jim podřízeným. Taková náš výzkum

<sup>402</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 24. 10. 1988 o zřízení Soudu prvního stupně Evropských společenství Úř. věst. L 319, 25. 11. 1988, s. 1–8, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 01, svazek 001, s. 181–188.

<sup>403</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 851/2004 ze dne 21. 4. 2004 o zřízení Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí, Úř. věst. L 142, 30. 4. 2004, s. 1–11, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 15, svazek 008, s. 346–356.

<sup>404</sup> Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2020/263 ze dne 15. 1. 2020 o zavedení elektronického systému pro dopravu a sledování zboží podléhajícího spotřební dani (přepracované znění), Úř. věst. L 58, 27. 2. 2020, s. 43–48.

<sup>405</sup> Rozhodnutí Rady 2014/415/EU ze dne 24. 6. 2014 o způsobu provádění doložky solidarity Unii Úř. věst. L 192, 1. 7. 2014, s. 53–58.

venašel. Je tomu tak dobře. Bylo by to totiž obcházení nařízení jako nástroje vytvořeného pro zavazování a opravňování jednotlivců.

Další otázkou je, zda mohou rozhodnutí, ať už ta bez výslovně uvedených adresátů, tak ta adresovaná členskými státy, stanovovat požadavky ohledně jejich vnitrostátního práva. Byla by totiž srovnatelná se směrnicemi. Vymezení zřizovací smlouvou to nezakazuje. Přesto by přitakání bylo omylem. Přípuštění této možnosti by totiž znamenalo obcházení směrnice jako nástroje. Nám se takové rozhodnutí nalézt nepodařilo,<sup>406</sup> takže by se dalo uzavřít, že takto se tento nástroj nezneužívá.

Dřívější normativní či hybridní rozhodnutí, která na návrh Komise Evropský parlament a Rada či Rada samotná nahradily nařízeními, se kromě jedné matoucí výjimky<sup>407</sup> adresovala členskými státy, myšleno všem.

### 5.23 Očekávání vnitrostátního práva

Neměli bychom nicméně přehlížet jeden jev podobný právu provádějícímu směrnicí. Leckterá normativní a hybridní rozhodnutí předpokládají, že členské státy mají určitou právní úpravu a tuto úpravu uplatňují.

Tento fenomén lze vysvětlit na SCBTHD jako právě nařízením nahrazeného normativního rozhodnutí vysvětlovaného podrobněji. Kooperace členských států při prevenci epidemií předpokládá, že tyto sledují a potlačují nákazy. To předpokládá hlášení výskytu a při šíření nákazy trasování, karantény a izolace. Taková opatření v právním státě musejí mít právní základ. Členský stát EU takovým státem nemůže nebýt. Během pandemie COVID-19 jsme

<sup>406</sup> Whelanová (cit. níže) spatřovala zastřenou směrnicí v Rozhodnutí Komise 2007/777/ES ze dne 29. 11. 2007, kterým se stanoví veterinární a hygienické podmínky a vzory osvědčení pro dovoz některých masných výrobků a opracovaných žaludků, močových měchýřů a střev určených k lidské spotřebě ze třetích zemí (...). Toto rozhodnutí však již nahradila nařízením provádějící nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2016/429 „zákon o zdraví zvířat“.

<sup>407</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/646 ze dne 18. 4. 2018 o společném rámci pro poskytování lepších služeb v oblasti dovedností a kvalifikací (Europass) a o zrušení rozhodnutí č. 2241/2004/ES, Úř. věst. L 112, 2. 5. 2018, s. 42–50. Jeho předchůdce Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 2241/2004/ES ze dne 15. 12. 2004 o jednotném rámci Společenství pro průhlednost v oblasti kvalifikací a schopností (Europass) Úř. věst. L 390, 31. 12. 2004, s. 6–20 členskými státy určeno bylo.

si uvědomili, jak závažná taková opatření svedou být, jak bylo těžké je zakotvit, prosazovat a udržet.

## 5.24 Možný smysl normativních a hybridních rozhodnutí

Lze pochybovat o vhodnosti směrnic. Tato kniha tak vlastně činí soustavně. Smysl tohoto nástroje je však zřejmý. Členské státy jako tvůrci zřizovacích smluv vytvořením tohoto nástroje chtěly, aby jejich prostřednictvím právo EU působilo zprostředkovaně, prostřednictvím práva členských států. Smysl normativních rozhodnutí je naopak zamlžen. Normativní rozhodnutí tak představovalo a nadále v menších počtech představuje třetí nástroj sekundárního práva. Je to nástroj podobný mezinárodní smlouvě uplatňované ryze jako závazek smluvních stran, tedy států, pro které se smlouva stala závazná. Chybí přitom vůle upravovat přímo či zprostředkovaně postavení jednotlivců. Tato skutečnost se pak chce členským státům a případně zájímající se veřejnosti potvrdit.

Nemělo by nás překvapovat, že tento nástroj se během posledních desetiletí nevyzdvihoval. Nepředstavuje totiž žádný výdobytek nadnárodní integrace. Nemusíme však být politologové, aby nám začal být patrný jejich politický význam. Pro Evropská společenství a Evropskou unii tvoří vhodný nástroj úpravy některých záležitostí na hraně vlastních kompetencí. Přes absenci robustní doktríny je zřejmé, že rozhodnutí zavazují pouze své adresáty – tedy ve většině zmiňovaných případů členské státy. Lze tak vyslat signál, že se jednotlivcům žádné úkoly a omezení neukládají.

## 5.25 Prosazování hybridních/normativních rozhodnutí

Praxe dokládá schopnost Komise a Soudního dvora určit porušování rozhodnutí ze strany členských států podobně jako směrnic. Příkladem budiž rozsudek *Komise proti Česku, Maďarsku a Polsku – azylové kvóty*.<sup>408</sup> Soudní dvůr zmíněné státy odsoudil za neplnění předepsaných převzetí žadatelů azylu

<sup>408</sup> Rozsudek ze dne 2. 4. 2020, *Komise proti Česku, Maďarsku a Polsku – azylové kvóty*, C-715/07, C718/17 a C719/17, EU:C:2020:257.

ze přetížených členských států Itálie a Řecka,<sup>409</sup> korigující tak jejich příslušnost jako států vstupu do Evropské unie.<sup>410</sup>

Odhlédněme zde od skutečnosti, že se takto odsoudila hlavně nezastíraná neochota příslušných členských států. Komise posléze ostatně již nežádala Soudní dvůr uložit odsouzeným pokutu, přestože žádný svůj vzdor nezmírnil. Azylové kvóty byly politickou chybou Evropské unie. Převzetí žadatelů azylu prostě nelze evropským národům přikazovat. Za vadný však není důvod považovat právní nástroj. Nařízení by čelilo obdobné nevoli.

---

<sup>409</sup> Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 ze dne 14. 9. 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka Úř. věst. L 239, 15. 9. 2015, s. 146–156, a Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. 9. 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka Úř. věst. L 248, 24. 9. 2015, s. 80–94. Jedná se v obou případech o rozhodnutí výslovně neadresovaném všem členským státům závěrečným ustanovením. Ze znění však pro členské státy úkoly zřetelně vyplývají.

<sup>410</sup> Čl. 13 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, Úř. věst. 2013, L 180, s. 31–59.

## 6 PROMÝŠLENÍ NAŘÍZENÍ NA PŘÍKLADU

### 6.1 Obrácení pozornosti k nařízením

Přeměny směrnic a normativních rozhodnutí na nařízení zaslouží posunout naši pozornost od selhání při provádění směrnic a jejich důsledků k rozvažování jednotlivých aspektů a problémů nařízení.

Jednotlivé aspekty a problémy se představí na příkladu. Nařízení o klinických hodnocení léčiv (*Clinical Trials Regulation, CTR*)<sup>411</sup> se záměrně zmínilo jen letmo. Důvodem jeho využití je nejen dřívější osobní pozornost,<sup>412</sup> dlouhodobá orientace ve zdravotnickém právu, nýbrž také aktuálnost. Nařízení po opakovaném odkládání během pandemie COVID-19 působí od roku 2022.<sup>413</sup> Výslovně se jím nahradila směrnice o správné klinické praxi z roku 2001 (*Good Clinical Practice Directive, GCPD*).<sup>414</sup>

Začátkem uvedme, že vedle mezinárodních smluv<sup>415</sup> problematiku biomedicínského výzkumu řeší též kodexy výzkumné bioetiky.<sup>416</sup> Laboratorní

<sup>411</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 536/2014 ze dne 16. 4. 2014 o klinických hodnoceních humánních léčivých přípravků a o zrušení směrnice 2001/20/ES, Úř. věst. L 158, 27. 5. 2014, s. 1–76.

<sup>412</sup> KŘEPELKA, F. *Právo zdravotnického výzkumu*. Masarykova univerzita, 2004.

<sup>413</sup> Rozhodnutí Komise (EU) 2021/1240 ze dne 13. 7. 2021 o souladu portálu EU a databáze EU pro klinická hodnocení humánních léčivých přípravků s požadavky uvedenými v čl. 82 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 536/2014, Úř. věst. L 275, 31. 7. 2021, s. 1–2, stanovilo nakonec začátek účinnosti na 1. 2. 2022.

<sup>414</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/20/ES ze dne 4. 4. 2001 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se uplatňování správné klinické praxe při provádění klinických hodnocení humánních léčivých přípravků Úř. věst. L 121, 1. 5. 2001, s. 34–44, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 13, svazek 026, s. 299–309. Směrnice tedy byla počtem stran sedmkrát kratší než nařízení, počtem písmen v české verzi skoro pětkrát.

<sup>415</sup> V rámci Rady Evropy Úmluva na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluva o lidských právech a biomedicině, sjednána 4. 4. 1997 v Ovidu, CETS 164, sdělení č. 96/2001 Sb. m. s. a Dodatkový protokol k Úmluvě o lidských právech a biomedicině souvisejícího s biomedicínským výzkumem, sdělení č. 30/2020 Sb. m. s.

<sup>416</sup> Tzv. Norimberský kodex shrnující zásady biomedicínského výzkumu na lidech ve vazbě na poválečný proces s nacistickými lékaři provádějícími nelidské pokusy na věznicích, Helsinská deklarace Světové lékařské asociace (WMA) z roku 1964 a tzv. směrnice CIOMS International Ethical Guidelines for Health-related Research Involving Humans, Council for International Organizations of Medical Sciences jako společné struktury WHO a UNESCO z roku 1993, poslední revize 2016. Dostupné z: <https://cioms.ch/publications/product/international-ethical-guidelines-for-health-related-research-involving-humans/>

a klinický vývoj léčiv je pak předmětem globální harmonizace asociacemi výrobců a regulátory.<sup>417</sup>

## 6.2 Pomalé zavádění nařízení

CTR je přitom příkladem až zoufale pomalého zavádění standardu EU. Od prvních rozvah,<sup>418</sup> přes návrh,<sup>419</sup> až po odkládání začátku uplatnění kvůli neexistenci předpokládané databáze CTIS (*Clinical Trials Information System*)<sup>420</sup> uplynulo nakonec patnáct let. Teprve nyní se totiž zavádí do praxe, přičemž zadavatelé raději ještě využívají odkladů.<sup>421</sup>

Pandemie COVID-19 si přitom vyžádala rychlý vývoj vakcín a hojné sledování účinnosti stávajících léčivých přípravků na těžké průběhy nové nákazy. Patrně chyběla naděje, že CTR vývoj učiní snazším. Snad naopak dokonce převládlo mínění, že pro testování regulace je lepší klidnější čas než dosud největší drama 21. století.

Zobecnování této pomalosti však není na místě. Na jiných příkladech se ukáže schopnost Evropské unie upravovat nařízeními některé záležitosti poměrně rychle.

## 6.3 Uvědomění si vlastností nařízení

Odborná literatura věnovaná nařízením představuje zlomek té věnované směrnícím. Cenné jsou tak studie, které nařízení skutečně zkoumají. Vyzdvihnout tak zaslouží tuzemský profesor Richard Král, který jim věnoval monografii, jež je vzácná dokonce v evropském měřítku.<sup>422</sup>

<sup>417</sup> International Council for Harmonisation of Technical Requirements for Pharmaceuticals for Human Use je smíšená platforma výrobců a regulátorů států a bloků, jejichž farmaceutický průmysl dominuje. Správná klinická praxe (Good Clinical Practice) je klíčový standard pro klinická hodnocení léčiv. Čl. 47 CTR na něj odkazuje.

<sup>418</sup> Podrobná politologická analýza přípravné fáze LANGHOF, H., LANDER, J., STRECH, D. Input analysis for two public consultations on the EU Clinical Trials Regulation. *Health Research Policy and Systems*. 2016, roč. 14, č. 1, s. 69. DOI: <https://doi.org/10.1186/s12961-016-0141-0>

<sup>419</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o klinických hodnoceních humánních léčivých přípravků a o zrušení směrnice 2001/20/ES COM/2012/0369 final - 2012/0192 (COD) ze dne 17. 7. 2012.

<sup>420</sup> Čl. 80–82 CTR.

<sup>421</sup> Osobní a pracovní zkušenost doktorandka se zaměřením na problematiku etiky a práva výzkumu Mgr. Petra Lančová, právnička Fakultní nemocnice u svaté Anny.

<sup>422</sup> KRÁL, R. *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. Praha, C. H. Beck, 2006. ISBN 80-7179-548-8.

Vysvětlením je vlastně všednost nařízení. Citovaná judikatura potvrzující přímý účinek pravidel stanovených jejich ustanoveními může být sebevíc hojná, je však vlastně nepřekvapivá. Ohledně dalších vyjádření Soudního dvora je však na místě zvažování přenositelnosti závěrů a odůvodnění Soudního dvora týkajícího se určitého nařízení na nařízení ostatní. Leccos totiž předurčuje znění.

Přímý účinek a přednost jsou vlastnosti práva EU obecně, založené na počátku existence tří Evropských společenství již zmíněnou judikaturou Soudního dvora. V případě nařízení jsou tento přímý účinek a přednost přitom zřetelnější než v případě zřizovacích smluv. Stanoví jej totiž již citovaná definice.

Nařízení tak zakládají oprávnění a povinnosti jednotlivcům včetně právnických osob, tedy všem soukromým osobám podřízených moci členských států. To je jejich klíčový rys, kterým se nařízení odlišují od směrnic a též od normativních rozhodnutí. Úkoly přitom smějí nařízení ukládat též členským státům, jejich orgánům a institucím.

## 6.4 Srovnání s vnitrostátním právem

Přímé uplatnění vnitrostátního práva na jednotlivce máme za samozřejmé. Kvůli zmíněným mezím integrace ve třech Evropských společenstvích a v Evropské unii toto však ohledně nařízení neplatí zcela. Jak bylo již uvedené, přes všechno prohlubování integrace se Evropská unie dosud nestala státem, pochopitelně státem spolkovým neboli federací. Nařízení tak zůstávají pramenem nadnárodního práva, nestávají se vnitrostátním předpisem federální úrovně.

Následující odstavce tak představí problémy, jež přinášejí nařízení jako předpisy nejpodobnější zákonům či podzákonným předpisům států. Jak bude patrné, úskalí doprovázející směrnice a normativní rozhodnutí s nařízením zcela nemizí. Máme však důvody věřit, že se zmenšují.

## 6.5 Přetrvávající dekoncentrace výkonu práva EU

Jen některá nařízení uplatňují orgány samotné EU. Centralizovanou ochranu hospodářské soutěže stanoví přímo ustanovení zřizovací smlouvy,<sup>423</sup> nařízení

<sup>423</sup> Čl. 101–102 SFEU, čl. 107–108 SFEU.



představují upřesnění procedur a sankcí. Rozhoduje Komise jako smlouvou předpokládaná politická exekutiva EU.

Jenom některé další agendy se ale podařilo centralizovat nad rámec zřizovacích smluv. Příkladem jsou registrace ochranných známek<sup>424</sup> či autorizace inovativních léčivých přípravků, které provádějí odborné agentury, jako je Úřad EU pro duševní vlastnictví (EUIPO)<sup>425</sup> či při tom Komisi asistují svojí expertízou, jako Evropská léková agentura (EMA).<sup>426</sup>

Pro centralizovaný výkon práva EU jsou nařízení pochopitelným nástrojem. Směrnice by byly nesmyslné. Není důvod, proč by měly orgány EU uplatňovat právo členských států, jež by přitom sblížovala směrnice. Kterýkoli výkon práva, který se podaří centralizovat, tak znamená nařízení.

Federace ukazují, které agendy by se daly centralizovat. Příkladem budiž americká *U. S. Customs and Border Protection*. Na předním místě je celní správa, ostatně celní právo je ve výlučné kompetenci EU.<sup>427</sup> Obtížněji by se centralizovala třeba imigrační správa, neboť záležitosti vnitra a bezpečnosti do výlučné kompetence nepatří a patrné jsou rozdílné národní zájmy. Předpokládalo by to totiž posílení zárodků unijních ozbrojených sil, jimiž jsou Frontex<sup>428</sup> a Europol.<sup>429</sup> Dozor nad hospodářstvím bývá rozdělen různě. Některé agendy se federalizují, neboť převládají přínosy jednotné správy. Jiné zůstávají kompetencí dílčích států.

<sup>424</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1001 ze dne 14. 6. 2017 o ochranné známce Evropské unie (kodifikované znění), Úř. věst. L 154, 16. 6. 2017, s. 1–99, zejména čl. 2 zřizující Úřad Evropské unie pro duševní vlastnictví.

<sup>425</sup> Dříve Úřad pro harmonizaci ve vnitřním trhu, srovnaj. čl. 2(2) nařízení 2017/1001 (výše).

<sup>426</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1235/2010 ze dne 15. 12. 2010, kterým se mění, pokud jde o farmakovigilanci humánních léčivých přípravků, nařízení (ES) č. 726/2004, kterým se stanoví postupy Společenství pro registraci humánních a veterinárních léčivých přípravků a dozor nad nimi a kterým se zřizuje Evropská agentura pro léčivé přípravky, a nařízení (ES) č. 1394/2007 o léčivých přípravcích pro moderní terapii, Úř. věst. L 348, 31. 12. 2010, s. 1–16.

<sup>427</sup> Čl. 3(1)(a) SFEU.

<sup>428</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. 11. 2019 o Evropské pohraniční a pobřežní stráži a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624, Úř. věst. L 295, 14. 11. 2019, s. 1–131.

<sup>429</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/794 ze dne 11. 5. 2016 o Agentuře Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol) a o zrušení a nahrazení rozhodnutí 2009/371/SVV, 2009/934/SVV, 2009/935/SVV, 2009/936/SVV a 2009/968/SVV, Úř. věst. L 135, 24. 5. 2016, s. 53–114.

## 6.6 Překážky koncentrace rutinního výkonu práva EU

Lze předpokládat, že centralizovat by se snáze daly agendy, v nichž se podařilo nahradit směrnice nařízeními, než v agendách nadále spravovaných směrnice. Ani taková centralizace však nenastává.<sup>430</sup>

Příkladem budiž celní správa. Přes tři desetiletí unifikované kodifikace nadále zůstává národní. Příslušné Generální ředitelství Komise Daně a cla zůstává unijním „ministerstvem“. Při zamýšlené další (třetí) rekodifikaci zmiňovaného celního práva má sice vzniknout koordinační agentura,<sup>431</sup> federalizace dle modelu USA ani tato reforma nebude.

Musely by se totiž vytvářet rozsáhlé úřady, mající nejen ústředí v některém městě vybraného členského státu,<sup>432</sup> ale též pobočky v dalších členských státech. Ve členských státech EU jsou však rozdílné mzdy. Rozrůzněné odměňování uvnitř jedné instituce by snad šlo obhájit právně, nicméně by zůstalo sociopoliticky problematické. Mezi členskými státy jsou též rozdíly ve veřejné službě. Musel by se zvolit některý model. Dalším úskalím by byl jazykový režim. Evropská unie má čtyřicet úředních jazyků. Vnitřní provoz by si žádal výběr některého jako pracovního. Volba angličtiny by byla pochopitelná, ale sporná.<sup>433</sup>

Takové euro-instituce by byly nákladné. Centralizace by byla také politicky citlivá. Národní úřady by ztratily význam. Jejich personál by se pak domáhal převzetí onou unijní administrativou. Výrazná centralizace by konečně představovala vychýlení stávající rovnováhy ve prospěch Evropské unie.

<sup>430</sup> DUNLEAVY, P., KIRCHGÄSSNER, G. *Explaining the Centralization of the European Union: A Public Choice Analysis*. 2000. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-1-349-62792-9\\_7](https://doi.org/10.1007/978-1-349-62792-9_7)

<sup>431</sup> Má se zřídit „celní orgán EU“ jako koordinační agentura. Viz návrh (zatím pouze anglicky) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Union Customs Code and the European Union Customs Authority, and repealing Regulation (EU) No 952/2013, COM/2023/258 final ze dne 17. 5. 2023.

<sup>432</sup> NUNEZ FERRER, J., BELICKA, D., FEO, A. de, KRUPENKO, D. Study for the BUDG committee – Locations of the EU Decentralised Agencies. *Think Tank | European Parliament* [online]. 5. 11. 2021. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_STU\(2021\)700320](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2021)700320)

<sup>433</sup> Podrobně o jazykových otázkách orgánů a agentur EU JEUGHT, S.S. van der. Linguistic Autonomy of EU Institutions, Bodies and Agencies. *Zeitschrift für europäische Rechtslinguistik*. 2021, č. 1, s. 1–32.

## 6.7 Koordinace a kooperace

Řešením bývá propojení. Evropská unie vytváří agentury a platformy.<sup>434</sup> Tyto vedlejší instituce EU zabezpečují hlavně koordinaci a kooperaci. Rutinní agendu však nadále zajišťují členské státy. Některá rozhodování se centralizovala, avšak podílejí se na nich úřady členských států. Jiná zůstávají decentralizovaná, avšak se předpokládá informování. Zásadní bývají sdílené provozované informační systémy. Leckterá zmíněná nařízení stanoví právě taková opatření. Agentury a platformy samotné mají omezený počet pracovníků, část zůstává pracovníky národních orgánů a institucí. Takové propojení otevírá prostor pro sítě. Příkladem takové agentury pro CTR je Evropská agentura pro léčivé přípravky.<sup>435</sup>

Pro právníky bude asi překvapivé mínění, že za takové propojení lze považovat rovněž klíčový procesní institut práva EU, jímž je řízení o předběžné otázce. Je to totiž ve světě ojedinělý nástroj sblížení výkladu práva. Ve skutečnosti je toto řízení náhražkou za odvolání či stížnosti proti rozsudkům soudů členských států. Pro jejich vyřizování by se totiž muselo vytvořit rozsáhlejší unijní soudnictví. Přesto je komparativní perspektiva žádoucí, konkrétně naši pozornost zaslouží interakce federálního a státního soudnictví ve Spojených státech amerických.<sup>436</sup>

## 6.8 Různá podoba a úroveň správy a soudnictví

Decentralizovaný výkon práva EU tak převládá. Členské státy jej zabezpečují svými úřady a soudy. Nadto část uplatňovaných standardů ještě zprostředkovávají členské státy svým vnitrostátním právem.

Všelike mezinárodní žebříčky ukazují rozdílnou úroveň státní správy a soudnictví. Tyto žebříčky jsou jistě zjednodušením, založeným na dostupných údajích doplněných sociologickými průzkumy, nic lepšího však není. Na tyto

<sup>434</sup> CHAMON, M. Introduction. *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*. Oxford, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198784487.003.0001> [cit. 25. 4. 2023].

<sup>435</sup> Zřízená nařízením 726/2004, uvedeného v kapitole 3. Viz zmínka v recitálu 41 a čl. 40(1) CTR. Definiční čl. 2 CTR položku „Agentura“ uváděnou mnoha ustanoveními CTR neobsahuje.

<sup>436</sup> WELLS, M.L. European Union Law in the Member State Courts: A Comparative View. *Tulane Journal of International & Comparative Law*. University of Georgia School of Law, 2021, Legal Studies Research Paper No. 2021-11. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3911155>

mezinárodní hodnocení navazuje sledování, které provádí samotná Evropská unie. Pro soudnictví je to EU Justice Scoreboard.<sup>437</sup>

Překvapivé rozdíly mohou být též mezi různými resorty téhož státu. Některé mohou být funkční a efektivní, jiné nikoli, ze všelikých příčin a důvodů.

Důvěřovat se přestává soudům některých členských států EU, které omezují jejich nezávislost. Představuje to jeden významný rozměr dále ještě zmíněné krize vlády práva a demokracie. Tento vývoj stejně jako odpověď orgánů EU na něj je předmětem značné pozornosti, na níž zde lze odkázat.<sup>438</sup>

Naopak se neuvádí, že by podobně selhávaly úřady, které zabezpečují uplatnění jednotných či sblížených standardů týkající se zboží, služeb a podnikání. Zdá se, že dokonce oněm neposlušným členskými státy v tomto ohledu na integraci záleží. Ublížily by totiž hlavně svému hospodářství.

## 6.9 Doprovodné vnitrostátní právo

Jak bylo již uvedené, nařízení smějí přímo zakládat oprávnění a povinnosti jednotlivců podřízených moci členských států. Běžně tak vskutku činí. Přesto je potřeba taková nařízení vnitrostátním právem doprovodit,<sup>439</sup> nebo, jak uvádějí jiní autoři, vnitrostátní právo přizpůsobit (adaptovat) nařízení.<sup>440</sup>

Pokud takové nařízení členský stát nedoprovodí, tak to může ohrozit jeho uplatnění. Jak připustil rozsudek *Monte Arcosu*, nedoprovolené ustanovení nemusí být přímo použitelné.<sup>441</sup> Richard Král je označuje za „kulhající

<sup>437</sup> Nejnovější též v češtině za rok 2021. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Evropskému výboru regionů. Srovnávací přehled EU o soudnictví z roku 2021 ze dne 8. 7. 2021, COM(2021) 389 final.

<sup>438</sup> BÁRD, P. In courts we trust, or should we? Judicial independence as the precondition for the effectiveness of EU law. *European Law Journal*. 2021, roč. 27, č. 1–3, s. 185–210. DOI: <https://doi.org/10.1111/eulj.12425>, PERGANTIS, V. The Advent and Fall of Trust as a Cornerstone of Judicial Cooperation in Multilateral Regimes in Europe. A Cautionary Tale (February 23, 2021). In: BILKOVA, V., FARAH, P., GRUSZCZYNSKI, L., MENKES, M. (eds.). *The Crisis of Multilateral International Order: Causes, Dynamics and Consequences*. Routledge, 2022. DOI: <http://doi.org/10.2139/ssrn.3791595>

<sup>439</sup> Viz KŘEPELKA, 2010, op. cit., v titulu „doprovod“, v textu pak „doprovod nařízení“.

<sup>440</sup> WHELANOVÁ, ZBÍRAL, GRINC, 2022, op. cit., s. 103 a násl., kapitola 5 – adaptace vnitrostátního práva na nařízení.

<sup>441</sup> Rozsudek ze dne 11. 1. 2001, *Azienda Agricola Monte Arcosu Srl*, C-403/98, ECLI:EU:C:2001:6. V daném případě neupřesnil členský stát vymezení subjektů provádějících převážně rolnickou činnost pro účely přiznání určitých výsad.

nařízení“.<sup>442</sup> Tento přívlástek je shovívavý. Výsledek svede být totiž ještě horší, takové nařízení se nemusí prosadit vůbec, pak je „ochromené“.

Členské státy mají obdobný výběr ohledně vnitrostátního práva doprovázejícího nařízení jako při přenosu směrnice do vnitrostátního práva. Mohou přijmout zákony nové, Česko tak učinilo při doprovodu GDPR.<sup>443</sup> Mohou též stávající zákony přizpůsobit, Česko takto doprovodilo CTR.<sup>444</sup>

## 6.10 Sankce

Státy světa se různí ohledně nastavení soudního a správního trestání. Trestním postih ukládají soudy. Typickým trestem je uvěznění pachatele, jakkoli pro nás jsou důležitější pokuty a zákazy či omezení činnosti. V některých státech je takové soudní trestání jediné možné. Jiné svěřily postihování správním úřadům, které jím podporují svou další správu příslušné záležitosti. Část takového postihování se leckde svěřuje profesním samosprávám (lékařské či advokátské komory). Zde se postih omezuje na pokuty a omezení či zrušení rozmanitých oprávnění, neboť uvězni smí jen nezávislé soudy na základě náročného řízení.

Státy také zvolily různá řešení trestání jednotlivců, jejich skupin a právnických osob. Myslitelná je osobní odpovědnost jednotlivců včetně případů, kdy jednotlivec působí jménem právnické osoby jako její představitel či zaměstnanec. Správní odpovědnost jednotlivců a právnických osob může být souběžná. Mnohé státy včetně Česka učinily trestně odpovědné též právnické osoby, které pochopitelně uvěznit nelze.

Smysluplné je tak vnímání trestního práva v jeho širším slova smyslu, jak se chápe německé *Strafrecht*.<sup>445</sup> Nepřekvapí, že vícero postihování vyvolává otázky ohledně souběhu postihů. Dalšími otázkami jsou spravedlnost hlavních trestů, jako jsou uvěznění pachatele či pokuty. Ty druhé totiž mají různé

<sup>442</sup> KRÁL, R. Čl. 288. In: TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o fungování EU, Smlouva o EU, Listina základních práv EU. Komentář*. Wolters Kluwer, 2022, s. 993.

<sup>443</sup> Zákon č. 110/2019, o zpracování osobních údajů, který nahradil zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů (...), který představoval předvstupní přenos směrnice 95/46/ES.

<sup>444</sup> Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících předpisů, ve znění zákona č. 66/2017 Sb., kterým se mění zákon (...).

<sup>445</sup> KISCHEL, U. *Rechtsvergleichung*. C. H. Beck, 2015, s. 508, vysvětlující široké a propojující pojetí Strafrecht v Německu ve srovnání s trestním právem jako jedním z předmětů právnických studií v jiných zemích.

dopady na různě majetné a vydělávající jednotlivce. Některé státy tak při jejich ukládání majetek a výtěžky zohledňují, jiné to důrazně odmítají.

Postihy nežádoucího chování jsou složité v prostředí mezinárodním, když si jej osobují dva či více států. Svrchovanost států znamená uplatňování jurisdikce nade všemi na vlastním území. Státy se obecně zdráhají spolupracovat nejen kvůli rozdílným představám o nebezpečnosti, ale také kvůli náročnosti řízení. Hranice překračující zločin a uprchlí zločinci si však spolupráci žádají.

Omezená kompetence EU k harmonizaci trestního práva se týká rovněž správního trestání. Češi si tuto skutečnost díky odlišení trestního práva soudního a rozsáhlého správního trestání propojeného s dalšími způsoby uplatňování příslušné úpravy správního práva nemusejí uvědomovat.

Výjimku ze zmíněné omezené role EU představuje unijní soutěžní právo. Narušení hospodářské soutěže překračující hranice členských států ze strany mezinárodně působících obchodních společností Komise nejen vyšetřuje, ale také jim ukládá pokuty.<sup>446</sup>

Naopak ohledně tradiční trestní represe stále platí, že Evropská unie má omezenou kompetenci. Její harmonizace a koordinace byla agendou třetího pilíře.<sup>447</sup> Ani po jeho odstranění nevykazuje tato agenda rychlou integraci. Netýká se jí námi sledovaná tendence nahrazování směrnic nařízeními.<sup>448</sup>

Časté ponechání stanovování postihů členským státům odráží výše zmíněnou omezenou kompetenci EU. Roli sehrávají rozdílné poměry mezi členskými státy ohledně pokut jako typických postihů s ohledem na rozdílné mzdy a ceny. Evropská unie ovšem řadou právě zde zmiňovaných nařízení a směrnic žádá, aby postihy byly účinné, tedy aby od porušování požadavků a překračování omezení a zákazů odrazovaly.<sup>449</sup>

<sup>446</sup> Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. 12. 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy, Úř. věst. L 1, 4. 1. 2003, s. 1–25, zvláště čl. 23 – pokuty a čl. 24 – penále.

<sup>447</sup> DENZA, E. *The Residual Third Pillar under the Treaty of Amsterdam. The Intergovernmental Pillars of the European Union*. Oxford, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198299356.003.0008> [cit. 25. 4. 2023].

<sup>448</sup> Z nových návrhů např. návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o potírání násilí vůči ženám a domácího násilí, COM/2022/105 final ze dne 8. 3. 2022.

<sup>449</sup> Viz HAVELKA, L. *Sankční zabezpečení evropského práva vnitrostátním právem*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, právnická fakulta, 2016. Dostupné z: <https://is.muni.cz/auth/th/pvnfe/>

Jednou ze zásad trestního práva je zřetelné vymezení skutkové podstaty trestného činu / přestupku, vyjádřené latinským obratem *nulla poena sine lege*. V případě správních deliktů je již ochota připustit obecnější definice, opírající se o vymezení jednotlivých povinností, omezení a úkolů správním právem hospodářským či ochrany životního prostředí. Úprava nařízeními tak znamená, že se musejí provázat jejich ustanovení stanovící požadavky s právem členského státu stanovujícím postihy za jejich porušení.

Na CTR lze dobře ukázat úskalí takového doprovodu. CTR výslovně očekává postihy svého porušení, přičemž vyzdvihuje jejich určité druhy.<sup>450</sup> Vymezit je však musí národní zákonodárce vydávající doprovázející právo. Vystává otázka, zda je třeba opakovat jednotlivé požadavky nařízení, nebo zda se smí podpořit dodržování nařízení obecnou skutkovou podstatou. Níže se ještě vysvětlí, jaké kategorie jednotlivců a institucí<sup>451</sup> se podílejí na klinických hodnoceních. Postihy se tedy musejí předpokládat vůči nim.

GDPR je příkladem nařízení, které je ohledně postihů zřetelnější.<sup>452</sup> Stanoví se klíčové skutkové podstaty, soubor zásad pro ukládání pokut, mimo jiné závažnost, druh zavinění, spolupráce, dosavadní reputace, ale též maximální částky. Zároveň se připouští, že postihy si mohou žádat soud. Vedle toho se však očekávají národní postihy dalších pochybení.<sup>453</sup> Toto rozpracování určitě odpovídá významu GDPR. Mechanismus funguje, pokuty uložené členskými státy lze sledovat.<sup>454</sup> Sankční koncepce GDPR přesto vyvolává otázky, co členské státy musejí, co smějí a co naopak nesmějí stanovovat. Na každý pád GDPR dokládá, že Evropská unie ještě není federací

<sup>450</sup> Čl. 94 CTR: „*Sankce (1) Členské státy stanoví sankce za porušení tohoto nařízení a přijmou veškerá opatření nezbytná k jejich uplatňování. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující. (2) Sankce uvedené v odstavci 1 musí postihovat mimo jiné: a) nesoulad s ustanoveními tohoto nařízení o předkládání informací, které by měly být veřejně dostupné, do databáze EU; b) nesoulad s ustanoveními tohoto nařízení o bezpečnosti subjektu.*“ Takové vymezení zdůrazňuje porušení CTR, které státy musejí postihovat.

<sup>451</sup> Zde se záměrně nepoužilo slovo subjekt jako adresát právní úpravy, kterým může být jednotlivec stejně jako právnická osoba. CTR totiž v souladu s mezinárodním právem zdravotnického výzkumu a mezinárodními kodexy výzkumné bioetiky za subjekt považuje jednotlivce, na kterém se výzkum provádí. Tímto termínem se chce zdůraznit, že se člověk nesmí ponižovat na objekt.

<sup>452</sup> Viz čl. 83 GDPR.

<sup>453</sup> Čl. 84 GDPR.

<sup>454</sup> Viz GDPR Enforcement Tracker – list of GDPR fines. Dostupné z: <https://www.enforcementtracker.com/>

Ve Spojených státech amerických taková federální legislativa sankce určovala jasně a ukládaly by je federální orgány či agentury.

## 6.11 Neplatnost smluv a dalších právních jednání

Porušení veřejnoprávních požadavků (imperativní normy) či povinných pravidel soukromého práva (kogentní normy) v leckterých státech působí neplatnost smluv a dalších právních jednání (ve staré občanskoprávní terminologii právní úkony). Taková neplatnost má však vážné důsledky. Česko reformou občanského práva omezilo neplatnost právních jednání.<sup>455</sup>

Dosavadní český sklon prohlašovat úkony/jednání za neplatná a snaha jej kvůli závažným důsledkům mírnit se týká rovněž neslučitelnosti smluv a dalších jednání s právem EU. Je třeba zkoumat, zda právo EU tuto možnost využívá, respektive předpokládá. Známa je neplatnost kartelů,<sup>456</sup> nelze však bez dalšího tvrdit, že neplatné jsou Komisí nepovolená spojení soutěžitelů<sup>457</sup> či smluvně založené Komisí nepovolené státní (veřejné) podpory.<sup>458</sup> Příslušná nařízení tento následek totiž zřetelně nestanovují. Naopak vymezují postupy pro nápravu.

V případě klinických hodnocení léčiv upravovaných CTR bychom tak měli obezřetně zvažovat, zda by neplatnost informovaných souhlasů pacientů či probandů a smlouvy mezi zadavateli a poskytovateli zdravotní péče zahrnující taková hodnocení pro rozpor s veřejným právem, za které lze považovat většinu požadavků stanovených CTR, byla vhodným řešením.

## 6.12 Požadavky

Za nepříznivý následek blížící se výše zvažovaným postihům či neplatnosti lze považovat neudělení povolení, jeho odnětí či omezení při nesplnění právem

<sup>455</sup> Zde lze jen odkázat na § 574–588 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (nový), zejména § 580(1) NOZ vysvětlujícího dopad protizákonnosti na platnost právních jednání: „*Neplatné je [...] právní jednání, které odporuje zákonu, pokud to smysl a účel zákona vyžaduje.*“

<sup>456</sup> Čl. 101(2) SFEU: „*Dohody nebo rozhodnutí zakázané podle tohoto článku jsou neplatné od počátku.*“

<sup>457</sup> Nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. 1. 2004 o kontrole spojování podniků (Nařízení ES o spojování), Úř. věst. L 24, 29. 1. 2004, s. 1–22.

<sup>458</sup> Nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. 7. 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (kodifikované znění), Úř. věst. L 248, 24. 9. 2015, s. 9–29.



stanovených předpokladů a požadavků personálního, kvalifikačního, materiálního, organizačního či finančního rázu. Obdobně lze chápat neposkytnutí dotace či domáhání se jejího vracení.

Takové předpoklady, tedy tato oprávnění, jejich ověřování a povolování, stanoví právo EU běžně. Jsou vlastně jádrem mnoha jeho předpisů. Dokud tyto důsledky vymezovaly směrnice, bylo možné stanovovat tyto předpoklady zavedenými způsoby ve vnitrostátním právu. Nařízení však tyto požadavky stanoví přímo.

CTR tak hlavně stanoví, že klinické hodnocení léčivých přípravků jako druh zdravotnického výzkumu podléhá povolení.<sup>459</sup> Pro toto povolení stanoví řadu předpokladů, které musejí splnit dále ještě zmiňovaný zadavatel a lékař ustanovený jako zkoušející. Porušování může znamenat zrušení povolení.<sup>460</sup>

Uvedené adresáty právní úpravy však určitě hlavně ukázněje hrozba odepření uznání výsledků při autorizaci (registraci) vyvíjeného léčivého přípravku příslušnými úřady. Autorizace (registrace) se v Evropské unii a jejich členských státech provádějí dle již jinde zmíněných předpisů.<sup>461</sup>

### 6.13 Odškodnění

Poslední desetiletí charakterizuje (alespoň v západním světě) sklon vykládat rovněž porušení povinností veřejného práva jako újmu jednotlivci, za kterou náleží odškodnění. Tato tendence se nevyhýbá ani právu EU.

Učebnicově známou se stalo podpoření veřejného soutěžního práva nárokem poškozených soutěžitelů. Samo soutěžní právo stanoví řízovací smlouva

<sup>459</sup> Čl. 4 CTR: „*Předchozí povolení. Na klinické hodnocení se vztahuje vědecký a etický přezkum a povoluje se v souladu s tímto nařízením.*“

<sup>460</sup> Článek 77 CTR: „*Nápravná opatření přijímaná členskými státy (1) Pokud má dotčený členský stát oprávněné důvody se domnívat, že požadavky stanovené v tomto nařízení již nejsou splněny, může na svém území přijmout tato opatření: (a) zrušit povolení klinického hodnocení, (b) pozastavit klinické hodnocení, (c) požadovat po zadavateli, aby změnil kterýkoli aspekt klinického hodnocení.*“ Znění CTR naznačuje prostor pro uvážení příslušného národního úřadu. Jiná nařízení mohou v tomto ohledu být přísnější. Též v případě CTR je však třeba zvažovat okolnosti, které si žádají tyto kroky.

<sup>461</sup> Dle směrnice 2001/83/ES, resp. je provádějícího národního práva národní lékové úřady a dle nařízení 726/2004. Lze předpokládat, že výsledky klinických hodnocení prováděných dle CTR posuzuje EMA, neboť ta je příslušná pro autorizaci (registraci) inovativních léčivých přípravků. K unijnímu právu humánních léčivých přípravků viz kapitola 3.22.

a veřejnoprávní uplatnění nařízení. Škodní právo pak stanoví směrnice.<sup>462</sup> Odškodňování zneužití osobních údajů či jiné protiprávní nakládání s nimi nepřekvapivě předpokládá rovněž GDPR.<sup>463</sup>

CTR odškodnění předpokládá.<sup>464</sup> Evropské státy mají přitom různé modely odškodňování újmy na zdraví pochybením při poskytování zdravotní péče. Členské státy nemusejí mít upřesněné, co představuje újmu při provádění biomedicínského výzkumu. Bylo by přehnané za ni prohlašovat neúčinnost léčivého přípravku či jeho běžné vedlejší účinky. Závažnou újmu pak mají zadavatelé sklon odškodňovat mimosoudně, neboť soudní řízení ničí jejich reputaci. Judikatura objasňující odpovědnost za tuto zvláštní zdravotní péči tak chybí. Oproti GCPD<sup>465</sup> sice CTR nežádá pojištění, stalo se však vhodným zajištěním pacientů a probandů, proti jeho uložení právem členských států tak lze stěžít namítat.

## 6.14 Instituce/orgány

Dalším obvyklým očekáváním od členských států je určení orgánů/institucí pro prosazování příslušného nařízení. Některá nařízení si vyžádala vytváření nových institucí se samostatnými agendami či pověření stávajících institucí. Členské státy to mívají jednodušší ohledně nařízení nahradivších směrnice. Pro prosazování vnitrostátního práva představujícího provedení směrnice se totiž už orgán či instituce ustavil, pokud již nepůsobil předtím pro prosazování nesblíženého národního práva dané záležitosti.

Rovněž zde je otázkou nezbytnost generálního či konkrétního vymezení působnosti příslušného orgánu či instituce pro uplatňování a prosazování nařízení v ustanoveních zákonů zakládajících tyto orgány či instituce, tak aby se nezpochybňovala jejich příslušnost. Platí přece zásada „intra legem“,

<sup>462</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/104/EU ze dne 26. 11. 2014 o určitých pravidlech upravujících žaloby o náhradu škody podle vnitrostátního práva v případě porušení právních předpisů členských států a Evropské unie o hospodářské soutěži, Úř. věst. L 349, 5. 12. 2014, s. 1–19.

<sup>463</sup> Č. 82 GDPR.

<sup>464</sup> Čl. 75 CTR. K tématice odškodňování v biomedicínském výzkumu AVILDS, M. R. Compensation of research-related injuries in the European Union. *European Journal of Health Law*. 2014, sv. 21, č. 5, s. 473–487. Přes volání se nezaložila objektivní odpovědnost za hodnocení léčivý přípravek.

<sup>465</sup> Čl. 6(3)(i) GCPD.

výkon státní moci na základě zákona. Očekávání ohledně těchto orgánů či institucí rostou. Očekává se nejen účinnost, ale též nezávislost.<sup>466</sup> Tyto požadavky může určovat přímo příslušné nařízení.

CTR předpokládá, že sladované povolování zabezpečují úřady členských států. Ty obvykle pověřují své agentury pověřené dozorem nad léčivými přípravky.<sup>467</sup> Pro posouzení dopadů klinického hodnocení na subjekty hodnocení čili zařazené pacienty či probandy (dobrovolníky) se nicméně předpokládají etické komise, těšící se právě oné nezávislosti.

## 6.15 Procedury

Třetím okruhem záležitostí upravovaných doprovodnou legislativou členských států bývají procedury.

Uváděná nařízení nahradivší směrnice vesměs představují správní právo v jeho širokém pojetí. Půjde tak hlavně o správní řízení. Leckteré zákony stanovují zvláštní procedury pro prosazování svých požadavků.

Jenom některé státy však kodifikovaly řízení správními řády, často po desetiletích debat. V dalších takové zásady vyjadřuje judikatura správních soudů. Různá správní řízení totiž vykazují zvláštnosti.<sup>468</sup>

Důraz na práva jednotlivců, pojetí právních úprav jako upřesnění ústavních základních práv a další jevy vedly během posledních desetiletí v řadě států státech k rozmachu soudního přezkumu správních rozhodnutí.

Do tohoto prostředí vstupuje již řadu desetiletí nadnárodní právo ES/EU. Směrnice a procedurální pravidla však bylo možné zapracovat do správních

<sup>466</sup> Obecnější studie nezávislosti úřadů viz OECD, *Creating a Culture of Independence: Practical Guidance against Undue Influence, The Governance of Regulators*, (Paris: OECD Publishing, 2017).

<sup>467</sup> V Česku dle § 10(1)(e) a § 13 zákona č. 387/2007 Sb., o léčivech Státní ústav pro kontrolu léčiv (SUKL).

<sup>468</sup> Z nejnovějších komparativních studií problematiky kodifikace pravidel správního řízení v Evropě CANANEÁ, G., FERRARI ZUMBINI, A., PFERSMANN, O. *The Austrian Codification of Administrative Procedure. Diffusion and Oblivion (1920–1970)*. Oxford University Press, 2023, a v jejím rámci zvláště POTĚŠIL, L., KŘEPELKA, F. *The Legislation on Administrative Procedure in Czechoslovakia*. In: *CoCEAL International Workshop: The Influence of Austrian Legislation on Administrative Procedure on Other Legal System (1920–1970)*. 2021, s. 86–99. Česko má nyní propracovaný zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který nahradil výrazně stručnější zákon č. 71/1967 Sb. o správním řízení (správní řád), který navazoval na kodifikace nařízeními vlády, nejdříve Vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení).

řádů či zákonů vyjadřujících jejich provedení podle uvážení členského státu. Nařízení se naopak uplatní vedle procesních pravidel stanovených vnitrostátním právem.

Leckterá nařízení stanoví alespoň některá procedurální pravidla. Některá nařízení, jmenovitě již osvětlený celní kodex, lze považovat hlavně za procedurální standard. Otevírá se tak prostor pro úvahy o míře a mezích souběžného či podpůrného uplatnění národních procedurálních kodexů.

Procedury pochopitelně stanoví nařízení upravující centralizovanou agendu, například ochranu hospodářské soutěže potlačováním kartelů a zneužití dominance, kontrolu fúzí a kontrolu státních podpor.

V Evropské unii se zvažuje kodifikace správního řízení pro její vlastní úřady a agentury. Akademické projekty, jakým jsou *ReNEUAL Model Rules on EU administrative procedure*<sup>469</sup> asociace ReNEUAL,<sup>470</sup> lze jistě považovat za zužitkování intelektuální energie vhodně podpořené Evropskou unií samotnou. Poslouží ostatně pro inspiraci v evropských státech. Po kodifikaci pravidel správního řízení však už volal rovněž Evropský parlament nezvyklým způsobem naznačujícím její podobu.<sup>471</sup> Toto volání dosud Komise nevyslyšela, patrně kvůli zaneprázdněnosti a náročnosti.

Jednotlivá řízení před Soudním dvorem postupně vedla ke krystalizaci očekávání ohledně prosazování práva EU úřady členských států. Na jedné straně se členské státy těší procesní autonomii.<sup>472</sup> Na druhé straně musí prosazování práva EU národními úřady zajistit jeho uplatnění. Soudní dvůr opakovaně žádal srovnatelnou účinnost (ekvivalence a efektivita).<sup>473</sup> Není však těžké předpokládat, že takto obecně vyjádřené zásady se prosazují ve členských státech obtížně. Lze předpokládat, že musí zasáhnout soud znalý práva EU a nakloněný jeho použití.

<sup>469</sup> CRAIG, P., HOFMANN, H., SCHNEIDER, P., ZILLER, J. *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*. Oxford University Press, 2017.

<sup>470</sup> The Research Network of EU Administrative Law. Dostupné z: <http://www.reneual.eu/>

<sup>471</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. 1. 2013 obsahující doporučení Komise o správním právu procesním EU (2012/2024(INL)).

<sup>472</sup> Z monografií GALETTA, D. U. *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the "Functionalized Procedural Competence" of EU Member States*. Springer, 2010.

<sup>473</sup> Z akademické reflexe např. LENAERTS, K. National Remedies for Private Parties in the Light of the EU Law Principles of Equivalence and Effectiveness. *Irish Jurist*. 2011, New Series, sv. 46 (2011), s. 13–37.

CTR patří mezi kodifikace, které dílem vskutku jsou procesní. Podrobně se upravují návrhy klinického hodnocení a postupy projednávání, které vedou národní dohledové úřady a etické komise. Nastoluje se tak otázka podpůrného použití správních řádů členských států.

## 6.16 Vyčištění vnitrostátního práva

Přijetí nařízení vyvolává potřebu zrušit vnitrostátní právo upravující tutéž záležitost. Týká se to pochopitelně především úpravy, která zůstává matoucí a jeví se neslučitelná, jak uvedl Soudní dvůr rozsudkem *Komise proti Řecku – podpora rodin s větším počtem dětí*<sup>474</sup> Týkat se to však může rovněž úpravy srovnatelné, natožpak totožné. Zapovídá se totiž provádění nařízení vnitrostátním právem. Soudní dvůr zdůraznil rozsudkem *Komise proti Itálii*,<sup>475</sup> že zopakování úpravy vnitrostátním právem je přípustné jen žádá-li si to nepřehlednost. Obecně se však takové opakování, některými autory zvané *double banking*,<sup>476</sup> zapovídá. Takový požadavek zasluží naše rozmýšlení. Sřet národní a unijní úpravy by totiž řešil přímý účinek a přednost nařízení nejen v případě faktické kolize, ale též v případech kolize formální.

<sup>474</sup> *Komise proti Řecku*, C-185/96, bod 30 (francouzské znění jako pracovní jazyk soudu): „Il convient d’observer que, à supposer même qu’il ne soit que purement formel, le maintien en vigueur de dispositions normatives, qui recevraient une application contraire au droit communautaire si elles n’étaient pas tombées en désuétude, est de nature à susciter des incertitudes incompatibles avec le principe de sécurité juridique, dans la mesure où une telle situation accroît les difficultés des bénéficiaires potentiels à connaître l’étendue de leurs droits.“

<sup>475</sup> *Komise proti Itálii*, 272/83, body 26 jako zásada a 27 jako výjimka (francouzské znění jako pracovní jazyk soudu): „26 Quant au grief tiré de la répétition, par les lois régionales, ou certaines d’entre elles, du contenu de la réglementation communautaire, il est vrai, comme la Commission l’a souligné, que la Cour a, dans son arrêt du 7 février 1973 (Italie, 39/72, Rec. p. 101), souligné que les règlements de la Communauté sont, en tant que tels, directement applicables dans tout État membre et entrent en vigueur en vertu de leur seule publication au Journal officiel des Communautés. Par conséquent, un État membre n’est pas libre de créer une situation dans laquelle l’effet direct des règlements communautaires serait compromis. 27 Tel n’est cependant pas le cas en l’espèce. La mise en œuvre du régime de groupements de producteurs en Italie ne peut pas être assurée par les seuls règlements communautaires; elle dépend, comme la Commission elle-même l’a reconnu, de la convergence d’un ensemble de dispositions, communautaires, nationales et régionales. Dans une telle situation particulière, le fait que des lois régionales reprennent, dans l’intérêt de la cohérence de leurs dispositions et dans celui de la bonne compréhension de celles-ci par leurs destinataires, certains éléments des règlements communautaires ne saurait être considéré comme une infraction au droit communautaire.“

<sup>476</sup> Viz WHELANOVÁ, ZBÍRAL, GRINC, 2022, op. cit., s. 71 a pozn. 150 a 162, citující VOERMANS, W. Gold-plating and double banking: an overrated problem? In: SNIJDERS, H., VOGENAUER, S. (eds.). *Content and Meaning of National Law in the Context of Transnational Law*. Munich: Sellier, 2009, s. 82–88.

Tento požadavek vysvětlí zájem na zjevnosti komunitárního/unijního původu příslušného opatření. Pokud směrnice dovedou posloužit zastření unijního původu standardu, tak nařízení jsou záměrně viditelným standardem EU. Nespoléhá se přitom, že si úřady a soudy uvědomí přednost.

Přetrvávání totožného či srovnatelného národního práva se však nepřekvapivě věnuje menší pozornost než provádění směrnic. Neznamená totiž hrozbu nesouladného řešení příslušné záležitosti. Nanejvýš jsou adresáti práva zmateni ohledně původu standardu.

V případě nařízení nahradivších směrnice toto očekávání tak znamená, že se musí odstranit právní úprava, která se doposud naopak vyžadovala. To si žádá změny vnitrostátního práva. Tyto změny vlastně svedou být rozsáhlejší než při provádění směrnic, těm totiž mohlo vnitrostátní právo odpovídat. Jak dokládá zmíněné české doprovolení CTR změnou zákona o léčivech provádějícího zmíněné směrnice a doprovázejícího nařízení, právní doprovod se rozsahem blíží rušené právní úpravě provádějící GCPD.<sup>477</sup>

CTR však svým omezením na klinická hodnocení léčiv,<sup>478</sup> tedy dokonce ani všechny výzkumy léčiv na pacientech, nastoluje otázku ohledně potřeby zrušení případné obecné úpravy zdravotnického výzkumu, například nezavedených léčebných metod a základního výzkumu. Tyto druhy výzkumu totiž zůstávají v kompetenci členských států. Zrušení jejich úpravy by bylo nejen přehnané, ale vlastně nežádoucí. Optimální by byla jejich novelizace vyloučivší klinická hodnocení léčiv. Ke zvážení dokonce je, zda by stačilo prohlásit CTR za *lex specialis*.<sup>479</sup>

## 6.17 Substance

Materiální (substanciální) právo je tím, co nařízení skutečně sjednocují. To je důvod pro jejich přijímání. Jak se uvedlo, k takovému sjednocování docházelo již dříve, prostřednictvím směrnic vyžadujících zcela přesné pravidlo. Byl to také důvod klíčících pochybností o tomto nástroji. V případě nařízení to však je záměr, kterým se nařízení zdůvodňují.

<sup>477</sup> Jak v původním znění z roku 2007 provádějícím zde GCPD, tak ve znění novely vytvářející doprovod CTR stanoví pravidla § 51–59 zákona o léčivech (poznámka výše).

<sup>478</sup> Čl. 2(2)(1) CTR vymezuje „klinické studie“ a čl. 2(2)(2) „klinická hodnocení“ s využitím předchozí definice. Klinická hodnocení jsou vymezeným druhem klinické studie.

<sup>479</sup> To by pochopitelně mohlo být výslovné: „Tento zákon se uplatní na biomedicínský výzkum, neupravuje-li jej právo EU“, mohli bychom jej však též dovozovat.

CTR takto obšírně vymezuje úkoly a odpovědnosti při provádění klinických hodnocení léčiv. Ta musejí být povolena národními úřady a etickými komisiemi ve dvoukolejném řízení po splnění řady předpokladů. Úprava usiluje usnadnit provádění hodnocení ve více členských státech.<sup>480</sup> Klinické hodnocení samotné představuje podávání hodnoceného či srovnávacího léčivého přípravku včetně placeba pacientům či dobrovolníkům. Tito jednotlivci vyslovují informovaný souhlas.<sup>481</sup> Zvláště se chrání děti,<sup>482</sup> těhotné a kojící,<sup>483</sup> senioři, duševně choří, zdravotně postižení a další nezpůsobilí posoudit své zařazení.<sup>484</sup> Hodnocení spočívá ve zvýšeném sledování a vyšetřování těchto osob, sběru a vyhodnocování výsledků včetně bezodkladné odpovědi při nežádoucích účincích, které je třeba rozeznat. Výsledky hodnocení, samozřejmě jsou-li příznivé, jsou podkladem pro autorizaci (registraci) léčivého přípravku.

Východiskem každé úpravy je vymezení jejich adresátů. Jím je v případě CTR zadavatel (*sponsor*),<sup>485</sup> kterým bývá obchodní společnost či výzkumná instituce. Dalším je pak zkoušející (*investigator*),<sup>486</sup> jimž je lékař. Slabinou přehlížení skutečnosti, že klinická hodnocení se provádějí na vybraných pacientech v nemocnicích, jejichž provozovatelem jsou právnické osoby. Místo hodnocení (*trial site*) je totiž pracoviště a jeho provoz.<sup>487</sup>

## 6.18 Limity unifikace

Nikoli všechna ustanovení nařízení stanoví jednoznačná pravidla. Mohou členským státům ponechávat možnost volby. Zvažujme, zda taková ustanovení považovat za směrnicová.

<sup>480</sup> Čl. 4-14 CTR. Povolování se rozděluje na posouzení odborné a etické části (aspekty I a II).

<sup>481</sup> Čl. 29 CTR. Ke zvážení je v této souvislosti uplatnění teorie právních jednání.

<sup>482</sup> Čl. 32 CTR, tato úprava se propojuje s právem členských států upravujících rozhodování rodičů.

<sup>483</sup> Čl. 33 CTR, úprava bere pochopitelně v potaz závazky na ochranu žen.

<sup>484</sup> Čl. 31 CTR, kdy se uplatní vnitrostátní pravidla týkající se opatrovnictví, rozhodování soudů.

<sup>485</sup> Definice ve čl. 2(14) CTR: „*Zadavatelem* se rozumí osoba, společnost, instituce nebo organizace, která přebírá odpovědnost za zahájení, řízení a zajištění financování klinického hodnocení.“

<sup>486</sup> Definice ve čl. 2(15) CTR: „*Zkoušejícím* se rozumí osoba odpovědná za provádění klinického hodnocení v místě klinického hodnocení.“

<sup>487</sup> CTR v řadě ustanovení zmiňuje „místo klinického hodnocení“ (clinical trial site), aniž by podávalo jeho legální definici. Z kontextu lze dovodit skutečnost, že jde o pracoviště nemocnice či výzkumného ústavu. Neuvádí se však jako instituce.

Určitě jsou taková ustanovení směrnice v tom smyslu, že ponechávají členskému státu prostor pro volbu vlastního řešení. Pochopitelně je žádoucí zřetelné vymezení takového prostoru, aby se členské státy nespádaly ke stanovení nesouladných pravidel.

Opomenutí taková pravidla upřesnit by se dalo hodnotit jako nedostatečné doprovolení právní úpravy. Pojistkou před takovými případy pak může být stanovení úpravy, která se uplatní, dokud se členský stát nerozhodne upřesnit úpravu.

CTR takto stanovuje, že členské státy smějí stanovit ochranu subjektů klinického hodnocení, kteří jsou závislí na autoritě, tedy vojáci, vězni či studenti.<sup>488</sup> Unijní tvůrce práva tímto pověřením patrně respektuje kompetence členských států na poli školství, vojenství a vězeňství. Zde se sluší dodat, že se myslí případy, kdy jsou tyto osoby dobrovolníci (probandi). Jako pacienti samozřejmě obecně vylučování nejsou.

Členský stát tuto možnost nemusí využít. Obecná vyluka těchto osob není nezbytná. Na této možnosti pro členské státy nic nemění skutečnost, že ochranu těchto osob zajistí též obecná ustanovení CTR, notabene na ně pamatují též již zmíněné bioetické kodexy.

Za ošidné by se naopak mohlo považovat ustanovení, která by po členských státech výslovně žádala zakotvení určitého standardu. Příslušné ustanovení se totiž stává směrnici, aniž by takto byl nástroj označen.<sup>489</sup> Rozmach nařízení však určitě taková směrnice ustanovení přináší. Bylo by užitečné zmapovat jejich výskyt a zvážit jejich rysy.

## 6.19 Preempce

Záležitosti výlučné kompetence smí upravovat pouze Evropská unie. Jenom výslovná delegace některého aspektu na členské státy ospravedlní úpravu v těchto záležitostech. V případě sdílených a dalších kompetencí naopak platí, že do přijetí práva EU smí záležitost upravovat členský stát. Otázkou

<sup>488</sup> Článek 34 CTR: „Doplňková vnitrostátní opatření členské státy mohou zachovat doplňková opatření týkající se osob vykonávajících povinnou vojenskou službu, osob zbavených svobody, osob, které se v důsledku soudního rozhodnutí nemohou účastnit klinických hodnocení, a osob pobývajících v zařízeních ústavní péče.“

<sup>489</sup> Podobně WHELANOVÁ, ZBÍRAL, GRINC, 2022, op. cit., s. 111, pozn. 88.



tak je, zda členské státy smějí též od účinnosti nařízení upravovat neupravené otázky, nebo zda nařízení tvoří vyčerpávající úpravu určité záležitosti.

Směrnice toto úskalí nemají. Vlastně totiž představují pokyn, jak mají členské státy určitou záležitost upravit. Jejich vnitrostátní právo není vždy odpovídající, jeho bytí však nikdo nezpochybňuje, naopak se žádá.

Za těchto poměrů nepřekvapí, že teprve krystalizuje eurounijní doktrína preempce určité právní úpravy.<sup>490</sup> Preempce se jako doktrína vytvořila ve Spojených státech amerických. Pokud upravuje komplexně federace určitou záležitost, členské státy do této úpravy nesmějí vstoupit dalšími požadavky. Tamní federální zákony a další předpisy totiž odpovídají nařízením EU. Spojené státy americké nemají žádné rámcové zákony.

Na každý pád je užitečné, když se ohledně vyčerpání úpravy Evropskou unií či přípustnosti jejího doplnění členským státem příslušné nařízení vyjadřuje zřetelně. Doplnění ze strany členských států CTR předpokládá řadou svých ustanovení.<sup>491</sup> Mohlo by být užitečné, kdy stanovovalo též opak, že členské státy již další úpravu určité záležitosti či souvislosti klinického hodnocení léčiv naopak stanovovat nesmějí.

## 6.20 Další úpravy

Od právní úpravy vymezené záležitosti stanovené nařízením, ohledně které je na místě zvažovat výše uvedenou preempci, je přitom potřeba odlišovat další úpravy příslušné činnosti. Jednotlivé podnikatelské a další právem EU upravované činnosti přitom totiž může upravovat více právních úprav. Některé přitom mohou zůstat kompetencí členských států.

Základní úprava může být zaměřena na ochranu spotřebitelů výrobků či služeb. Na některé výrobky či služby dopadá vícero produktových standardů

<sup>490</sup> Zejména SCHÜTZE, R. Supremacy without pre-emption? the very slowly emergent doctrine of community pre-emption. *Common Market Law Review*. 2006, roč. 43, č. 4, s. 1023–1048, či KLAMERT, M. Supremacy, Pre-emption, and the Union Interest. *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199683123.003.0005>. V italštině je pak k dispozici monografie – disertace ARENA, A. *Il Principio Della Preemption In Diritto Dell'unione Europea: Esercizio Delle Competenze e Riconoscimento Delle Antinomie Tra Diritto Derivato e Diritto Nazionale*. Napoli: Editoriale scientifica, 2013.

<sup>491</sup> Např. čl. 26(1) CTR předpokládající, že členské státy určí jazykové otázky podkladů žádosti o povolení klinického hodnocení.

zároveň. Souběžně se mohou uplatnit nejrůznější další standardy. Tyto ostatně rovněž rostoucí měrou stanoví právo EU. Další požadavky může přinášet ochrana životního prostředí, územní plánování či stavební nároky na budovy pro příslušnou výrobu či poskytování služeb. To první je rostoucí měrou rovněž záležitostí EU, to druhé a třetí však nadále zůstává hlavně záležitostí členských států či dokonce jejich územní samosprávy. Soukromoprávní vztahy pak nadále upravuje právo členských států. Zakládání a provoz obchodních společností, ochranu spotřebitele a ochranu pracovníků Evropská unie přitom také sblížuje.

Výše shrnuté úkoly CTR se dají považovat za správní právo. Očekává se prosazování pomocí povolení a pokut. Některé takové požadavky CTR se však promítají do smluvních vztahů mezi zadavateli, poskytovateli zdravotních služeb provozujících místa hodnocení a jejich lékaři ustavených jako zkoušejících. Tyto smlouvy nicméně jako závazkové právo především upravují členské státy.

Obdobnou roli členské státy sehrávají při úpravě vztahu pacienta, poskytovatele a jej ošetřujících lékařů a dalších zdravotníků.<sup>492</sup> Informovaný souhlas pacienta s klinickým hodnocením dle CTR tento vztah nenahrazuje, klinické hodnocení bývá totiž jen dílčí a pomíjí část zdravotní péče.

Proband (dobrovolník) pak nasazením svého těla po určitý čas pro potřeby výzkumu vykonává *sui generis* práci. Je tedy vhodné přemýšlet, zda se vedle právní úpravy CTR a případně další národní úpravy biomedicínského výzkumu uplatní národní pracovní právo, které je ostatně předmětem unijní harmonizace. Odměna se totiž vyplácí za spolupráci.

Zkoušející lékař je vesměs zaměstnancem poskytovatele – právnické osoby. Vymezení jeho úkolů tak představuje jeho úkoly. Právě v této souvislosti je problematické, že CTR nepředpokládá poskytovatele zdravotní péče jako odlišný subjekt od zkoušejícího lékaře.

<sup>492</sup> Typickým příkladem je *Behandlungsvertrag* jako subtype *Dienstleistungsvertrag* vymezený § 630a Bürgerliches Gesetzbuch od roku 2013 v Německu, z národních dogmatických analýz např. FRANZKI, D. *Der Behandlungsvertrag: Ein neuer Vertragstypus im Bürgerlichen Gesetzbuch*. Universitätsverlag Göttingen, 2014. Ke komparativní perspektivě pak Chapter 8: Treatment, Book IV, Part C: Services in Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law. *Draft Common Frame of Reference*. Munich: Sellier European Law Publisher, 2009, s. 1932.

## 6.21 Potřebnost nařízení nahradivších rozhodnutí

Závěrem této kapitoly se zamysleme nad dopady dohledaných nařízení nahradivších normativní či hybridní rozhodnutí. Jak bylo uvedené, tato rozhodnutí určená vesměs (všem) členským státům představovala a ve zmenšených počtech nadále představují třetí nástroj sekundárního práva, závazný pouze pro tyto členské státy.

Museli bychom promýšlet všechna ustanovení jednotlivých nařízení nahradivších rozhodnutí, abychom ověřili, zda skutečně zakládají oprávnění a povinnosti rovněž jednotlivcům. Je totiž patrné, že nadále hlavně zakládají úkoly členským státům, popřípadě Evropské unii samotné.

Podrobněji rozvedené SCBTHR úkoly, povinnosti či omezení soukromým osobám totiž podle všeho nezakládá. Určitě je nezakládá jednotlivcům, kteří jsou pochopitelně jedinými myslitelnými nakaženými. Nezakládá je však podle našeho zkoumání ale ani poskytovatelům zdravotní péče či služeb tvořících zázemí pro zdravotnictví, jmenovitě laboratoří, jejichž význam nám připomenula pandemie.

Patrně bychom zjistili, že jen některá nařízení nahradivší rozhodnutí zakládají povinnosti a omezení soukromým osobám. Jen v těchto případech byla změna nástroje nutností. Důvodové zprávy doprovázející návrhy též v případě dalších nařízení přitom uváděly jejich obecnou závaznost jako důvod změny nástroje. Nahrazování je tak v těchto případech předcházení obtížím, nebudeme-li je prostě považovat za trend.

Jak bylo uvedené, leckterá hybridní a normativní rozhodnutí předpokládala působení státu. Toto působení je nemyslitelné bez odpovídajícího práva, alespoň tedy ve státech právních, jakým musí být členský stát EU.

Toto však není vlastnost odlišující tato rozhodnutí od ostatních. Předpokládat vnitrostátní právo svedou též nařízení. Právě připomenuté SCBTHR tak činí srovnatelně jako jeho předchůdce. Znamějšimi případy jsou nařízení „Brusel I“ a „Řím I“<sup>493</sup> zakládající kolizní pravidla pro civilní proces a pro smluvní závazky. Jejich úprava se prostě předpokládá.

<sup>493</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1215/2012 ze dne 12. 12. 2012 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (přepřacované znění), Úř. věst. L 351, 20. 12. 2012, s. 1–32 a Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 ze dne 17. 6. 2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy, Úř. věst. L 177, 4. 7. 2008, s. 6–16.

Činí tak koneckonců též směrnice, jakkoli to není jejich podstatou. Například je jasné, že též cizinci podléhají trestní jurisdikci, mohou být dokonce vydáni do jiného členského státu, stanoví se proto standard jejich ochrany, aby mohli trestnímu řízení rozumět.<sup>494</sup>

## 6.22 Meze nástroje

V návaznosti na kapitolu předchozí tato kapitola naznačila výhody nařízení ve srovnání se směrnicemi a normativními či hybridními rozhodnutími. Závěrem je však poctivé zvážit meze těchto výhod.

Nařízení osvobozuje členské státy od opakování právní úpravy. Nutnost zavést doprovodné právo však zůstává. To může být pro poslance schvalující tyto zákony srovnatelně nepřijemný úkol jako provádění směrnic. Prostor pro uvážení je omezený, vlastně se může jevit ještě užší než při provádění směrnic, alespoň pokud tyto ponechávají prostor. Tento úkol je nicméně důsledkem obvyklého prosazování nařízení členskými státy. Státy si touto cestou vlastně ujasňují též nákladnost prosazování nařízeními.

Díky přímému účinku pravidel nařízení odpadá provedení právem členských států. Nicméně čas na přípravu bývá srovnatelný. GDPR dávalo necelých pětadvacet měsíců.<sup>495</sup> Zahrneme-li čtyřleté projednávání návrhu, tak GDPR překročilo pětileté období Evropského parlamentu a Rady obdobně jako mnohé směrnice.

Zvažovat přitom politickou odpovědnost za legislativu v Evropské unii stejně postrádá smysl z příčin majících původ v kombinaci technokracie a demokracie, které tato kniha jen okrajově zmiňuje.

Ohledně směrnic bylo uvedené, že se vlastně neodhadují náklady, které jimi stanovený standard představuje pro adresáty, především podniky, ale rostoucí měrou také přímo či zprostředkovaně jednotlivce (nejen) jako spotřebitele. Nařízení však dovedou být náročná srovnatelně, ba ještě náročnější už jen

<sup>494</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/64/EU ze dne 20. 10. 2010 o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení, Úř. věst. L 280, 26. 10. 2010, s. 1–7.

<sup>495</sup> GDPR bylo schválené 27. 4. 2016, zveřejněné 4. 5. 2016 a účinné od 25. 5. 2018, tedy po necelých 25 měsících. Přesto řada členských států, mezi nimiž Česko, nestihly přijmout doprovodný zákon.

kvůli své vyšší účinnosti. Ve skutečnosti totiž náklady předurčují jednotlivé stanovené požadavky.<sup>496</sup>

### 6.23 Rozdělení oprávnění a povinnosti mezi členské státy

Závěrem vysvětlování nařízení včetně připuštění jejich mezí je dobré zmínit, že ne všechna jejich ustanovení jsou normativní ve smyslu stanovení obecně závazných pravidel.

Zmíněná rozhodnutí o počtech žadatelů azylu, které měly členské státy převzít od přetížené Itálie a Řecka, jsou příkladem kvót stanovících úkoly či možnosti jednotlivých členských států. Pro stejný účel se však dají použít též směrnice, jak dokládá ještě uváděné předepsání růstu podílu výroby energie z obnovitelných zdrojů.<sup>497</sup> Zejména v rámci společné zemědělské politiky takové kvóty běžně stanoví též nařízení.<sup>498</sup>

Některá tato oprávnění využívají a povinnosti naplňují členské státy jako celek. V jiných případech tato oprávnění a povinnosti rozdělují či rozkládají mezi jednotlivce a právnické osoby pod svou jurisdikcí.

Zmíněnými nástroji určené počty a množství jsou výsledkem výpočtů podle určitých metod a dat. Některé odhalují důvodové zprávy doprovázející návrhy. Tato čísla a jejich výpočty nejsou předmětem zpochybnování před Soudním dvorem. Členské státy jsou přitom privilegovanými žalobci, mohou zpochybnit přímo před Soudním dvorem kterýkoli akt. Patrně se svedou v Radě či již ve výborech Komise (komitologie) dohodnout.

Na každý pád se ukazuje, že pro taková vyčíslení oprávnění a povinností členských států lze užít kterýkoli ze tří nástrojů. Všechny se totiž určují členským státům. Lze nicméně předpokládat, že upřednostňování nařízení se týká rovněž těchto řešení.

<sup>496</sup> Dle nejmenovaného odborníka ve zbožovém zkušebnictví nařízení 2017/745 o zdravotnických prostředcích způsobilo ukončení výroby desítkou českých výrobců.

<sup>497</sup> Příloha I Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. 12. 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

<sup>498</sup> Např. Příloha XI nyní již nahrazeného Nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22. 10. 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty (jednotné nařízení o společné organizaci trhů), Úř. věst. L 299, 16. 11. 2007, s. 1–149.

## 6.24 Seznamy jednotlivců

Jiná rozhodnutí a nařízení dokonce jmenují nestátní právnické osoby a jednotlivce. Za příklad lze považovat dvojici aktů přijatých po anexi Krymu Ruskem v roce 2014, mnohokrát doplňovaných po agresi Ruska proti Ukrajině v roce 2022. Rozhodnutí Rady v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky<sup>499</sup> pro účely uplatnění sankcí v obchodu, podnikání a investic rozpracovává ve stejné dny přijaté a měněné nařízení Rady.<sup>500</sup>

Uvedené nařízení obsahuje ovšem rovněž seznam představitelů sankcionovaného Ruska a Běloruska, tamních podnikatelů představujících opory jejich režimů a jejich příbuzných. Snad je přípustným zjednodušením takové seznamy přirovnat ku souboru rozhodnutí týkajících se jednotlivých subjektů. Zařazení totiž smějí tento krok zpochybnit před soudem. Tribunál vyjádřil očekávání ohledně zařazování na sankční seznam.<sup>501</sup>

Schvalování *en bloc* Radou dokládá politický význam těchto cílených sankcí. Proti nahrazení těchto seznamů správnými řízeními by byly též praktické ohledy. Řízení by si žádalo čas a úsilí, leckteří zařazení by pak využívali dostupné opravné prostředky.

Nepřekvapí, že Evropská unie se učila, jak tyto cílené sankce (targeted sanctions) včetně těch stanovených rezolucemi Rady bezpečnosti Organizace Spojených národů uplatňovat účinně a šetřit přitom dotčené jednotlivce.<sup>502</sup>

<sup>499</sup> Rozhodnutí Rady 2014/145/SZBP ze dne 17. 3. 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny, Úř. věst. L 78, 17. 3. 2014, s. 16–21, ve znění řady pozdějších novel.

<sup>500</sup> Nařízení Rady (EU) č. 269/2014 ze dne 17. 3. 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny, Úř. věst. L 78, 17. 3. 2014, s. 6–15.

<sup>501</sup> Mezi úspěšnými rozsudky ze dne 30. 11. 2016, *Rotenberg proti Radě*, T-720/14, EU:T:2016:689.

<sup>502</sup> Z literatury např. ECKES, Ch. Judicial Review of European Sanctions Giving Effect to UN Lists of Terrorist Suspects. In: *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions*. Oxford, 2009, Oxford Studies in European Law. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199573769.003.0005> [cit. 10. 5. 2023].



---

## 7 KRIZOVÁ LEGISLATIVA

### 7.1 Připomenutí krizí a reakcí států

Pro státy jsou krizemi války, nepokoje, přírodní a lidmi způsobené pohromy. Krizí může procházet ze všelikých sociálních a politických důvodů fungování státu. Může to být hospodářský propad, koneckonců krize je slovem, jež běžně užívá ekonomie. Též právě zmíněné krize ostatně mají špatný dopad na rozpočet a měnu států. Narůstá veřejný dluh. Může hrozit státní bankrot. Důsledkem krizí bývá inflace. Krize se dnes běžně přelévají přes hranice. Mohou mít tedy původ nejen v sousedních státech, ale vlastně kdekoli ve světě.

Pro zvládání vážných krizí ústavy umožňují vyhlásit stavy nouze či válečný stav. Rovnováha mezi mocemi se běžně vychýlí ve prospěch exekutivy. Ta může vytvářet exekutivní legislativu ve větší míře než za běžných poměrů. Lze omezit základní práva. Při delším trvání se však stejně řeší obtíže zákony parlamentu, tedy pokud krize nepřinese autoritativní režim.

Takovou krizí byla pandemie COVID-19. Vyžádala si všude nebývalá opatření a omezení. Mnohde se vyhlášoval stav nouze. Česko vyhlásilo a prodlužovalo nouzový stav<sup>503</sup> a vláda přijímala krizová opatření<sup>504</sup> s mocí zákona. Nakonec se však leckde přijímaly pandemické zákony.

### 7.2 Reakce Evropské unie

Některé dále zmíněné krize jsou hlavně vážné krize v některých členských státech či jich se dotýkající. Pro ostatní jsou problematickým a rizikovým vývojem kvůli integraci. Euro-krizemi se stávají teprve ve svébytném společenství států, kterým je Evropská unie.

Evropská unie jako zmíněný nadstát-destát pochopitelně nereaguje na krize srovnatelně jako státy. Musí především reagovat na krizové reakce svých členských států. Může přitom představovat pro členské státy platformu pro jejich spolupráci.<sup>505</sup> Nedovede však členské státy nahradit. Pro zvládání krizí postrádá jak kapacity, tak také legitimitu.

---

<sup>503</sup> Dle čl. 5–6 Ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR.

<sup>504</sup> Dle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (...).

<sup>505</sup> Viz pochopitelně větší pozornosti komentátorů unikající čl. 347 SFEU.



Myslitelné je přehodnocení základních svobod. Za pandemie COVID-19 členské státy na dlouhé měsíce zavřely hranice pro cizince a navráťivši se občany podrobovaly karanténě. Taková omezení pohybu jsme si v Evropské unii nesvedli představit. Dodnes vlastně nevíme, zda byla formálně legální.<sup>506</sup> Soudní dvůr nedostal příležitost se vyjádřit, soudy členských států se jej vůbec neptaly. To ohledně Evropské unie také cosi naznačuje. Své možnosti vytušila dobře též Komise, když zejména během kritických momentů první a druhé pandemické sezóny působila hlavně jako neautoritativní koordinátor.

### 7.3 Zvláštnosti tvorby krizového práva EU

Válečný stav ani obecný stav nouze Evropská unie nezná. Není tedy možné ani vytvářet krizovou legislativu. Koneckonců ostatní zmíněné euro-krize se takto stejně řešit nedají. Trvají celé roky, nelze je vlastně vyřešit, pouze mírnit. Předpokládá se nicméně krizová solidarita.<sup>507</sup> Za pandemie COVID-19 aktivací tohoto nástroje uznávala vážnost situace též Evropská unie.<sup>508</sup>

Odlíšné dopady zmíněných krizí a možnosti odpovědi na ně pochopitelně vedou ke všelikým postojům členských států. Potřebnost nějakého řešení ovšem zvyšuje tlak na představitele členských států, aby na půdě Rady řešení nehatily. Podobný tlak určitě svede působit též na mnohé europoslance. Během krizí se však stejně některá opatření přijímají bez jeho účasti, když rozhoduje pouze Rada.<sup>509</sup>

Evropská unie přijímala leckterá nařízení řadu let. Přesto jsou nařízení nástrojem, který se svede uplatnit rychleji. Oproti směrnicím není potřebné jejich provedení vnitrostátním právem, oproti normativním rozhodnutím pak

<sup>506</sup> GOLNDER LANG, I. “Laws of Fear” in the EU: The Precautionary Principle and Public Health Restrictions to Free Movement of Persons in the Time of COVID-19. *European Journal of Risk Regulation*. 2023, sv. 14, č. 1, s. 141–164. DOI: <http://doi.org/10.1017/err.2020.120>

<sup>507</sup> Čl. 122(2) SFEU a Rozhodnutí Rady 2014/415/EU ze dne 24. 6. 2014 o způsobu provádění doložky solidarity Unií, Úř. věst. L 192, 1. 7. 2014, s. 54–58 a Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2018/1993 ze dne 11. 12. 2018 o opatřeních pro integrovanou politickou reakci EU na krize, Úř. věst. L 320, 17. 12. 2018, s. 28–34.

<sup>508</sup> Chorvatsko jako předsednický stát dne 28. 1. 2020 aktivovalo tuto integrovanou politickou reakci (Integrated Political Crisis Response – IPCR). Další předsednictví tuto aktivaci prodlužovala během dalších sezón pandemie COVID-19.

<sup>509</sup> Viz čl. 122(1) SFEU opravňující Radu přijmout na návrh Komise opatření zejména při obtížích se zajišťováním energie, dle nichž se přijaly dále ještě vysvětlované předpisy.

směji přímo zavazovat jednotlivce. Lze tak předpokládat, že právě pro zvládnání či zmírňování krizí představují rostoucí měrou využívaný a navrhovaný nástroj. Tato kapitola tedy prozkoumá, jak moc tomu v jednotlivých krizích skutečně je.

## 7.4 Dluhy států a ohrožená jednotná měna

Podle maastrichtského projektu se v roce 1999 formálně (účetně), v roce 2002 pak materiálně (hotovostně) zavedla v jedenácti/dvanácti členských státech jednotná měna. Euro následně zavedlo dalších sedm členských států, užívá se též v dalších státech. Některé zbývající členské státy zavedení eura plánují, jiné však tento krok dlouhodobě odkládají. Mezi zdrženlivými je Česko. Dále připomínané úpravy se pochopitelně odlišně uplatňují na státy, kde se platí eurem a ty druhé. Ne vše se tedy na nás vztahuje.

Problematická byla kvalifikace některých členských států. Jmenovitě Řecko na euro nemělo nejen formálně, ale hlavně fakticky. Ani toto by však nebyl problém, kdyby se následně poměry zlepšily. Postupně bohužel nastal opak. Zadlužení států dále rostlo, až překročilo meze únosnosti.

Členské státy používající euro nemohou mírnit obtíže devalvací své měny. Rozpočtová kázeň členských států Eurozóny se prosazuje obtížně. Podle mnohých ekonomů stejně jako laické intuice přikázané úspory svedou poměry naopak zhoršit, vyvolávají totiž pokles poptávky. Stát se hrozí „uspóřit do mrtva“ (německé *totsparen*). Stát bez možnosti devalvovat vlastní měnu se tak ocitá v pasti.

Krize propukala opakovaně. Různými opatřeními se podařilo ji zažehnat. Nakonec však byly nezbytné záchranné půjčky. Vysoce zadluženým státům a jejich ohroženým bankám pomáhá též Evropská centrální banka volnějši měnovou politikou, což zvyšuje inflaci. Význam má rovněž nyní již obrovská nerovnováha uvnitř platebního systému TARGET2, který upravuje rozhodnutím právě unijní emisní banka.<sup>510</sup>

<sup>510</sup> Nově Rozhodnutí Evropské centrální banky (EU) 2022/911 ze dne 19. 4. 2022 o podmínkách TARGET-ECB a o zrušení rozhodnutí 2007/601/EC, Úř. věst. L 163, 17. 6. 2022, s. 1–83. Samotná ECB však smí vydávat rovněž nařízení, uvedené rozhodnutí spadá mezi systémově významné platební systémy dle Nařízení Evropské centrální banky (EU) č. 795/2014 ze dne 3. 7. 2014 o požadavcích v oblasti dozoru nad systémově významnými platebními systémy, Úř. věst. L 217, 23. 7. 2014, s. 16.

Destabilizace veřejných financí řady členských států zůstává problémem dlouhodobým. Též další uvedené krize mají nepříznivé rozpočtové důsledky. Představují totiž dodatečné výdaje, přičemž zároveň snižují daňové výnosy. Právě pandemie COVID-19 se stala vážnou ránou též pro státy dosud rozpočtově zdravé, včetně Česka.

Dopad na euro je zprostředkovaný. Sice nedošlo k desintegraci eurozóny. Vystoupení předlužených států totiž nelze očekávat. Dřívější měnové unie přece naopak opouštěly státy, které usilovaly udržet pevnou měnu. Též pro Německo a další státy spořivého severu by však tento krok byl náročný. Jejich měna by posílila, což by mohlo ohrozit jejich výrobce.

Na každý pád by desintegrace Eurozóny představovala vážnou ránu integraci. Evropská unie by se jí bránila. Ve společenství států spravovaném právem pak stačí poukázat na skutečnost, že odchod se nepředpokládá. Pochybnosti ohledně eura však přetrvávají. Vedle slibovaných a skutečně dosažených úspor z odpadnutí nákladů na směnu měny v přeshraničních obchodech a doprovázejících mobilitu přišly totiž nepředpokládané náklady.

Euro je případ faktické flexibility. Váhání členských států, které jej dosud nezavedly, je pochopitelné. Vždyť se nyní spravuje jinými monetárními standardy, než které se původně určily. Odkládání zavedení, jež zůstává formální povinností, však odráží též širší skepsi vůči prohlubování integrace.

Unijní standard pro euro<sup>511</sup> stanovený v 90. letech 20. století Maastrichtskou smlouvou představoval nápodobu úspěšného modelu tvrdé (neinflační) západoněmecké marky a Bundesbanky pro její emisi. Jak se však po deseti letech ukázalo, Německo přes značný vliv neprosadilo ordoliberalní pojetí. To dokládá též marná vzpoura jeho ústavního soudu proti nevěli Soudního dvora kontrolovat politiku Evropské centrální banky.<sup>512</sup>

Členské státy na krizi reagovaly rozpracováním pravidel nezměnitelných zřizovacích smluv smlouvami dalšími. Takto se zakotvil Evropský fiskální kompakt<sup>513</sup>

<sup>511</sup> Nyní čl. 127–144 SFEU. Z právního úhlu pohledu z tuzemské literatury TOMÁŠEK, M. *Evropské měnové právo*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-940-5.

<sup>512</sup> Rozsudek ze dne 5. 5. 2020, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15.

<sup>513</sup> Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii mezi (...). Česko ke smlouvě přistoupilo se značným zpožděním v roce 2019, viz sdělení č. 46/2020 Sb. m. s.

a po improvizacích ustavil Evropský stabilizační mechanismus jako fond pro záchranné půjčky.

Sekundární právo však též sehrává roli. Proměnu nástrojů lze vypořádat po předložení některých členských států v letech 2008–2011 a jejich zachraňování. Balíčky zvané six-pack z roku 2011<sup>514</sup> a two-pack z roku 2013<sup>515</sup> představují hlavně nařízení, směrnice je jediná. Těmito předpisy se především posiluje dohled nad veřejnými rozpočty, ale též sledování vývoje hospodaření. Nepřekvapí, že různé nároky se kladou na státy Eurozóny a na členské státy s vlastními měnami.

Nevyužívání směrnic je pochopitelné. Chybí potřeba úpravu přenášet do vnitrostátního práva. Myslitelná však byla rozhodnutí, která opakovaně posloužila pro ukládání dalších úkolů členským státům. Vždyť požadavky se kladou na členské státy jak celek. Uvedenými nařízeními se totiž stanoví sledování členských států a postupy při schodku veřejných financí. Komise vlastně vůbec necítila potřebu zdůvodňovat volbu nařízení. Připomeňme zde, že záležitosti jednotné měny spadají do výlučné působnosti EU.

Na místě je otázka, zda příslušné úpravy a posílení primárního stejně jako sekundárního práva skutečně zlepšily poměry. Požadavky a postupy jejich

---

<sup>514</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. 11. 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011, s. 12–24, Nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. 11. 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011, s. 33–40, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. 11. 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně, Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011, s. 1–7, Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. 11. 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011, s. 41–47, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. 11. 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy, Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011, s. 25–32 a Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1174/2011 ze dne 16. 11. 2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně, Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011, s. 8–11.

<sup>515</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 ze dne 21. 5. 2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně, Úř. věst. L 140, 27. 5. 2013, s. 11–23 a Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 472/2013 ze dne 21. 5. 2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena závažnými obtížemi, Úř. věst. L 140, 27. 5. 2013, s. 1–10.

sledování a prosazování se totiž uplatňují na členské státy. Právní působení je tak nutně politické a ekonomické. Kolečka hodnocení neznamenají zlepšení.

Poměry se vskutku opakovaně podařilo zklidnit. Cenou však je inflace – značná s eurem stejně jako bez něj. Není snadné rozlišit podíl opatření a dalších vlivů na ní. Problémy se rychle svedou vyhrotit. Podobně jako ohledně jiných příprav ze své podstaty nevíme, zda jsme připraveni dobře.

Odpovědí Evropské unie na pandemii COVID-19 a jí způsobené hospodářské obtíže bylo naopak prolomení dosavadního tabu, totiž zadlužování samotné Evropské unie.<sup>516</sup> Nepřekvapí pochyby ohledně přípustnosti.<sup>517</sup>

Vlastní zdroje Evropská unie stanovuje rozhodnutím podléhajícím netypicky schválením (označeném nepřesně za ratifikaci) členskými státy.<sup>518</sup> Samotnou krizovou pomoc však již upravuje nařízení.<sup>519</sup>

## 7.5 Migrační tlaky a azyl běženců

Evropské státy jsou již řadu desetiletí vystavené zástupům putujícím zejména z Afriky a Asie. Někteří lidé splňují předpoklady pro udělení azylu jako uprchlíci před pronásledováním a válkou, leckteří další však nikoli.

Azylové standardy postuluje na světové úrovni Ženevská úmluva o uprchlících z roku 1951. Nad její rámec jsou pro evropské státy významné výklady panevropského katalogu základních práv, jak je podává Evropský soud pro lidská práva. V některých státech ve prospěch přistěhovalců a uprchlíků zasáhnou též ústavní soudy vykládající ústavní právo na azyl.

Právo EU nadále představuje nadstavbu nad azylovými právy členských států. Nyní jej již vyjadřuje sekundární právo. Základem však byla

<sup>516</sup> Srovnej čl. 125 a 310 SFEU.

<sup>517</sup> LEINO-SANDBERG, P. Between European Commitment and “Taking the Law Seriously”: The EU Own Resources Decision in Finland. *VerfassungsBlog* [online]. 29. 4. 2021. DOI: <https://doi.org/10.17176/20210429-181619-0>

<sup>518</sup> Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. 12. 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a o zrušení rozhodnutí 2014/335/EU, Euratom. Úř. věst. L 424, 15. 12. 2020, s. 1–10.

<sup>519</sup> Nařízení Rady (EU) 2020/672 ze dne 19. 5. 2020 o zřízení evropského nástroje pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE) v důsledku rozšíření onemocnění COVID-19, Úř. věst. L 159, 20. 5. 2020, s. 1–7.

Dublinká úmluva<sup>520</sup> jako doplňková mezinárodní smlouva členských států. Jednotlivé generace azylového práva EU se tak označovaly a označují jako Dublin II a Dublin III, jejich jádrem bylo<sup>521</sup> a zůstává nadále<sup>522</sup> takto městem označované nařízení.

Vyřizování azylu se uložilo členským státům příchodu. To trvale zatěžuje středomořské členské státy. Nárůst počtu migrantů v roce 2015, vyvolaný zejména občanskou válkou v Sýrii, se Evropská unie pokusila zvládat kvótami pro ulevění přetížených členských států. Nástrojem byla již uvedená ad hoc rozhodnutí<sup>523</sup> korigující příslušné nařízení.

Po této krizi Komise navrhla v roce 2016 balíček označovaný Dublin IV. Tento balíček se však dosud nepodařilo prosadit. Nově ustavená Komise návrhy v roce 2020 předložila přepracované. Také ty se však dosud neprosadily. Důvodem je neshoda členských států nejen ohledně unifikace standardů, ale zejména ohledně navrhovaných plateb členským státům ochotným přijímat azylanty těmi zdráhavými. Průlom se podařilo dosáhnout teprve nyní (červen 2023). Předpokládají se přitom změny, které zastánci běženců považují za oslabení práva na azyl.

Stanovení příslušnosti nařízením je samozřejmostí,<sup>524</sup> jestliže nyní platí již druhé. Naopak se nadále předpokládá jen sladění standardů členských států ohledně podmínek pro azylanty. Posunem ku nám sledované přímé

<sup>520</sup> Úmluva o určení statutu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství, podepsaná v Dublinu dne 15. 6. 1990.

<sup>521</sup> Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. 2. 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, Úř. věst. L 50, 25. 2. 2003, s. 1–10, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 19, svazek 006, s. 109–118.

<sup>522</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepracované znění), Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 31–59.

<sup>523</sup> Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 ze dne 14. 9. 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, Úř. věst. 2015, L 239, s. 146, a z čl. 5 odst. 2 a Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. 9. 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, Úř. věst. 2015, L 248, s. 80.

<sup>524</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o řízení azylu a migrace a o změně směrnice Rady 2003/109/ES a navrhovaného nařízení, COM(2020) 610 final, 2020/0279(COD) ze dne 23. 9. 2020.

úpravě by tak bylo sjednocení procedur posuzování, onoho sporného předběžného<sup>525</sup> již na hranicích a úplného ve členských státech.<sup>526</sup>

## 7.6 Meze společné zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky

V roce 1949 založená Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO) představovala především odpověď na hrozbu ze strany Sovětského svazu a jeho satelitů. S Evropskou unií se překrývá jen částečně. Zahrnovala vždy též další evropské státy. Nejsilnější členský stát NATO – Spojené státy americké – se pochopitelně na evropské integraci nepodílí. Členy NATO jsou též další důležité nečlenské státy EU, jmenovitě Turecko a po brexitu též Velká Británie. NATO a Evropská unie v lecčem spolupracují, zároveň se však nedají přehlédnout rozdílné sympatie a antipatie politiků, odrážející se ve měnící se politice příslušných států v obou organizacích.

Zahraněční, bezpečnostní a obranná politika nejsou všemocné. Schopnost ovlivnit třetí státy je různá. Měla by meze též tehdy, kdyby Evropská unie byla státem s velmocenským postavením. Členské státy však nebyly a nejsou ochotné vzdát se vlastní zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky. Při sladování se nehodlají vzdát práva veta, které čas od času využívají či hrozí využít. Evropská unie jako celek tak nemá společný postoj a neprovádí společné akce ve všech případech. Nadále jednají členské státy, často nesladně, občas protichůdně.

Společná zahraniční a bezpečnostní politika (*Common Foreign and Security Policy*, CFSP) tak vykazuje mezivládní rysy. Kvůli ní se ostatně v 90. letech založila Evropská unie jako doplnění Evropských společenství. CFSP byla její druhý pilíř, se zmíněnými zvláštními akty. Tyto zvláštnosti nezmezily ani se zrušením pilířové struktury Lisabonskou smlouvou.

Příslušná rozhodnutí Rady jsou nadále zvláštními politicko-právními akty. Jejich porušení nemůže být předmětem soudního rozhodování. Zahraniční

<sup>525</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích a mění nařízení (ES) č. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 a (EU) 2019/817 COM/2020/612 final ze dne 23. 9. 2020.

<sup>526</sup> Pozměněný návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU COM/2020/611 final, ze dne 20. 9. 2020.

politika se však prolíná s vnější obchodní politikou, kterou má naopak ve výlučné kompetenci Evropská unie. Na rozhodnutí tak navazují nařízení. Dvojice rozhodnutí CFSP a nařízení se již uvedla při vysvětlování uplatňování sankcí na jednotlivce – ruské a běloruské funkcionáře a oligarchy. Takové dvojí právní vyjádření je však zcela běžné, vedle jednotlivců se dají zmínit též sankce pro instituce a korporace, vymezující rovněž omezení týkající se obchodu a investic.<sup>527</sup>

Dvojice aktů vydává Evropská unie též pro svá obecná zahraničněpolitická opatření. Příkladem budiž snaha postihovat závažné zásadní ohrožení lidských práv ve světě.<sup>528</sup>

Dvojice aktů odráží zvláštní režim společné zahraniční a bezpečnostní politiky jako agendy Evropské unie upravené nadále zvláště ve Smlouvě o Evropské unii, nikoli Smlouvě o fungování Evropské unie a jeho souvislost s jednotnou vnější obchodní politikou, která naopak patří do výlučné působnosti Evropské unie. Je potřeba další výzkum pro určení, kdy a jak se nástrojem stala nařízení. Členské státy totiž nadále uplatňují rovněž své vlastní sankce.

## 7.7 Ohrožení právního státu a demokracie

Předpokladem členství v Evropských společenstvích a Evropské unii vždy byla demokracie a vláda práva (*rule of law*) / právní stát (*Rechtsstaat*). Tato očekávání ohledně postsocialistických států střední a východní Evropy zdůrazňovaly závěry summitu v Kodani v roce 1993, tzv. Kodaňská kritéria.<sup>529</sup> Zachovávání demokracie a posilování vlády práva se sledovalo při jejich přijímání za členy EU.

<sup>527</sup> Rozhodnutí Rady 2014/512/SZBP ze dne 31. 7. 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnosti Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině, Úř. věst. L 229, 31. 7. 2014, s. 13–17 a Nařízení Rady (EU) č. 833/2014 ze dne 31. 7. 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnosti Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině, Úř. věst. L 229, 31. 7. 2014, s. 1–11, obě ve znění řady souběžně přijímaných novel.

<sup>528</sup> Rozhodnutí Rady (SZBP) 2020/1999 ze dne 7. 12. 2020, o omezujících opatřeních proti závažnému porušování a zneužívání lidských práv, Úř. věst. L 410I, 7. 12. 2020, s. 13–19 a Nařízení Rady 2020/1998 ze dne 7. 12. 2020 o omezujících opatřeních proti závažnému porušování a zneužívání lidských práv, Úř. věst. L 410I, 7. 12. 2020, s. 1–12.

<sup>529</sup> Presidency conclusions Copenhagen European Council – 22. – 11. 6. 1993. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/enlargement/ccc/pdf/cop\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/enlargement/ccc/pdf/cop_en.pdf)



Po roce 2000 se začala očekávání ohledně demokracie a právního státu zpřesňovat. Očekává se liberální demokracie, která ctí základní práva a svobody. Důležité je nezávislé soudnictví. Ne všechny členské státy je však podle těchto očekávání zachovávají. Černými ovce se staly Maďarsko a Polsko. Situace se označuje jako úpadek demokracie (*democratic backsliding*) a krize vlády práva (*rule of law crisis*).

Kritici převládajícího postoje západoevropských států a Komise poukazují na posun očekávání zejména ohledně práv sexuálních menšin či uprchlíků. Důsledkem je oživení konzervativních až reakčních postojů.

Vyloučení členského státu EU se nepřipouští. Omezení hlasovacích práv v Radě za závažné porušení hodnot<sup>530</sup> se považuje za „atomové řešení“. Komise namísto toho začala vyšetřovat a úspěšně žalovat členské státy kvůli reformám soudnictví hodnocených jako snaha zmocnit se jej.

Komise rovněž začala hodnotit poměry ve členských státech týkající se jednotlivých aspektů právního státu.<sup>531</sup> To vyvolává rozpaky, neboť v těchto záležitostech zřizovací smlouvy roli Evropské unie nepředpokládají.

Sekundární právo nehraje hlavní roli. Přesto lze uvést podmínění poskytování rozpočtových prostředků zachováním demokracie a vlády práva. Nařízení se použilo,<sup>532</sup> jakkoli adresáty opatření jsou výhradně členské státy, takže by postačilo rozhodnutí. Důvodová zpráva vyzdvihuje, že nařízení představuje nejsilnější nástroj.

Sporným se stal návrh nařízení, které by mělo potlačit některé pocit'ované nežádoucí tendence médií, jejich politickou či manažerskou manipulaci, za účelem ochrany liberální demokracie.<sup>533</sup> Mediální krajina ve členských

<sup>530</sup> Postupem dle čl. 7 SEU ve vazbě na vymezení hodnot EU čl. 2 SEU.

<sup>531</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Evropskému výboru regionů Zpráva o právním státu 2022 Stav právního státu v Evropské unii včetně kapitol – národních zpráv hodnotících jednotlivé členské státy a dalších doprovodných dokumentů ze dne 22. 7. 2022. Dostupné z: [https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en)

<sup>532</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. 12. 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie, Úř. věst. L 433I, 22. 12. 2020, s. 1–10.

<sup>533</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví společný rámec pro mediální služby na vnitřním trhu (Evropský akt o svobodě sdělovacích prostředků) a mění směrnice 2010/13/EU COM/2022/457 final.

státech totiž vypadá různě. Vnímání záležitosti jako výlučně vnitřního trhu je zploštělé, jde o kulturní politiku, která zůstává záležitostí členských států. Již zazněl návrh na rozdělení úpravy na nařízení a na směrnici.<sup>534</sup>

Naopak směrnice zůstává po vystavění před dvěma desetiletími antidiskriminační právo EU. Návrh směrnice zevšeobecňující tuto politiku<sup>535</sup> se prodává již patnáct let bez naděje na dokončení. Členské státy se patrně obávají přílišných důsledků.

## 7.8 Pandemie COVID-19

Pandemie COVID-19 zasáhla v roce 2020 celý svět. Státy zavedly nebývalá opatření: omezení setkávání, zákaz zbytných služeb, omezení pohybu osob, běžně označované úderně anglicky *lockdown*, distanční vzdělávání a komunikaci v mnoha odvětvích hospodářství. Na počátku si málokdo dovedl představit, že omezení budou trvat řadu měsíců a že COVID-19 se bude vracet. Nikde nakonec tato opatření nedokázala být důsledná po celou dobu. Důvodem bylo přetížení nemocnic. Během tří sezón stále nakažlivější, avšak oslabující virus nakonec stejně „promořil“ celé lidstvo.

Evropskou unií pandemie dostihla v okamžiku, kdy se po dlouhých tahanicích dokončil odchod Velké Británie z Evropské unie. COVID-19 na dlouhé měsíce Evropskou unií vyloženě ochromil. Její instituce mají pohyblivé představitele a úředníky, na které zvláště dopadla omezení.

Během pandemie se potvrdilo, že takové krize si žádají nebývalé působení státní moci. Mezinárodní organizace především zprostředkovávají spolupráci států. Jenom takto svede pomáhat Světová zdravotnická organizace (WHO), která se pochopitelně dostala do středu pozornosti. Ani nadnárodní Evropská unie členské státy však nenahradila. Ochrana veřejného zdraví zůstává podobně jako veřejné financování zdravotnictví a jeho organizace

<sup>534</sup> European Media Freedom Act: Aufspaltung könnte Schritt in die richtige Richtung sein. *Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger* [online]. 14. 3. 2023. Dostupné z: <https://www.bdzv.de/service/presse/branchennachrichten/2023/medienverbaende-die-aufspaltung-des-european-media-freedom-act-in-eine-richtlinie-und-eine-verordnung-koennte-schritt-in-die-richtige-richtung-sein>

<sup>535</sup> Návrh směrnice Rady o provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženskou vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci KOM/2008/0426 konečném znění CNS 2008/0140 ze dne 2. 7. 2008 (!).

rolí členských států.<sup>536</sup> Evropská unie nemá síly na vlastní epidemickou politiku. Jednotlivé členské státy během různých fází pandemie volily rozdílná opatření. Tato opatření se pro svou nebyvalost stala politikem par excellence. Převzetí této role Komisí je tak stěží myslitelné.<sup>537</sup>

Vážnější byl dočasný rozklad integrace. Nejde o přivření hranic mezi členskými státy a jejich uzavření vůči zbytku světa. Státy celého světa nákaze bránily omezeními mobility a kontaktů. Nesvornost obnažilo vzájemné zabavování si ochranných pomůcek, léčiv a dalšího dočasně vzácného materiálu během prvních týdnů pandemie.

Teprve do druhé pandemické sezóny (podzim 2020 až jaro 2021) Evropská unie vstoupila s přizpůsobenými opatřeními. Koordinaci omezení pohybu stanovovalo doporučení, vzácný příklad tohoto nástroje hodný pozornosti.<sup>538</sup> Těmi byly nejen centralizované schvalování urychleně vyvinutých vakcín, nýbrž také jejich společný nákup. Masové očkování přispělo ke snížení nebezpečnosti nákazy a umožnilo tak žádané uvolnění omezení.

Známým se stal EU COVID certifikát osvědčující očkování, testování či prodělání onemocnění usnadňující mobilitu mezi členskými státy, ale používaný též vnitrostátně. Ten Evropská unie zavedla nařízením, neboť se usilovalo o jeho okamžité užití.<sup>539</sup> Překvapivé ovšem nařízení není. Podobu cestovních

<sup>536</sup> Čl. 168 odst. 5 SFEU.

<sup>537</sup> Vlastní obšírné zpracování národního stejně jako mezinárodního a nadnárodního právního rozměru viz KŘEPELKA, F. Právo pandemie COVID-19 – náčrt celkového obrazu. *Časopis zdravotnického práva a bioetiky*. 2020, č. 3, s. 1–70.

<sup>538</sup> Doporučení Rady (EU) 2020/1475 ze dne 13. 10. 2020 o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii COVID-19, Úř. věst. L 337, 14. 10. 2020, s. 3–9.

<sup>539</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953 ze dne 14. 6. 2021 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 (digitální certifikát EU COVID) za účelem usnadnění volného pohybu během pandemie COVID-19, Úř. věst. L 211, 15. 6. 2021, s. 1–22 ve vztahu k občanům EU a Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/954 ze dne 14. 6. 2021 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 (digitální certifikát EU COVID) ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí s oprávněným pobytem nebo bydlištěm na území členských států během pandemie COVID-19, Úř. věst. L 211, 15. 6. 2021, s. 24–28.

pasů a osobních dokladů Evropská unie upravuje nařízeními již dvě desetiletí.<sup>540</sup> Je to technickoorganizační legislativa.

Pandemie vyvolala volání po větším angažmá ve zdravotnictví a medicíně. Komise si je osvojila na podzim 2020 návrhem „Evropské zdravotní unie“. Již se vysvětlovala přeměna úpravy epidemické spolupráce z rozhodnutí na nařízení. Podobně se nařízením stanovily postupy pro obstarávání nezbytných léčivých přípravků a zdravotnických prostředků v případě zdravotních krizí, tzv. lékařská protipatření.<sup>541</sup>

„Evropská zdravotní unie“<sup>542</sup> stejně nepředstavuje zásadní změnu. Evropská unie nepřevzala od členských států klíčové role ve zdravotnictví a medicíně. Opatření představují přípravu na lepší zvládnutí případné budoucí epidemie či dalších zdravotních krizí. Běžného zdravotnictví se vlastně nedotýkají.

## 7.9 Globální oteplování

V posledních letech se zvýšila pozornost globálnímu oteplování. Tato klimatická změna je důsledkem růstu podílu skleníkových plynů, jimiž jsou oxid (kysličník) uhličitý, metan, oxid dusný a fluorované skleníkové plyny ve vzduchu. Pocházejí zejména ze spalování fosilních paliv.<sup>543</sup> Změna to začíná být vyloženě nebezpečná. Takzvané body zlomu mohou přinést závažné změny.

Lidstvo však dosud nesvedlo změnit své počínání. Obrat není na obzoru. Není se čemu divit. Moderní civilizace totiž nadále závisí na technologiích vytvářejících tyto emise. Nepřekvapí prohlubující se střet ohledně vážnosti změny a žádaných opatření na její zmírnění.

<sup>540</sup> Nařízení Rady (ES) č. 2252/2004 ze dne 13. 12. 2004 o normách pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy, Úř. věst. L 385, 29. 12. 2004, s. 1–6, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1157 ze dne 20. 6. 2019 o posílení zabezpečení průkazů totožnosti občanů Unie a povolení k pobytu vydávaných občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří vykonávají své právo volného pohybu, Úř. věst. L 188, 12. 7. 2019, s. 67–78.

<sup>541</sup> Nařízení Rady (EU) 2022/2372 ze dne 24. 10. 2022 o rámci pro zajištění dodávek lékařských protipatření pro krizové situace v případě stavu ohrožení veřejného zdraví na úrovni Unie, Úř. věst. L 314, 6. 12. 2022, s. 64–78.

<sup>542</sup> Podrobněji viz MALÍŘ, J. Evropská zdravotní unie jako výsledek pandemie COVID-19? *Správní právo*. 2021, roč. 54, č. 6–7, s. 389–414. ISSN 0139-6005.

<sup>543</sup> Zde nelze než obecně odkázat na pravidelné zprávy, které vytváří Mezivládní panel pro změnu klimatu [Intergovernmental Panel for Climate Change] (<http://www.ipcc.ch>) při OSN, první 1990, druhá 1995, třetí 2001, čtvrtá 2007, pátá 2013–2014 a nejnovější šestá 2021–2022, respektive jejich přehledná shrnutí, popularizace a množství dalšího materiálu.

Nevznikla žádná globální mezinárodní organizace na ochranu životního prostředí, agendy se ujala Organizace Spojených národů. Dnes je zřejmé, že globální oteplování se stává hrozbou míru a bezpečnosti. Uzavřely se Rámcová úmluva OSN o ochraně klimatu (1992), Kjótský protokol (1998) a Pařížská úmluva (2015). Státy světa jednají na již každoročních klimatických konferencích (COP). Zvrátit nárůst emisí se však nedaří.

Evropská unie nicméně během posledních let úsilí na zmírnění klimatické změny vystupňovala. Po euro-volbách v roce 2019 Evropský parlament vyhlásil klimatickou nouzi.<sup>544</sup> Právník doplní, že v nadnárodní Evropské unii takové prohlášení postrádá právní význam.<sup>545</sup> Zřizovací smlouvy s žádným takovým stavem nouze nepočítají.

Nová Komise představila<sup>546</sup> závěrem roku 2019 „Evropský zelený úděl“ („Evropská zelená dohoda“).<sup>547</sup> Tento program ještě stihl získat podporu Evropského parlamentu a na vědomí jej vzala Rada. Legislativní konkretizace

<sup>544</sup> P9\_TA (2019)0078 Klimatická a environmentální nouze Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. 11. 2019 o stavu klimatické a environmentální nouze (2019/2930(RSP)). Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078\\_CS.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078_CS.pdf)

<sup>545</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (EU) 2018/1999 (evropský právní rámec pro klima) COM/2020/80 final ze dne 4. 3. 2020, Důvodová zpráva – volba nástroje: „*Cílů tohoto návrhu lze nejlépe dosáhnout prostřednictvím nařízení. Tím se zajistí přímá použitelnost ustanovení stanovených dotčeným návrhem. Od členských států se vyžaduje, aby přispěly k dosažení dlouhodobého cíle. Rada ustanovení je navíc adresována Komisi (posuzování, podávání zpráv, vydávání doporučení, další opatření, přezkum) a Evropské agentuře pro životní prostředí, a nelze je tedy implementovat pomocí provedení ve vnitrostátním právu. Pro zajištění dlouhodobého cíle do práva EU je zapotřebí legislativní přístup, a nikoli přístup nelegislativní.*“

<sup>546</sup> Sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Evropskému výboru regionů. Zelená dohoda pro Evropu COM/2019/640 final.

<sup>547</sup> Zde se vědomě mění český název, neboť překlad je špatný. Dohoda má jasný odlišný význam. Úděl se přitom nabízel jako obdoba překladu New Deal, který vedl prezident USA Roosevelt jako překonání velké krize. Na tom nic nemění skutečnost, že též další překladatelé použili leccáká slova svých jazyků či anglické slovo nepřeložili, připomeňme si zde všechny: bulharsky пакт, chorvatsky plan, dánsky den Afvare, řecky Συμφωνία, španělsky el Pacto, německy der Deal, francouzsky le Pacte, slovensky dohovor, slovensky dogovor, polsky Ład, nizozemsky de deal, švédsky den Given, litevsky kursas, lotyšsky kurss, maďarsky megallapodás, finsky kehityksen ohjelma, estonsky kokkulepe, portugalsky Pacto, maltský Il-patt, rumunsky Pactul či italsky il Deal. Vhodně takto o programu píše a hovoří eurorealistický komentátor s právníckým vzděláním Tomáš Břicháček.

se opozdila již kvůli pandemii. Komise představila balíček návrhů *Fit for 55*<sup>548</sup> až v roce 2021.

Právním vyjádřením omezení se stalo nařízení v krátkém názvu v češtině sice označené za „právní rámec pro klima“, v řadě úředních jazyků však „evropský klimatický zákon“.<sup>549</sup> Tuto terminologii zhodnotí další kapitola. Cílem se určuje klimatická neutralita, anglicky označovaná jako *net zero* („čistá nula“) v roce 2050, jakož také postupové cíle do roku 2030 a 2040.

Formálně tento „evropský klimatický zákon“ představuje stupňování krátce předtím vyjádřeného závazku nařízením 2018.<sup>550</sup> Vývoj odráží výměnu nástrojů. Původní omezení stanovovalo v roce 2009 rozhodnutí.<sup>551</sup> Důvody změny nástroje se vysvětlují letmo. Možnost uplatnění na jednotlivce a soukromé instituce nepřesvědčuje. Rozložení omezení na podniky totiž slouží další předpisy EU, jejichž stav a vývoj se shrnou dalšími odstavci.

Zde zasluží zmínit *klimatická litigace*.<sup>552</sup> Její rozmach na Západech je dokladem důrazu na základní práva a sklonu řešit spory před soudy. Soudy ochotné vyhovovat žalobám aktivistů se nezastaví před směrnicemi nebo

<sup>548</sup> Vynikající syntézou vybraných návrhů založenou na orientaci v problematice představuje text SCHLACKE, S., WENTZIEN, H., THIERJUNG, E. M., KÖSTER, M. Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ package. *Oxford Open Energy*. 2022, č. 1. DOI: <https://doi.org/10.1093/ooenergy/oiab002>

<sup>549</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. 6. 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“), Úř. věst. L 243, 9. 7. 2021, s. 1–17.

<sup>550</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. 5. 2018 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení (EU) č. 525/2013, Úř. věst. L 156, 19. 6. 2018, s. 26–42.

<sup>551</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES ze dne 23. 4. 2009 o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020, Úř. věst. L 140, 5. 6. 2009, s. 136–148.

<sup>552</sup> Z literatury SETZER, J., NARULLA, H., HIGHAM, C., BRADEEN, E. *Climate Litigation in Europe: A summary report for the European Union Forum of Judges for the Environment*. London and Brussels: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science and the European Union Forum of Judges for the Environment, 2022, či ECKES, C. Tackling the Climate Crisis with Counter-majoritarian Instruments: Judges Between Political Paralysis, Science, and International Law. *European Papers* [online]. European Forum, 2021, roč. 6, č. 3, s. 1307–1324. DOI: <https://search.datacite.org/works/10.15166/2499-8249/525>

rozhodnutími, vždyť obojí členské státy EU zavazují. Podobně dovedou bez ohledu na dosavadní omezené uplatnění mezinárodních smluv ve vnitrostátním právním prostředí uplatnit též ty klimatické. Dosavadní výsledky jsou pochopitelně všeliké. Nizozemsko se svým odsuzováním jak státu, tak ropných gigantů, stejně jako Německo s prosaditelným ústavně založeným závazkem úsilí jsou spíše menšinou. Česko je sice mezi postsocialistickými státy průkopníkem, nicméně soudy se stejně nakonec ukazují být odtažitě.<sup>553</sup>

Na jedné straně lze předpokládat, že Evropský soud pro lidská práva vyhoví některým stížnostem, když je ochoten je upřednostnit a nežádat vyčerpání domácích opravných prostředků.<sup>554</sup> Na druhé straně Soudní dvůr aktivismu ohledně klimatické politiky Evropské unie samotné zrovna nakloněný není.<sup>555</sup>

Mírnění klimatických změn nebývalými omezeními a požadavky je politickou záležitostí. Eurounijní legislativa je pochopitelně řešením pro zvláště integrované členské státy EU, které své závazky vůči mezinárodnímu společenství sjednaly společně. Další odstavce se tak pokusí shrnout zaváděnou a navrhovanou klimatickou legislativu EU.

Podobně se proměnil též rámec pro sledování emisí. Rozhodnutí určené členskými státy<sup>556</sup> nahradilo po desetiletí nařízení.<sup>557</sup> Tento rámec se nicméně jen pět let později zařadil do rámce pro energetickou politiku.<sup>558</sup>

<sup>553</sup> Široce medializovaná „klimatická žaloba“ koalice environmentálních asociací a institucí stejně jako jednotlivců (viz <http://www.klimazaloba.cz>) částečně uspěla před Městským soudem v Praze, který přikázal ministerstvom, nikoli však vládě, konat, Nejvyšší správní soud však takto pojaté nároky v rozhodnutí o kasační stížnosti výrazně rozmělnil.

<sup>554</sup> *Agostinho a další proti 33 členským státům RE*, stížnost 39371/20.

<sup>555</sup> Např. HARTMAN, J. *European Climate Litigation: A Tale of Two Courts*. Global Network for Human Rights and the Environment, 2021.

<sup>556</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES ze dne 11. 2. 2004 o mechanismu monitorování emisí skleníkových plynů ve Společenství a provádění Kjótského protokolu Úř. věst. L 49, 19. 2. 2004, s. 1–8, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 15, svazek 008, s. 57–64.

<sup>557</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013 ze dne 21. 5. 2013 o mechanismu monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů a podávání dalších informací na úrovni členských států a Unie vztahujících se ke změně klimatu a o zrušení rozhodnutí č. 280/2004/ES, Úř. věst. L 165, 18. 6. 2013, s. 13–40.

<sup>558</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. 12. 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU a 2013/30/EU, směrnice Rady 2009/119/ES a (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013, Úř. věst. L 328, 21. 12. 2018, s. 1–77.

CBAM (*Carbon border adjustment mechanism*) má zajistit vyrovnání cen u dovožených výrobků, jejichž výroba je energeticky náročná, a tudíž by jejich výroba v zemích bez obdobných požadavků představovala nespravedlivou výhodu. Tato zvláštní cla se budou nepřekvapivě stanovovat dle nařízení.<sup>559</sup> Lze předpokládat, že záměr vyvolá obchodní spory s dalšími státy, bude se debatovat slučitelnost těchto vyrovnávacích cel se závazky chráněnými v rámci Světové obchodní organizace (WTO), možná se stanou předmětem řešení sporů v jejím rámci. Legislativně technicky však mají vzor ve clech antidumpingových<sup>560</sup> a antisubvenčních.<sup>561</sup>

Podobně by mělo stanovovat nově nařízení takzvaný *ecodesign* čili standard označování výrobků jako ekologických.<sup>562</sup> Naopak snahu omezit *greenwashing*, tedy bezdůvodné a klamavé tvrzení ohledně slučitelnosti určitých činností. Komise navrhuje sblížit směrnici.<sup>563</sup>

LULUCF se stává zaužívanou zkratkou sledování dopadů změn užívání zemědělské půdy a lesů z hlediska jejich emisí a pohlcování oxidu uhličitého. Jednotný rámec zasluží debatu, jestliže prosazování těchto politik ve členských státech předpokládá soubor všelikých opatření.<sup>564</sup> Podobně se stanoví

<sup>559</sup> Návrh COM/2021/564 final ze dne 14. 7. 2021. Vyjednávání dokončené na jaře 2023 vyústilo do přijetí Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/956 ze dne 10. 5. 2023, kterým se zavádí mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích, Úř. věst. L 130, 16. 5. 2023, s. 52–104.

<sup>560</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1036 ze dne 8. 6. 2016 o ochraně před dumpingovým dovozem ze zemí, které nejsou členy Evropské unie (kodifikované znění), Úř. věst. L 176, 30. 6. 2016, s. 21–54.

<sup>561</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1037 ze dne 8. 6. 2016 o ochraně před dovozem subvencovaných výrobků ze zemí, které nejsou členy Evropské unie (kodifikované znění), Úř. věst. L 176, 30. 6. 2016, s. 55–91.

<sup>562</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign udržitelných výrobků a o zrušení směrnice 2009/125/ES COM/2022/142 final ze dne 30. 3. 2022.

<sup>563</sup> Návrh se dne 22. 3. 2023 se zveřejnil jen v angličtině, teprve po řadě týdnů se zveřejnily překlady do dalších jazyků, nyní tedy Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o dokládání a sdělování výslovných environmentálních tvrzení (směrnice o environmentálních tvrzeních), COM/2023/166 final.

<sup>564</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/841 ze dne 30. 5. 2018 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 a rozhodnutí č. 529/2013/EU, Úř. věst. L 156, 19. 6. 2018, s. 1–25.



standard biozemědělství (*organic farming*) jako druh zemědělské výroby šetrnější k životnímu prostředí představuje zátěž svou rozsáhlejší potřebou.<sup>565</sup>

Dva jednotné standardy by měly nastartovat ekologizaci letecké<sup>566</sup> a námořní<sup>567</sup> dopravy, dosud závislé na leteckém benzínu a petroleji, respektive mazutu. Rovněž budování infrastruktury pro alternativní paliva má zakotvovat nařízení, jež by mělo nahradit stávající směrnici.<sup>568</sup> Podobně se nově předpokládají nařízení pro sledování zásob a zabezpečování vzácných surovin,<sup>569</sup> jakož také urychlení dekarbonizace průmyslu.<sup>570</sup>

Za zásadní pro zahájení dekarbonizace hospodářství se považuje změna chování investorů. Ti by měli investovat do obnovitelných zdrojů, a naopak stahovat investice z infrastruktury fosilních paliv. Orientaci by měla napomoci taxonomie investic, stanovená jednotně nařízením.<sup>571</sup>

Již popsaným tendencím odpovídá, že Evropská unie nový fond slibovaný jako zdroj prostředků pro ekonomicky náročnou dekarbonizaci vytváří nařízením,<sup>572</sup> nikoli rozhodnutím.

<sup>565</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/848 ze dne 30. 5. 2018 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 834/2007, Úř. věst. L 150, 14. 6. 2018, s. 1–92, Nařízení Rady (ES) č. 834/2007 ze dne 28. 6. 2007 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení (EHS) č. 2092/91, Úř. věst. L 189, 20. 7. 2007, s. 1, nahrazující Nařízení Rady (EHS) č. 2092/91 ze dne 24. 6. 1991 o ekologickém zemědělství a k němu se vztahujícím označování zemědělských produktů a potravin, Úř. věst. L 198, 22. 7. 1991, s. 1–15.

<sup>566</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o zajištění rovných podmínek pro udržitelnou leteckou dopravu COM/2021/561 final ze dne 21. 7. 2021.

<sup>567</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o využívání obnovitelných a nízkouhlíkových paliv v námořní dopravě a o změně směrnice 2009/16/ES, COM/2021/562 final ze dne 21. 7. 2021.

<sup>568</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/94/EU, COM/2021/559 final ze dne 21. 7. 2021.

<sup>569</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví rámec pro zajištění bezpečných a udržitelných dodávek kritických surovin a mění nařízení (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 and (EU) 2019/1020 COM/2023/160 final ze dne 16. 3. 2023.

<sup>570</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje rámec opatření pro posílení evropského ekosystému výroby produktů technologií pro nulové čisté emise (akt o průmyslu pro nulové čisté emise) COM/2023/161 final ze dne 16. 3. 2023.

<sup>571</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. 6. 2020 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088, Úř. věst. L 198, 22. 6. 2020, s. 13–43.

<sup>572</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/955 ze dne 10. 5. 2023, kterým se zřizuje Sociální klimatický fond a mění nařízení (EU) 2021/1060, Úř. věst. L 130, 16. 5. 2023, s. 1–51.

Dosavadní opatření na ochranu vody, ptactva a ekologicky hodnotných stanovišť (habitátů) vyjádřená směrnicemi<sup>573</sup> se přes své třicetileté rozvíjení považují za nedostatečná. Tyto složky životního prostředí jsou stále v problematickém stavu. Urychlit obnovu přírody má nařízení.<sup>574</sup>

Podobně má nařízení zásadně snížit zátěž pro životní prostředí ohledně obalů výrobků a odpadů z nich.<sup>575</sup> Zřetelně se uvádí, že sblížování národního práva sice opakovaně novelizovanou, avšak nyní již skoro třicetiletou směrnicí nepostačuje.

Naopak zásadní opatření rozšiřující emisní povolenky na energetickou spotřebu budov a v dopravě *Emissions Trading System II*. Tento nástroj užila Evropská unie při vytvoření *Emissions Trading System* pro velké emitenty oxidu uhličitého.<sup>576</sup> Zamýšlí se použít stejné instituty, ba se připouští budoucí propojení obou soustav. Nenavrhuje se tak ani souběžná směrnice, nýbrž zásadní novela<sup>577</sup> té původní již z roku 2003. Zde není síla ani na jinak častý *recast* bez změny nástroje.

<sup>573</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. 10. 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, Úř. věst. L 327, 22. 12. 2000, s. 1–73, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 15, svazek 005, s. 275–346, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně volně žijících ptáků (kodifikované znění) Úř. věst. L 20, 26. 1. 2010, s. 7–25, Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, Úř. věst. L 206, 22. 7. 1992, s. 7–50, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 15, svazek 002, s. 102–145.

<sup>574</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o obnově přírody COM/2022/304 final ze dne 22. 6. 2022.

<sup>575</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o obalech a obalových odpadech, o změně nařízení (EU) 2019/1020 a směrnice (EU) 2019/904 a o zrušení směrnice 94/62/ES COM/2022/677 final, ze dne 30. 11. 2022.

<sup>576</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. 10. 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, Úř. věst. L 275, 25. 10. 2003, s. 32–46.

<sup>577</sup> Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii, rozhodnutí (EU) 2015/1814 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a nařízení (EU) 2015/757, COM/2021/551 final.

Podobně rozvoj obnovitelných zdrojů energií – kterými jsou hlavně fotovoltaické panely, větrné turbíny, bioplyn a biomasa a vodní elektrárny – ukládá členským státům již podruhé rekodifikovaná směrnice.<sup>578</sup>

Třetí záležitostí ochrany klimatu a životního prostředí, jíž Evropská unie nadále hodlá upravovat směrnicemi, je energetická náročnost budov, její vyžadování u novostaveb, její vyhodnocování u těch stávajících a podpora jejich zateplování a dalších úprav.<sup>579</sup>

Dosud se zmiňovala opatření usilující snižovat emise oxidu uhličitého. Pozornost však zasluhují též další skleníkové plyny. Zvláště škodlivý je metan. Vedle obtížně změníitelné zemědělské výroby jde též o zabránění únikům. Jednotné požadavky napříč odvětvími má stanovovat nařízení.<sup>580</sup> Tento nástroj již dlouhodobě upravuje též fluorované plyny,<sup>581</sup> neboť jejich výroba a užívání se potlačovaly kvůli ochraně ozonové vrstvy.

Některá zmíněná nařízení či jejich návrhy odpovídají legislativní praxi výše zmíněných agend. Celní záležitosti se již spravují především nařízením třicet let. Obdobně to platí pro zde dosud jen okrajově zmiňované zemědělství. Rovněž doprava je záležitostí, kde se nařízení používají hojně, byť nikoli výlučně. Též současné předpisy pro další odvětví jsou již nařízení, na nich se ostatně přeměny ukazovaly. Využití nařízení tak nutně nedokladuje zde zkoumané krizové řízení Evropské unie.

V dalších záležitostech je naopak patrná snaha stávající opatření posilovat bez změny nástroje, ba bez rekodifikací. Mnohdy je totiž zásadní změna čísel, hodnot, podílů a dalších ukazatelů.

<sup>578</sup> Nyní platí Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. 12. 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (přepřacované znění), Úř. věst. L 328, 21. 12. 2018, s. 82–209, která nahradila Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. 4. 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES, Úř. věst. L 140, 5. 6. 2009, s. 16–62, která nahradila Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES ze dne 27. 9. 2001 o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou, Úř. věst. L 283, 27. 10. 2001, s. 33–40.

<sup>579</sup> Nyní Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. 5. 2010 o energetické náročnosti budov (přepřacované znění) Úř. věst. L 153, 18. 6. 2010, s. 13–35, ve znění novel a Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o energetické náročnosti budov (přepřacované znění) COM/2021/802 final.

<sup>580</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o snižování emisí metanu v odvětví energetiky a o změně nařízení (EU) 2019/942 COM/2021/805 final ze dne 15. 12. 2021.

<sup>581</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 517/2014 ze dne 16. 4. 2014 o fluorovaných skleníkových plynech a o zrušení nařízení (ES) č. 842/2006, Úř. věst. L 150, 20. 5. 2014, s. 195–230.

## 7.10 Nedostatek energií a jejich zdražení

Spouštěčem prudkého zdražení energií byla během roku 2022 válka na Ukrajině. Vyžádala si sankce proti agresivnímu Rusku, na jehož plynu a ropě Evropa do značné míry závisela. Zvažovat je však třeba též důsledky deregulace a komercializace plynárenství a elektroenergetiky. Dle eko-skeptiků je příčinou též zbrklé prosazování nespolehlivých obnovitelných zdrojů energií zahrnující zanedbávání tradiční energetiky.

Evropské společenství atomové energie sice přežilo konsolidaci Evropské unie Lisabonskou smlouvou.<sup>582</sup> Evropské státy se ovšem výrazně rozcházejí ohledně využívání jaderné energie. Několik členských států ji vyloženě odmítá. Společný rozvoj jaderné energetiky jako původní agenda tohoto odvětvového společenství tedy ustoupil do pozadí. V legislativě Euratomu hraje Evropský parlament nadále omezenou roli. V Radě část členských států spolurozhoduje o úpravě odvětví, které samy vlastně zapovídají.

Připomenout však též má smysl nejstarší Evropské společenství uhlí a oceli, jež zaniklo po stanovených padesáti letech v roce 2002.<sup>583</sup> Jeho agendu převzalo Evropské společenství a Evropská unie. Nyní je v případě uhlí jako po desetiletích již jen doplňkového zdroje energie pokračování útlumu jeho těžby dotacemi unijními stejně jako národními dle rámců vytvořených rozhodnutím Rady.<sup>584</sup>

Členské státy EU dosud rozvinuly obnovitelné zdroje energií různou měrou. Příčinou nejsou jen odlišné výchozí poměry, ale též různá ochota a schopnost. Různá je míra potřeby fosilních paliv, nejen nadále převážně domácího uhlí, ale též zemního plynu a ropy vesměs dovážených ze vnějšího světa. Rozličnou kapacitu a robustnost má příslušná infrastruktura.

<sup>582</sup> Česky HANDRLICA, J. 55 let evropské integrace v oblasti mírového využívání jaderné energie: vývoj, současnost a perspektivy právního řádu Euratomu. *Právník*. 2013, č. 4, s. 895–913.

<sup>583</sup> K ukončení činnosti GROENENDIJK, N., HOSPERS, G. J. Notes and Communications, A Requiem for the European Coal and Steel Community (1952–2002). *De Economist*. 2002, č. 150, s. 601–612. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1021397320526>

<sup>584</sup> 2010/787/EU: Rozhodnutí Rady ze dne 10. 12. 2010 o státní podpoře k usnadnění uzavírání nekonkurenceschopných uhelných dolů, Úř. věst. L 336, 21. 12. 2010, s. 24–29.

Právní rámec elektroenergetiky je smíšený. Určité aspekty integrace trhů upravuje jednotné nařízení,<sup>585</sup> národní právní rámce vedle něj sblížíže směrnice.<sup>586</sup> Srovnatelně se spravuje plynárenství, též zde se užívá nařízení pro záležitosti integrace<sup>587</sup> a pro odbyt směrnice.<sup>588</sup> Pozoruhodná je opakovaná rekodifikace takto smíšeného unijního práva. Pouze harmonizační je rámec zajištění zásob převážně dovážené ropy.<sup>589</sup>

Prudké zdražení energií vyvolalo v evropských státech značné ekonomické důsledky a sociální napětí. Promítá se pochopitelně do inflace. Politici pochopitelně začali zvažovat intervence. Těmi mohou být regulace cen a dotace, investice do infrastruktury, ale též zvláštní zdanění. V Evropské unii ovšem panuje nejistota ohledně kompetencí. Evropská komise přitom postrádá nejen regulační kompetence, ale také patřičnou politickou legitimitu. Hekticky vyjednávaná pravidla měla poměry zpřehlednit. Nástrojem je nepřekvapivě nařízení.<sup>590</sup>

Stejným nástrojem se ostatně předepisuje též urychlené povolování budování obnovitelných zdrojů energií,<sup>591</sup> ovlivňující územně-plánovací a stavební agendu členských států, již Evropská unie ovlivňovala dosud opatřeními na ochranu životního prostředí opačně. Nepřekvapí, že se zde pocít'uje střet.<sup>592</sup>

<sup>585</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/943 ze dne 5. 6. 2019 o vnitřním trhu s elektřinou (přepřacované znění), Úř. věst. L 158, 14. 6. 2019, s. 54–124 a Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/941 ze dne 5. 6. 2019 o rizikové připravenosti v odvětví elektroenergetiky a o zrušení směrnice 2005/89/ES, Úř. věst. L 158, 14. 6. 2019, s. 1–21.

<sup>586</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. 6. 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU (přepřacované znění), Úř. věst. L 158, 14. 6. 2019, s. 125–199.

<sup>587</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1938 ze dne 25. 10. 2017 o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu a o zrušení nařízení (EU) č. 994/2010, Úř. věst. L 280, 28. 10. 2017, s. 1–56.

<sup>588</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. 7. 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES, Úř. věst. L 211, 14. 8. 2009, s. 94–136.

<sup>589</sup> Směrnice Rady 2009/119/ES ze dne 14. 9. 2009, kterou se členským státům ukládá povinnost udržovat minimální zásoby ropy nebo ropných produktů, Úř. věst. L 265, 9. 10. 2009, s. 9–23.

<sup>590</sup> Nařízení Rady (EU) 2022/1854 ze dne 6. 10. 2022 o intervenci v mimořádné situaci s cílem řešit vysoké ceny energie, Úř. věst. L 261I, 7. 10. 2022, s. 1–21.

<sup>591</sup> Nařízení Rady (EU) 2022/2577 ze dne 22. 12. 2022, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů, Úř. věst. L 335, 29. 12. 2022, s. 36–44.

<sup>592</sup> Kriticky GALLOP, P. Position paper for EU Member States on applying Council Regulation (EU) 2022/2577 to accelerate the deployment of renewable energy. *CEE Bankwatch network* [online]. 27. 2. 2023. Dostupné z: <https://euagenda.eu/upload/publications/2023-02-27-position-paper-for-eu-member-states-on-applying-council-regulation.pdf>

## 7.11 Společný jmenovatel krizí

Zde nelze rozvažovat politické, hospodářské, společenské a kulturní příčiny vysvětlovaných euro-krizí. Tomu všemu se věnují hojní odborníci, ale též novináři a politici. Leccos vnímá dokonce širší evropská veřejnost.

Za uváděnými krizemi<sup>593</sup> a také brexitem jako zde zvláště nerozváděnou další euro-krizí lze však vytušit rozpory mezi názorovými skupinami, politickými proudy, evropskými národy zastupovanými státními představiteli a představiteli EU včetně jejich soudců a úředníků majících ve společenství působícím prostřednictvím států a práva značný vliv ohledně jejich vážnosti a příčin, ohledně opatření je řešících či zmírňujících, jejich náročnosti a nákladnosti včetně rozložení břemene nemluvě.

Tyto rozpory nadnárodní Evropská unie dokáže překonávat či zmírňovat jen dílem. Krizová opatření tak svedou být problematickým kompromisem. Přitom zhusta trpí limitovanou legitimitou.

## 7.12 Vybírané právní nástroje

V předchozích kapitolách se uváděly a vysvětlovaly přeměny směrnic a normativních rozhodnutí. Týkaly se vnitřního trhu, většinou zboží. Skandál prsních implantátů přiměl Komisi a členské státy k revizi standardu zdravotnických prostředků.<sup>594</sup> Vesměs se jednalo o dlouhodobě zvažovanou a připravovanou rekodifikaci stávajících úprav, jakkoli představovala též jejich přizpůsobení měnícím se potřebám. Členské státy se přitom změně nástroje nebránily. Prostě převážilo mínění, že nařízení jsou vhodnější.

Připomínané krize však viditelně znamenají pro nařízení další důvod, jakkoli vesměs nejde vyloženě o původně sledované přeměny směrnic a rozhodnutí. Jedná se totiž vesměs o novou úpravu. Některé agendy se takto výrazně proměňují či vznikají zcela nové. Zdůraznit zasluží zejména ambiciózní klimatická agenda, která výrazně překračuje dosavadní angažmá Evropské unie při ochraně životního prostředí.

<sup>593</sup> Ke společným příčinám krizí např. ANGELIS, G. de. Political legitimacy and the European crisis: analysis of a faltering project. *European Politics and Society*. 2017, roč. 18, č. 3, s. 291–300. DOI: <https://doi.org/10.1080/23745118.2016.1229383>

<sup>594</sup> Např. WILLIAMS, C. Medical devices: From directives to regulations. *BDJ Student*. 2020, č. 27, s. 20–22. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41406-020-0141-y>

Argumentace pro nařízení se přitom vlastně opakuje stále dokola. Slibuje se větší účinnost, jednota úpravy ve všech členských státech a přehlednost pro adresáty a veřejnost.

### 7.13 Požadování a očekávání vnitrostátního práva

Zmíněný návrh nařízení o obnově přírody obsahuje několikrát obrat „členské státy zajistí“. Otázkou tak je, zda se některá nyní kvůli krizím přijímaná či navrhovaná nařízení skutečně svedou uplatnit přímo, tedy zda se nepředpokládá vnitrostátní právní úprava, ba dokonce zda se nežádá.

První jev se již zmínil jako očekávání doprovázející normativní a hybridní rozhodnutí, byť se připustilo, že taktéž mohou vnitrostátní právo očekávat též nařízení. To druhé je pak směrnice, respektive směrnicové ustanovení.

Návrh staví na uvedených směrnících pro ochranu přírody. Do značné míry pak patrně postačí vnitrostátní právo tyto směrnice provádějící. Nařízení se přitom uplatní jako jejich doplnění těšící se přímému účinku a přednosti. Je patrné, že této vazby si všimají nejen právníci, ale dokonce přírodovědci.<sup>595</sup>

---

<sup>595</sup> HOEK, N. M. A critical analysis of the proposed EU regulation on nature restoration: have the problems been resolved? *European Energy and Environmental Law Review*. 2022, sv. 31, č. 5, s. 320–333. Dostupné z: <https://hdl.handle.net/1814/74863>, ale též DECLEER, K., CORTINA-SEGARRA, J., HELM, A. EU Nature Restoration Law needs ambitious and binding targets. *Nature*. 2022, sv. 601, s. 191.

---

## 8 TERMINOLOGIE

### 8.1 Kodexy, akty a „zákony“

Evropská společenství a Evropská unie označují již čtvrté desetiletí některá svá nařízení v jejich krátkých názvech uvedených v závorkách či v jejich plných názvech jako kodexy: Schengenský hraniční kodex,<sup>596</sup> vízový kodex<sup>597</sup> a komunitární/unijní celní kodex.<sup>598</sup>

Překvapivě se takto dokonce označily některé směrnice, třeba ty sblížující standardy pro humánní<sup>599</sup> a veterinární léčiva.<sup>600</sup> Komplexní úpravu přitom zakládají až národní zákony a prováděcí podzákonné předpisy. Paradoxně toto označení vypustila Evropská unie, když druhou uvedenou směrnicí nahradila nařízením,<sup>601</sup> přestože právě toto poskytuje komplexní právní úpravu, která více zaslouží být nazývaná kodexem než původní směrnice.

Akt je slovo, které ve svém krátkém názvu mají některá nedávno přijatá nařízení: akt o kybernetické bezpečnosti<sup>602</sup> a akt o správě dat.<sup>603</sup> Další taková nařízení se navrhuji: akt o digitálním trhu, akt o datech,<sup>604</sup> akt o umělé

<sup>596</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. 3. 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (kodifikované znění), Úř. věst. L77, 23. 3. 2016, s. 1–52.

<sup>597</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. 7. 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), Úř. věst. L 243, 15. 9. 2009, s. 1–58.

<sup>598</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. 10. 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (přepřelované znění), Úř. věst. L 269, 10. 10. 2013, s. 1–101.

<sup>599</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/83/E ze dne 6. 11. 2001 o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků, Úřední věst. L 311, 28. 11. 2001, s. 67–128, podrobněji kapitola 3.

<sup>600</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/82/ES ze dne 6. 11. 2001 o kodexu Společenství týkajícím se veterinárních léčivých přípravků, Úř. věst. L 311–, 28.11. 2001, s. 1–66.

<sup>601</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/6 ze dne 11. 12. 2018 o veterinárních léčivých přípravcích a o zrušení směrnice, podrobněji viz kapitola 3.

<sup>602</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/881 ze dne 17. 4. 2019 o agentuře ENISA („Agentuře Evropské unie pro kybernetickou bezpečnost“), o certifikaci kybernetické bezpečnosti informačních a komunikačních technologií a o zrušení nařízení (EU) č. 526/2013 („akt o kybernetické bezpečnosti“), Úř. věst. L 151, 7. 6. 2019, s. 15–69.

<sup>603</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/868 ze dne 30. 5. 2022 o evropské správě dat a o změně nařízení (EU) 2018/1724 (akt o správě dat), Úř. věst. L 152, 3. 6. 2022, s. 1–44.

<sup>604</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o harmonizovaných pravidlech pro spravedlivý přístup k datům a jejich využívání (akt o datech) COM/2022/68 final ze dne 23. 2. 2022.



inteligenci<sup>605</sup> a nejnověji evropský akt o svobodě sdělovacích prostředků.<sup>606</sup> Navržený akt o digitálních službách<sup>607</sup> nakonec však toto slovo ve svém krátkém názvu postrádá.<sup>608</sup>

Zákon je pak slovem, které obsahuje krátký název – v závorce a uvozovkách – „evropský klimatický zákon“.<sup>609</sup> Takto se alespoň dané nařízení zmiňuje v českém zpravodajství a mluví tak o něm čeští politici. Patrně přitom vycházejí z dalších jazykových verzí. Český překladatel užil totiž „právní rámec“. Jeho nepřekvapivě nepovšimnutým předchůdcem se již v roce 2016 stal v některých dalších jazycích „zákon o zdraví zvířat“.<sup>610</sup>

## 8.2 Rozrůznění jednotlivých jazykových znění

Překládání slova kodex je jednoduché. Většina překladatelů volila termín latinského původu, ostatní upřednostnili zaužívaný kalk,<sup>611</sup> jímž je v češtině zákoník, který čeští překladatelé pochopitelně nepoužijí, dokud zůstanou zdrženliví vůči slovu zákon.

Překládání aktů už bylo ošemetné. Hlavně se ukazuje, že překladatelé nedrželi jednotné řešení u výše uvedených případů. Rozdělili se do více skupin.

<sup>605</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví harmonizovaná pravidla pro umělou inteligenci (akt o umělé inteligenci) a mění určité legislativní akty unie, COM/2021/206 final, ze dne 21. 4. 2021.

<sup>606</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví společný rámec pro mediální služby na vnitřním trhu (Evropský akt o svobodě sdělovacích prostředků) a mění směrnice 2010/13/EU, COM/2022/457 final ze dne 16. 9. 2022.

<sup>607</sup> Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o jednotném trhu digitálních služeb (akt o digitálních službách) a o změně směrnice 2000/31/ES, COM/2020/825 final ze dne 15. 12. 2020.

<sup>608</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2065 ze dne 19. 10. 2022 o jednotném trhu digitálních služeb a o změně směrnice 2000/31/ES (nařízení o digitálních službách), Úř. věst. L 277, 27. 10. 2022, s. 1–102.

<sup>609</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. 6. 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/199 („evropský právní rámec pro klima“), Úř. věst. L 243, 9. 7. 2021, s. 1–17.

<sup>610</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/429 ze dne 9. 3. 2016 o nákazách zvířat a o změně a zrušení některých aktů v oblasti zdraví zvířat, podrobněji vysvětlené v kapitole 3.27.

<sup>611</sup> Např. francouzsky code, španělsky código, ale chorvatsky a slovinsky zakonik, německy (-)kodex a nikoli das Gesetzbuch, zatímco nizozemsky (douane)wetboek.

První volila ekvivalenty pro akt, mající vesměs původ v latině. Druhá skupina prostě zopakovala nařízení. Třetí pak volila „ono slovo“.<sup>612</sup>

Překládání substantiva v „evropském klimatickém zákonu“ zaslouží naši nejvyšší pozornost. Zde už předpokládáme, že myšlenka se vyjádřila a zachytila anglicky jako *law* a že dále uvedená slova jsou tak jeho překladem. Řada jazykových verzí jej následuje: německé *Gesetz*, francouzské *loi*, bulharský *закон*, chorvatský *закон*, dánský *lov*, portugalský *lei*, rumunský *legea*, nizozemský *wet*, švédské *lag*, finské *laki*).<sup>613</sup> Další překladatelé to však viděli jinak, když volili různé náhrady: italská *normativa*, španělská *legislativa*, slovinská *pravila*<sup>614</sup>, včetně označení pro právo jako celek, jakým je polské *prawo*<sup>615</sup> jako druhý význam anglického *law*, kterému se ještě budeme věnovat, nebo vytvářeli opis: české *právní rámec*, slovenské *právný rámec*,<sup>616</sup> či upřednostňovali akt, rozvinutý případně přívlastkem právní: lotyšský *akts* a litevský *teisės aktas*<sup>617</sup>, zatímco ti zbývající zachovali ekvivalent nařízení: estonské *määrus*, Hungarian *rendelete*.<sup>618</sup> Opatrnost je na místě ohledně nuancí termínů užitých překladateli

<sup>612</sup> Např. německy Rechtsakt, irsky an Gníomh, řecky πράξη, lotyšsky akts, litevsky aktas, maďarsky jogszabály, maltsky l-att, chorvatsky, polsky, slovensky a slovinsky akt, švédsky (-)akten, zatímco francouzsky reglement, španělsky regulamento, dánsky forordnignen, nizozemsky (-)vorordering, estonsky maarus, italsky regolamento, portugalsky regulamento, rumunsky regulamentu, finsky (-)asetus v aktu o kyberbezpečnosti, zatímco německy Datengesetz, španělsky ley de datos, resp. rumunsky legea privind datele.

<sup>613</sup> Německý Europäisches Klimagesetz, francouzský loi européenne sur le climat, bulharský Европейски закон за климата, chorvatský Europski zakon o klimi, dánský den europæiske klimalov, portugalský Lei europeia em matéria de clima, rumunský Legea europeană a climei, nizozemský Europese klimaatwet, švédský europeisk klimatlag a finský eurooppalainen ilmastolaki.

<sup>614</sup> Italská Normativa europea sul clima namísto legge, španělská Legislación europea sobre el clima namísto ley, slovinská evropska podnebna pravila, tedy pravidla, namísto zakon.

<sup>615</sup> Polské Europejskie prawo o klimacie, kde toto slovo obecně představuje stejně jako v češtině právo, tedy ekvivalent německého Recht či francouzského Droit. Nicméně toto slovo se používá též pro označení některých kodifikací, (obecně kodeks, například kodeks civilny) jako např. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Dz.U. 2017 Poz. 1566. Prawo wodne, i.e. tj. Zákon – vodní právo.

<sup>616</sup> Český evropský právní rámec pro klima, a slovenský európsky právny predpis v oblasti klímy, tedy předpis, vyhýbající se slovu zákon v obou jazycích jako ekvivalentu Gesetz/loi.

<sup>617</sup> Lotyšský Eiropas klimata akts a litevský Europos klimato teisės aktas.

<sup>618</sup> Estonské Euroopa kliimamäärus odpovídá nařízení, zatímco zákon je seadus. Podobně maďarské Hungarian európai klímarendelet, rendelete je nařízení, zatímco zákonem je törvény.

do jazyků malých jazykových rodin a větví: řecké *νομοθέτημα*, irské *an dlí*, maltské *il-liġi*.<sup>619</sup>

Toto rozrůznění neodráží meze uváděných jazyků, nýbrž váhání překladatelů. Někteří překladatelé se odvážili užít „ono slovo“, zatímco další hledali náhrady. Přípravné dokumenty nenaznačují, že by myšlenka je použít byla předmětem debaty jakékoli komise či grémia, ohledně jednotlivých překladů nemluvě. Netušíme tak, zda překladatelé tento případ debatovali uvnitř jazykových sekcí či mezi nimi. Alespoň srovnání schváleného znění s návrhy nařízení totiž naznačuje proměnu.<sup>620</sup> Někteří překladatelé možná změnili svoji volbu nebo se úkolu ujali překladatelé jiní.

„Zákon o zdraví zvířat“ má ještě rozrůzněnější překlad. Sedm verzí obsahuje ono slovo, ovšem překladatelé do francouzštiny a němčiny se mu vyhnuli.<sup>621</sup> Přívlasek „evropský“ chybí, takže výsledek méně připomíná neúspěšnou terminologii, jíž si pochopitelně ještě připomeneme. Akademici evropského práva si jej stěží všimli. Je to detailní regulace pro experty.

### 8.3 Dvouznačnost anglického *law*

Anglické *law* lze překládat jako *zákon*. *Laws* mohou být zákony jako akty zákonodárního sboru. Nicméně toto anglické slovo má ještě druhý význam. Dají se jím označovat právní systémy různých států, právní odvětví a obory či jev, jak existuje v celém světě. Lze tak zmínit albánské či uruguayské právo, rozlišovat občanské, správní a trestní právo, připomenout zvláštnosti mezinárodního práva a práva EU či odlišit právo od mravů.

<sup>619</sup> Irské *An Dlí Aeráide Eorpach* a řecké *ευρωπαϊκό νομοθέτημα για το κλίμα*. *Νομοθέτημα* se vytváří na základě *νόμος* a lze je překládat jako legislativní akt. Maltské *il-liġi* připomíná italské *la legge*, které se však zde neužilo.

<sup>620</sup> Viz návrh COM (2020) 80 final 2020/0036(COD) zed ne 4. 3. 2020. Čtyři překladatelé opustili slovo „zákon“: španělské *Ley de Clima Europea*, estonské *Euroopa Kliimaseadus*, řecké *ευρωπαϊκός νόμος για το κλίμα* and Italian *Legge europea sul clima*, naopak dva opustili opisy: bulharsky *Европейски законодателен акт за климата* (*legislative act*) a chorvatsky *Europski propis o klimi* („Vorschrift“).

<sup>621</sup> Dánský *dyresundhedsloven*, řecký *νόμος για την υγεία των ζώων*, chorvatský *zakon o zdravlju životinja*, maltský *liġi dwar is-Saħħa tal-Animali*, portugalský *Lei da Saúde Animal*, rumunský *Legea privind sănătatea animală* a švédský *djurhälsolag*, ale francouzská *législation sur la santé animale* and německé *Tiergesundheitsrecht*.

Jiné evropské jazyky však mají pro tento jev další slovo: němčina *Recht*, francouzština *droit*, latina *ius* a čeština *právo*.<sup>622</sup> Opravdu nelze vyloučit, že autor myšlenky nazvat dokument stanovící v závorce a v uvozovkách myslel tento význam, takže zmíněný polský překlad je nejspřávnější, zatímco verze francouzská, německá a další uvedené se odchýlily.

Této terminologické dvouznačnosti angličtiny lze litovat. Dvojznačné jsou však též další jazyky, jenom jinak. Zmíněné německé, francouzské, latinské a české slovo neznámá pouze určitou soustavu právních pravidel, ale rovněž oprávnění. Česká teorie práva, v tomto patrně následující německou, rozlišuje objektivní a subjektivní právo. Angličtina má pro subjektivní právo jednoznačné *right*. Čtenář nemusí být jazykovědcem, aby slyšel německé *Recht*. Mnohasetletý vývoj přinesl takové terminologické nuance.

## 8.4 Vyhodnocení užití jednotlivých termínů

Uvedená slova se objevují ve zkrácených názvech uvedených v závorkách po těch celých. Vůči této praxi jsou přitom legislativní manuály zdrženlivé. Za dostačující se považuje zavedené označování předpisů čísly a letopočty, připomenuté již dříve. Pak však vznikají spontánně různé zkrácené názvy téhož dokumentu. Papakostantinou a Hert tak průlom učiněný uvedenými příklady považují za žádoucí eponymické označení.<sup>623</sup>

Kodexy zakládací smlouvy nepředpokládají. Můžeme pak debatovat, zda je taková nepředpokládaná terminologie vhodná. Na každý pád ji komunitární/unijní tvůrci práva užívali a užívají uměřeně, pro některé kodifikace. Pro další myslitelné ji nepoužili, aniž by se to vnímalo jako chyba. „Akty“ jsou oficiální označení pro sekundární právo v jeho širokém pojetí. Nařízení tak aktem bezesporu je. Stěží tedy lze namítat, aby takto bylo označené. Označená tak může být též směrnice či normativní rozhodnutí.

Slovo se objevilo též v názvech smlouvy mění zřizovací smlouvy *Jednotný evropský akt* z roku 1986<sup>624</sup> a konsensuální rozhodnutí členských států *Akt o volbě*

<sup>622</sup> FLETCHER, G. P. In Honour of “Ius” et “Lex”. Some Thoughts on Speaking about Law. Lecture in honour of Leon Petrażycki Inauguration of “Ius et Lex”. *Legal Magazine*. 2001. Dostupné z: <https://iusetlex.pl/pdf/fletcher.pdf>

<sup>623</sup> PAPAOSTANTINOU, HERT, 2022, op. cit.

<sup>624</sup> Úř. věstník L 169 ze dne 29. 6. 1986, s. 1–28.

*členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách.*<sup>625</sup> Pramáno št'astné naopak je, když se jako *Small Business Act* označuje příslib či záměr zlepšování legislativy pro malé podnikatele.

Lze vytušit, že po tomto slově je v Evropské unii politická poptávka.<sup>626</sup> Zejména ve Spojených státech amerických se prosazované a schválené *acts* označují promyšlenými zkrácenými názvy, občas volenými tak, aby jejich zkratka byla heslem, přičemž prezident či guvernérů dělají z jejich podpisu událost pro média a veřejnost.

„Zákony“ jsou ovšem citlivé. Zavedení této terminologie v Evropské unii před dvěma desetiletími neuspělo. Myslitelné jsou tak všeliké postoje vůči tomuto slovu – od jeho odmítnutí jako protiprávního, kritice jako nevhodného, jejich připuštění jako myslitelného, až po podporu jako žádoucího. Převládá však nepozornost. Doposud zůstává tento jev totiž ojedinělý.

Zde se sluší praktická poznámka. Směrnice běžně zmiňují vnitrostátní právo, když požadují jeho přizpůsobení. Anglická verze zmiňuje *laws, regulations and administrative provisions*. Též zde překladatelé různých jazykových verzí zvolili všeliká slova a sousloví, jejichž vhodnost jsme už zvažovali. Běžně se zmiňuje „předpis“, který by se dal považovat za nejvhodnější. Skutečnost, že právo členských států vyjadřují hlavně zákony jejich parlamentů, je ovšem zřejmá a nesporná.

## 8.5 Záměr Smlouvy o Ústavě pro Evropu

Představiteli členských států v říjnu 2004 sjednaná Smlouva o Ústavě pro Evropu představovala dosud nejodvážnější pokus změnit zakládající smlouvy. Zde není důležité, že návrh připravil Konvent o budoucnosti Evropy, zahrnující představitele exekutivy stejně jako legislativ nejen členských, nýbrž také kandidátských států. Nás zajímá její terminologie.

<sup>625</sup> Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. 9. 1976, Úř. věst. L 278, 8. 10. 1976, s. 1.

<sup>626</sup> Poděkování za podnět zaslouží Petr Ondrušek z právní služby Komise. Jako příklad lze uvést „No Child Left Behind Act“, plným názvem „An act to close the achievement gap with accountability, flexibility, and choice, so that no child is left behind“, zákon U.S. Congress Pub.L. 107–110, 115 Stat 1425 z roku 2001, prosazený administrativou prezidenta G. W. Bushe, který předpokládá federální financování základního školství (které organizují jednotlivé státy) za účelem snížení rozdílů ve vzdělání.

Slovem „Ústava“ ve svém názvu totiž připomíná stát. Důsledek pro sekundární právo se dal předpokládat. Nařízení se měla stát evropskými zákony a směrnice evropskými rámcovými zákony<sup>627</sup>. Jako nařízení a rozhodnutí se pak měly označit pouze nelegislativní akty.<sup>628</sup>

Tato terminologie se pochopitelně měla použít ve všech jazycích. Žádný totiž příslušné slovo nepostrádá. Připomeňme si tedy tyto ekvivalenty ve všech čtyřiařidvaceti, neboť „evropský klimatický zákon“ nám je neposkytl. Následující odstavec je pro úsporu místa spojuje do jednoho<sup>629</sup>.

Těmito souslovími či složenými slovy jsou anglické *European (framework) law*, bulharské *европейският (рамков) закон*, české *evropský (rámcový) zákon*, dánské *en europæiske (ramme)lov*, estonské *Euroopa (raam)seadus*, finské *eurooppa (puite)laki*, francouzské *la loi(-cadre) européenne*, chorvatské *europski (okvirni) zakon*,<sup>630</sup> irské *an dlí (réime) Eorpach*,<sup>631</sup> maďarské *az európai (keret) törvény*, italské *la legge (quadro) europea*, litevské *europinis (pagrindu) istatymas*, lotyšské *eiro (ietvar) likums*, maltské *liġi (kwadru) Ewropea*, německé *das Europäische (Rahmen)G(esetz)*, nizozemské *de Europese (kader)wet*, polské *europska ustawa (ramowa)*,<sup>632</sup> portugalské *a lei(-quadro) europeia*, rumunské *legea(-cadru) europeană*, řecké *ο ευρωπαϊκός νόμος(-πλαίσιο)*, slovenské *európsky (rámcový) zákon*, slovinské *evropski (okvirni) zakon*, španělské *la ley (marco) europea* a švédské *en europeisk (ram)lag*.

Smlouvu o Ústavě pro Evropu zastavily záporné výsledky referend ve Francii a v Nizozemsku. Zamítnutí se nedalo vyloučit rovněž ze strany některých dalších členských států, vesměs těch obecně odtažitých vůči prohlubování evropské integrace: Velká Británie, Dánsko, Švédsko, Polsko a Česko. Jejich představitelé hlasování parlamentu či referendum odkládali, aby si nakonec oddechli, že tentokrát nebyli kazisvěty.

<sup>627</sup> Čl. I-33: „... *Evropský zákon je legislativní akt s obecnou působností. Je závazný v celém svém rozsahu a přímo použitelný ve všech členských státech. Evropský rámcový zákon je legislativní akt, který je závazný pro každý členský stát, kterému je určen, pokud jde o výsledek, jebož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků pro dosažení výsledku se ponechává vnitrostátním organum.*“

<sup>628</sup> Čl. I-37(4): „*Prováděcí akty Unie mají formu evropských prováděcích nařízení nebo evropských prováděcích rozhodnutí.*“

<sup>629</sup> Ekvivalenty pro evropský (rámcový) zákon (substantivum je podtržené) v dalších jazykových verzích Smlouvy o Ústavě pro Evropu se kombinují pro úsporu místa. Odlišné psaní velkých písmen v substantivech a adjektivech, odlišné řazení přívlasků „Evropský“ a „rámcový“, zahrnují složeniny, určité a neurčité členy odrážejí mluvnicki a pravopis jednotlivých jazyků.

<sup>630</sup> Kvůli nedohledání chorvatského překladu SÚE (Chorvatsko vstoupilo teprve v roce 2013) uvedeno podle bosensko-hercegovinských federálních zákonů.

<sup>631</sup> Podle autorova křehkého porozumění irské „an dlí“ odráží dvojí význam anglického „law“.

<sup>632</sup> S měním se umístěním přívlasku před a za podstatným jménem.

Tento výsledek lze vysvětlit únavou Západoevropanů ze zásadních změn včetně východních rozšíření. Přehlédnout by se však neměly ani federalistické tendence. Mnozí další federalizaci Evropské unie naklonění totiž nejsou. Aniž by přitom ve skutečnosti smlouva celek na federaci skutečně měnila, tak jí tímto směrem vsutku posunovala.

Smlouva o Ústavě pro Evropu totiž jednoznačně zakotvovala přednost práva EU před právem členských států.<sup>633</sup> Máme za to, že tak potvrzovala též přímý účinek. První bez druhého totiž není možná. To jsou sice zásady práva ES/EU již od 60. let 20. století, jejich zřetelné zakotvení ve zřizovacích smlouvách však chybělo.

Zvažovat se však hodí též etatistická terminologie. Nemělo by nás překvapovat, že politici, novináři a další účastníci debat projekt zkracovali na euro-ústavu. Zde upřednostněme zkrácení na ústavní smlouvu, lépe vyjadřuje podstatu dokumentu.

Nejde ani tak o ztotožňování Evropské unie s Evropou. Toto snad ostatní evropské národy a státy Evropské unii nevyčítají. Citlivá byla ústava. Po necelých dvaceti letech by byla užitečná meta-analýza poznatků politologů, jak moc tato etatistická terminologie napomohla neúspěchu projektu, neboť lidé odmítající federalizaci Evropské unie ji v ní spatřovali<sup>634</sup>, jakož také reflexe právníků ohledně vhodnosti této terminologie.<sup>635</sup>

Naopak nic nenasvědčuje tomu, že by roli sehrála změna terminologie pro sekundární právo. Jen některé učebnice, komentáře a monografie ji vůbec zmiňují.<sup>636</sup> Leckteré další ji zcela přehlížejí<sup>637</sup>. Dokonce ta nejobemnější díla ji zmiňují jenom zběžně jako historii.<sup>638</sup>

<sup>633</sup> Čl. I-6: „Ústava a právo přijímané orgány Unie při výkonu jí svěřených pravomocí mají přednost před právem členských států.“

<sup>634</sup> LAURSEN, F. *The rise and fall of the EU's constitutional treaty*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

<sup>635</sup> BARBER, N. W., CAHILL, M., EKINS, R. *The rise and fall of the European constitution*. Oxford: Hart, 2008.

<sup>636</sup> PIRISS, J. C. *The Lisbon Treaty 93–94*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. „In contrast to the Lisbon Treaty under the European Constitution is should not have been the legislative procedure, but the denomination of the legal act as ‘European law’ or ‘European framework law’ which would have been decisive“.

<sup>637</sup> KELLERBAUER, M., KLAMERT, M., TOMKIN, J. (eds.). *EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A commentary on Art. 288, 1897*. Oxford University Press, 2019, does not mention European (framework) laws.

<sup>638</sup> CALLIES, C., RUFFERT, M. (eds.). *EUV AEUV mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*. 5. vyd. München: C. H. Beck, 2016, s. 2437–2438.

Po dvaceti letech můžeme jen odhadovat, jak by se tato změna vlastně provedla. Smlouva nepřekvapivě předpokládala kontinuitu tehdejšího sekundárního práva.<sup>639</sup> Žádné ustanovení však neurčovalo hromadné přeznačení tehdy stávajících nařízení a směrnic. Dvojí označování by ovšem na desetiletí působilo zmatek. Naopak novelizace pouze kvůli názvům by se jevily být zbytečné. Rekodifikace by přitom byly náročné a některé citlivé.

## 8.6 Tabuizace etatistické terminologie Lisabonskou smlouvou

Lisabonská smlouva zachytila hlavně snahu zachovat podstatu ústavní smlouvy, totiž změny považované za potřebné pro provoz budoucí Evropské unie zahrnující tři desítky států, například omezení náročné jednomyslnosti a posílení role Evropského parlamentu.

Členské státy – tedy jejich představitelé, jimž radili úředníci a odborníci – se vyvarovali etatistické symboliky. Mezi ní patří rovněž terminologie.<sup>640</sup> Uznali patrně sílu slov. Již přívlastek „reformní“, vyjadřující vhodně podstatu změn, zněl nebezpečně. Nakonec se „Lisabon“ stal jediným přívlastkem.<sup>641</sup> Těž přednost se potvrzuje váhavě,<sup>642</sup> když se k ní hlásí mnohomluvná a svérázně vyznívající deklarace.<sup>643</sup>

Lisabonská smlouva tak zachovala terminologii sekundárního práva, jak vznikla před půlstoletím v Evropském (hospodářském) společenství. Učinila tak přitom ve Smlouvě o fungování Evropské unie, tedy v oné delší zřizovací smlouvě nevyjadřující hodnoty ústavním způsobem. Pětice nástrojů se již připomněla. Jedinou změnou byla již připomenutá redefinice rozhodnutí,

<sup>639</sup> Čl. IV-438(3): „*The acts of the institutions, bodies, offices and agencies adopted on the basis of the treaties and acts repealed by Art IV-437 shall remain in force. Their legal effects shall be preserved until those acts are repealed, annulled or amended in implementation of this Treaty...*“

<sup>640</sup> BAST, J. New Categories of Acts After the Lisbon Reform: Dynamics of Parliamentarization in the EU. *Common Market Law Review*. 2012, č. 49, s. 885–927. „However, when the political decision was made to save the substance of the failed Constitution by removing the language of constitutionalism, the concept of ‘laws’ almost naturally fell foul of the semantic demobilization.“, citující též CRAIG, P. *The Lisbon Treaty*. Oxford University Press, 2011.

<sup>641</sup> Celý titul: Lisabonská smlouva mění Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství.

<sup>642</sup> 17. Prohlášení o předností práva Úř. věst. C 202, 7. 6. 2016, s. 344–344.

<sup>643</sup> Viz CALLIES, RUFFERT, 2016, op. cit., s. 489.



neřešící ovšem žádným způsobem výskyt těch normativních. Reforma nástrojů spočívala hlavně v uznání prováděcích a delegovaných aktů.

Nařízení a směrnice, které přijme Evropský parlament a Rada v řádné legislativní proceduře, se však alespoň označily za legislativní akty. V češtině tento přívlastek evokuje legislativu jako byrokraticko-politický žargon novinářů, politiků a odborníků. V některých jiných jazycích, kde se užil kalk, tu souvislost slyšíme lépe.<sup>644</sup> Nicméně rovněž slovo legislativa pochází z latinského slova *lex*, které si ještě připomene.

## 8.7 Obhajoba etatistické terminologie dnes

Literatura reflektující tento záměr a jeho neúspěch terminologickou změnu přijímala. Nezazněly odmítavé hlasy, nebylo potřeba tedy debatovat. Po neúspěchu ústavní smlouvy se nezavedení této terminologie litovalo.<sup>645</sup> Nikdo ji však nežádal oživit.

Srovnání unijních nařízení a směrnic – legislativních aktů se zákony států si žádá uvědomění si významu příslušných slov ve srovnávacím pohledu.

Německý komparativista Uwe Kischel zdůrazňuje, že německé *Gesetze* a jejich anglický ekvivalent *statutes*<sup>646</sup> tvoří ve státech kontinentálního práva jejich základní pramen. Jejich souhrn lze ztotožnit s právem jako celkem.<sup>647</sup> Není vlastně práva mimo zákony. V češtině *zákon* představuje ekvivalent německého *das Gesetz*. Česká (československá) právní terminologie totiž následovala za společné monarchie tu rakousko-německou.

<sup>644</sup> Viz čl. 289 SFEU. Další jazykové verze, například německé *Gesetzgebungsakte*, se odvrženému sousloví *Europäischen (Rahmen)gesetze* blíží více než latinizace dalších verzí včetně české.

<sup>645</sup> ZILLER, J. Separation of powers in the European Union's intertwined system of government: a treaty based analysis for the use of political scientists and constitutional lawyers. *Il Politico*. 2008, s. 133–179, s. 144: „*There is hardly any doubt that it has been the European Convention's merit to start calling a spade a spade, and a law a law. [...] The Treaty [...] has therefore replaced the designations used since the Rome treaties, i.e. regulations and directives, by European laws and European framework laws.*“

<sup>646</sup> Srovnání Kischelova německého zdroje a anglického překladu naznačuje ošidné překládání (*das*) *Gesetz*. Autor a jeho překladatel upřednostnili *statute* před *law* stejně jako před *act*. Jejich výběr zasluží pozornost, neboť *law* převládá v anglických překladech názvů zákonů neanglických států. Úřední celé a krátké názvy britských a amerických zákonů používají *act*.

<sup>647</sup> Viz KISCHEL, 2015, *op. cit.*, s. 392.

Ve druhém světovém systému práva *common law* tomu je totiž jinak.<sup>648</sup> Starším a nesporným pramenem práva jsou rozsudky. *Parliamentary statutes* je mohou překonat. Přesto či právě proto se vůči nim se přistupuje s jistou opatrností. Kischel zdůrazňuje, že zákony není na místě uchopovat mechanicky.<sup>649</sup> Jsou jimi ústavy, akty parlamentů, které se nadto leckde rozlišují, ale též podzákonné předpisy exekutivy. Rozumí jim široce, jsou pro něj materiálními zákony, čímž se ostatně vyhýbá problémům při dále ještě zmíněných překladech.

Toto srovnání lze zakončit připomenutím podstaty kodexů neboli zákoníků. Státy toto slovo užívají různou měrou. Některé uspořádávají veškeré své právo do kodexů, jiné toto slovo vyhrazují jenom těm hlavním z hlediska právního. Kodifikace je však metodou kontinentálního práva, ba přeneseně jeho esencí.<sup>650</sup> Při sepisování zákonů se totiž vždy zobecňuje. Běžně se rozlišuje úprava na obecnou a zvláštní část.

## 8.8 Hierarchie předpisů a jejich jazykové vyjádření

Hierarchie zákonů – v jejich zmíněném materiálním pojetí – nacházíme v mnoha zemích. Nepřekvapivě terminologie určitého jazyka vyjadřuje konkrétní nástroje. Překládání tak dovede být ošemetné. Pozoruhodné rozdíly existují dokonce mezi státy, které sdílejí jeden jazyk.<sup>651</sup>

Nicméně vesměs tyto národní klasifikace užívají rozdílná substantiva. V Česku a v češtině, což je jazyk výhradně náš, je to ústava, respektive ústavní zákony, zákony parlamentu, nařízení vlády, vyhlášky ministerstev, popřípadě některé další akty.<sup>652</sup> Vedle nich své právo tvoří jednotky územní samosprávy, vyhlášky v samostatné působnosti a nařízení v přenesené.<sup>653</sup>

<sup>648</sup> Viz KISCHEL, U. *Comparative Law*. Oxford University Press, 2019, s. 890, ve srovnání s výše uvedeným německým zdrojem v předchozí poznámce.

<sup>649</sup> KISCHEL, 2015, op. cit., s. 395–398.

<sup>650</sup> Soudobou reflexí Kodifikationsgedanke jako ideje či metody kontinentálního práva poskytuje KOCH, A., ROSSI, M. (eds.). *Kodifikation in Europa. Ausburger Studien zum Internationalen Recht. Band 10*. Peter Lang, 2012, téma zmiňuje též KISCHEL, 2015, op. cit., s. 405–421.

<sup>651</sup> Verordnung (VO) v Německu, Rakousku a Švýcarsku. Parlamentní a justiční judicial Verordnungen existují ve Švýcarsku, zde je třeba dodat, že Bundesgesetze mohou být předmětem referend.

<sup>652</sup> Zásady stanoví the Statutory Instruments Act (1846), zmocňující ministerstva a agentury, upřesňující parlamentní kontrolu a umožňující devoluci.

<sup>653</sup> § 11 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

Lze doufat, že nejen právníci, ale též veřejnost zná původce, vlastnosti a postavení takto zvaných předpisů a alespoň podvědomě přitom rozlišují jejich legitimitu. Lze věřit, že Čech vnímá zákon jako nadřazený nařízení či vyhlášce, ať už vládnímu/ministerské či krajské, městské a obecní.

Zmíněné uvádění *laws, regulations and administrative provisions* v anglické verzi závěrečného transpozičního pokynu směrnic<sup>654</sup> a v některých případech dokonce v jejich názvech<sup>655</sup> potvrzuje uvědomí si těchto rozdílů rovněž komunitárním/unijním tvůrcem práva.

Některá užití slova „zákon“ mimo právo jsou zavádějící. Například Starý zákon a Nový zákon pro části bible jako posvátných textů křesťanství jsou českou a slovenskou zvláštností, jež nepřipadnost teologové uznávají.<sup>656</sup>

Následující druhý význam tohoto slova je však stěží náhodou. České *přírodní zákony* mají obdobu ve *scientific laws*,<sup>657</sup> *Naturgesetze* či *lois scientifiques* stejně jako podobných slovech či souslovích dalších jazyků.

Slovo „zákon“ má symbolický význam. Obsahuje jej legendární Symonidův epitaf připomínající padlé řecké bojovníky v bitvě u Thermopyl<sup>658</sup> či belgická hymna *Brabançonne*.<sup>659</sup> Snad též další národy mají podobné výroky v literatuře, divadle či ve filmu, jako mají Češi ve větě „Se mnou přijde zákon!“ v kultovní parodii westernů *Limonádový Joe*.<sup>660</sup>

<sup>654</sup> Viz čl. 40 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES o právu občanů EU a jejich rodinných příslušníků se svobodně pohybovat a pobývat na území členských států, uváděná v kapitole 5.

<sup>655</sup> Např. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES ze dne 20. 3. 2000 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se označování potravin, jejich obchodní úpravy a související reklamy, Úř. věst. L 109, 6. 5. 2000, s. 29–42.

<sup>656</sup> Čeština a slovenština označují pro první a druhou část křesťanské bible za Starý zákon a Nový zákon. Použití substantiva (kterému se překladatelé vyhnuli v obou jazycích „evropského klimatického zákona“) teologové a lingvisté považují za nemístné, byť ustálené. Připomeňme, že v angličtině, němčině či francouzštině se uvádí „testament“. V návaznosti na latinské testamentum, řecké diathéké a hebrejské berit jsou též myslitelná slova „odkaz“ či „smlouva“.

<sup>657</sup> Výjimečně zde poukážeme na „Scientific law“ v anglické wikipedii.

<sup>658</sup> Starořecké ὁ ξειν', ἀγγέλλειν Λακεδαιμονίοις ὅτι τῆδε κείμεθα, τοῖς κείνων πειθόμενοι νομίμοις jako jedna varianta epitafu, které se překládá „Jdi poutníče, a zvěstuj lakedaimonským, že my tu mrtví ležíme, jak zákony kázaly nám.“

<sup>659</sup> V původní francouzské verzi: „*Aura pour devise immortelle: Le Roi, la Loi, la Liberté!*“

<sup>660</sup> Údaje, děj a obsazení filmu *Limonádový Joe* aneb *Koňská opera* lze nalézt v Česko-Slovenské filmové databázi (<https://www.csfd.cz/film/5991-limonadovy-joe-aneb-konska-opera/prehled/>). Vychutnat si výrok může divák s anglickými titulky na <https://www.youtube.com/watch?v=Z7dqeHb8mrA>

Toto symbolické užívání odráží skutečnost, že zákony lidé vnímají jako legitimní vyjádření vůle lidu, jakkoli zprostředkované jeho volenými představiteli. Tito představitelé jím zakládají pravidla, jak odráží původ latinského *statutum*, jehož ekvivalentem je německé *das Gesetz* (jemuž se podobá též staroanglické *gesetnes*) či polské *ustawa*.<sup>661</sup> To poslední přitom vlastně odpovídá českému slovu pro předpis nejvyšší úrovně, jimiž se zakládají státy.

Zákony ovšem zaslouží být takto nazývány pouze tehdy, pokud se zakládají na porozumění skutečnosti. Za těchto předpokladů svedou lidi zavazovat, jak naznačuje kořen jejich latinského ekvivalentu *lex*.<sup>662</sup> Zákony mají společnost ustalovat a uspořádávat, jak připouštějí vykladači prastarého základu slova *zakon*<sup>663</sup> ve slovanských jazycích. Výjimkou je polština, kde *zakon* značí náboženský řád. Je to ukázkový „falešný přítel“, nicméně též použitelný pro naši úvahu. Řehole jako počestěná *regula* připomíná, že náboženské řády kladou na své členy požadavky. Latinské *ordo* pro řád je ozvěnou v řadě slov dalších jazyků též pro pramen práva, například v anglické *ordinance*. Ostatně slovo řád používáme v Česku nejen vnitřní předpisy, ale též pro procesní kodexy.

Naopak slova pro podzákoné předpisy takovou symboliku postrádají. *Narižení* naznačují autoritu. Někdo někomu něco nařizuje. Jistě, ani ony by neměly být svévolné, jak naznačuje latinská etymologie *regula*.<sup>664</sup> Nicméně další latinské slovo *rex* (král) stejně jako *regnum* (království), která rovněž přichází na mysl, naznačují vládu jednotlivců, jež ke svévoli sklon mívá. Pro procesy kontrolované určitými mechanismy se pak toto slovo používá v přírodních vědách.<sup>665</sup>

Slovo *vyhláška* pro druhý tuzemský druh podzákoného předpisu má původ zjevný každému. Připomíná nezbytnost zveřejnění práva, má-li právem skutečně být. Takto je vyhláškou vlastně každý předpis.

<sup>661</sup> Středoněmecké *gesetze*, *gesetzedede*, staroněmecké *gisezzida*. Dostupné z: <http://www.duden.de>

<sup>662</sup> KACZYNSKA, E. The Indo-European origin of Latin *lex*. *Habis*. 2013, č. 44, s. 7–14. DOI: <http://doi.org/10.12795/Habis.2013.i44.01>

<sup>663</sup> Staroslověnské *законъ* údajně odráží odvěký pořádek věcí. Viz Zákon. *Český etymologický slovník* [online]. Dostupné z: <http://ceso.cz/slovo/z%C3%A1kon>

<sup>664</sup> *Regula*: tyč či měřidlo. <https://www.etymonline.com/word/rule> [cit. 20. 6. 2022].

<sup>665</sup> Například „Regulation of gene expression“ jako mechanismus přepisu deoxyribonukleové a následně ribonukleové kyseliny do bílkovin.

Podobně bychom mohli rozvažovat význam dalších českých slov používaných příležitostně pro předpisy jako jsou opatření či výnos či dohledávat význam slov cizího původu, jakými jsou dekret či edikt.

Uvedená slova pro podzákoné předpisy nemáme sklon používat ve zmíněných symbolických souvislostech. Nemělo by nás to překvapovat, soudobý člověk za zásadní hodnotu pocítuje svobodu, poslušnost již méně.

## 8.9 Povaha primárního, sekundárního a terciárního práva EU

Ve svém stěžejním díle věnovaném právní komparatistice Kischel zahrnuje transnacionální právní řády – tedy mezinárodní práva, *lex mercatoria* jako právo obchodníků a také evropské právo.<sup>666</sup> Toto evropské právo přitom pojímá poněkud širěji. Zahrnuje do něj též právo Evropského hospodářského prostoru a Rady Evropy. Jakkoli postavení toho druhého nevystihuje nejt'astněji, tak tento přístup lze jen přivítat. V různých kapitolách této knihy se opakovaně využívá.

Kischel považuje takto chápané evropské právo za kontinentální. Vyjádřil tedy – rok před osudným referendem v roce 2016 – pochopení pro váhání Britů.<sup>667</sup> Situace se však jeví být složitější. Ostatně se těmto úvahám jinde nebrání, když zvažuje konvergenci kontinentálního práva a *common law*.<sup>668</sup>

Přes všechny tyto zvláštnosti jsou však nařízení, směrnice a normativní rozhodnutí materiálně jeho unijními zákony, jakkoli ty druhé zprostředkující a ta třetí se omezují na členské státy.

Samotné legislativní akty, na jejichž přijetí se podílela nejen Rada vyjadřující vůli exekutiv členských států, ale též právem veta vybavený Evropský parlament jako přímo volený orgán, představují pak dokonce zákony ve výše dosud nezmíněném formálním pojetí.<sup>669</sup>

Ostatně stručným vysvětlením těchto nařízení a těchto směrnic laikům je tvrzení, že nařízení jsou evropské zákony a směrnice evropské rámcové zákony. Neúspěšná změna terminologie je výstižným vysvětlením.

<sup>666</sup> KISCHEL, 2015, op. cit., s. 945.

<sup>667</sup> KISCHEL, 2015, op. cit., s. 960–961.

<sup>668</sup> KISCHEL, 2015, op. cit., s. 666–678 (konvergence) a 968 (sekundární právo).

<sup>669</sup> KISCHEL, 2015, op. cit., s. 397.

Mínění, že zřizovací smlouvy tvoří nepojmenovanou ústavu nadstátního celku,<sup>670</sup> je východiskem pro rozvážení hierarchie práva ES/EU. Postupně se zde vytvořil katalog základních práv, na vrchol hierarchie se nebojme přidat Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod Rady Evropy jako panevropský katalog základních práv. Jak se již vysvětlilo, terciární právo přitom není zaužívané označení, přesto dává smysl.

Přes všechny připomínané zvláštnosti Evropských společenství a Evropské unie nadnárodní právo ES/EU totiž vykazuje hierarchii. Existují procedury jejího prosazení. Soudní dvůr smí posoudit soulad sekundárního práva s právem primárním stejně jako kompetenci vydávat právo terciární.

Právo EU se tak podobá vnitrostátním právům více než mezinárodnímu právu, které představuje spletenec mezinárodních smluv různého významu, ve kterém však nenacházíme srovnatelnou hierarchii.

## 8.10 Nepřípadná stávající terminologie

Vedle dovozování, že *evropské (rámcové) zákony* jsou odpovídající slova, zvažujeme rovněž, zda vhodnou zůstává stávající terminologie. Bádejme tak, co znamenají *Verordnung / regolamento / verordening / règlement*, respektive co znamenala v zakládajících státech před sedmdesáti lety.

Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli jako první dokument primárního práva byla dle některých autorů fakticky rozhodná toliko ve svém francouzském znění.<sup>671</sup> Bez ohledu na tuto nejistotu platí, že francouzština byla před třičtvrtě stoletím jazykem diplomacie. Můžeme tak předpokládat, že byla jazykem vyjednávání šestice západoevropských států, mezi kterými nebyl žádný anglofonní.

Naši zvláštní pozornost tak zaslouží význam *règlement* ve Francii jako hlavním státě užívajícím tento jazyk. Její ústava z roku 1958 posílila exekutivu.

<sup>670</sup> Například PIRISS, J.C. Does the European Union have a constitution? Does it need one? *Harvard Jean Monnet Working Paper*. 2000, č. 5/00, s. 7–8, a rovněž rozvahy konstitucionalizace práva EU uvedené v kapitole 1.

<sup>671</sup> Čl. 100 SESUO předpokládal jedno vyhotovení této první zakládací smlouvy, přičemž mlčel o jazycích. Někteří autoři dovozují, že francouzština byla jediným smluvním jazykem, např. SOMSSICH, R. What Language for Europe? *ELTE Law Journal*. 2016, s. 103–115, s. 104. Nicméně všechny čtyři jazyky se zpřístupňují jako scan, což tomuto výkladu odporuje.

*Règlements autonomes*<sup>672</sup> umožňují překonat ochromení parlamentu. Jenom ve vyhrazených záležitostech se totiž musí přijímat legislativa parlamentní.

Jako *règlements* se označují ve francouzské verzi též dokumenty mezinárodních organizací zabývající se nejen jejich vnitřními záležitostmi, ale též standardy zavazující členské státy, které přijaly jejich orgány jednodušeji než jako mezinárodní smlouvu.<sup>673</sup>

Přeložit *règlement* bylo snadné. Evropské jazyky mají ekvivalenty, mnohé státy totiž mají ve svých dějinách příklady upořádování parlamentů při tvorbě práva. Mají tedy pro tuto exekutivní legislativu též označení. *Verordnungen*, zvláště ona *mit Gesetzeskraft*, jsou dobrým příkladem, ale zároveň také varováním před nadužíváním této možnosti.

*Directive* je jak francouzské, tak anglické slovo, odliší je pouze výslovnost. Její ekvivalenty nejen v původních jazycích, tedy *Richtlinie / direttiva / richtlijn*, ale též dalších evropských jazycích označují příkazy, opatření či pokyny ředitelů, vedoucích či velitelů podniků, ústavů, úřadů či jednotek. Též mohou vyjadřovat návody pro řešení úkolů.<sup>674</sup> Předpokládejme jejich všeliké používání. Prameny práva se jimi však neoznačují. Otcové zakladatelé Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství atomové energie použili tento termín patrně též proto, že se v právu jejich států vlastně neobjevuje.<sup>675</sup>

Pro úplnost zmiňme, že rozhodnutí ve smyslu čl. 288 SFEU, zmiňované opakovaně v této knize, je slovem vícevýznamovým. Ve většině jazyků však jeden z nich je individuální právní akt úřadů, ne-li rovněž soudů, zároveň se však rozhodují, tedy rozhodnutí činí, též jednotlivci.

Používaná terminologie řadu desetiletí odpovídala poměrům Evropských společenství. Nařízení, směrnice a normativní rozhodnutí na návrh Komise

<sup>672</sup> Čl. 37 Constitution française du 4 octobre 1958 (“5éme république”).

<sup>673</sup> *Le Règlement sanitaire international* (International Health Regulations) je rámcem Světové zdravotnické organizace pro nákazy. Schvaluje jej shromáždění WHO, přičemž státy smejí podmínit závaznost ratifikací. Česko jej zjevně nepovažuje za mezinárodní smlouvu, když jej nezveřejnilo ve Sbírce mezinárodních smluv. V českých textech se název uvádí jako Mezinárodní zdravotní řád či Mezinárodní zdravotní předpisy.

<sup>674</sup> Český překlad obecného zákoníku občanského z roku 1811 slovo směrnice používá jako návod pro výpočet určitých částek.

<sup>675</sup> Totožné čl. 189 SE(H)S a čl. 161 SESAE. Šest let starší SESUO směrnice nepředpokládala, srovnej však vymezení doporučení ve čl. 14 SESUO naznačující cestu ke směrnici.

jako komunitární exekutivy totiž přijímala Rada, již tvořili a tvoří nadále představitelé exekutiv členských států.<sup>676</sup>

Nicméně postupně se mnohá nařízení a většina směrnic stala skutečnou legislativu upravující záležitosti obecně upravované zákony. Souběžně se proměnila též legislativní procedura. Rostoucí měrou se zapojoval od roku 1979 již přímo volený Evropský parlament, Spolurozhodování se přitom stalo řádnou legislativní procedurou teprve Lisabonskou smlouvou.<sup>677</sup>

Tento vývoj si vyžádal rozlišování aktů přívlasky *delegované* a *prováděcí*. Nařízení, směrnice a normativní rozhodnutí, která v řádné legislativní proceduře přijaly Evropský parlament a Rada, jsou *legislativní akty*. Přívlastek *legislativní* se nepožaduje. Označení *legislativní nařízení* či *legislativní směrnice* znějí podivně, *legislativní rozhodnutí* je pak skoro protimluv. Uvedená podstatná jména se tedy pro parlamentní legislativní akty nehodí již celá desetiletí.

## 8.11 Rámcovost některých evropských zákonů

Jednotlivé kapitoly sledují rozsah přeměn směrnic a normativních rozhodnutí na nařízení a promýšlejí jejich důvody a úskalí. V této souvislosti připomínají vlastností těchto nástrojů. Zde se zamysleme nad myslitelným účinkem kdysi neúspěšné a zde litované terminologické reformy.

Sousloví evropský rámcový zákon je dobrým ekvivalentem pro směrnice. „Rámcový“ je totiž přívlastek rozvitý. Mění podstatu slova zákon. Vyjadřuje totiž zprostředkování. Vytrácel by se, když by se evropský rámcový zákon přeměnil na evropský zákon. Tedy když nyní směrnici nahradí nařízení.

Zvažoval se přitom jev označený jako směrniceová ustanovení nařízení. Taková směrniceová ustanovení nařízení se pochopitelně dají označit za rámcová. Je to vlastně vhodnější. Vesměš totiž stanoví meze, v nichž se národní zákonodárce smí a má pohybovat. Zde upřednostňovaná etatistická terminologie tedy rovněž vhodně odráží přiblížení směrnic a nařízení.

Rámcové zákony existovaly v některých federacích či regionalizovaných státech sbližujících právo jejich jednotlivých částí. Byly to nejen německé

<sup>676</sup> SESUO obsahuje zmínky nařízení a rozhodnutí v textu bez jejich definice, tu přinesly teprve výše uvedené články SE(H)S a SESAE.

<sup>677</sup> Čl. 294 ŠFEU.



*Rahmengesetze*<sup>678</sup> a italské *leggi quaddro / cornice*,<sup>679</sup> ale též sovětské *osnovy zakonodatělstva*.<sup>680</sup> To poslední pochopitelně tvoří pohnuté právní dějiny totalitního komunistického impéria. Nicméně minulý čas není chybou ani u dvou evropských případů. Dokladem nezvyklosti je ostatně neexistence jednoslovného termínu. Slovo německé je totiž typickou složeninou.

---

<sup>678</sup> Čl. 75 Grundgesetz (Německo) před Federalismusreform.v roce 2006.

<sup>679</sup> Podle čl. 117 Costituzione della Repubblica Italiana před reformou v roce 2001. Republika (tj. ústřední stát) stanovovala v záležitostech sdílené kompetence „principi fondamentali“ pro regionální zákony.

<sup>680</sup> Podle ústav Svazu sovětských socialistických republik z roku 1936 a 1977 vydával nejvyšší sovět svazu *osnovy zakonodatělstva sojuza i sojuznych respublik* ohledně občanského, rodinného, trestního práva včetně procesního, ale též různých záležitostí správního práva. V souladu s nimi pak svazové republiky vydávaly příslušné republikové zákony.

---

## 9 VYHLÍDKY UNIJNÍHO „ZÁKONODÁRSTVÍ“

### 9.1 Změněný název knihy

Nejstarší vlastní český text,<sup>681</sup> název výzkumného projektu,<sup>682</sup> a název úvodního článku v angličtině<sup>683</sup> zmínily nahrazování směrnic nařízeními či přeměnu prvních na druhé. Kniha se však nakonec nazývá „Evropské unijní zákony za obzorem“. Budou potřebná hned tři vysvětlení těchto slov.

### 9.2 Nejen směrnice, též rozhodnutí, ale hlavně nařízení jako výsledek

Není až tak důležité, že vedle přeměn směrnic na nařízení se přidaly též přeměny rozhodnutí na nařízení, prozrazující normativní či hybridní povahu některých mezi nimi.

Názvem se hlavně zdůrazňuje upřednostňovaný nástroj a upozaďují nástroje opouštěné. Nařízení se postupně stávají hlavním nástrojem. Je to kvůli jejich schopnosti zakládat oprávnění a povinnosti jednotlivcům podřízených moci členských států. Evropská unie a členské státy jsou si přitom této schopnosti vědomy. Lze věřit, že to vědí též stále hlavně v národním právu vzdělávaní a zakotvení právníci a poučenější část veřejnosti.

### 9.3 Přeznačení na evropské unijní zákony

Přitom se nabízí přeznačení těchto nařízení na evropské/eurounijní zákony. Právě se popsal výskyt slova v nyní přijímaných nařízeních. Váhání překladatelů je pochopitelné. Skutečně zavedení této terminologie si totiž žádá změnu zřizovacích smluv.

Evropské zákony by vyvolaly debaty. Sluší se tak zopakovat, že tato změna se plánovala již před dvaceti lety. Námitky proti ní nezaznívaly. Etablikovaná

---

<sup>681</sup> KŘEPELKA, F. Nahrazování směrnic nařízeními (důvody, skutečnost, možnosti). *Právník*. AV ČR, Ústav státu a práva, 2017, roč. 156, č. 3, s. 213–234. ISSN 0231-6625.

<sup>682</sup> Nepřiliš ústrojně „Nahrazování směrnic nařízeními v Evropské unii.“

<sup>683</sup> KŘEPELKA, F. Transformations of Directives into Regulations: Towards a More Uniform Administrative Law? *European Public Law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law INT, 2021, roč. 27, č. 4, s. 781–805. ISSN 1354-3725.

terminologie se měla za důvodnou. Stala se bohužel obětí neúspěchu ústavní smlouvy. Jak se uvedlo, označení nařízení za evropské či eurounijní zákony a směrnic za takové rámcové zákony je jejich rychlým vysvětlením.

Bez pochyb tato slova jsou pochopitelně jen ohledně nařízení, která schvaluje též Evropský parlament. Politicky významná jsou rovněž některá nařízení, která přijímá Rada ve zvláštních legislativních procedurách pouze se stanoviskem Evropského parlamentu<sup>684</sup> či zcela bez něj. Odstranit tento demokratický deficit by rovněž musela reforma zřizovacích smluv. To je však již odlišné téma.

## 9.4 Dosah přeměn

Předchozí kapitoly ukázaly, že upřednostňování nařízení se týká hlavně úpravy různých odvětví výroby zboží a poskytování služeb. Bývá to přitom rekodifikace příslušné úpravy. Nařízení se však používají rovněž pro zvládání či zmírňování krizí, jimž Evropská unie čelí.

Taková opatření přitom bývají citlivá. Problémem přitom nebývá volba nástroje. Není případ, ve kterém by bylo patrné, že navržení nařízení bylo důvodem ztroskotání.

Nebyly zjištěny žádné opačné přeměny, totiž že by Evropská unie nahrazovala nařízení směrnicí či rozhodnutím. Přeměna rozhodnutí na směrnici ve věci diplomatické a konzulární ochrany ve třetích zemích je ojedinělá,<sup>685</sup> neboť ji zřetelně očekává zřizovací smlouva.<sup>686</sup>

<sup>684</sup> Dodnes harmonizace daně z přidané hodnoty dle čl. 113 SFEU, nejnovější Směrnice Rady (EU) 2022/890 ze dne 3. 6. 2022, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, pokud jde o prodloužení doby použitelnosti volitelného mechanismu přenesení daňové povinnosti ve vztahu k dodání některého zboží a poskytnutí některých služeb s vysokým rizikem podvodů a mechanismu rychlé reakce proti podvodům v oblasti DPH, Úř. věst. L 155, 8. 6. 2022, s. 1–2.

<sup>685</sup> Směrnice Rady (EU) 2015/637 ze dne 20. 4. 2015 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích a o zrušení rozhodnutí 95/553/ES Úř. věst. L 106, 24. 4. 2015, s. 1–13, nahradila Rozhodnutí zástupců vlád členských států, zasedajících v Radě (95/553/ES), ze dne 19. 12. 1995 o ochraně občanů Evropské unie prostřednictvím diplomatických a konzulárních zastoupení. Toto rozhodnutí jako pseudo-smlouvu členských států řadí do kategorie „4“ celexových čísel.

<sup>686</sup> Čl. 23 SFEU totiž požaduje oproti původnímu znění čl. 18 SES směrnici.

Sledované přeměny se však netýkají všech záležitostí. Některá odvětví zůstávají nedotčená. Nadále jsou v nich klíčovými směrnice. Změny se provádějí jejich novelami. V některých takových případech směrnici či rozhodnutí jako nástroj nadále požaduje kompetenční klausule zřizovacích smluv. Pouze jejich změna by pak umožnila nařízení.

Další směrnice vysvětlí setrvačnost. Standard se považuje za uspokojivý, za potřebnou se nepovažuje jeho rekonstrukce. Komise přeměnu nenavrhuje a nezvažuje ji ani kdokoli jiný,<sup>687</sup> popřípadě se rekonstrukce provede bez změny nástroje po třech desetiletích a zavedený standard se nemění.<sup>688</sup>

Vlastně bychom se měli pozastavit nad tím, jak hektické reformy eurounijní legislativy přijímáme. V 19. a 20. století se právo tak rychle neměnilo, byť politické, společenské a ekonomické změny byly znatelné.

## 9.5 (Ne)hodnocení přeměn a role zásad

Jednotlivé přeměny se pochopitelně připomínají a zpřehledňují. Tendence nahrazovat směrnice nařízeními však není nepřehlédnutelná. Právě naopak, všeobecně se přehlíží. Názvem této knihy zmiňované eurounijní zákony se kvůli tomuto přehlížení umísťují za obzor, nikoli na něj.

Popsanou tendenci po roce 2009 patrně opravdu posílilo vypuštění upřednostnění směrnice z Protokolu o subsidiaritě a proporcionalitě Lisabonskou smlouvou. Ukazuje se, že též takové změny mívají dopad. Tato změna je ovšem pozvolná natolik, že se zůstává nepostřehnutá. Komise, Evropský parlament ani Rada změnu přístupu nezdůrazňují.

<sup>687</sup> Příkladem stručné, skutečně rámcové směrnice budiž Směrnice Rady ze dne 19. 12. 1978 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení, Úř. věst. L 6, 10. 1. 1979, s. 24–25, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 05, svazek 001, s. 215–216.

<sup>688</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. 7. 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (přepřelované znění), Úř. věst. L 204, 26. 7. 2006, s. 23–36, kterou se nahradila Směrnice Rady ze dne 10. 2. 1975 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se uplatňování zásady stejné odměny za práci pro muže a ženy, Úř. věst. L 45, 19. 2. 1975, s. 19–20, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 05, svazek 001, s. 179–180. Za pozornost stojí znásobení rozsahu, nicméně přesto se jedná v současnosti o stručný standard. Čl. 141(3) SES (verze Amsterdamské smlouvy) přítom již směrnici nepředeписuje.

Některé zde uváděné přeměny se prosadily během období, kdy měly obecně směrnice přednost. Komise shledala takové přeměny užitečné, členské státy je v Radě nezamítly. Bylo jich však méně. Těžko zpětně odhadovat, jakou roli sehrávalo ve zřizovací smlouvě zakotvené upřednostnění směrnic.

## 9.6 Chybějící debata o vhodnosti jednotlivých nástrojů

Nezvažování vhodnosti přeměn směrnic a normativních rozhodnutí na nařízení je pochopitelné. Evropská unie čelí zároveň několika krizím. Tyto krize si žádají odpovědi. Tyto odpovědi mají právní vyjádření a všeliké souvislosti. Odborníci na právo EU je musejí sledovat.

Pro nahrazování směrnic nařízeními jsou důvody. Provádění směrnic si žádá nekončící značné úsilí členských států, které stejně soustavně musí dozorovat Komise. Nesrovnalosti si žádají zohledňování směrnic. Rostoucí podrobnost přitom náročnost jejich provedení zvyšuje. Zároveň se zmenšuje prostor členských států pro volbu řešení jimi považovaných za vhodná.<sup>689</sup>

Nelze přitom popřít, že členské státy doprovází vnitrostátním právem též nařízení. Přímou uplatňované nařízení se však provádět nejenže nemusí, ale vlastně ani nemá. Poměry jsou tak přece jen přehlednější.

Uvedená úskalí směrnic a výhody nařízení je obtížné poměřovat. Tato kniha je skeptická vůči kvantitativním metodám. Každá úprava je přece jedinečná. Při chybějící pozornosti přeměnám jako jevu je stejně pochopitelné, že se žádné metody pro měření jejich vhodnosti či nevhodnosti stejně nenabízejí.

## 9.7 Smysluplnost směrnic a nadbytečnost normativních rozhodnutí

Náklonnost nahrazování směrnic nařízeními neznamená jejich prosazování pro každou úpravu EU. Směrnice nadále poslouží v těch záležitostech, kde se za lepší mají vnitrostátní předpisy a možnost členských států nalézt vhodné

<sup>689</sup> Zde připomeňme, že Protokol o uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality ve své verzi mezi Amsterdamem a Lisabonem výslovně při stejné vhodnosti obou nástrojů upřednostňující směrnice před nařízeními neobvykle žádá upřednostňovat „rámcové směrnice před podrobnými opatřeními.“ Je to ustanovení, kde se směrnice označovaly tímto přívlastkem, který se jinak objevil pouze v jejich neúspěšném přeznačení na evropské rámcové zákony. Pozoruhodné je, že méně vhodná jsou „podrobná opatření“. Jako by se volbou slova naznačovalo, že takovou směrnicí takové předpisy přestávají být.

řešení. To patrně platí pro daň z přidané hodnoty.<sup>690</sup> Výběr je úkolem členských států, jim také zůstává většina výnosu.

Ohledně třetího nástroje je tomu jinak. Normativní a hybridní rozhodnutí mohou mít politický smysl. Představují totiž řešení případů, při nichž se chtěla zdůraznit závaznost výhradně pro členské státy. Legislativně-technický důvod však postrádají. Zdržet se ukládání omezení, úkolů a povinností jednotlivcům totiž mohou též nařízení.

Smlouva o Ústavě pro Evropu ostatně předpokládala jako legislativní akty pouze evropské zákony a evropské rámcové zákony. Třetí druh legislativního aktu odpovídající normativním a hybridním rozhodnutím se za potřebný nepovažoval.

Nařízení a rozhodnutí měla být akty nelegislativními. První obecné, druhé cílené. Některé předpokládaly kompetenční klausule třetí části Smlouvy o Ústavě pro Evropu pro případy, kdy se nepředpokládalo spolurozhodování Evropského parlamentu a výsledkem tedy neměl být evropský (rámcový) zákon.<sup>691</sup> Jiná měla být prováděcími předpisy pro evropské (rámcové) zákony.<sup>692</sup> Zdůraznit zaslouží, že evropská nařízení v sobě měla zahrnovat též akty odpovídající dnešním směrnici.<sup>693</sup>

Nová doktrína sekundárního a terciárního práva se pochopitelně nestihla ani načrtnout. Předchozí chápání těchto předpisů se využít nedá, vyvíjely se neřízeně. Stejně tak se nedá využít stav po Lisabonské smlouvě, ta totiž prameny sekundárního práva vlastně zásadně nezměnila.

Jak bylo uvedené, mezi nelegislativními akty se nakonec přes opatrné návrhy na Konventu nezakotvila směrnice. Toto při přeznačení těch legislativních

<sup>690</sup> Nyní kodifikována pomocí Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. 11. 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty, Úř. věst. L 347, 11. 12. 2006, s. 1–118.

<sup>691</sup> Například legislativa podporující ustanovení SÚE na ochranu hospodářské soutěže, srovnej čl. III-163 a čl. III-169, nyní čl. 103 a čl. 109 SFEU.

<sup>692</sup> Viz podrobné vymezení čl. I-36 SÚE, který zakládal delegovanou legislativu a čl. I-37 SÚE, který předpokládal prováděcí akty. Oproti současnému stavu (čl. 290 a čl. 291 SFEU) tedy změna nepodstatných ustanovení evropských zákonů a evropských rámcových zákonů měla být prováděna akty nazvanými odlišně.

<sup>693</sup> Čl. I-33(1): „Evropské nařízení je nelegislativní akt s obecnou působností určený k provádění legislativních aktů a některých ustanovení Ústavy. Může být buď závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech, nebo být závazné pro každý členský stát, kterému je určeno, pokud jde o výsledek, jebož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků pro dosažení výsledku se ponechává vnitrostátním orgánům.“

na evropské rámcové zákony otevíralo prostor pro úvahy, jak se tento nástroj opouští, respektive jak se Evropská unie evropským rámcovým zákonem vrací ku rámcovému pojetí tohoto nástroje.<sup>694</sup>

## 9.8 (Ne)zakotvení upřednostňování nařízení

Tato kniha nahrazování směrnic a normativních rozhodnutí nařízením oceňuje. Vítání jeho pokračování je tak pochopitelné. Musí se však přiznat, že toto není všeobecně sdílený názor. Přeměny se jako jev vlastně dosud nedebatují. Už jen proto se sluší poslouchat ctihodné hlasy, které vyjádřily pochybnosti ohledně nejvýznamnějšího případu přeměny, totiž GDPR.<sup>695</sup>

Jedná se přitom o celkový dojem pozorovatelů. Nemůže tomu být jinak. Jak bylo uvedené, účinnost jednotlivých nástrojů se soustavně nijak neměří. Různé hodnocení jednotlivých případů se může lišit stát od státu, ty totiž mohou být různě úspěšné při jejich přenosu či doprovodu.

Uznání nařízení v protokolu o používání subsidiarity a proporcionality jako upřednostňovaného nástroje tak na pořadu dne není. Jako myslitelnou změnu zřizovacích smluv jej nikdo nezmínil. Byl by to obrat od původního upřednostňování směrnic. Zde po takovém zakotvení nevoláme. Evropská unie má mít prostor pro volbu právních nástrojů. Zásad se v Evropské unii zakotvuje řada, vlastně až příliš, to je právě ona *over-constitutionalisation*.

## 9.9 Posílená spolupráce (flexibilita) a její meze

Posílená spolupráce<sup>696</sup> se uznala jako možnost pro přijímání legislativy předpokládané zřizovacími smlouvami, kterou se nedaří prosadit v Radě kvůli blokování některými členskými státy majícími právo veta. Po roce 2009 posílená spolupráce zahrnuje kolizní právo pro rozvody, jednotný patent, daň z finančních transakcí a dále se v jejím rámci povolal unijní žalobce.

<sup>694</sup> PRECHAL, S. Adieu à la directive? *European Constitutional Law Review*. 2005, č. 1, s. 481–494. Autorka nejznámější publikace věnované směrnicím (kapitola 2) v článku vydávaném v době, kdy bylo patrné, že SÚE ztroskotá, zvažovala, že budoucí evropské rámcové zákony budou návratem k rámcové směrnici. Přitom si dobře všimla, že tehdejší směrnice se staly podrobné a začaly tak ztrácet smysl. Text rovněž zřehledňuje starší debaty naznačující zvažování směrnic včetně jejich zpochybňování.

<sup>695</sup> WUNDERLICH, N., PICKARTZ, T. Hat die Richtlinie ausgedient? Zur Wahl der Handlungsform nach Art. 296 Abs. 1 AEUV. *Europarecht*. 2014, s. 659–670. DOI: <https://doi.org/10.5771/0531-2485-2014-6-659>

<sup>696</sup> Dle čl. 326–334 SFEU.

V žádném ze zkoumaných případů členské státy nedostaly na výběr, zda chtějí pro určitou záležitost nařízení, nebo chtějí zachovat národní úpravu, již Evropská unie ovšem sblíží směrnicí.

Samotná posílená spolupráce však upřednostňování nařízení zahrnuje. Již tímto nástrojem se ustavil unijní žalobce a jeho úřad.<sup>697</sup> Evropský úřad o boji proti podvodům (*Office européen de lutte antifraude*, OLAF) se před čtvrtstoletím zřídil rozhodnutím Komise.<sup>698</sup> Nyní však již platí druhé nařízení.<sup>699</sup> Vymezení kriminality ohrožující finanční zájmy Evropské unie přitom nadále určuje směrnice,<sup>700</sup> nejde totiž jinak. Před Lisabonskou smlouvou toto vše patřilo do třetího pilíře EU s jeho již zmíněnými nástroji.

## 9.10 Nešťastná „Euro-ústava“

Etatická terminologie pro dva prameny sekundárního práva doprovázela přeznačení zřizovacích smluv na ústavu. Zřizovací smlouvy jsou unijní ústavou rovněž nyní. Dokonce jsou jí více než před dvaceti lety. Vedle základních hospodářských svobod pro přeshraniční pohyby se též v Evropské unii začalo více dbát na základní práva a svobody. Potud by oživení slova bylo na místě.

Jedním výsledkem Konference o budoucnosti Evropy složené z náhodně vybraných občanů je výzva ku přijetí eurounijní ústavy.<sup>701</sup> Mezi evropskými politiky se však jejího sepsání a přijetí domáhají jen federalističtí a kosmopo-

<sup>697</sup> Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce Úř. věst. L 283, 31. 10. 2017, s. 1–71.

<sup>698</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 28. 4. 1999 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) (oznámeno pod číslem SEC(1999) 802) Úř. věst. L 136, 31. 5. 1999, s. 20–22.

<sup>699</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. 9. 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999, Úř. věst. L 248, 18. 9. 2013, s. 1–22, resp. Nařízení Rady (Euratom) č. 1074/99 ze dne 25. 5. 1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) Úř. věst. L 136, 31. 5. 1999, s. 8–14, zvláštní vydání v českém jazyce kapitola 01, svazek 003, s. 98–104.

<sup>700</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. 7. 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, Úř. věst. L 198, 28. 7. 2017, s. 29–41.

<sup>701</sup> Viz Závěry této občanské konference Conference on the Future of Europe – Report on the Final Outcome, 10. 5. 2022, návrh 39, s. 7, a jako návrh č. 35 zaznamenaný bez schválení pléna.



litní Zelení.<sup>702</sup> Ostatní proudy stejně jako představitelé členských států mlčí. Tuší se, že slovo je citlivé. Dráždí ty, kteří odmítají federalizaci Evropské unie. Mezi některými Evropany může tato citlivost být ozvěnou zmiňované *over-constitutionalisation*, mohli bychom dodat. Možná děsí dokonce zastánce této federalizace, protože na ni již nevěří.

Schůdný by mohl být *recast* zřizovacích smluv přinášející zejména zjednodušení. Obsah dvou smluv by se mohl shrnout do jedné. Nejstručnější název, totiž Smlouva o Evropské unii, by přitom mohl být nakonec nejvhodnější. Smlouva uzavřená členskými státy to totiž bude nadále. Ústava by byla pouze neshodný přívlastek vyjadřující obsah. Evropské zákony by nemusely být rukojmím nezvládnutí ústavnosti.

## 9.11 Dekonstitucionalizace a repolitizace

Již zmíněný Grimm považuje za vhodnou dílčí *dekonstitucionalizaci* Evropské unie a jejího práva. Část obsahu zřizovacích smluv se má převést do běžného práva. Nerozváděl přitom, která nyní „ústavní“ pravidla by se tak měla takto uvolnit. Vizi rozpracoval Fritz Scharf.<sup>703</sup>

Výsledkem by měla být *repolitizace* Evropské unie. Uvedené předpisy by se totiž měnily snáz. Grimm tak navrhuje reformy evropských voleb a politických stran kvůli vytvoření skutečné unijní politické scény. Tabu by podle všeho neměla být ani hospodářské integrace. Ohledně těchto nápadů je na místě opatrnost. Není jisté, zda by přinesly kýženou demokratizaci.

Ani ústavní právník a soudce, ani politolog přitom nerozváděl právní nástroje vhodné pro tuto přeměnu. Nařízení se nicméně nabízejí, uplatní se totiž přímo vůči jednotlivcům stejně jako ustanovení zřizovacích smluv. Právě pro takto poníženou právní úpravu by se přitom zvláště hodilo, kdyby se taková nařízení nazývala evropskými zákony.

<sup>702</sup> Greens/EFA want to revive the EU Constitution | Speaking of Europe. 14 May 2021. [cit. 20. 6. 2022].

<sup>703</sup> SCHARPF, F.W. De-constitutionalisation of European Law: The Re-empowerment of Democratic Political Choice. In: GARBEN, S., GOVAERE, I. (eds.). *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*. Oxford: Hart Publishing, 2017, Modern Studies in European Law, s. 284–299. DOI: <http://dx.doi.org/10.5040/9781509913503.ch-017>

## 9.12 Nevhodnost přívlastku „sekundární“

Nastíněná přestavba Evropské unie a jejího práva by na každý pád předpokládala využívání legislativy. Přívlastek „sekundární“ je odpovídající pendant ku právu primárnímu. Je však zlehčující.

Sekundárním právem se přitom již dávno v Evropské unii upravují zásadní záležitosti. Během nejbližších desetiletí se má kvůli ochraně globálního klimatu stát nástrojem ekonomické a technologické revoluce. Bylo by tak vhodné jej opouštět, přestože odborné námítky proti němu nejsou.

Opouštění takového nevhodného přívlastku by bylo snazší, kdyby poklesla potřeba souhrnného výrazu pro vícere nástroje. Tím je právě postupné převládání nařízení na vrub směrnic a normativních rozhodnutí. Zmiňovala by se totiž především příslušná nařízení, méně již sekundární právo.

## 9.13 Zvnitřnění subsidiarity a proporcionality namísto přitakání

Očekávatelnou námitkou proti přeznačení nařízení – legislativních aktů na evropské zákony jsou pochybnosti, zda leckterá nařízení takto zaslouží být zvána. To podtrhuje zmíněná očekávání, které slovo „zákon“ vyvolává.<sup>704</sup> Nařízení, směrnic a normativních rozhodnutí je vskutku již nyní hodně. Přitom se navrhuje stále další. Evropská unie předpisy chrlí. Subsidiarita a proporcionalita se pozdvihují jako „monstrance při mši“.<sup>705</sup> Komise vždy vysvětlí, proč je unijní legislativní intervence nezbytná a proč má mít podobu práva. Jak bylo připomenuté, Soudní dvůr se vyvaroval přísnějšího uplatnění subsidiarity, ani proporcionalitu však nehájí nijak důrazně.

<sup>704</sup> Zvažování tohoto aspektu si vyprosil anonymní recenzent článku KŘEPELKA, 2022, op. cit.

<sup>705</sup> CALLIES, C. Kompetenzen der Europäischen Union und ihre Ausübung im Lichte des Subsidiaritätsprinzips. In: BECKER, P., LIPPERT, B. (eds.). *Handbuch Europäische Union*. Wiesbaden: Springer VS, 2020. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-658-17409-5\\_21](https://doi.org/10.1007/978-3-658-17409-5_21), HÜTHER, M., VOGEL, M. Souveränität und Verantwortung im Mehrebenensystem: Subsidiarität als Leitmotiv? *Wirtschaftsdienst*. 2021, č. 101, s. 439–445. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10273-021-2940-3>

Orgány EU by si měly uvědomovat vlastní omezenou legitimitu a přizpůsobit jí svoje působení. Rozepisování zásad a jejich vzývání při všech příležitostech je vlastně příznakem, že toho nedokážou.<sup>706</sup>

Taková sebekázeň by byla žádoucí zvláště nyní. Zlomem hrozí být klimatická krize. Přes náročnost souvisejících předpisů byla Evropská unie dosud hlavně ochránce svobod. Nyní se kvůli globálnímu oteplování mohou ukázat nezbytnými nebývalé požadavky.<sup>707</sup> Evropská unie se nyní zálibně představuje jako „klimatický šampion“,<sup>708</sup> ale hrozí nakonec působit jako „klimatický *big brother*“. Slibovaná dekarbonizace bude zaostávat. Už proto může být vhodná zdrženlivost při ukládání všelikých dalších požadavků.

## 9.14 Prosazení přes náročnost

Není přitom pochyb, že se leckterá nařízení či směrnice nepřijímají snadno. Jejich projednávání skutečně svedou trvat celé roky. Dosáhnout potřebné podpory členských států v Radě je obtížné.

Potlačování požadavku jednomyslnosti je za těchto okolností pochopitelné. Rozšiřování Evropské unie její dosahování totiž stěžovala již před desetiletími. Nyní se uvádí, že západní státy nechtějí přijímat další balkánské státy, protože kvůli svým odlišnostem a slabostem nakonec budou mít sklon veto-<sup>709</sup> podobně jako středoevropské státy.<sup>710</sup>

<sup>706</sup> Neochotu vracet kompetence členských státům či nevyužívat stávající kompetence široce vysledoval ZBÍRAL, R. Restoring Tasks from the European Union to Member States: A Bumpy Road to an Unclear Destination? *Common Market Law Review*. 2015, roč. 52, č. 1, s. 51–84. ISSN 0165-0750.

<sup>707</sup> Naléhavě v mediálně intenzivně prezentované studii Deutsche Bank HEYMANN, E. Climate neutrality. Are we ready for a honest discussion. In: *What we must do rebuild?* Deutsche Bank Research, 2020. Dostupné z: [https://www.dbresearch.com/PROD/RPS\\_EN-PROD/PROD000000000513730/Konzept\\_%23\\_19%3A\\_What\\_we\\_must\\_do\\_to\\_rebuild.PDF](https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD000000000513730/Konzept_%23_19%3A_What_we_must_do_to_rebuild.PDF)

<sup>708</sup> Politická analýza OBERTHUR, S., DUPONT, C. The European Union's international climate leadership: towards a grand climate strategy? *Journal of European Public Policy*. 2021, roč. 28, č. 7, s. 1095–1114. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1918218>

<sup>709</sup> Například WITTE, B. Constitutional challenges of the enlargement: Is further enlargement feasible without constitutional changes? *European Parliament* [online]. 2019. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/608872/IPOL\\_IDA\(2019\)608872\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/608872/IPOL_IDA(2019)608872_EN.pdf)

<sup>710</sup> Ve věcech klimatické politiky např. ZAPLETALOVÁ, V., KOMÍNKOVÁ, M. Who is fighting against the EU's energy and climate policy in the European Parliament? The contribution of the Visegrad Group. *Energy Policy*. 2020, roč. 139, č. 111326. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111326>

V tomto ohledu je však žádoucí obezřetnost. Čím je totiž společenství různorodější, tím je potřebnější shoda. Evropská unie je rozmanitá. Notabene jednomyslnost je leckdy toliko papírovou překážkou. Úsilí dosáhnout řešení vedou ke zdráhání národních reprezentací návrhy vetovat.

Předpokládá se, že značný vliv při prosazení eurounijní legislativy má aparát ministerstev. Jeho úředníci a odborníci svedou být integraci nakloněni více než politici. Již před patnácti lety takto vysvětloval prosazení leckterých zdánlivě neprůchodných úprav bývalý německý prezident Roman Herzog.<sup>711</sup> Na jedné straně to integraci celá desetiletí ulehčovalo, na druhé straně podemlalo legitimitu integračního projektu.

Pochybnosti platí též pro Evropský parlament. Jeho posilování mělo zmírnit pocíťovaný demokratický deficit. Nejen kvůli nízké účasti Evropanů ve volbách, ale také kvůli nedostatečné politické integraci identifikovaných zájmů a artikulovaných postojů však netvoří stejně legitimní grémium jako národní parlamenty.<sup>712</sup> Zvláště legislativa přijatá přehlasováním značných počtů poslanců tak může trpět omezenou společenskou podporou.

## 9.15 Dvojitě odůvodnění

Rostoucí podrobnost směrnic omezující prostor pro národní řešení rámcového zadání se zmínila jako jeden důvod upřednostňování nařízení. Nová nařízení jsou přitom ještě podrobnější, než je předcházející směrnice. Délka bývá až násobná.

Vlastní normativní text uvozuje zdůvodňování. Již několik desetiletí jsou odstavce vyjadřující odůvodnění, tedy recitály, tak početné, že se číslují. Návrhy přitom doprovází důvodové zprávy. Otázkou je, zda je toto dvojitě odůvodňování potřebné.

<sup>711</sup> Například HERZOG, R., GERKEN, L. Europa entmachtet uns und unsere Vertreter. *Die Welt* [online]. 17. 2. 2007. Dostupné z: <https://www.welt.de/dossiers/eu-macht/article720463/Europa-entmachtet-uns-und-unsere-Vertreter.html>. Bývalý německý prezident poukazyval na časté prosazení předpisů a politik společně jednajícími národními a unijními byrokraty.

<sup>712</sup> Ze starších SCULLY, R., Democracy, Legitimacy, and the European Parliament. In: GREEN COWLES, M., SMITH, M. (eds.). *The State of the European Union: Risks, Reform, Resistance, and Revival*. Oxford, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1093/0198297572.003.0012>, z novějších SCHMIDT, V.A. The European Parliament: From Talking Shop to Equal Partner? *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*. Oxford, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198797050.003.0008> [cit. 30. 4. 2023].

Zabudované odůvodnění se však stalo pevnou součástí předpisů ES/EU. Předpokládají je stávající legislativní standardy.<sup>713</sup> Na místě je tak debata, zda představují jediný způsob odůvodnění žádaný zřizovací smlouvou.<sup>714</sup> Pokud tomu tak vskutku má být, pak by byla vhodná jeho reformulace při zvažované změně zřizovacích smluv.<sup>715</sup>

Ptejme se, komu a čemu vlastně odůvodnění slouží. Především pomáhají prosazení návrhu. Pro váhající představitele členských států stejně jako euro-poslance může představovat vysvětlení. Pochopitelně netušíme, jak často přesvědčí ty váhající. Mnohdy možná jen utvrzují ty, kteří jsou tak jako tak vstřícní, zatímco odpůrci integrace jim nadále nevěří. Politika je střet zájmů a pohledů, argumentace nutně není vědecká.

Teorie mezinárodního práva považuje *travaux préparatoires* pro vytvoření určité právní úpravy za pomůcku při jejím výkladu. Dá se takto totiž upřesnit smysl právní úpravy. V Evropských společenství a Evropské unii hrály omezenou roli. Dokumentace se zpřístupňovala až po desetiletích jako archiválie pro historiky.<sup>716</sup> Lze zvažovat, zda tato zdrženlivost zahrnuje rovněž sekundární právo. Přípravné dokumenty se při výkladu alespoň příležitostně používají.<sup>717</sup>

## 9.16 Podrobnost vlastní úpravy

Odůvodnění však nepředstavuje hlavní příčinu obšírnosti eurounijních předpisů. Právníci je stejně rychle přeskakují. Pro ně je klíčový normativní text, jeho ustanovení členěná podle ustálených legislativních standardů.<sup>718</sup>

<sup>713</sup> 2.2(b) ISG.

<sup>714</sup> Čl. 296(2) SFEU: „Právní akty musí obsahovat odůvodnění a odkazovat na návrhy, podněty, doporučení, žádosti nebo stanoviska požadovaná Smlouvami.“

<sup>715</sup> Snad by postačila změna na „Právní akty musí doprovázet odůvodnění“. Na místě je odlišení rozsudků a rozhodnutí, které se pochopitelně méně či více odůvodňují, od předpisů.

<sup>716</sup> MIETTINEN, S., KETTUNEN, M. *Travaux to the EU Treaties: Preparatory Work as a Source of EU Law. Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2015, č. 17, s. 145–167. DOI: <https://doi.org/10.1017/cel.2015.6>

<sup>717</sup> SCHONBERG, S., FRICK, K. Finishing, Refining, Polishing: On the Use of *Travaux Préparatoires* as an Aid to the Interpretation of Community Legislation. *European Law Review*. 2003, roč. 28, č. 2, s. 149.

<sup>718</sup> V této souvislosti je pozoruhodné, že při zobrazení novelizovaných znění nařízení, směrnic a rozhodnutí EUR-Lex odůvodnění vypouští. Aktualizovaná znění tedy představují nejstručnější zprostředkování sekundárního práva EU.

Kischel uvádí, že zákony mají různou *Regelungsdichte* („hustota úpravy“). Právo daňové prostě bývá podrobnější než občanské zákoníky, jimiž máme sklon právo poměřovat. Kischel přesto zmiňuje státy, ve kterých bývá legislativa zvláště podrobná. Není to jen Indie se smíšeným právem a se svébytnými politickými ambicemi,<sup>719</sup> ale též Velká Británie či Spojené státy americké. Takto se někdy dokonce usilují napravit důsledky rozsudků považovaná za nevhodná.<sup>720</sup> *Statutory provisions* se přitom vykládají opatrně, oproti očekáváním je obdivujících evropských právníků či možná spíše studentů práv není *common law* eldorádem teleologických výkladů.

Přesto nelze popřít, že zde připomínaná nařízení bývají podrobná. Jsou to běžně desítky stran. Již letmá četba pro základní přehled dokáže být vyčerpávající. Komplexní bývají již legislativní definice. Leckterá ustanovení přitom vyjadřují cíle a úsilí. Jsou tak spíše proklamativní či aspirační než normativní. Ohledně užitečnosti či škodlivosti této podrobnosti a těchto způsobů však nejsou na místě zobecňující závěry. Výzkum zachycený touto knihou tak rozsáhlý a podrobný nebyl. Hodnocení legislativy EU by si žádalo srovnání se zákony dalších států upravujícími tutéž záležitost. Alespoň zde vysvětlované CTR nevybočuje. Klinická hodnocení léčiv se všude stal předmětem detailních regulací, taková je vlastně již globální harmonizace.

## 9.17 Iniciativy ke zlepšení regulace

Úroveň regulace na každý pád je v Evropské unii předmětem pozornosti. Již se připomněl legislativní proces, standardy legislativní techniky a konsensus orgánů EU ohledně legislativy.

Přehlédnout se však nedají všeliké iniciativy Komise ke *zvyšování kvality regulace*.<sup>721</sup> Zmínit zaslouží SLIM (*Simpler Legislation for the Internal Market*) od roku 1996,<sup>722</sup> *Small Business Act* jako příslib ohledu na malé a střední podniky od roku 2008,<sup>723</sup>

<sup>719</sup> KISCHEL, 2015, op. cit., s. 819–820.

<sup>720</sup> KISCHEL, 2015, op. cit., s. 260–261.

<sup>721</sup> Přehled staršího vývoje např. VOERMANS, W. Concern about the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards? *Erasmus Law Review*. 2009, sv. 2, č. 1, s. 59–95.

<sup>722</sup> Simpler Legislation for the Internal Market (SLIM): Extension to a Third Phase – Working document of the Commission Services SEC (98) 559 ze dne 26. 3. 1996.

<sup>723</sup> Sdělení komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – „Zelenou malým a středním podnikům.“ „Small Business Act“ pro Evropu {SEK(2008) 2101} {SEK(2008) 2102} ze dne 25. 6. 2008.

REFIT (*Regulatory Fitness and Performance Programme*)<sup>724</sup> přinášející *Scoreboard*, dále *Fit for Future*<sup>725</sup> či *Better regulation*.<sup>726</sup> Sepisují se hodnocení dopadů čili *impact assessments*.<sup>727</sup> Předpokládají se následná hodnocení uplatňování. Takové zprávy se hojně vskutku sepisují a zveřejňují. Komise ustavila vnitřní Výbor pro kontrolu regulace (*Regulatory Scrutiny Board*).<sup>728</sup> Vrcholní úředníci a odborníci v něm působící mají zvažovat zamýšlené návrhy.

Cílem těchto snažení Evropské unie a členských států je *regulatory fitness*, což lze přeložit jako zdatnost úpravy. Touto zdatností se myslí hlavně účinnost. Přitom se má zohledňovat náročnost tohoto úsilí.

Některé iniciativy lze vysvětlit nástupem nové Komise po evropských volbách. Její předsedové a členové pochopitelně opakovaně slibují zlepšení poměrů. Iniciativy však následují jedna na druhou, aniž by se ty starší výslovně ukončovaly. Internetové prezentace se zachovávají. Pozorovatele by měla vyděsit podrobnost některých dokumentů. Čerstvý *Better regulation toolbox* z roku 2021 má šest stovek stran.<sup>729</sup> Nemělo by nás překvapit, že ohledně těchto iniciativ zaznívají pochybnosti.<sup>730</sup>

<sup>724</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Účelnost právních předpisů EU COM/2012/0746 final ze dne 12. 12. 2012.

<sup>725</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 11. 5. 2020 o zřízení platformy Fit pro budoucnost (2020/C 163/03), Úř. věst. C 163/3, ze dne 12. 5. 2020.

<sup>726</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zlepšování právní úpravy k dosažení lepších výsledků – agenda EU, COM/2015/0215 final ze dne 19. 5. 2015 a na konci Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zlepšování právní úpravy – hodnocení a potvrzení závazku COM/2019/178 final, ze dne 15. 4. 2019.

<sup>727</sup> Podrobně z politologicko-manažerského úhlu pohledu AKSE, E. *Influencing the Preparation of EU Legislation. A practical guide to working with impact assessments*. John Harper Publishing, 2013.

<sup>728</sup> Tyto dokumenty nejsou zpřístupněné v češtině. Communication to the Commission – Regulatory Scrutiny Board. Mission, task and staff, Strasbourg, 19. 5. 2015 C(2015) 3262 final, Decision of the President of the European Commission on the independent Regulatory Scrutiny Board. *European Commission* [online]. 23. 1. 2020 P(2020)2. Dostupné z: [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_cs#dokumenty](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_cs#dokumenty)

<sup>729</sup> Dostupné z: [https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/br\\_toolbox-nov\\_2021\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/br_toolbox-nov_2021_en.pdf)

<sup>730</sup> SIMONELLI, F., IACOB, N. Can We Better the European Union Better Regulation Agenda? *European Journal of Risk Regulation*. 2021, roč. 12, č. 4, s. 849–860. DOI: <https://doi.org/10.1017/err.2021.40> či JANCIC, D. Better Regulation and Post-Legislative Scrutiny in the European Union. *European Journal of Law Reform*. 2019, sv. 21, č. 2, s. 137–153. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3391526>

Nejpozději zde je vhodné si uvědomit odlišnost anglického přívlastku *regulatory* doplňujícího též slova *affairs, issues* či *compliance* od anglického *regulation* pro nařízení. Mysl se jimi manažerské a expertní úsilí zaměřené na zvládání požadavků států stejně jako obchodních partnerů. Příznačná je převaha manažerů a specialistů, právníci je doplňují. Na straně států je to pak určitá *agenda*.

## 9.18 Legislativní kvalita

Legislativní kvalita je přitom pouze jeden rozměr zmíněné *regulatory fitness*.<sup>731</sup> Jean-Claude Piris rozlišuje substanci a formu legislativy.<sup>732</sup> Nelze přehlédnout, že též ji předpokládají již výše připomenuté legislativně-technické standardy. Uvedené iniciativy ji opakovaně slibují. Stále dokola se vyzývá přehlednost a stručnost.

Hodnocení kvality legislativy je snad ještě obtížnější než účinnosti úpravy. Navrhovat jako hledisko výskyt výkladových sporů před soudy naznačujících nesrozumitelnost je zkratkovité již na národní úrovni, natožpak při decentralizaci uplatňování práva EU na té unijní.

Britsko-řecká akademička Helen Xanthaki se dlouhodobě věnuje legislativní politice.<sup>733</sup> Její pozornost se pochopitelně zaměřuje na britskou legislativu. Ohledně legislativy EU vysvětluje její dlouhodobé problémy.<sup>734</sup> Poukazuje na ošidnost posunu pozornosti od legislativní kvality ke kvalitě regulační.<sup>735</sup> Ohledně námi zde studovaného tématu zdůrazňuje, že nařízení jako přímá úprava již nemohou být oproti směrnícím přizpůsobena členskými státy.

<sup>731</sup> Ke rozlišování a směšování „legislation“ a „regulation“ KOSTI, N., LEVI-FAUR, D., MOR, G. Legislation and regulation: three analytical distinctions. *The Theory and Practice of Legislation*. 2019, sv. 7, č. 3, s. 169–178, DOI: <https://doi.org/10.1080/20508840.2019.1736369>

<sup>732</sup> PIRIS, J.-C. The quality of Community legislation: the viewpoint of the Council Legal Service. In: KELLERMANN, G., CIAVARINI-AZZI, G., JACOBS, S., DEIGHTON-SMITH, R. *Improving the Quality of Legislation in Europe*. Haag: Kluwer Law, 1998, s. 25–38, s. 28.

<sup>733</sup> Například XANTHAKI, H. *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*. Oxford: Hart Publishers, 2014.

<sup>734</sup> XANTHAKI, H. The problem of quality in EU legislation: What on earth is really wrong? *Common Market Law Review*. 2001, roč. 38, č. 3, s. 651–676. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1010673728428>

<sup>735</sup> XANTHAKI, H. European Union Legislative Quality After the Lisbon Treaty: The Challenges of Smart Regulation. *Statute Law Review*. 2013, roč. 35, č. 1, s. 66–80. DOI: <https://doi.org/10.1093/slr/hmt005>



Dlouhodobě však Xanthaki hlavně zdůrazňuje, že tvorba práva si žádá *fronésis*.<sup>736</sup> Toto řecké slovo znamená zkušenost, jíž přináší život. Je čímśi jiným, než je nejen řemeslná dovednost neboli *techné*, ale též teoretická znalost *sofia*. Hledání řeckých slov užívaných filosofy ukazuje, že tato zkušenost se nabývá věkem. Odškrtnutí položek složitých návodů nedostatek takové moudrosti nenahradí.

Poněkud věcněji nedostatky legislativy EU zhodnotila Markéta Whelanová, která se dlouhodobě podílí na české legislativě provádějící a doprovázející právo ES/EU. Ve studii založené na konkrétních případech<sup>737</sup> varuje mimo jiné před směřováním nástrojů, přemírou aspiračních či proklamativních ustanovení či problematickou terminologickou inkonzistencí.

## 9.19 Vnitřní projednávání

Srovnání s jednotlivými členskými stejně jako dalšími státy světa by nám určitě ukázalo, že legislativní procedury v Evropské unii jsou složité. Vedle jednokomorového Evropského parlamentu je zde kvazi-parlament, ve kterém se svede leckterý návrh zastavit na roky, totiž Rada, dále pak poradní výbory. Projednávání zachycují desítky dokumentů.

Zkoumání by si v tomto ohledu zasloužily změny navrhované a prosazené zástupci členských států ani ne tak v Radě samotné, jako především v COREPER. Otázkou je, zda jsou to pouze změny vycházející vstříc zájmům a postojům vyjednávacích koalic členských států, nebo rovněž vylepšení znění. Tutěž otázku si lze klást při zkoumání změn, jež navrhl Evropský parlament. Sledovat by se dala konečně stanoviska poradních výborů.

Pohled na některé výsledky vyvolává totiž rozpaky. Třeba stanovisko Evropského výboru regionů ku již zmíněnému návrhu nařízení pro Evropský prostor pro zdravotní data (EHDS) navrhuje doplnění ustanovení, která se snaží zdůraznit roli regionální a lokální samosprávy ve zdravotnictví

<sup>736</sup> XANTHAKI, H. An Enlightened Approach to Legislative Scrutiny: Focusing on Effectiveness. *European Journal of Risk Regulation*. 2018, roč. 9, č. 3, s. 431–44, zejména s. 434–436. DOI: <https://doi.org/10.1017/err.2018.25>

<sup>737</sup> WHELANOVÁ, M. Quo vadis, Europe? Loopholes in the EU and difficulties in implementation process. *European Law Reform Journal*. 2016, s. 179–208.

a podtrhnout nároky pacientů.<sup>738</sup> Lze pochybovat, že toto je skutečně důležité, pokud to není vyloženě nevhodné. Lze očekávat, že tyto návrhy Komise, Evropský parlament a Rada nakonec přehledně.

## 9.20 Vnější připomínkování

„Justiční“ kodexy, tedy občanský zákoník, trestní zákoník a soudní řády státy přijímají na období překračující horizont generací. Přípravují je komise zahrnující akademiky. Některé formulace jsou předmětem vzrušených debat. Záměry se projednávají celá desetiletí, běžně se kvůli jiným úkolům na řadu let taková jednání přerušují.

Se zvláštními zákony široce pojatého správního práva to může být jinak. Přípravují je ministerští úředníci. Někdy lobbyisté nejen ovlivnili směřování, ale dokonce dodaly znění. Leccos přijaté se označuje opatrně za dočasnou úpravu, některé takové zákony nakonec platí celá desetiletí.<sup>739</sup>

Podrobit kritice svedou navržené zákony nejružnější zájmové skupiny. Nemusí to být přitom výhradně zarputilé prosazování zájmů, ale též příspěvek ke zpřesnění úpravy. Napomoci zpřesnění svedou právnické spolky. Rekodifikace a reformy bývají programem právnických sjezdů.<sup>740</sup>

Nepochybujme ovšem, že mezi jednotlivými státy jsou značné rozdíly. V těch méně lidnatých sice nemusí být tolik odborníků pro každou záležitost, ale všichni se mohou setkat osobně, leccos se tak svede vyjasnit. Nezdá se, že by ohledně úrovně práva malé státy dopadaly hůře než velké.

Takové připomínkování je na nadnárodní úrovni EU obtížné. Potřebná debata se totiž souběžně ve více jazycích nedá vést srovnatelně jako na nadnárodní úrovni. Platí to především pro formulační nuance.

Prostor vytvořený pro připomínky veřejnosti vzniklý všeobecným užíváním internetu využívají ku shrnutí svých postojů evropské asociace. Tyto

<sup>738</sup> Stanovisko Evropského výboru regionů Evropský prostor pro zdravotní data ze dne 8. 2. 2023, (zpravodajka D. Cîmpean, Rumunsko), COR 2022/03754, Úř. věst. C 157, 3. 5. 2023, s. 64–81.

<sup>739</sup> V Česku je tímto provizoriem již čtvrtstoletí zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění. Též proto se dočkal prvního komentáře teprve po dvaceti letech.

<sup>740</sup> K pozornosti fenoménu právnických sjezdů v komparativní (Německo) a historické (první republika) perspektivě podrobně TICHÝ, L. Doporučuje se obnovení právnických sjezdů? *Bulletin advokacie*. 2020, č. 7–8, s. 85–92.

mezinárodní struktury však mají profesionály, kteří především připraví stanoviska představovaná ve veřejném prostoru. Se svěbytnými názory se připojují jednotlivci. Málokdy však tyto konzultace otevřené po několik týdnů naznačují pozornost jednotlivým ustanovením návrhů.

Leckteré odborné časopisy včetně těch prestižních (impakt faktor různých kategorií) odmítají texty věnované návrhům. Tomu lze rozumět kvůli mnohaměsíčnímu recenzování a editování. Mezitím totiž návrhy mohou dostat změn, být přijaty či naopak zamítnuty.

V případě některých návrhů názory právníků alespoň zprostředkují blogy, které se stávají platformou pro komunikaci části akademiků.<sup>741</sup>

Pochopitelně jen tušíme, zda se odborné články a blogové příspěvky dostanou na stůl těm, kteří chtějí a svedou znění unijních předpisů vylepšit.

## 9.21 Jazykový rozměr

V předchozí kapitole se hodnotily překlady krátkého názvu některých nyníjších nařízení. Byl to zvláštní případ. Někteří překladatelé se odvážili napsat „zákon“, zatímco další se tomuto slovu vyhnuli. Slovo je ve všech jazycích a ve většině má význam předpisu vydaného voleným orgánem, jen v některých značí rovněž právo.

Tento případ odhaluje, že ve stovkách vět různých jazykových verzí desítek nařízení, směrnic a normativních rozhodnutí stejně jako jsou slova a sousloví, jejichž překlad svede být a v některých případech má být předmětem debaty.

Za překládáním práva EU z výchozího jazyka do zbývajících třidvaceti úředních jazyků je přitom úsilí stovek překladatelů. Evropská společenství a Evropská unie postupně vybudovaly rozsáhlou překladatelskou službu. Tato služba překládá právní a politické dokumenty ve velkém. Není důvod pochybovat, že se vesměs skutečně volí ten nejlepší možný překlad.

Mnohojazyčné jsou vesměs již návrhy, které předkládá Komise Evropskému parlamentu a Radě a zároveň zpřístupňuje světové veřejnosti. Nicméně to je jen část skutečnosti. Na začátku jsou skupiny úředníků Komise a případně

<sup>741</sup> Například širěji zaměřený VerfassungsBlog (<http://www.verfassungsblog>), European Law Blog (<http://www.europeanlawblog.eu>) či Odysseus Network (<http://www.odysseus-network-eu>) věnovaný právu migrace a a azylu.

členských států. Statistiky překladatelské služby potvrzují, že angličtina jako výchozí jazyk převládá.<sup>742</sup> Lze tak předpokládat, že je jednacím jazykem při přípravě návrhů. Nyní se některé návrhy zveřejňují nejdříve anglicky, takže je to zjevné.<sup>743</sup> Zvýšenou pozornost tak zaslouží anglická terminologie. Platí to rovněž tehdy, když nesdílíme volání po upřednostnění tohoto jazyka.<sup>744</sup>

Ve členských státech však nespolehejme na srovnávání používané domácí jazykové verze s těmi ostatními. Soudní dvůr samotný se s tím v některých případech musí vyloženě poprat, aby dostal právní jistotě.<sup>745</sup>

## 9.22 Novost úprav a vývoz/dovoz práva

Evropská unie rostoucí měrou upravuje záležitosti dosud upravované jen v některých členských stejně jako dalších státech. Pak je pochopitelně jen malá zkušenost. Porovnávání se státním právem by mělo za těchto okolností být vstřícné. Národní právo je prostě ustálenější. Jednotliví odborníci jej pak znají po stránce věcné stejně jako po té právní důkladněji.

Naneštěstí se svět rychle mění. Lze se tak obávat, že též budoucí legislativa EU se bude muset obejít bez vzorů hodných následování či naopak vyvarování se. Je tomu vlastně více naopak, standardy EU se budou sledovat a následovat jinde ve světě. Dlouhodobě se tak ostatně již děje.<sup>746</sup> Jako odběratel zboží a služeb ze světa svede určovat úpravu též dalším státům.

<sup>742</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Translation in figures*. 2022, s. 7. 2 541 294 ze 2 767 078 stran se v roce 2021 přeložilo z angličtiny z do ostatních jazyků. To představuje 90 % zdrojových dokumentů. Pokud zohledníme zdrojové texty mající původ v ostatních členských státech, tak můžeme předpokládat, že téměř všechna jednání vedoucí k textům určeným pro překládání se vedou anglicky.

<sup>743</sup> Čerstvým příkladem je „Net Zero Industry Act“, který by měl být nástrojem dekarbonizace eurounijního průmyslu. Návrh ze 16. 3. 2023 nebyl ani po řadě týdnů 1. 5. 2023 zveřejněn v jiných jazycích než anglicky.

<sup>744</sup> BAAIJ, J. *Legal Integration and Language Diversity. Rethinking Translation in EU Lawmaking*. Oxford: Oxford University Press, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190680787.001.0001>), srovnej též KUŽELEWSKA, E. Quo Vadis English? The Post-Brexit Position of English as a Working Language of the EU. *International Journal of Semiotics and Law*. 2021, č. 34, s. 1417–1432. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11196-020-09782-x>

<sup>745</sup> K tématu výkladu mnohojazyčného práva EU zejména na Soudním dvoř viz PAUNIO, E. *Legal Certainty in Multilingual EU Law. Language, Discourse and Reasoning at the European Court of Justice*. Routledge, 2020.

<sup>746</sup> Ohledně následování EU legislativy BRADFORD, A. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. New York, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190088583.001.0001> [cit. 25. 5. 2023].

Přemýšlet lze, zda jsou nadále přístupy Evropské unie přitažlivé, tedy jak silný je občas zmiňovaný *Brussels effect*. Na jedné straně je Evropská unie nadále blok politicky stabilních demokracií s rozvinutým hospodářstvím a vysokou životní úrovní. Na druhé straně mnozí považují Spojené státy americké za otevřenější. Se zatajeným dechem svět sleduje hospodářský růst, jímž se Čína stává druhou supervelmocí. Příkladem záležitosti, ve které se nyní zvažuje vliv Evropské unie, je její jako ve světě první slibovaná komplexní regulace umělé inteligence.<sup>747</sup> Je to vizionářská reakce, nebo naopak potlačení inovací?

### 9.23 Obrácení pozornosti právní vědy

Základní literatura o právu EU je potřeba ve všech jazycích členských států. Překlady by možná byly vlastně nejjednodušší, ale nepovažují se za vědu. Akademici si stejně svůj obor potřebují objevovat a také dokazovat svoji kvalifikaci a kompetenci. Mnohé se tak zkoumá a sepisuje souběžně.

Přesto bezpochyby jsou síly pro specializaci. Ve členských státech jsou stovky právnických fakult s tisíci akademiky v nějaké míře se evropským právem zabývajícími. Pozornost evropskému právu je překvapivě silná na vynikajících fakultách ve Velké Británii a Švýcarsku, ba ve Spojených státech amerických. Je tedy na místě se tázat, proč alespoň mezinárodní anglicky psaná odborná literatura schopná oslovit odborníky na celém světě neobsahuje hojnost podrobnějších výkladů přijaté a navrhované legislativy EU. Překážkou mohou vskutku být rysy evropského práva jako akademického oboru, nejen vysvětlované zaostření na ústavní rozměr, ale též zmíněná amerikanizace ve svých obou podobách *empirical legal studies* a *critical legal studies*.

Třeba akademici zaměření na azylové a migrační právo<sup>748</sup> nyní peskují za umenšování ochrany či neochotu pomáhat nejen členské státy, ale rostoucí měrou též Evropskou unii a Radu Evropy včetně jejich vrcholných soudů za zdráhání vstřícnost prosazovat.<sup>749</sup> Zmíněný balíček Dublin IV zdrženlivé

<sup>747</sup> SIEGMANN, Ch., ANDERLJUNG, M. The Brussels Effect and Artificial Intelligence: How EU regulation will impact the global AI market. *Computers and Society*. 2022.

<sup>748</sup> Propojení prostřednictvím Odysseus Network – Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe. Dostupné z: <https://odysseus-network.eu/>

<sup>749</sup> Za mnohé TSOURDI, E. Asylum in the EU: One of the Many Faces of Rule of Law Backsliding? *European Constitutional Law Review*. 2021, roč. 17, č. 3, s. 1–27. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1574019621000250>

členské státy jako Česko opatrně brzdí. Nit na něm nenechává suchou ani část akademiků, ovšem z opačných důvodů.<sup>750</sup> Jen dílem ji přitom lze oprít o základní práva. Kritika se přitom stupňuje do krajností, když se třeba samo státní občanství včetně občanství EU přes jeho odvozený a doplňkový ráz představuje jako apartheid a rasismus.<sup>751</sup> Uměřenější pohledy<sup>752</sup> jsou vzácné, jako by se obtížně prosazovaly. Desítky otázek azylového a migračního práva pak tito odborníci vysvětlují vlastně mimochodem. Taková angažovanost akademiků, pro níž profesor Tarunabh Kheitan vytvořil neologismus „scholaktivismus“<sup>753</sup> přitom zhusta výklady znevěrohodní.

## 9.24 Komentáře a čekání na ně

Komentář je systematická doktrinální analýza, žánr propojující akademii a praxi. V evropských státech je běžné sepisování komentářů desítek zákonů. Klíčovými zákoníkům se věnují běžně několikrát komentáře. Musejí se však najít psaví odborníci a koupěschopná poptávka. Nepřekvapí, že mezi státy světa jsou ohledně počtů, podrobnosti a pečlivosti komentářů obrovské rozdíly. Poměrování Německem je nespravedlivé.

V případě evropského práva jsou základem komentáře zřizovacích smluv a panevropského katalogu základních práv. Omezený okruh odborníků přitom dokáže využít komentáře v jiných jazycích. To usnadňuje sepisování těch národních. Autoři si vlastně hlavně musejí dát pozor, aby jejich pasáže nebyly plagiát. Přesto první český komentář zřizovacích smluv sepsaný třicítkou

<sup>750</sup> Z nejnovějších BAST, J., HARBOU, F. von, WESSELS, J. *Human Rights Challenges for European Migration Policy. The REMAP Study*. Nomos, 2022.

<sup>751</sup> KOCHENOV, D., GAN'TY, S. EU Lawlessness Law: Europe's Passport Apartheid From Indifference To Torture and Killing. *Jean Monnet Working Paper*. No 2/2022, 2. 1. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4316584>

<sup>752</sup> Pozoruhodně realistický a kritický pohled nejen na prosazení azylového/migračního práva EU v rámci východního rozšíření podávají BYRNE, R., NOLL, G., VEDSTED-HANSEN, J. Understanding the crisis of refugee law: Legal scholarship and the EU asylum system. *Leiden Journal of International Law*. 2020, roč. 33, č. 4, s. 871–892. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0922156520000382>

<sup>753</sup> Výhrady vůči soudobému aktivismu KHAITAN, T. On scholactivism in constitutional studies: Skeptical thoughts. *International Journal of Constitutional Law*. 2022, roč. 20, č. 2, s. 547–556. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/moac039>

autorů teprve po osmnácti letech<sup>754</sup> členství ukazuje, že dokonce ve členských státech střední lidnatosti si takový počín žádá značné úsilí.

Podrobněji připomenuté GDPR se dočkalo rychle komentářů snad ve všech úředních jazycích, ba díky přeshraničnímu působení dokonce některých jazycích dalších. V češtině jsou již tři.<sup>755</sup> Podobně se napsaly komentáře kolizních nařízení „Brusel I“ či „Řím I+II“.<sup>756</sup> Méně už je komentářů celního kodexu,<sup>757</sup> ten český snad chybí kvůli převládajícímu odbavování dovozů jinými členskými státy. Alespoň německý je komentář nařízení koordinující sociální zabezpečení.<sup>758</sup> Dokonce českých komentářů se dočkala některá další nařízení nahradivší směrnice týkající se výroby, zvláště když nahrazují dříve komentované zákony.<sup>759</sup> Přesto jsou nařízení, jimž se dosud nevěnuje ani komentář vydaný v Německu, baště tohoto žánru. Příkladem je právě zde pro vysvětlování výhod a úskalí nařízení využitá úprava klinických hodnocení léčivých přípravků.

Nařízení přesto přinášejí naději, že se jejich komentáře dříve či později sepíší. Jak již bylo uvedené, komentáře směrnic jsou vzácné dokonce ve zmíněném Německu a v Česku chybějí zcela. Po komentářích těchto zprostředkovaných předpisů EU je totiž (koupěschopná) poptávka mizivá.

<sup>754</sup> TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. a kol. Smlouva o fungování EU: Smlouva o EU; Listina základních práv EU: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-508-5.

<sup>755</sup> URČIČAŘ, M. Obecné nařízení o ochraně osobních údajů: komentář. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-815-3, PATYNOVÁ, J. *Obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR): Zákon o zpracování osobních údajů: komentář*. 2. aktualizované a doplněné vyd. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-396-4, NULÍČEK, M. a kol. *GDPR – obecné nařízení o ochraně osobních údajů*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-068-7.

<sup>756</sup> ROZEHNALOVÁ, N. a kol. *Nařízení Řím I, Nařízení Řím II: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7598-971-0.

<sup>757</sup> V češtině komentář chybí, ve slovenštině je monografie PROSMAN, M., VYSOCKÝ, R. *Colné právo: nový Colný kódex Únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-8168-814-0.

<sup>758</sup> JANDA, C., FUCHS, M. *Europäisches Sozialrecht*. Nomos Verlag, 2022.

<sup>759</sup> V Česku VOTAVA, P. a kol. *Nařízení EU 2017/745 o zdravotnických prostředcích: komentář*. Praha: Česká agentura pro standardizaci, 2022. ISBN 978-80-907243-7-2. Odborná kapacita bezpochyby navazující na komentáře věnované dosavadnímu zákonu prováděcímu směrnici. KRÁL, J. *Zákon o zdravotnických prostředcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-415-7.

## 9.25 Způsoby výkladu práva EU a výklady nařízení

Zmiňovaný důraz na ústavnost doprovází svěbytné způsoby výkladu práva EU. Příznačným pro právo EU se stal důraz na teleologický neboli účelový či lépe smyslový výklad.<sup>760</sup> Dokonce lze tvrdit, že se stal jeho „značkou“.<sup>761</sup>

Klíčovou hodnotou přitom zůstává integrace. Výklad zřizovacích smluv, jak jej Soudní dvůr upřednostňuje, se dá označit jako prointegrační. Svobody a práva se pojmají široce, výjimky se uchopují úzce.<sup>762</sup> Dalšími hodnotami pak dosud byla liberalizace, ochrana základních práv a „vláda práva“.

Přitom se zdůrazňuje skutečné uplatnění práva EU členskými státy. Činí se tak rovněž obtížně přeložitelným obratem *effet utile*.<sup>763</sup> Evropská unie jako nadstát-nesát totiž závisí na součinnosti členských států.

<sup>760</sup> Ze zaostřených rozvah ALBORS LLORENS, A. The European Court of Justice, More than a Teleological Court. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 1999, č. 2, s. 357, ITCOVICH, G. The Interpretation of Community Law by the European Court of Justice. *German Law Journal*. 2009, roč. 10, č. 5, s. 537–560, či CLARK, T. The teleological turn in the law of international organisations. *International & Comparative Law Quarterly*. 2021, roč. 70, č. 3, s. 533–567. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020589321000178>. Z domácí literatury pak pozornost zasluhuje SEHNÁLEK, D. *Specifika výkladu práva Evropské unie a jeho vnitrostátní důsledky*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019.

<sup>761</sup> SHAW, J. European Union Legal Studies in Crisis? Towards a New Dynamic. *Oxford Journal of Legal Studies*. 1996, sv. 16, č. 2, s. 231–253, s. 235: „There is an irony in the fact that the early missionaries unwittingly created a monster which now dominates its own environment. By stressing the dynamic, difficult and unusual nature of EC law, the pioneers effectively warned off most of the academic community from confronting or addressing the new entrant. EC law was the province, almost exclusively, of the ‚specialist‘ EC lawyer, untouchable by outsiders not initiated into its special techniques. This created a mystique about the nature of EC law, as well as generating a certain hostility amongst those who did not acknowledge the reasons for ascribing a special status to this new field of study. One example of boundary marking by EC lawyers is their strong insistence on the sui generis teleological approach of the Court of Justice to the interpretation of the Treaties and the secondary law.“

<sup>762</sup> CORDONIER SEGGER, M.-C. Integration as a Principle of European Law, and its Relevance to the Negotiation of Trade and Investment Agreements. In: *Crafting Trade and Investment Accords for Sustainable Development: Athena's Treaties*. Oxford, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198831341.003.0008> [cit. 25. 4. 2023].

<sup>763</sup> Existují podrobná česká zpracování problematiky, na něž zde lze odkázat: SEHNÁLEK, D. *Effet utile a jeho projevy při interpretaci komunitárního práva. Právník: Teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2009, roč. 2009, č. 8, s. 785–808. ISSN 0231-6625, DUMBROVSKÝ, T. *Effet Utile as a Unifying Doctrine in a Constitutionally Pluralist Europe* (June 1, 2014). In: TICHÝ, L., POTACS, M., DUMBROVSKÝ, T. (eds.). *Effet Utile*. Praha: Univerzita Karlova, 2014, s. 93–113. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=2557759> či TICHÝ, L., KOCÍ, M. *Effet utile v právu EU (kritická skica)*. *Právník*. 2015, č. 2, s. 164–181.



Naznačené přístupy dosahují takového stupně,<sup>764</sup> že se až vytratila pozornost znění. Právě anglicky psané texty prestižních časopisů vyvolávají dojem, jako by právo EU postrádalo jazykové vyjádření. Ustanovení se vlastně necitují. Vytratilo se dříve běžné citování znění jiných velkých jazyků, alespoň francouzštiny a němčiny. Patrně se již nepředpokládá jejich znalost.

Je otázkou, jak se výklady prosadivší se v případech zřizovacích smluv přenáší na sekundární právo. Jen omezeně se totiž promýšlí jejich odlišnosti.<sup>765</sup> V případě nařízení se pozornost zaostřuje hlavně na ta kolizní. Navazuje se přitom na výklady jimi nahrazených mezinárodních smluv.

Výklady během posledních desetiletí vytvořených nařízení zařaditelných do široce uchopitelného správního práva provádějí hlavně podnikoví právníci a právníci-úředníci, jakož také odborníci bez právnického vzdělání. Činí tak však pro vlastní potřebu. Pro odbornou veřejnost se toho moc nepíše. Co se již napíše, se pak nezpřístupňuje mezinárodně.

Chce se přitom věřit, že do popředí se dostává jazykový výklad. Respektive měl by se na každý pád dostávat. Unijní tvůrce práva mezi jednotlivými osobními a obecnými zájmy a postoji totiž usiluje vytvářet rovnováhu podrobnými ustanoveními určitého *znění*.

Na místě je tedy pochopitelně uvědomění si obtíží a úskalí výkladu mnohojazyčně vyjádřeného nadnárodního práva, ale též jazykového výkladu obecně. Též ve vnitrostátním právu, alespoň tom českém, jsme vyzdvihli ten smyslový až na úkor toho jazykového, který je východiskem.<sup>766</sup>

<sup>764</sup> Americkou optikou doktrín textualismu například SOLAN, L. M. *Statutory Interpretation in the EU: The Augustinian Approach. Brooklyn Law School Legal Studies Research Paper Series*. 2007, č. 78. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.998167>

<sup>765</sup> Během posledních let se výkladu sekundárního práva dotkli LENAERTS, K., GUTIÉRREZ-FONS, J. A. *To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice. EUI Working Papers* [online]. European University Institute, Academy of European Law, 9/2013. Dostupné z: [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/28339/AEL\\_2013\\_09\\_DL.pdf](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/28339/AEL_2013_09_DL.pdf), dále SYRPIS, P. *The relationship between primary and secondary law in the EU. Common Market Law Review*. 2015, roč. 52, č. 2, s. 461–487 či SZUDOCZKY, R. *The relationship between primary, secondary and national law*. In: PANAYI, Ch., HASLEHNER, W., TRAVERSA, E. (eds.). *Research Handbook on European Union Taxation Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, s. 93.

<sup>766</sup> Z tuzemské literatury KOTLÁN, P. *Jazyková metoda jako východisko při interpretaci norem trestního práva. Právník*. 2023, č. 7, s. 628–643, resp. ŠKOP, M. *Některé techniky jazykové metody interpretace práva. Právník*. 2017, roč. 156, č. 9, s. 770–782.

Není přitom pochyb, že takové výklady jsou v mnohojazyčném prostředí Evropské unie a jejího práva náročné. Snad by takové debaty a z nich vyrůstající závěry jako živná půda pro často chybějící komentáře svedly podpořit internetové aplikace.

## 9.26 Styl soudobé unijní legislativy

V případě směrnic bylo možné upřesnit jejich nezřetelná či zavádějící ustanovení vnitrostátním právem. To se mohlo blížit opravě, byť se řešení směrnice jako vadné pochopitelně neoznačí. Dalo by se předpokládat, že v takových případech byla Komise uznala a zdržela se vyšetřování a žalob.

V případě nařízení to kvůli jejich přímému uplatnění je obtížnější. Leckterá nyní přijímaná a navrhovaná nařízení přitom představují důraznou úpravu, která přehlíží stávající úpravy členských států. Hert a Papakostantinou ve svém tvořivém textu uvedli, že je to nová *regulační brutalita*.<sup>767</sup>

Právě jimi zvažované digitální „akty“ přitom vyvolávají mezi odborníky pochyby. Jiné národy moderní informační technologie využívají. Evropská unie je hodlá intenzivně regulovat, zaznívá povzdech.<sup>768</sup>

Na každý pád je žádoucí, aby se právě taková „brutální“ regulace vytvářela promyšleně. Myšleno do všech myslitelných souvislostí. Členské státy jsou natolik rozdílné, že jsou myslitelné nejrůznější reakce a situace.

Součástí přípravy a projednávání návrhů Komise by mělo být ve větší míře též *připomínkování* znění nejen právníky orgánů EU a členských států, ale též právnícké veřejnosti, mimo jiné akademiků. Též by je bylo vhodné podpořit vhodnými internetovými aplikacemi.

Když před sedmi lety Markéta Whelanová až naléhavě varovala před rozvlácností a nepřehledností práva EU,<sup>769</sup> tak pro nařízení to kvůli přímému uplatnění jejich podrobně vyjádřených a už proto náročných pravidel na jednotlivce stejně jako na členské státy platí dvojnásob.

<sup>767</sup> PAPA KOSTANTINOU, HERT, 2022, op. cit.

<sup>768</sup> Např. PORTUESE, A. The Digital Markets Act: A Triumph of Regulation Over Innovation. *Information Technology & Innovation Foundation* [online]. 24. 8. 2022. Dostupné z: <https://www2.itif.org/2022-digital-markets-act.pdf>

<sup>769</sup> WHELANOVÁ M. (2016), s. 207–208 (Conclusions).



---

## DOSLOV

Lze jistě debatovat, zda jsou přeměny směrnic na nařízení vhodné. Vlastně je taková debata navýsost žádoucí, dosud se totiž nevedla. Hodnotit lze jak jednotlivé případy, jichž je několik desítek, tak celkové směřování.

Přeměny směrnic na nařízení jsou však již skutečností. Evropská unie během posledního desetiletí tento nástroj začala upřednostňovat, jakkoli to nezdůrazňuje. Poslední roky pak toto upřednostňování posiluje. Též pro nové úpravy se nyní zhusta používají nařízení.

Důvodem upřednostnění nařízení před směrnicemi je přímota úpravy a s ní spojená jednotnota. Směrnice postupně ztratily své výhody. Stalo se to jak jejich rostoucí podrobností omezující legislativní manévrovací prostor členských států, tak jejich dílčím přímým účinkem při neprovedení. Přesto si směrnice jako nástroj smysl zachovávají. Odrážejí vůli Evropské unie a jejich členských států upravovat určitou záležitost prostřednictvím vnitrostátních práv členských států.

Ohledně normativních a hybridních rozhodnutí je tomu jinak. Jejich případné určení obyvatelstvu, případně úkol upravit vnitrostátní právo, by se daly vnímat jako ošidné. Popřel by se totiž smysl nařízení a směrnic. Je tak správné, že taková rozhodnutí se určují jen členským státům. Rozhodnutí určená členským státům jsou přitom nadbytečná. Nepřekvapí, že též je Evropská unie nyní nahrazuje nařízeními. Není totiž důvod být omezen nástrojem. Omezit se na ukládání povinností, omezení a úkolů členským státům mohou též nařízení.

Z nařízení se tak rok od roku jak nahrazováním směrnic a normativních rozhodnutí, tak přijímáním dalších postupně stává převládající nástroj sekundárního práva. Zvažujeme, zda takto vzniká *standardní legislativa* EU.

Též nařízením lze ponechat prostor pro upřesnění úpravy. Lze předpokládat, že při nahrazování a směrnic je tomu tak rostoucí měrou. Jestli některý aspekt tématu této knihy zasluhuje dále zkoumat, tak jsou to takováto ustanovení, které se zde označují zjednodušeně jako směrnice.

Amerikanismus *akt* láká, když se objevuje ve zkrácených názvech nařízení zakládajících zejména úpravu digitálních technologií. Neměl by nám zastínit

ojediněle uvedený *zákon* (zatím nikoli v češtině). Ten je ono klíčové slovo. Po čtvrtstoletí od neúspěchu Smlouvy o ústavě pro Evropu je na čase znovu zvažovat etastickou terminologii. Nařízení, které společně přijímá Evropský parlament a Rada, zaslouží být zvána evropskými zákony a nadále takto přijímané směrnice pak evropskými rámcovými zákony.

Nařízení se odůvodňují větší účinností. Působí totiž přímo a tedy jednotně. Směrnice je přes všechny dozor a všechno vyhodnocování náročné přenášet do vnitrostátního práva. Rámcové směrnice sice ponechávají prostor pro národní upřesnění, vzniklé rozdíly se však hodnotí jako nežádoucí. Směrnice neponechávající členským státům prostor vůbec však smysl ztrácejí. Přes posílení role přímo voleného Evropského parlamentu při zachování požadavku značné podpory členských států v Radě Evropskou unii tíží omezená legitimita. Žadoucí je tak moudrost unijního tvůrce práva. Subsidiarita nemusí být zaklínadlem, má však být skutečností.

Již tak limitovaná legitimita nadnárodního celku se hrozí ještě zmenšit, když Evropská unie během následujících let zavede nyní navrhovaná opatření na ochranu klimatu. Tato si totiž začínají žádat značné investice do šetrných technologií. Na ně však nebudou mít všichni. Hrozí tak propad životní úrovni. Nečekejme širokou ochotu se zásadně uskrovnit. Lidstvo jako celek patrně vyvine jen omezené úsilí pro dekarbonizaci. Měli bychom očekávat, že emise skleníkových plynů se rychle zásadně sníží. Prosazení omezení však bude obtížné. Nikoho by neměl překvapovat odpor. Členské státy jako demokracie jej nebudou moci přehlížet.

Pak lze očekávat, že některé členské státy budou spíše usilovat obyvatelstvo uplatnění některých nároků takového práva EU naopak ušetřit než vůči nim toto právo prosazovat. Což je vážné, jestliže Evropská unie na členských státech při výkonu většiny svého práva závisí.

Za těchto poměrů by se mohla nyní převládnuvší optika převrátit. Nařízení se mohou začít považovat za nevhodná právě kvůli předpokládané účinnosti. Naopak směrnice se mohou znovu vnímat jako nástroj, jejíž náročnost se ještě dá zmírnit či požadavky odložit díky jejich zprostředkujícímu rázu a výslednému rozrůznění. Takto může směrnice nakonec vnímat sama Evropská unie. Nejdříve mohou představovat žadoucí rozostření její role,

když se požadavky a omezení ukáží nepopulární. Později může umožnit ústup od nastolených očekáváníí.

Toto by však znamenalo prohru. Samozřejmě hlavně pro úsilí samotné, aniž bychom zde přeháněli dopad selhání Evropanů pro lidstvo jako celek. Pro nás je důležité, že by to byla prohra pro nadnárodní Evropskou unii. Právo je vymezení toho, jak se mají lidé chovat. To neznamená, že se občas neporušuje. Pak však má přicházet postih. Jinak začíná být právem na papíře a pro smích.

Nadnárodní právo sice od vzniku Evropských společenství postupně podpořily nástroje vymáhání a prosazování, které mezinárodní právo nezná. Přesto se nestalo vnitrostátním právem. Evropská unie závisí na členských státech při vymáhání svého práva. Má být proto při stanovování svého práva včetně jeho upřesňování Soudním dvorem a Komisi uměřená.

Tato očekáváníí platí dvojnásob právě pro rozmáhající se nařízení. Jako přímo účinný nástroj jsou totiž ostrým nožem. Směrnice se zpětně ukazují být tupým nožem. Úpornou snahu sjednat jejich pravidlům uplatnění složitými doktrínami se dá označit za tlačení na takový nůž při krájení.

Mnohojazyčné vyjádření práva EU se překonává důrazem na smysl úpravy. Nicméně nyní přijímaná nařízení jsou podrobná, dokonce když přeskočíme recitály, důvodové zprávy a přehršel všemožných studií a dokumentů. Eurounijní tvůrce práva totiž vytváří úpravu hlavně příslušným zněním.

Při výkladu těchto nařízení je tedy odpovídající posun ke způsobům výkladů obvyklých pro výklad vnitrostátního práva, jakkoli v tomto ohledu připouštíme rozdíly mezi jednotlivými státy světa a odvětvími jejich práva.

Při přípravě a přijímání těchto nařízení je pak tedy žádoucí, aby se sepisovala co nejpečlivěji. To si žádá debaty již ohledně návrhů včetně jejich znění. Mnohojazyčné vyjádření práva a jeho složité potýkání se s právem vnitrostátním sedmadvaceti členských států je bohužel činí náročnější než v prostorech jednoho státu a jazyka. Bylo by tedy užitečné, kdyby se pro takové debaty prostor rozšířil.



---

## SUMMARY “EUROPEAN UNION LAWS BEYOND THE HORIZON”

The monograph addresses recent transformations of directives and decisions into regulations. Its title is enigmatic intentionally, but nine chapters will explain it step by step. The development escapes attention. One may excuse it with attention to the multiple crises the European Union faces and reactions to it, but there is a permanent inattention to secondary law. The law-making in this supranational polity has gained the attention of political science. One should resort to its abundant findings, but this monograph aims to address the legal aspects. Legal science is primarily the interpretation (Rechtsdogmatik) and formulation of laws and other written sources of law and the resort to them (Rechtspolitik), so the monograph will focus on the latter with necessary consideration of the former. This text in Czech expands on the findings exposed in various ways in several articles in English written for international readership.

The first chapter explains the overshadowing of secondary law despite its importance for the routine integration of the European Union. Focus on founding treaties and their frequent consideration as an undeclared constitution of this supranational polity is typical for European legal scholarship. Adjudication by the Court of Justice explaining founding treaties enjoys systematic attention. Economic freedoms have become fundamental rights. This monograph addresses the European Union and European Communities as its predecessors. Still, we do not ignore that the Council of Europe plays an auxiliary role with its catalogue of fundamental rights and the European Court of Human Rights. The constitutionalisation of both structures has become a fashionable topic. Moreover, it is impossible to master the immense amount of secondary law. Paradoxically, there is a tendency to consider some regulations and directives as establishing a quasi-constitutional framework.

The second chapter provides an unusual overview of secondary law instruments. The generally known five-item catalogue may trigger confusion. Recommendations are soft law at best, but opinions play a role in adjudication and law-making. Unsurprisingly, three binding instruments deserve attention at most. One may distinguish individual (single-case) and normative



(norm-setting) acts. Decisions are acts of administration, but politically significant decisions also exist. Directives are the favourite theme. Complex doctrines developed for addressing absent or perfunctory implementation. Students learn about direct and indirect effects. From this point of view, regulations gain limited attention, as their rules enjoy direct effect. Standards for translation and publications also help distinguish normative (standardising), individual and hybrid acts. This monograph is sceptical towards quantitative methods as acts establishing unique standards. Still, it delivers basic figures indicating the retreat of directives and multiplication of regulations during the last decades, while the trend has intensified in previous years.

The third chapter exposes various transformations of directives in regulations, starting with the General Data Protection Regulation as its best-known example. The European Union has replaced several dozens of directives with regulations. The monograph further summarises the substance of the following nine significant regulations replacing directives. It provides lists of other cases in various fields of EU law, identifying several dozen cases. The phenomenon is broader. We can trace it to previous decades. It overlaps with codification. The repeatedly recast customs code for imposing customs duties on importation emerged from dozens of regulations, directives and decisions. The tendency to recodify directives and regulations provides an opportunity for transformation. The research also identified the transformation of several decisions in regulations. The chapter exemplifies it with standard replacing the decision on serious cross-border threats to health as triggered by the COVID-19 pandemic.

The fourth chapter starts by stressing the competence provisions in founding treaties. Recently, many of these provisions have enabled all three binding instruments. However, the competence provisions looked differently in the past. The choice has become an issue of subsidiarity and proportionality. The Lisbon Treaty removed the preference for directives. Several regulations only contain recitals explaining the change. Explanatory memoranda contain the paragraph “choice of the instrument”. Argumentation is often repetitive and sometimes misleading. Unsurprisingly, one usually stresses direct application and uniformity as advantages of this instrument, while directives result in divergent transposition and perfunctory implementation. There is no scrutiny of standardising decisions.

The fifth chapter reiterates the features of directives. The transposition of increasingly detailed directives by national laws has become an unnecessary burden for the Member States. Its advantage in conciliating its standards with national traditions disappeared. It has become a frustrating effort for their lawmakers. The Commission systematically controls implementation. Estimating expenditures for this task is difficult, but it is not negligible. Standards delivered by directives are not transparent. The chapter outlines the doctrine of standardising (normative, norm-setting) decisions. These decisions have developed into the third binding instrument, establishing tasks exclusively for the Member States and indicating that no duties and restrictions affect individuals under their jurisdiction. It seems that the European Union resorted to this instrument when balancing at the edge of competence and wanted to underline the sparing of individuals.

The sixth chapter addresses regulations as an increasingly preferred instrument. Clinical Trial Regulation replacing the Good Clinical Practice Directive in unifying the standard for developing new pharmaceuticals is an example of one new uniform framework and its limits. Contrary to directives, regulations provide rules with a direct effect. Nonetheless, decentralised enforcement of most regulations results in incompleteness. The member States shall accompany these regulations with national laws specifying institutions, procedures, and sanctions. One may debate the consequences. Foremost, we shall discuss compensation for damages, as tort law remains the national competence. Another question is whether contracts become void. One should discuss whether regulations preempt the Member States in addressing the issue. It is necessary to distinguish these rules from other rules addressing the activity. Despite this incompleteness, regulations have gradually become attractive, as their enforcement is simpler than transformation. The European Communities and the European Union used all three binding instruments also for specifying the rights and duties of the Member States with quotas or identifying individuals subject to specific rules. Still, regulations are increasingly popular also for this purpose.

The seventh chapter questions the effects of "euro-crises" on law-making. The European Union suffers from multiple crises: debt and monetary crisis, migration and asylum crisis, absence of effective foreign and security policy, rule of law crisis, COVID-19 pandemic, climate crisis and energy

crisis. These crises differ concerning their origins, effects, and efforts at their mitigation. One common denominator is the heterogeneity of interests and positions of European nations and elites leading the European Union, while the supranational polity cannot develop acceptable solutions. Still, there are many acts one may describe as EU crisis laws aimed at their mitigating. When adopting these measures, the European Union increasingly resorts to regulations as they apply directly, while their transposition is unnecessary. Namely, rapidly evolving climate policy relies on this instrument.

The eighth chapter discusses the terminology. Codes, acts and laws denote selected regulations in their short or full titles. Regarding it, we remember that the Treaty establishing a Constitution for Europe envisaged European laws for regulations and European framework laws for directives if enacted by European Parliament and the Council as in ordinary legislative procedure. This unsuccessful terminological reform is the simplest explanation. Therefore, reviving this étatist terminology would be helpful. Unfortunately, it seems to be a hostage of the constitution, which is sensitive.

The ninth chapter starts with decoding the title. Indeed, the recent tendency to replace directives and standardising decisions with regulations and enactment concerning previously unaddressed issues renders them standard legislation that deserves mentioned rebranding. These tendencies are invisible. Several warnings are desirable in this regard. Subsidiarity shall not be a mantra but an approach. Indeed, there is competence creep in the European Union. The recently adopted and proposed regulations are detailed. Some would perceive them as verbose. The Commission has launched several initiatives to improve the quality of legislation, but one may question their efficiency. Discussing more accompanying national laws will be helpful, as many provisions are directive-like or programmatic. One hopes the preference for regulations will encourage and intensify discussion about their particular provisions. Scholarly literature is desirable, namely, commentaries as their systematic doctrinal analysis. It is also time to scrutinise interpretation. Textual interpretation fits better to detailed provisions than teleological ones with activist undertones. Undoubtedly, improving the legislative quality is challenging in multilingual settings. Recent information technologies may ease it, so the willingness to discuss formulations is crucial.

---

## LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE

- ABEELE, E. 'One in, one out', an incongruous approach to the major European challenges. *ETUI Research Paper*. Policy brief 2021.13, 27. 9. 2021. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3931227>
- ADAMS, M., FABBRINI, F., LAROUCHE, P. (eds.). *The constitutionalization of European budgetary constraints*. Oxford: Hart Publishing, 2014. Dostupné z: <https://hdl.handle.net/1814/46987>
- ALBORS LLORENS, A. The European Court of Justice, More than a Teleological Court. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 1999, č. 2.
- ANGELIS, G. de. Political legitimacy and the European crisis: analysis of a faltering project. *European Politics and Society*. 2017, roč. 18, č. 3, s. 291–300. DOI: <https://doi.org/10.1080/23745118.2016.1229383>
- APPLETON, J. M. The indirect-direct effect of European Community directives. *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*. 2000, sv. 5, č. 1, s. 59–100. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/45302136>
- ARENA, A. *Il Principio Della Preemption In Diritto Dell'unione Europea: Esercizio Delle Competenze e Ricognizione Delle Antinomie Tra Diritto Derivato e Diritto Nazionale*. Napoli: Editoriale scientifica, 2013.
- ARNULL, A. The Americanization of EU law scholarship. In: ARNULL, A., EECKHOUT, P., TRIDIMAS, T. (eds.). *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*. Oxford University Press, 2008, s. 415–431.
- ATIKCAN, E., CHALMERS, A. Choosing lobbying sides: The General Data Protection Regulation of the European Union. *Journal of Public Policy*. 2019, roč. 39, č. 4, s. 543–564. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X18000223>
- AVILDS, M. R. Compensation of research-related injuries in the European Union. *European Journal of Health Law*. 2014, sv. 21, č. 5, s. 473–487.

- AZOULAI, L. (ed.). *The Question of Competence in the European Union*. Oxford, 16. 4. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198705222.001.0001> [cit. 26. 4. 2023].
- AZZI, G. C. The Slow March of European Legislation: The Implementation of Directives. In: NEUNREITHER, K., WIENER, A. (eds.). *European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*. Oxford, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1093/0198296401.003.0004> [cit. 29. 4. 2023].
- BAAIJ, J. *Legal Integration and Language Diversity. Rethinking Translation in EU Lawmaking*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- BAILEY, D. Misperceiving Matters: Elite Ideas and the Failure of the European Constitution. *Comp Eur Polit.* 2008, č. 6, s. 33–60. Dostupné z: <https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110121>
- BARBER, N. W., CAHILL, M., EKINS, R. *The rise and fall of the European constitution*. Oxford: Hart, 2008.
- BÁRD, P. In courts we trust, or should we? Judicial independence as the precondition for the effectiveness of EU law. *European Law Journal.* 2021, roč. 27, č. 1–3, s. 185–210. DOI: <https://doi.org/10.1111/eulj.12425>
- BAST, J. *Grundbegriffe der Handlungsformen der EU: entwickelt am Beschluss als praxisgenerierter Handlungsform des Unions- und Gemeinschaftsrechts*. Springer-Verlag, 2006.
- BAST, J. New Categories of Acts After the Lisbon Reform: Dynamics of Parliamentarization in the EU. *Common Market Law Review.* 2012, č. 49, s. 885–927.
- BAST, J., HARBOU, F. von, WESSELS, J. *Human Rights Challenges for European Migration Policy. The REMAP Study*. Nomos, 2022.
- BEAUD, O. The Allocation of Competences in a Federation – A General Introduction. In: AZOULAI, L. (ed.). *The Question of Competence in the European Union*. Oxford, 16. 4. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198705222.001.0001> [cit. 26. 4. 2023]
- BERGER, W., TOIFL, C., WAKOUNIG, M. (eds.). *Mehrwertsteuersystemrichtlinie*. 2. vyd. LexisNexis Österreich, 2018.

- BEST, E. *EU Law-Making in Principle and Practice*. Routledge, 2014.
- BLOKKER, P. Experimenting with European Democracy: Citizen-driven Treaty change and the Conference on the Future of Europe. *VerfBlog* [online]. 21. 6. 2022. DOI: <https://doi.org/10.17176/20220621-153256-0>. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/experimenting-with-european-democracy/>
- BOCKEY, A. *Die Entscheidung der Europäischen Gemeinschaft*. Peter Lang, 1998.
- BONVICINI, G., REGELSBERGER, E. Growing without a Strategy? The Case of European Security and Defence Policy. *The International Spectator*. 2007, sv. 42, č. 2, s. 261–275. DOI: <https://doi.org/10.1080/0393272070140654>
- BORGHETTO, E. a kol. *Complying with the Transposition Deadlines of EU Directives: Evidence from Italy*. 2006.
- BORGHETTO, E., FRANCHINO, F. The role of subnational authorities in the implementation of EU directives. *Journal of European Public Policy*. 2010, roč. 17, č. 6, s. 759–780. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2010.486972>
- BRADFORD, A. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. New York, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190088583.001.0001> [cit. 25. 5. 2023].
- BRANDEJS, T., DRÁBOVÁ, M., DUŠEK, M., HOLUBOVÁ, O., TOMÍČEK, M. *Zákon o dani z přidané hodnoty: komentář*. 8. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, Komentáře. ISBN 978-80-7598-436-4.
- BROBERG, M., FENGER, N. *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*. 3. vyd. Oxford, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198843580.001.0001> [cit. 10. 5. 2023].
- BROSIG, M. Governance between international institutions: Analysing interaction modes between the EU, the Council of Europe and the OSCE. In: GALBREATH, D., GEBHHARD, C. (eds.). *Cooperation or conflict? Problematising organizational overlap in Europe*. Aldershot: Ashgate, s. 29–58.
- BYRNE, R, NOLL, G., VEDSTED-HANSEN, J. Understanding the crisis of refugee law: Legal scholarship and the EU asylum system. *Leiden Journal of International Law*. 2020, roč. 33, č. 4, s. 871–892. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0922156520000382>

- CALI, B., DEMIR-GURSEL, E. The Council of Europe's Responses to the Decay of the Rule of Law and Human Rights Protections: A Comparative Appraisal, *European Convention on Human Rights Law Review*. 2021, roč. 2, č. 2, s. 165–179. DOI: <https://doi.org/10.1163/26663236-bja10027>
- CALLIES, C. Kompetenzen der Europäischen Union und ihre Ausübung im Lichte des Subsidiaritätsprinzips. In: BECKER, P., LIPPERT, B. (eds.). *Handbuch Europäische Union*. Wiesbaden: Springer VS, 2020. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-658-17409-5\\_21](https://doi.org/10.1007/978-3-658-17409-5_21)
- CALLIES, C., RUFFERT, M. (eds.). *EUV AEUV mit Europäischer Grundrechtscharta. Kommentar*. 5. vyd. München: C.H.Beck, 2016, s. 2437–2438.
- CANANEA, G., FERRARI ZUMBINI, A., PFERSMANN, O. *The Austrian Codification of Administrative Procedure. Diffusion and Oblivion (1920–1970)*. Oxford University Press, 2023.
- CABRILLAC, R. Les enjeux de la codification en France. *Les Cahiers de droit*. 2005, roč. 46, č. 1–2, s. 533–545. DOI: <https://doi.org/10.7202/043852ar>
- CARRUBBA, C. J., MURRAH, L. Legal Integration and Use of the Preliminary Ruling Process in the European Union. *International Organization*. 2005, roč. 59, č. 2, s. 399–418. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/3877909> [cit. 4. 5. 2023].
- CASS, D.Z. The 'constitutionalization' of international trade law: judicial norm-generation as the engine of constitutional development in international trade. *European Journal of International Law*. 2001, sv. 12, č. 1, February, s. 39–75. DOI: <https://doi.org/10.1093/ejil/12.1.39>
- CLARK, T. The teleological turn in the law of international organisations. *International & Comparative Law Quarterly*. 2021, roč. 70, č. 3, s. 533–567. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020589321000178>
- CORDONIER SEGGER, M.-C. Integration as a Principle of European Law, and its Relevance to the Negotiation of Trade and Investment Agreements. In: *Crafting Trade and Investment Accords for Sustainable Development: Athena's Treaties*. Oxford, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198831341.003.0008> [cit. 25. 4. 2023].

- CRAIG, P. Constitutions, Constitutionalism, and the European Union. *European Law Journal*. 2001, č. 7, s. 125–150. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-0386.00124>
- CRAIG, P. *The Lisbon Treaty*. Oxford University Press, 2011.
- CRAIG, P. P. *EU administrative law*. 3. vyd. Oxford University Press, 2018. ISBN 978-0-19-883164-8.
- CRAIG, P., HOFMANN, H., SCHNEIDER, P., ZILLER, J. *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*. Oxford University Press, 2017.
- CUSACK, T. A tale of two treaties: an assessment of the Euratom Treaty in relation with the EC Treaty. *Common Market Law Review*. 2003, roč. 40, s. 117–141.
- DECLER, K., CORTINA-SEGARRA, J., HELM, A. EU Nature Restoration Law needs ambitious and binding targets. *Nature*. 2022, sv. 601, s. 191.
- DENZA, E. The Residual Third Pillar under the Treaty of Amsterdam. *The Intergovernmental Pillars of the European Union*. Oxford, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198299356.003.0008> [cit. 25. 4. 2023].
- DOOVEN, W. *Conference on the Future of Europe: A Glimpse into the Future of Participatory Democracy?* Egmont Institute, 2022. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/resrep40095> [cit. 26. 4. 2023].
- DUMBROVSKÝ, T. Effet Utile as a Unifying Doctrine in a Constitutionally Pluralist Europe (June 1, 2014). In: TICHY, L., POTACS, M., DUMBROVSKY, T. (eds.). *Effet Utile*. Praha: Univerzita Karlova, 2014, s. 93–113.
- DUXBURY, N. A Century of Legal Studies. In: TUSHNET, M., CANE, P. (eds.). *The Oxford Handbook of Legal Studies*. 2005, s. 950–974.
- DROHMANN, D., TOWNSEND, M. *REACH: best practice guide to regulation (EC): No 1907/2006*. München: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-3-406-60320-4.
- DUNLEAVY, P., KIRCHGÄSSNER, G. *Explaining the Centralization of the European Union: A Public Choice Analysis*. 2000. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-1-349-62792-9\\_7](https://doi.org/10.1007/978-1-349-62792-9_7)



- DYEVRE, A., GLAVINA, M., OVÁDEK, M. The Voices of European Law: Legislator, Judges and Law Professors. *German Law Journal*. 2021, roč. 22, č. 6, s. 956–982. DOI: <https://doi.org/10.1017/glj.2021.47>
- ECKES, Ch. Judicial Review of European Sanctions Giving Effect to UN Lists of Terrorist Suspects. In: *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions*. Oxford, 2009, Oxford Studies in European Law. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199573769.003.0005> [cit. 10. 5. 2023].
- ECKES, C. Tackling the Climate Crisis with Counter-majoritarian Instruments: Judges Between Political Paralysis, Science, and International Law. *European Papers* [online]. European Forum, 2021, roč. 6, č. 3, s. 1307–1324. DOI: <https://search.datacite.org/works/10.15166/2499-8249/525>
- EDWARDS, H. T. The Growing Disjunction Between Legal Education and the Legal Profession: A Postscript. *Michigan Law Review*. 1992, roč. 91, s. 34–78.
- ENGEL, A. *The Choice of Legal Basis for Acts of the European Union*. Cham: Springer, 2018.
- ETTELDORF, Ch. Why the Words “But” and “However” Determine the EMFA’s Legal Basis. *Verfassungsblog*. [online]. 13. 6. 2023. DOI: <https://doi.org/10.17176/20230613-111130-0>. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/why-the-words-but-and-however-determine-the-emfas-legal-basis/>
- EUROPEAN COMMISSION. *Translation in figures*. 2022, Dostupné z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f857c858-a021-11ec-83e1-01aa75ed71a1>
- FASSBENDER, B. *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community*. Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff, 7. 4. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1163/ej.9789004175105.i-216>
- FLETCHER, G. P. In Honour of “Ius” et “Lex”. Some Thoughts on Speaking about Law. Lecture in honour of Leon Petrażycki Inauguration of “Ius et Lex”. *Legal Magazine*. 2001. Dostupné z: <https://iusetlex.pl/pdf/fletcher.pdf>
- FOREJTOVÁ, M. Čl. 300–307. In: TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. *Smlouva o fungování EU, Smlouva o EU, Listina základních práv EU*. 2021, s. 1036–1059.

- FRANZKI, D. *Der Behandlungsvertrag: Ein neuer Vertragstypus im Bürgerlichen Gesetzbuch*. Universitätsverlag Göttingen, 2014.
- GALETTA, D. U. *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the “Functionalized Procedural Competence” of EU Member States*. Springer, 2010.
- GALLOP, P. Position paper for EU Member States on applying Council Regulation (EU) 2022/2577 to accelerate the deployment of renewable energy. *CEE Bankwatch network* [online]. 27. 2. 2023. Dostupné z: <https://euagenda.eu/upload/publications/2023-02-27-position-paper-for-eu-member-states-on-applying-council-regulation.pdf>
- GESTEL, R., MICKLITZ, H.-W. Why Methods Matter in European Legal Scholarship. *European Law Journal*. 2014, roč. 20, č. 3, s. 292–316.
- GINTER, C., SCHASMIN, P. Understanding and Effects of EU Directives. *Baltic Yearbook of International Law Online*. 2022, roč. 20 č. 1, s. 67–107. DOI: [https://doi.org/10.1163/22115897\\_02001\\_006](https://doi.org/10.1163/22115897_02001_006)
- GOLNDER LANG, I. “Laws of Fear” in the EU: The Precautionary Principle and Public Health Restrictions to Free Movement of Persons in the Time of COVID-19. *European Journal of Risk Regulation*. 2023, sv. 14, č. 1, s. 141–164. DOI: <http://doi.org/10.1017/err.2020.120>
- GORMLEY, L. W. Infringement Proceedings. In: JAKAB, A., KOCHENOV, D. (eds.). *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*. Oxford, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198746560.003.0005> [cit. 25. 4. 2023].
- GRANAT, K. *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order. The Role of national parliaments in the early warning system*. Hart, 2018.
- GRANMAR, C. G. Global applicability of the GDPR in context. *International Data Privacy Law*. 2021, sv. 11, č. 3, s. 225–244. DOI: <https://doi.org/10.1093/idpl/ipab012>
- GREER, S., WILDHABER, L. Revisiting the Debate about ‘constitutionalising’ the European Court of Human Rights. *Human Rights Law Review*. 2012, sv. 12, č. 4, s. 655–687. DOI: <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngs034>

- GREGORIO, G. de. Digital Constitutionalism, Privacy and Data Protection. In *Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society. Cambridge Studies in European Law and Policy*. Cambridge University Press, 2022, s. 216–272. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781009071215.007>
- GRIMM, D. Democratic Costs of Constitutionalisation. *European Law Journal*. 2015, sv. 21, s. 460–473. DOI: <https://doi.org/10.1111/eulj.12139>
- GRIMM, D. *Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*. 3. vyd. München. C. H. Beck, 2016.
- GROENENDIJK, N., HOSPERS, G. J. Notes and Communications, A Requiem for the European Coal and Steel Community (1952–2002). *De Economist*. 2002, č. 150, s. 601–612. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1021397320526>
- GUASTI, P., BUŠTÍKOVÁ, L. Varieties of Illiberal Backlash in Central Europe. *Problems of Post-Communism*. 2023, sv. 70, č. 2, s. 130–142. DOI: <https://doi.org/10.1080/10758216.2022.2156889>
- GUÉROT, U. *Co je to národ?: od Evropy národů k národu Evropanů*. Praha: Prostor, 2021. ISBN 978-80-7260-495-1.
- GUÉROT, U. *Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie*. J. H. W. Dietz Nachf., Bonn, 2016. ISBN 978-3-8012-0479-2.
- HABERMAS, J. *K ustavení Evropy*. Praha: Filosofia, 2013. ISBN 978-80-7007-391-9.
- HAFNER, G. Pros and Cons Ensuing from Fragmentation of International Law. *Michigan Journal of International Law*. 2004, roč. 25, č. 4, s. 849–863.
- HÄGE, F. M. *Bureaucrats as Law-makers. Committee decision-making in the Council of Ministers*. Routledge / UACES, 2014.
- HANDRLICA, J. *Evropské společenství pro atomovou energii (Euratom): právní řád pro jadernou Evropu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012. ISBN 978-80-87146-61-3.
- HANDRLICA, J. 55 let evropské integrace v oblasti mírového využívání jaderné energie: vývoj, současnost a perspektivy právního řádu Euratomu. *Právník*. 2013, č. 4, s. 895–913.

- HARTMAN, J. *European Climate Litigation: A Tale of Two Courts*. Global Network for Human Rights and the Environment, 2021. (2022, Apr 13). Blog post.
- HASLACH, Ch. *Umsetzung der EG-Richtlinien durch die Länder*. Peter Lang, 2001.
- HAVELKA, L. *Sankční zabezpečení evropského práva vnitrostátním právem*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, právnická fakulta, 2016. Dostupné z: <https://is.muni.cz/auth/th/pvnfe/>
- HERMAN, Ch. Neoliberalism in the European Union. *Studies in Political Economy*. 2007, roč. 79, č. 1, s. 61–90. DOI: <https://doi.org/10.1080/19187033.2007.11675092>
- HERZOG, R., GERKEN, L. Europa entmachtet uns und unsere Vertreter. *Die Welt* [online]. 17. 2. 2007. Dostupné z: <https://www.welt.de/dossiers/eu-macht/article720463/Europa-entmachtet-uns-und-unsere-Vertreter.html>
- HEYMANN, E. Climate neutrality. Are we ready for a honest discussion. In: *What we must to do rebuild?* Deutsche Bank Research, 2020. Dostupné z: [https://www.dbresearch.com/PROD/RPS\\_EN-PROD/PROD000000000513730/Konzept\\_%23\\_19%3A\\_What\\_we\\_must\\_do\\_to\\_rebuild.PDF](https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD000000000513730/Konzept_%23_19%3A_What_we_must_do_to_rebuild.PDF)
- HOEK, N. M. A critical analysis of the proposed EU regulation on nature restoration: have the problems been resolved? *European Energy and Environmental Law Review*. 2022, sv. 31, č. 5, s. 320–333. Dostupné z: <https://hdl.handle.net/1814/74863>
- HONSELL, H., MAYER-MALY, T. *Rechtswissenschaft Eine Einführung in das Recht und seine Grundlagen*. Springer-Lehrbücher. Springer, 2015.
- HÖNNIGE, Ch., PANKE, D. Is anybody listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and their quest for awareness. *Journal of European Public Policy*. 2016, roč. 23, č. 4, s. 624–642. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1066839>
- HÖPNER, M., SCHMIDT, S. Can We Make the European Fundamental Freedoms Less Constraining? A Literature Review. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2020, Sv. 22, s. 182–204. DOI: <https://doi.org/10.1017/cel.2020.11>

- HÜTHER, M., VOGEL, M. Souveränität und Verantwortung im Mehrebenensystem: Subsidiarität als Leitmotiv? *Wirtschaftsdienst*. 2021, č. 101, s. 439–445. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10273-021-2940-3>
- CHAMON, M. Introduction. *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*. Oxford, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198784487.003.0001> [cit. 25. 4. 2023].
- CHRISTOU, G., RASHID, I. Interest group lobbying in the European Union: privacy, data protection and the right to be forgotten. *Comparative European Politics*. 2021, č. 19, s. 380–400. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41295-021-00238-5>
- ISIKSEL, T. *Europe's Functional Constitution: A Theory of Constitutionalism Beyond the State*. Oxford University Press, 2016. ISBN 978-0-19-875907-2.
- ITZCOVICH, G. The Interpretation of Community Law by the European Court of Justice. *German Law Journal*. 2009, roč. 10, č. 5, s. 537–560.
- ITZCOVICH, G. The European Court of Justice as a Constitutional Court. Legal Reasoning in a Comparative Perspective. *STALS Research Paper*. 2014, č. 29. DOI: <https://doi.org/10.52292/j.dsc.2022.3635>
- JÄGER, T. *Introduction to European Union Law. Foundations, Institutions, Enforcement, Internal Market Rules*. Wien: Facultas, 2021,
- JANCIC, D. Better Regulation and Post-Legislative Scrutiny in the European Union. *European Journal of Law Reform*. 2019, sv. 21, č. 2, s. 137–153. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3391526>
- JANDA, C., FUCHS, M. *Europäisches Sozialrecht*. Nomos Verlag, 2022.
- JEUGHT, S. S. van der. Linguistic Autonomy of EU Institutions, Bodies and Agencies. *Zeitschrift für europäische Rechtslinguistik*. 2021, č. 1, s. 1–32.
- KACZYNSKA, E. The Indo-European origin of Latin lex. *Habis*. 2013, č. 44, s. 7–14. DOI: <http://doi.org/10.12795/Habis.2013.i44.01>
- KELLERBAUER, M., KLAMERT, M., TOMKIN, J. (eds.). *EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A commentary on Art. 288, 1897*. Oxford University Press, 2019.

- KHAITAN, T. On scholactivism in constitutional studies: Skeptical thoughts. *International Journal of Constitutional Law*. 2022, roč. 20, č. 2, s. 547–556. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/moac039>
- KISCHEL, U. *Rechtsvergleichung*. C. H. Beck, 2015.
- KISCHEL, U. *Comparative Law*. Oxford University Press, 2019.
- KLAMERT, M. Supremacy, Pre-emption, and the Union Interest. *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199683123.003.0005>
- KLAMERT, M. Article 1 TEU. In: KELLERBAUER, M., KLAMERT, M., TOMKIN, J. (eds.). *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. New York: Oxford University Press, 2019.
- KLÖHN, L. (ed.). *Marktmissbrauchsverordnung: Verordnung (EU) Nr. 596/2014 über Marktmissbrauch*. München: C. H. Beck, 2018. ISBN 978-3-406-67798-4.
- KLUČKA, J., ELBERT, P. *Regionalism and Its Contribution to General International Law*. Košice: UPJŠ, 2015, 236 s. ISBN 978-80-8152-316-8.
- KOCH, A., ROSSI, M. (eds.). *Kodifikation in Europa. Ausburger Studien zum Internationalen Recht. Band 10*. Peter Lang, 2012.
- KOCHENOV, D., GANTY, S. EU Lawlessness Law: Europe's Passport Apartheid From Indifference To Torture and Killing. *Jean Monnet Working Paper*. No 2/2022, 2. 1. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4316584>
- KÖNIG, T., LUETGERT, B. Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives. *British Journal of Political Science*. 2009, roč. 39, č. 1, s. 163–194. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000380>
- KOSAŘ, D., VINCZE, A. European Standards of Judicial Governance: From Soft Law Standards to Hard Law. *Journal für Rechtspolitik*. Wien: Verlag Österreich, 2023, roč. 30, č. 4, s. 491–501. ISSN 0943-4011. DOI: <https://doi.org/10.33196/jrp202204049101>
- KOSKENNIEMI, M. Enchanted by the Tools? An Enlightenment Perspective. *American University International Law Review*. 2020, roč. 35, č. 3, s. 397–426.

- KOSTA, V., WITTE, B. Human Rights Norms in the Court of Justice of the European Union. In: SCHEININ, M. (ed.). *Human Rights Norms in 'Other' International Courts: Studies on International Courts and Tribunals*. Cambridge University Press, 2019, s. 263–286. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108584623>
- KOSTI, N., LEVI-FAUR, D., MOR, G. Legislation and regulation: three analytical distinctions. *The Theory and Practice of Legislation*. 2019, sv. 7, č. 3, s. 169–178, DOI: <https://doi.org/10.1080/20508840.2019.1736369>
- KOTÁSEK, J. Manažerské transakce v nařízení MAR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2023, roč. 30. č. 1, s. 113–136. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2023-1-4>
- KOTLÁN, P. Jazyková metoda jako východisko při interpretaci norem trestního práva. *Právník*. 2023, č. 7, s. 628–643.
- KRÁL, J. *Zákon o zdravotnických prostředcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-415-7.
- KRÁL, R. *Narižení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. Praha, C. H. Beck, 2006. ISBN 80-7179-548-8.
- KRÁL, R. On the Gold-Plating in the Czech Transposition Context. *The Lawyer Quarterly*. 2015, č. 4, s. 300–307.
- KRÁL, R. Čl. 288. In: TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o fungování EU, Smlouva o EU, Listina základních práv EU. Komentář*. Wolters Kluwer. 2022, s. 993–1007.
- KŘEPELKA, F. *Právo zdravotnického výzkumu*. Masarykova univerzita, 2004.
- KŘEPELKA, F. *Mnohojazyčnost Evropské unie a její důsledky pro českou právní praxi*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 130 s. ISBN 978-80-210-4298-8.
- KŘEPELKA, F. *Evropská a světová liberalizace obchodu službami*. Habilitační práce. Brno: Masarykova univerzita, právnická fakulta, 2008.
- KŘEPELKA, F. Probleme mit neuen Sprachversionen des Europarechts. In: FISCHER, R. (Hrsg.). *Sprache und Recht in grossen europäischen Sprachen*. Regensburg: Universitätsverlag Regensburg, 2010, s. 233–246.

- KŘEPELKA, F. Přenos, doprovod a zohlednění evropského práva českým právem. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2010, 125 s.
- KŘEPELKA, F. Spojené státy evropské podle amerického vzoru jako řešení dluhové a měnové krize Evropské unie. *Právník*. AV ČR, Ústav státu a práva, 2014, roč. 153, č. 3, s. 213–228. ISSN 0231-6625.
- KŘEPELKA, F. Nahrazování směrnic nařízeními (důvody, skutečnost, možnosti). *Právník*. AV ČR, Ústav státu a práva, 2017, roč. 156, č. 3, s. 213–234. ISSN 0231-6625.
- KŘEPELKA, F. Právo pandemie COVID-19 – náčrt celkového obrazu. *Časopis zdravotnického práva a bioetiky*. 2020, č. 3, s. 1–70.
- KŘEPELKA, F. Transformations of Directives into Regulations: Towards a More Uniform Administrative Law? *European Public Law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law INT, 2021, roč. 27, č. 4, s. 781–805. ISSN 1354-3725.
- KŘEPELKA, F. Jazykové zakotvení práva a srovnání národních práv s jazyky samotnými. In: KOTÁSEK, J., ŠPAČKOVÁ, M. (eds.). *Pocta profesoru Josefu Bejškovi ke 70. narozeninám*. Masarykova univerzita, 2022, s. 673–695.
- KŘEPELKA, F. Several Acts and One Law as an Impulse for Reviving European (Framework) Laws. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masarykova univerzita, právnická fakulta, 2022, roč. 30, č. 4, s. 829–864. ISSN 1210-9126. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2022-4-7>
- KŘEPELKA, F. *Reform of Epidemic Surveillance Exposing „Standardising“ Decision and their Replacements by Regulations*. (v recenzním řízení European Papers), 2023.
- KUMM, M., FERRERES COMELLA, V. The primacy clause of the constitutional treaty and the future of constitutional conflict in the European Union. *International Journal of Constitutional Law*. 2003, s. 473–492.
- KUŹELEWSKA, E. Quo Vadis English? The Post-Brexit Position of English as a Working Language of the EU. *International Journal of Semiotics and Law*. 2021, č. 34, s. 1417–1432.



- LANDMAN, O. Germany and the Euro crisis: Ordoliberalism in the dock. In: DOLD, M., KRIEGER, T. (eds.). *Ordoliberalism and European economic policy: Between realpolitik and economic utopia*. Abingdon and New York: Routledge, 2019.
- LANGHOF, H., LANDER, J., STRECH, D. Input analysis for two public consultations on the EU Clinical Trials Regulation. *Health Research Policy and Systems*. 2016, roč. 14, č. 1, s. 69. DOI: <https://doi.org/10.1186/s12961-016-0141-0>
- LAURSEN, F. *The rise and fall of the EU's constitutional treaty*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.
- LEIJON, K. National courts and preliminary references: supporting legal integration, protecting national autonomy or balancing conflicting demands? *West European Politics*. 2021, roč. 44, č. 3, s. 510–530. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1738113>
- LEINO-SANDBERG, P. Enchantment and critical distance in EU legal scholarship: what role for institutional lawyers? *European Law Open*. 2019, roč. 1, s. 231–256. DOI: <https://doi.org/10.1017/elo.2022.17>
- LEINO-SANDBERG, P. Between European Commitment and ‘Taking the Law Seriously’: The EU Own Resources Decision in Finland. *VerfassungsBlog* [online]. 29. 4. 2021. DOI: <https://doi.org/10.17176/20210429-181619-0>
- LENAERTS, K. National Remedies for Private Parties in the Light of the EU Law Principles of Equivalence and Effectiveness. *Irish Jurist*. 2011, New Series, sv. 46, s. 13–37.
- LENAERTS, K., GUTIERRÉZ-FONS, J. A. To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice. *EUI Working Papers* [online]. European University Institute, Academy of European Law, 9/2013. Dostupné z: [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/28339/AEL\\_2013\\_09\\_DL.pdf](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/28339/AEL_2013_09_DL.pdf)

- LIEBERT, U. Rethinking the “No European Demos” Thesis: Transnational discursive representation as a prerequisite of EU democracy. In: EVAS, T., LIEBERT, U., LORD, Ch. (eds.). *Multilayered Representation in the European Union: Parliaments, courts and the public sphere*. Baden-Baden: Nomos, 2012, Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Rechtspolitik der Universität Bremen (ZERP), 64, s. 233–254. Dostupné z: <https://hdl.handle.net/1814/25678>
- LODER, J. The Lisbon Strategy and the politicization of EU policy-making: the case of the Services Directive. *Journal of European Public Policy*. 2011, roč. 18, č. 4, s. 566–583. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.560488>
- LOUGLIN, M. What is Constitutionalisation? In: DOBNER, P., LOUGHLIN, M. (eds.). *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford, 1. 5. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199585007.003.0003> [cit. 11. 5. 2023].
- MALÍŘ, J. Evropská zdravotní unie jako výsledek pandemie COVID-19? *Správní právo*. 2021, roč. 54, č. 6–7, s. 389–414. ISSN 0139-6005.
- MALÍŘ, J. In Search of an Appropriate Model for Response to Serious Cross-Border Threats to Health in the European Union. In: BUENO, J., DEL PUPPO, R. M., GAVIAO DE ALMEIDA, J. *Contemporary Themes in Law and BioLaw*. Belo Horizonte: Arraes, 2022, s. 119–148. ISBN 978-65-5929-183-0.
- MASTENBROEK, E. Surviving the Deadline: The Transposition of EU Directives in the Netherlands. *European Union Politics*. 2003, sv. 4, č. 4, s. 371–395.
- MENZENBACH, S., WENZEL, H. *Einzelfallgesetze*. *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags Nr. 25/09*. 2009.
- MIETTINEN, S., KETTUNEN, M. *Travaux to the EU Treaties: Preparatory Work as a Source of EU Law*. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2015, č. 17, s. 145–167. DOI: <https://doi.org/10.1017/cel.2015.6>
- MIKELSONE, G. The Binding Force of the Case Law of the Court of Justice of the European Union. *Jurisprudencija: Mokslo darbu žurnalas*. 2013, roč. 20, č. 2, s. 469–495.

- NICOLAIDIS, K. Our European Democracy: Is this Constitution a Third Way for Europe? In: NIKOLAIDIS, K., WEATHERHILL, S. *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*. European Studies at Oxford Series, 2003.
- NULÍČEK, M. a kol. GDPR – obecné nařízení o ochraně osobních údajů. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-068-7.
- NUNEZ FERRER, J., BELICKA, D., FEO, A. de, KRUPENKO, D. Study for the BUDG committee – Locations of the EU Decentralised Agencies. *Think Tank | European Parliament* [online]. 5. 11. 2021. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_STU\(2021\)700320](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2021)700320)
- OBERTHUR, S., DUPONT, C. The European Union's international climate leadership: towards a grand climate strategy? *Journal of European Public Policy*. 2021, roč. 28, č. 7, s. 1095–1114. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1918218>
- OECD, Creating a Culture of Independence: Practical Guidance against Undue Influence, The Governance of Regulators, (Paris: OECD Publishing, 2017).
- ORAKHELASHVILI, A. The Idea of European International Law. *European Journal of International Law*. 2006, sv. 17, č. 2, s. 315–347. DOI: <https://doi.org/10.1093/ejil/>
- PAPAKOSTATINO, V., HERT, P. de. The Regulation of Digital Technologies in the EU: The Law-Making Phenomena of 'Act-ification', 'GDPR Mimesis' and 'EU Law Brutality'. *Technology and Regulation Journal*. 2022, May. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=4123313>
- PATYNOVÁ, J. *Obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR): Zákon o zpracování osobních údajů: komentář*. 2. aktualizované a doplněné vyd. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-396-4,
- PAUNIO, E. *Legal Certainty in Multilingual EU Law. Language, Discourse and Reasoning at the European Court of Justice*. Routledge, 2020.

- PERGANTIS, V. The Advent and Fall of Trust as a Cornerstone of Judicial Cooperation in Multilateral Regimes in Europe. A Cautionary Tale (February 23, 2021). In: BILKOVA, V., FARAH, P., GRUSZCZYNSKI, L., MENKES, M. (eds.). *The Crisis of Multilateral International Order: Causes, Dynamics and Consequences*. Routledge, 2022. DOI: <http://doi.org/10.2139/ssrn.3791595>
- PETERS, A. *Constitutionalisation*. Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law, MPIL Research Paper No. 2017-08. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2941412>
- PIRISS, J. C. Does the European Union have a constitution? Does it need one? *Harvard Jean Monnet Working Paper*. 2000, č. 5/00.
- PIRISS, J. C. *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- PIRISS, J.-C. The quality of Community legislation: the viewpoint of the Council Legal Service. In: KELLERMANN, G., CIAVARINI-AZZI, G., JACOBS, S., DEIGHTON-SMITH, R. *Improving the Quality of Legislation in Europe*. Haag: Kluwer Law, 1998, s. 25–38, s. 28.
- PORTUESE, A. The Digital Markets Act: A Triumph of Regulation Over Innovation. *Information Technology & Innovation Foundation* [online]. 24. 8. 2022. Dostupné z: <https://www2.itif.org/2022-digital-markets-act.pdf>
- POTĚŠIL, L., KŘEPELKA, F. The Legislation on Administrative procedure in Czechoslovakia. In: CANANEA, G., FERRARI ZUMBINI, A., PFERSMANN, O. *The Austrian Codification of Administrative Procedure. Diffusion and Oblivion (1920–1970)*. Oxford University Press, 2023, s. 86–99.
- PRECHAL, S. Adieu à la directive? *European Constitutional Law Review*. 2005, č. 1, s. 481–494.
- PRECHAL, S. *Directives in EC Law*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- PRECHAL, A. Competence Creep and General Principles of Law. *Review of European and Administrative Law*. 2010, sv. 3, č. 1, s. 5–22. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=1620946>

- PROSMAN, M., VYSOCKÝ, R. *Colné právo: nový Colný kódex Únie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-8168-814-0.
- PTASEKAITE, R. The Euratom Treaty v. Treaties of the European Union: limits of competence and interaction. *Swedish Radiation Safety Authority*. 2011, č. 32.
- QUADRA-SALCEDO JANINI, T. Quo Vadis, Bolkenstein? Armonización o mera desregulación de la prestación de servicios? *Revista española de Derecho Europeo*. 2007, sv. 22, č. 2, s. 237–28.
- RAMIREZ-CARDENAS, D., DIEGO, J. Sharpening the teeth of the infringement procedure. *EIPA briefing*. 2020, August.
- RASMUSSEN, M. *Revolutionizing European law: A history of the Van Gend en Loos judgment*, *International Journal of Constitutional Law*. 2014, sv. 12, č. 1, s. 136–163. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/mou006>
- RASMUSSEN, M., MARTINSEN, S. EU Constitutionalisation Revisited. Redressing a Central Assumption in European Studies. *European Law Journal*. 2019. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3377203>
- RIDDERVOLD, M., TRONDAL, J., NEWSOME, A. (eds.). *The Palgrave handbook of EU crises*. Cham: Palgrave Handbook, 2021, Palgrave studies in European Union politics.
- ROBIN-OLIVIER, S. The evolution of direct effect in the EU: Stocktaking, problems, projections. *International Journal of Constitutional Law*. 2014, č. 12, s. 165–188.
- RÖSCH, F. *Zur Rechtsformenwahl des europäischen Gesetzgebers im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Von der Richtlinie zur Verordnung. Exemplifiziert anhand des Lebensmittelrechts und des Pflanzenschutzmittelrechts*. Duncker & Humblot GmbH, 2013.
- ROZEHNALOVÁ, N. a kol. *Nariadení Ĺím I, Nariadení Ĺím II: komentár*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7598-971-0.
- RÜPKE, G., LEWINSKI, K., ECKHAR, J. *Datenschutzrecht. Grundlagen und europarechtliche Neugestaltung*. München: C. H. Beck, 2018.

- SADURSKI, W. Partnering with Strasbourg: Constitutionalization of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments. *EUI LAW*. 2008, č. 33. Dostupné z: <https://hdl.handle.net/1814/9887>
- SANDER, G. G. (ed.). *Regelungswut In Der Eu – Wahrheit Oder Mythos?: Zur Regelungsdichte In Europa Anhand Ausgewählter Fallbeispiele*. Berlin: Logos-Verlag, 2007.
- SCULLY, R., Democracy, Legitimacy, and the European Parliament. In: GREEN COWLES, M., SMITH, M. (eds.). *The State of the European Union: Risks, Reform, Resistance, and Revival*. Oxford, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1093/0198297572.003.0012>
- SEHNÁLEK, D. Effet utile a jeho projevy při interpretaci komunitárního práva. *Právnik: Teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2009, roč. 2009, č. 8, s. 785–808. ISSN 0231-6625
- SEHNÁLEK, D. *Specifika výkladu práva Evropské unie a jeho vnitrostátní důsledky*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, 208 s. ISBN 978-80-7400-741-5.
- SEILER, H. H. *Geschichte und Gegenwart im Zivilrecht*. Köln: Heymanns, 2005, s. 315–328.
- SETZER, J., NARULLA, H., HIGHAM, C., BRADEEN, E. *Climate Litigation in Europe: A summary report for the European Union Forum of Judges for the Environment*. London and Brussels: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science and the European Union Forum of Judges for the Environment, 2022.
- SHAW, J. European Union Legal Studies in Crisis? Towards a New Dynamic. *Oxford Journal of Legal Studies*. 1996, Summer, sv. 16, č. 2, s. 231–253.
- SHAW, K. *The Court of Justice of the European Union: Subsidiarity and Proportionality*. Leiden: Brill Nijhoff, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1163/9789004344426>

- SCHÄFFER, C. Indifferent and Eurosceptic: The motivations of EU-only abstainers in the 2019 European Parliament election. *Politics*. 2021, roč. 41, č. 4, s. 522–536. DOI: <https://doi.org/10.1177/0263395720981359>
- SCHARPF, F. W. De-constitutionalisation of European Law: The Re-empowerment of Democratic Political Choice. In: GARBEN, S., GOVAERE, I. (eds.). *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*. Oxford: Hart Publishing, 2017, Modern Studies in European Law, s. 284–299. DOI: <http://dx.doi.org/10.5040/9781509913503.ch-017>
- SCHEPEL, H. Constitutionalising the Market, Marketising the Constitution, and to Tell the Difference: On the Horizontal Application of the Free Movement Provisions in EU Law. *European Law Journal*. 2012, č. 18, s. 177–200. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2011.00593.x>
- SCHLACKE, S., WENTZIEN, H., THIERJUNG, E. M., KÖSTER, M. Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ package. *Oxford Open Energy*. 2022, č. 1. DOI: <https://doi.org/10.1093/ooenergy/oiab002>
- SCHLAG, P. Spam Jurisprudence, Air Law, and the Rank Anxiety of Nothing Happening (A Report on the State of the Art). *Georgetown Law Journal*. 2009, č. 97, s. 821.
- SCHLACHTER, M., OHLER Ch. (eds.). *Europäische Dienstleistungsrichtlinie: Handkommentar*. Baden: Baden: Nomos: 2008. ISBN 987-3-8329-2589-5.
- SCHMIDT, V. A. The European Parliament: From Talking Shop to Equal Partner? *Europe’s Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*. Oxford, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198797050.003.0008> [cit. 30. 4. 2023].
- SCHONBERG, S., FRICK, K. Finishing, Refining, Polishing: On the Use of Travaux Préparatoires as an Aid to the Interpretation of Community Legislation. *European Law Review*. 2003, roč. 28, č. 2, s. 149.
- SCHROEDER, W. Neues vom Rahmenbeschluss – ein verbindlicher Rechtsakt der EU. *Europarecht*. 2007, s. 349–359.

- SCHWARZE, J. *Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*. 2. vyd. Nomos, 2005.
- SCHÜTZE, R. Supremacy without pre-emption? the very slowly emergent doctrine of community pre-emption. *Common Market Law Review*. 2006, roč. 43, č. 4, s. 1023–1048,
- SIEGMANN, Ch., ANDERLJUNG, M. The Brussels Effect and Artificial Intelligence: How EU regulation will impact the global AI market. *Computers and Society*. 2022.
- SIKORA, A. *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU Law*. Europa Law Publishing, 2020.
- SIMONELLI, F., IACOB, N. Can We Better the European Union Better Regulation Agenda? *European Journal of Risk Regulation*. 2021, roč. 12, č. 4, s. 849–860. DOI: <https://doi.org/10.1017/err.2021.40>
- SKORKJAER BINDERKRANTZ, A., BLOM-HANSEN, J., SENNINGER, R. Countering bias? The EU Commission's consultation with interest groups. *Journal of European Public Policy*. 2021, roč. 28 č. 4, s. 469–488. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1748095>
- SNELL, J. The Law and Policy of Harmonisation in Europe's Internal Market. In: MALETIC, I. (ed.). *Yearbook of European Law*. 2013, roč. 32, č. 1, s. 518–520. DOI: <https://doi.org/10.1093/yel/yet011>
- SOLAN, L. M. Statutory Interpretation in the EU: The Augustinian Approach. *Brooklyn Law School Legal Studies Research Paper Series*. 2007, č. 78. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.998167>
- SOMSSICH, R. What Language for Europe? *ELTE Law Journal*. 2016, s. 103–115,
- STEHLÍK, V. *Řízení o předběžné otázce v komunitárním právu*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2006. ISBN 80-244-1370-1.
- STEHLÍK, V. *Aplikace národních procesních předpisů v kontextu práva Evropské unie*. Praha: Leges, 2012, s. 264.
- STELKENS, U. Die „Europäische Entscheidung“ als Handlungsform des direkten Unionsrechtsvollzugs nach dem Vertrag über eine Verfassung für Europa. *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*. 2005, s. 62–97.



- STONE SWEET, A. The Juridical Coup d'État and the Problem of Authority. *German Law Journal*. 2007, roč. 915, č. 8.
- STONE SWEET, A. On the Constitutionalisation of the Convention: The European Court of Human Rights as a Constitutional Court (March, 12 2010). *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*. 12. 3. 2010, s. 923–944.
- SVOBODOVÁ, M. On the Concept of Legislative Acts in the European Union Law. *Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper*. 2016, č. II/1. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2855190>
- SYRPIS, P. The relationship between primary and secondary law in the EU. *Common Market Law Review*. 2015, roč. 52, č. 2, s. 461–487.
- SZUDOCZKY, R. The relationship between primary, secondary and national law. In: PANAYI, Ch., HASLEHNER, W., TRAVERSA, E. (eds.). *Research Handbook on European Union Taxation Law*. Edward Elgar Publishing, 2020.
- ŠKOP, M. Některé techniky jazykové metody interpretace práva. *Právník*. 2017, roč. 156, č. 9, s. 770–782.
- TAUSCHINSKY, E. *A Fiduciary Approach to Delegated and Implementing Rule-Making in the EU. How to Trust the Commission*. Springer, 2019.
- TERPAN, F. Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law. *European Law Journal*. 2015, č. 21, s. 68–96. DOI: <https://doi.org/10.1111/eulj.12090>
- TICHÝ, L. Doporučuje se obnovení právnických sjezdů? *Bulletin advokacie*. 2020, č. 7–8, s. 85–92.
- TICHÝ, L., KOCÍ, M. Effet utile v právu EU (kritická skica). *Právník*. 2015, č. 2, s. 164–181.
- TOMÁŠEK, M. *Evropské měnové právo*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-940-5.
- TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o fungování EU: Smlouva o EU; Listina základních práv EU: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-508-5.
- TSOURDI, E. Asylum in the EU: One of the Many Faces of Rule of Law Backsliding? *European Constitutional Law Review*. 2021, roč. 17, č. 3, s. 1–27. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1574019621000250>

- UŘIČAŘ, M. *Obecné nařízení o ochraně osobních údajů: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-815-3,
- VACKOVÁ, B., ŠKOP, M. Být legislativcem: Empirická šetření v administrativních fázích legislativy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Masarykova univerzita, 2019, roč. 27, č. 1, s. 5–28. ISSN 1210-9126. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2019-1-1>
- VOERMANS, W. Gold-plating and double banking: an overrated problem? In: SNIJDERS, H., VOGENAUER, S. (eds.). *Content and Meaning of National Law in the Context of Transnational Law*. Munich: Sellier, 2009, s. 82–88.
- VOERMANS, W. Concern about the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards? *Erasmus Law Review*. 2009, sv. 2, č. 1, s. 59–95.
- VOGT, M. *Die Entscheidung als Handlungsform der Europäischen Gemeinschaftsrechts*. Mohr Siebeck, 2005.
- VOSS, A. Fixing the GDPR: Towards Version 2.0. Position Paper. *axel-voss-europa.de* [online]. 25. 5. 2021. Dostupné z: <https://www.axel-voss-europa.de/wp-content/uploads/2021/05/GDPR-2.0-ENG.pdf> [cit. 15. 11. 2022].
- VOTAVA, P. a kol. *Nařízení EU 2017/745 o zdravotnických prostředcích: komentář*. Praha: Česká agentura pro standardizaci, 2022. ISBN 978-80-907243-7-2.
- WAELE, H. de. Re-appraising Success and Failure in the Life of the European Court of Justice. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2021, č. 23, s. 54–72. DOI: <https://doi.org/10.1017/cel.2021.4>
- WEILER, J. *The constitution of Europe: "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on european integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. ISBN 0-521-58473-6.
- WELLS, M. L. European Union Law in the Member State Courts: A Comparative View. *Tulane Journal of International & Comparative Law*. University of Georgia School of Law, 2021, Legal Studies Research Paper No. 2021-11. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3911155>
- WHELANOVÁ, M. Quo vadis, Europe? Loopholes in the EU and difficulties in implementation process. *European Law Reform Journal*. 2016, s. 179–208.

- WHELANOVÁ, M., ZBÍRAL, R., GRINC, J. *Praktická příručka pro implementaci práva Evropské unie do českého právního řádu*. Brno: Masarykova univerzita, 2022.
- WILLIAMS, C. Medical devices: From directives to regulations. *BDJ Student*. 2020, č. 27, s. 20–22. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41406-020-0141-y>
- WITTE, B. Constitutional challenges of the enlargement: Is further enlargement feasible without constitutional changes? *European Parliament* [online]. 2019. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/608872/IPOL\\_IDA\(2019\)608872\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/608872/IPOL_IDA(2019)608872_EN.pdf)
- WITTE, B. de. Overcoming the Single Country Veto in EU reform. *European papers*. 2020, sv. 5, č. 2, s. 983–988. Dostupné z: <https://hdl.handle.net/1814/69561>
- WUNDERLICH, N., PICKARTZ, T. Hat die Richtlinie ausgedient? Zur Wahl der Handlungsform nach Art. 296 Abs. 1(6) AEUV. *Europarecht*. 2014, č. 6, s. 659–670.
- XANTHAKI, H. European Union Legislative Quality After the Lisbon Treaty: The Challenges of Smart Regulation. *Statute Law Review*. 2013, roč. 35, č. 1, s. 66–80. DOI: <https://doi.org/10.1093/slr/hmt005>
- XANTHAKI, H. *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*. Oxford: Hart Publishers, 2014.
- XANTHAKI, H. An Enlightened Approach to Legislative Scrutiny: Focusing on Effectiveness. *European Journal of Risk Regulation*. 2018, roč. 9, č. 3, s. 431–44. DOI: <https://doi.org/10.1017/err.2018.25>
- XANTHAKI, H. The problem of quality in EU legislation: What on earth is really wrong? *Common Market Law Review*. 2001, roč. 38, č. 3, s. 651–676. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1010673728428>
- YOUNG, E. A. The European Union: A Comparative Perspective (December 18, 2015). General Principles of EU Law, Oxford University Press, forthcoming 2017. *Duke Law School Public Law & Legal Theory Series*. No. 2016-20. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2742307>

- ZAPLETALOVÁ, V., KOMÍNKOVÁ, M. Who is fighting against the EU's energy and climate policy in the European Parliament? The contribution of the Visegrad Group. *Energy Policy*. 2020, roč. 139, č. 111326. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111326>
- ZBÍRAL, R. *Teorie a praxe vyjednávání v Radě Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008.
- ZBÍRAL, R. Restoring Tasks from the European Union to Member States: A Bumpy Road to an Unclear Destination? *Common Market Law Review*. 2015, roč. 52, č. 1, s. 51–84. ISSN 0165-0750.
- ZBÍRAL, R. Comparing the intensity of scrutiny for 'domestic' and implementing bills: does transposition of EU law reduce political contestation in national parliaments? *Journal of European Public Policy*. 2017, roč. 24, s. 969–988.
- ZBÍRAL, R., PRINCEN, S., SMEKAL, H. Differentiation through flexibility in implementation: Strategic and substantive uses of discretion in EU directives. *European Union Politics*. 2023, roč. 24, č. 1, s. 102–120. DOI: <https://doi.org/10.1177/14651165221126072>
- ZILLER, J. Separation of powers in the European Union's intertwined system of government a treaty based analysis for the use of political scientists and constitutional lawyers. *Il Politico*. 2008, s. 133–179, Dostupné z: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1398902](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1398902)



---

## PRAMENY PRÁVA

### Předeslání k pramenům práva EU, resp. ES

*Všechny dokumenty jsou dostupné ve všeobecně zpřístupněné databance práva EU EUR-Lex (<https://eur-lex.europa.eu/>). Uvádí se použité číslování základního (basic) předpisu a jeho zveřejnění v Úředním věstníku ES/EU včetně stránkování. Tato forma je dostupná na EUR-Lex. Měsíc v datu vydání předpisů se zkracuje na číslici. Takto se uvádí rovněž rekodifikace (recast) těchto předpisů. Jednotlivé novelizace těchto smluv, předpisů a dalších dokumentů (amending) se neuvádějí, lze je dohledat na EUR-Lex. Uvádí se český název jednotlivých dokumentů, přestože ty sjednané či vydané před rokem 2004 nejsou vždy dostupné, zpravidla podle překladů v dokumentech je nabízejících. V případě českých vydaných dokumentů se uvádí rovněž zveřejnění ve Zvláštním vydání Úředního věstníku EU vydávaném během vstupu Česka do Evropské unie.*

### Právo ES/EU – zřizovací smlouvy

Smlouva o Evropské unii, Úř. věst. C 202, 7. 6. 2016.

Smlouva o fungování Evropské unie, Úř. věst. C 202, 7. 6. 2016.

Smlouva o Ústavě pro Evropu, C 310, 16. 12. 2004.

Smlouva o založení Evropského (hospodářského) společenství – na EUR-Lex jsou dostupná původní znění (1957) a znění pozměněná dalšími smlouvami, znění před rokem 2004 nejsou vyhotovená v českém znění.

Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli (1951) – totéž.

Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (1957) – totéž.

### Právo ES/EU – nařízení

Nařízení č. 1 o užívání jazyků v Evropském hospodářském společenství, Úř. věst. 17, 6. 10. 1958.

- Nariadení Rady č. 3(/1958) o sociálnom zabezpečení migrujúcich pracovníkov, Úř. věst. 30, 16. 12. 1958 (není úřední české ani anglické znění s ohledem na skončení jeho účinnosti počátkem 70. let).
- Nariadení Rady (ES) č. 1408/71 ze dne 14. 6. 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství Úř. věst. L 149, 5. 7. 1971.
- Nariadení Rady (EHS) č. 2092/91 ze dne 24. 6. 1991 o ekologickém zemědělství a k němu se vztahujícím označování zemědělských produktů a potravin, Úř. věst. L 198, 22. 7. 1991.
- Nariadení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. 12. 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství, Úř. věst. L 3202, 19. 12. 1992.
- Nariadení Rady (EHS) č. 259/93 ze dne 1. 2. 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole, Úř. věst. L 030, 6. 2. 1993 (zrušující směrnici 84/631/EHS).
- Nariadení Rady (EHS) č. 2847/93 ze dne 12. 10. 1993 o zavedení kontrolního režimu pro společnou rybářskou politiku Úř. věst. L 261, 20. 10. 1993, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 04, svazek 002.
- Nariadení Rady (ES) č. 850/98 ze dne 30. 3. 1998 o zachování rybolovných zdrojů pomocí technických opatření na ochranu nedospělých mořských živočichů Úř. věst. L 125, 27. 4. 1998, zvláštní vydání v českém jazyce kapitola 04, svazek 003.
- Nariadení Rady (Euratom) č. 1074/99 ze dne 25. 5. 1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) Úř. věst. L 136, 31. 5. 1999, zvláštní vydání v českém jazyce kapitola 01, svazek 003.
- Nariadení Rady (ES) č. 2157/2001 ze dne 8. 10. 2001 o statutu evropské společnosti (SE), Úř. věst. L 294, 10. 11. 2001.
- Nariadení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. 1. 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, Úř. věst. L 31, 1. 2. 2002.

- Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. 12. 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy, Úř. věst. L 1, 4. 1. 2003, zvláštní vydání v českém jazyce kapitola 08, svazek 002.
- Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. 2. 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, Úř. věst. L 50, 25. 2. 2003, zvláštní vydání v českém jazyce kapitola 19, svazek 006.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2003/2003 ze dne 13. 10. 2003 o hnojivech, kterým se zrušily nařízení (EHS) č. 881/92 a (EHS) č. 3118/93 a směrnice 2006/94/ES.
- Nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. 1. 2004 o kontrole spojování podniků (Nařízení ES o spojování), Úř. věst. L 24, 29. 1. 2004.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 552/2004 ze dne 10. 3. 2004 o interoperabilitě evropské sítě řízení letového provozu (nařízení o interoperabilitě), Úř. věst. L 96, 31. 3. 2004.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 726/2004 ze dne 31. 3. 2004, kterým se stanoví postupy Společenství pro registraci humánních a veterinárních léčivých přípravků a dozor nad nimi a kterým se zřizuje Evropská agentura pro léčivé přípravky, Úř. věst. L 130, 30. 4. 2004, zvláštní vydání v češtině: kapitola 13, svazek 034.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 851/2004 ze dne 21. 4. 2004 o zřízení Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí, Úř. věst. L 142, 30. 4. 2004.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. 4. 2004 o hygieně potravin, Úř. věst. L 139, 30. 4. 2004.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. 4. 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení Úř. věst. L 166, 30. 4. 2004.
- Nařízení Rady (ES) č. 2252/2004 ze dne 13. 12. 2004 o normách pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy, Úř. věst. L 385, 29. 12. 2004.



Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. 3. 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), Úř. věst. L 104, 13. 4. 2006.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č 1013/2006 ze dne 14. 6. 2006 o přepravě odpadů, Úř. věst L 190, 12. 7. 2006.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. 12. 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnic Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES, Úř. věst. L 396 30. 12. 2006.

Nařízení Rady (ES) č. 834/2007 ze dne 28. 6. 2007 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení (EHS) č. 2092/91, Úř. věst. L 189, 20. 7. 2007.

Nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22. 10. 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty (jednotné nařízení o společné organizaci trhů), Úř. věst. L 299, 16. 11. 2007.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 216/2008 ze dne 20. 2. 2008 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví, kterým se ruší směrnice Rady 91/670 EHS, nařízení (ES) č. 1592/2002 a směrnice 2004/36/ES.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 450/2008 ze dne 23. 4. 2008, kterým se stanoví celní kodex Společenství (Modernizovaný celní kodex), Úř. věst. L 145, 4. 6. 2008, s. 1–64.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 ze dne 17. 6. 2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy, Úř. věst. L 177, 4. 7. 2008.

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 764/2008 ze dne 9. 7. 2008, kterým se stanoví postupy týkající se uplatňování některých vnitrostátních technických pravidel u výrobků uvedených v souladu s právními předpisy na trh v jiném členském státě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 3052/95/ES, Úř. věst. L 218, 13. 8. 2008.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 765/2008 ze dne 9. 7. 2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 339/93, Úř. věst. L 218, 13. 8. 2008.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 ze dne 16. 12. 2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, o změně a zrušení směrnic 67/548/EHS a 1999/45/ES (...), Úř. věst. L 353, 31. 12. 2008.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 223/2009 ze dne 11. 3. 2009 o evropské statistice a zrušení nařízení (ES, Euratom) č. 1101/2008 o předávání údajů, na které se vztahuje statistická důvěrnost, Statistickému úřadu Evropských společenství, nařízení Rady (ES) č. 322/97 o statistice Společenství a rozhodnutí Rady 89/382/EHS, Euratom, kterým se zřizuje Výbor pro statistické programy Evropských společenství.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 661/2009 ze dne 13. 7. 2009 o požadavcích pro schvalování typu motorových vozidel, jejich přípojných vozidel a systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla z hlediska obecné bezpečnosti, Úř. věst. L 200, 31. 7. 2009, s. 1–24.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2009 ze dne 13. 7. 2009 o uvádění na trh a používání krmiv, o změně nařízení (ES) č. 1831/2003 a o zrušení směrnice Rady 79/373/EHS, směrnice Komise 80/511/EHS, směrnice Rady 82/471/EHS, 83/228/EHS, 93/74/EHS, 93/113/ES a 96/25/ES a rozhodnutí Komise 2004/217/ES, Úř. věst. L 229, 1. 9. 2009.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. 7. 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), Úř. věst. L 243, 15. 9. 2009.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1069/2009 ze dne 21. 10. 2009 o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu a získané produkty, které nejsou určeny k lidské spotřebě, a o zrušení nařízení (ES) č. 1774/2002 (nařízení o vedlejších produktech živočišného původu), Úř. věst. L 300, 14. 11. 2009.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. 10. 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnice Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS, Úř. věst. L 309, 24. 11. 2009.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. 10. 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky, Úř. věst. L 295, 12. 11. 2010.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 996/2010 ze dne 20. 10. 2010 o šetření a prevenci nehod a incidentů v civilním letectví a o zrušení směrnice 94/56/ES, Úř. věst. L 295, 12. 11. 2010.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. 3. 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS, Úř. věst. L 88, 4. 4. 2011.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. 4. 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie, Úř. věst. L 141, 27. 5. 2011.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. 10. 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnic Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004, Úř. věst. L 304, 22. 11. 2011.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. 11. 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně, Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1174/2011 ze dne 16. 11. 2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně, Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011.

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. 11. 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. 11. 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy, Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011.
- Nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. 11. 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1215/2012 ze dne 12. 12. 2012 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (přepřacované znění), Úř. věst. L 351, 20. 12. 2012.
- Nařízení Rady (EU) č. 216/2013 ze dne 7. 3. 2013 o elektronickém vydávání Úředního věstníku Evropské unie, Úř. věst. L 69, 13. 3. 2013.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 472/2013 ze dne 21. 5. 2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena závažnými obtížemi, Úř. věst. L 140, 27. 5. 2013.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 ze dne 21. 5. 2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajištění nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně, Úř. věst. L 140, 27. 5. 2013.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013 ze dne 21. 5. 2013 o mechanismu monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů a podávání dalších informací na úrovni členských států a Unie vztahujících se ke změně klimatu a o zrušení rozhodnutí č. 280/2004/ES. Úř. věst. L 165, 18. 6. 2013.
- Nařízení Evropského parlamentu a rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. 6. 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky (...), Úř. věst. L 176, 27. 6. 2013.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, Úř. věst. 2013, L 180.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. 9. 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999, Úř. věst. L 248, 18. 9. 2013.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. 10. 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (přepřpracované znění), Úř. věst. L 269, 10. 10. 2013.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1288/2013 ze dne 11. 12. 2013, kterým se zavádí program „Erasmus+“: program Unie pro vzdělávání, odbornou přípravu, mládež a sport a zrušují rozhodnutí č. 1719/2006/ES, č. 1720/2006/ES a č. 1298/2008/ES, Úř. věst. L 347, 20. 12. 2013.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1291/2013 ze dne 11. 12. 2013, kterým se zavádí Horizont 2020 – rámcový program pro výzkum a inovace (2014–2020) a zrušuje rozhodnutí č. 1982/2006/ES, Úř. věst. L 347, 20. 12. 2013.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 596/2014 ze dne 16. 4. 2014 o zneužívání trhu (nařízení o zneužívání trhu) a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES a směrnic Komise 2003/124/ES, 2003/125/ES a 2004/72/ES Úř. věst. L 173, 12. 6. 2014.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 656/2014 ze dne 15. 5. 2014, kterým se stanoví pravidla pro ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie Úř. věst. L 189, 27. 6. 2014.

Nariadení Rady (EU) č. 269/2014 ze dne 17. 3. 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny, Úř. věst. L 78, 17. 3. 2014.

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 517/2014 ze dne 16. 4. 2014 o fluorovaných skleníkových plynech a o zrušení nařízení (ES) č. 842/2006, Úř. věst. L 150, 20. 5. 2014.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 536/2014 ze dne 16. 4. 2014 o klinických hodnoceních humánních léčivých přípravků a o zrušení směrnice 2001/20/ES, Úř. věst. L 158, 27. 5. 2014.
- Nařízení Rady (EU, Euratom) č. 609/2014 ze dne 26. května 2014 o metodách a postupu pro poskytování tradičních vlastních zdrojů a vlastních zdrojů z DPH a HND a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků (přepřacované znění), Úř. věst. L 168, 7. 6. 2014.
- Nařízení Evropské centrální banky (EU) č. 795/2014 ze dne 3. 7. 2014 o požadavcích v oblasti dozoru nad systémově významnými platebními systémy, Úř. věst. L 217, 23. 7. 2014.
- Nařízení Rady (EU) č. 833/2014 ze dne 31. 7. 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině, Úř. věst. L 229, 31. 7. 2014.
- Nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. 7. 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (kodifikované znění nařízení).
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. 3. 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (kodifikované znění), Úř. věst. L 77, 23. 3. 2016.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/426 ze dne 9. 3. 2016 o spotřebičích plyných paliv a o zrušení směrnice 2009/142/ES, Úř. věst. L 81, 31. 3. 2016.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/429 ze dne 9. 3. 2016 o nálezích zvířat a o změně a zrušení některých aktů v oblasti zdraví zvířat („právní rámec pro zdraví zvířat“).
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), Úř. věst. L 119, 4. 5. 2016.

- Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/794 ze dne 11. 5. 2016 o Agentuře Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol) a o zrušení a nahrazení rozhodnutí 2009/371/SVV, 2009/934/SVV, 2009/935/SVV, 2009/936/SVV a 2009/968/SVV, Úř. věst. L 135, 24. 5. 2016.
- Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1036 ze dne 8. 6. 2016 o ochraně před dumpingovým dovozem ze zemí, které nejsou členy Evropské unie (kodifikované znění), Úř. věst. L 176, 30. 6. 2016.
- Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1037 ze dne 8. 6. 2016 o ochraně před dovozem subvencovaných výrobků ze zemí, které nejsou členy Evropské unie (kodifikované znění), Úř. věst. L 176, 30. 6. 2016.
- Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1952 ze dne 26. 10. 2016 o evropských statistikách cen zemního plynu a elektřiny a o zrušení směrnice 2008/92/ES. Úř. věst. L 311, 17. 11. 2016.
- Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/745 ze dne 5. 4. 2017 o zdravotnických prostředcích, změně směrnice 2001/83/ES, nařízení (ES) č. 178/2002 a nařízení (ES) č. 1223/2009 a o zrušení směrnic Rady 90/385/EHS a 93/42/EHS, Úř. věst. L 117, 5. 5. 2017.
- Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1001 ze dne 14. 6. 2017 o ochranné známce Evropské unie (kodifikované znění), Úř. věst. L 154, 16. 6. 2017.
- Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1129 ze dne 14. 6. 2017 o prospektu, který má být uveřejněn při veřejné nabídce nebo přijetí cenných papírů k obchodování na regulovaném trhu, a o zrušení směrnice 2003/71/ES, Úř. věst. L 168, 30. 6. 2017.
- Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1369 ze dne 4. 7. 2017, kterým se stanoví rámec pro označování energetickými štítky a zrušuje směrnice 2010/30/EU, Úř. věst. 198, 28.7.2017, s. 1–23.
- Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1938 ze dne 25. 10. 2017 o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu a o zrušení nařízení (EU) č. 994/2010, Úř. věst. L 280, 28. 10. 2017.
- Nariadení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. 10. 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce Úř. věst. L 283, 31. 10. 2017.

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/841 ze dne 30. 5. 2018 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 a rozhodnutí č. 529/2013/EU, Úř. věst. L 156, 19. 6. 2018.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. 5. 2018 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení (EU) č. 525/2013, Úř. věst. L 156, 19. 6. 2018.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/848 ze dne 30. 5. 2018 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 834/2007, Úř. věst. L 150, 14. 6. 2018.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/858 ze dne 30. 5. 2018 o schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla a o dozoru nad trhem s nimi, o změně nařízení (ES) č. 715/2007 a č. 595/2009 a o zrušení směrnice 2007/46/ES, Úř. věst. L 151, 14. 6. 2018.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1139 ze dne 4. 7. 2018 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Agentury Evropské unie pro bezpečnost letectví, kterým se mění nařízení (ES) č. 2111/2005, (ES) č. 1008/2008, (EU) č. 996/2010, (EU) č. 376/2014 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/30/EU a 2014/53/EU a kterým se zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 552/2004 a (ES) č. 216/2008 a nařízení Rady (EHS) č. 3922/91.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1725 ze dne 23. 10. 2018 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení nařízení (ES) č. 45/2001 a rozhodnutí č. 1247/2002/ES Úř. věst. L 295, 21. 11. 2018.



Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. 12. 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU a 2013/30/EU, směrnice Rady 2009/119/ES a (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013. Úř. věst. L 328, 21. 12. 2018.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/4 ze dne 11. 12. 2018 o výrobě, uvádění na trh a používání medikovaných krmiv, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 183/2005 a o zrušení směrnice Rady 90/167/EHS, Úř. věst. L 4, 7. 1. 2019.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/6 ze dne 11. 12. 2018 o veterinárních léčivých přípravcích a o zrušení směrnice 2001/82/ES, Úř. věst. L 4, 7. 1. 2019.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/515 ze dne 19. 3. 2019 o vzájemném uznávání zboží uvedeného v souladu s právními předpisy na trh v jiném členském státě a o zrušení nařízení (ES) č. 764/2008, Úř. věst. L 91, 29. 3. 2019.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/881 ze dne 17. 4. 2019 o agentuře ENISA („Agentuře Evropské unie pro kybernetickou bezpečnost“), o certifikaci kybernetické bezpečnosti informačních a komunikačních technologií a o zrušení nařízení (EU) č. 526/2013 („akt o kybernetické bezpečnosti“), Úř. věst. L 151, 7. 6. 2019.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/941 ze dne 5. 6. 2019 o rizikové připravenosti v odvětví elektroenergetiky a o zrušení směrnice 2005/89/ES. Úř. věst. L 158, 14. 6. 2019.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/943 ze dne 5. 6. 2019 o vnitřním trhu s elektřinou (přepracované znění), Úř. věst. L 158, 14. 6. 2019.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1009 ze dne 5. 6. 2019, kterým se stanoví pravidla pro dodávání hnojivých výrobků EU na trh a kterým se mění nařízení (ES) č. 1069/2009 a (ES) č. 1107/2009 a zrušuje nařízení (ES) č. 2003/2003, Úř. věst. L 170, 25. 6. 2019.

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1020 ze dne 20. 6. 2019 o dozoru nad trhem a souladu výrobků s předpisy a o změně směrnice 2004/42/ES a nařízení (ES) č. 765/2008 a (EU) č. 305/2011, Úř. věst. L 169, 25. 6. 2019.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1149 ze dne 20. 6. 2019, kterým se zřizuje Evropský orgán pro pracovní záležitosti, mění nařízení (ES) č. 883/2004, (EU) č. 492/2011 a (EU) 2016/589 a zrušuje rozhodnutí (EU) 2016/344, Úř. věst. L 186, 11. 7. 2019.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1157 ze dne 20. 6. 2019 o posílení zabezpečení průkazů totožnosti občanů Unie a povolení k pobytu vydávaných občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří vykonávají své právo volného pohybu, Úř. věst. L 188, 12. 7. 2019.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. 11. 2019 o Evropské pohraniční a pobřežní strážii a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624, Úř. věst. L 295, 14. 11. 2019.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2144 ze dne 27. 11. 2019 o požadavcích pro schvalování typu motorových vozidel a jejich přípojných vozidel a systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla z hlediska obecné bezpečnosti a ochrany cestujících ve vozidle a zranitelných účastníků silničního provozu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/858 a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 78/2009, (ES) č. 79/2009 a (ES) č. 661/2009 (...).
- Nařízení Rady (EU) 2020/672 ze dne 19. 5. 2020 o zřízení evropského nástroje pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE) v důsledku rozšíření onemocnění COVID-19, Úř. věst. L 159, 20. 5. 2020.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. 6. 2020 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088, Úř. věst. L 198, 22. 6. 2020.
- Nařízení Rady 2020/1998 ze dne 7. 12. 2020 o omezujících opatřeních proti závažnému porušování a zneužívání lidských práv, Úř. věst. L 410I, 7. 12. 2020.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. 12. 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie, Úř. věst. L 433I, 22. 12. 2020.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/695 ze dne 28. 4. 2021, kterým se zavádí rámcový program pro výzkum a inovace Horizont Evropa a stanoví pravidla pro účast a šíření výsledků a zrušují nařízení (EU) č. 1290/2013 a (EU) č. 1291/2013, Úř. věst. L 170, 12. 5. 2021.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/696 ze dne 28. 4. 2021, kterým se zavádí Kosmický program Unie a zřizuje Agentura Evropské unie pro Kosmický program a zrušují nařízení (EU) č. 912/2010, (EU) č. 1285/2013 a (EU) č. 377/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU, Úř. věst. L 170, 12. 5. 2021.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/817 ze dne 20. 5. 2021, kterým se zavádí program Erasmus+: program Unie pro vzdělávání a odbornou přípravu, pro mládež a pro sport a zrušuje nařízení (EU) č. 1288/2013. Úř. věst. L 189, 28. 5. 2021.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/868 ze dne 30. 5. 2022 o evropské správě dat a o změně nařízení (EU) 2018/1724 (akt o správě dat), Úř. věst. L 152, 3. 6. 2022.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953 ze dne 14. 6. 2021 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 za účelem usnadnění volného pohybu během pandemie COVID-19, Úř. věst. L 211, 15. 6. 2021.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/954 ze dne 14. 6. 2021 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 (digitální certifikát EU COVID) ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí s oprávněným pobytem nebo bydlištěm na území členských států během pandemie COVID-19, Úř. věst. L 211, 15. 6. 2021.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. 6. 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“), Úř. věst. L 243, 9. 7. 2021.

- Nařízení Rady (EU) 2022/1854 ze dne 6. 10. 2022 o intervenci v mimořádné situaci s cílem řešit vysoké ceny energie, Úř. věst. L 261I, 7. 10. 2022.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2065 ze dne 19. 10. 2022 o jednotném trhu digitálních služeb a o změně směrnice 2000/31/ES (nařízení o digitálních službách), Úř. věst. L 277, 27. 10. 2022.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2371 ze dne 23. 11. 2022 o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách a o zrušení rozhodnutí č. 1082/2013/EU, Úř. věst. L 314, 6. 12. 2022.
- Nařízení Rady (EU) 2022/2372 ze dne 24. 10. 2022 o rámci pro zajištění dodávek lékařských protipatření pro krizové situace v případě stavu ohrožení veřejného zdraví na úrovni Unie, Úř. věst. L 314, 6. 12. 2022.
- Nařízení Rady (EU) 2022/2577 ze dne 22. 12. 2022, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů, Úř. věst. L 335, 29. 12. 2022.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/955 ze dne 10. 5. 2023, kterým se zřizuje Sociální klimatický fond a mění nařízení (EU) 2021/1060, Úř. věst. L 130, 16. 5. 2023.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/956 ze dne 10. 5. 2023, kterým se zavádí mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích, Úř. věst. L 130, 16. 5. 2023.

## **Právo ES/EU – směrnice**

- Směrnice Rady 65/65/EHS ze dne 26. 1. 1965 o sblížení právních a správních předpisů týkajících se léčivých přípravků, Úř. věst. 22, 9. 2. 1965.
- Směrnice Rady ze dne 10. 2. 1975 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se uplatňování zásady stejné odměny za práci pro muže a ženy, Úř. věst. L 45, 19. 2. 1975, zvláštní vydání v českém jazyce, kapitola 05, svazek 001.
- Směrnice Rady ze dne 15. 7. 1975 o odpadech Úř. věst. L 194, 25. 7. 1975., zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 15, svazek 001.

- Směrnice Rady 75/319/EHS ze dne 20. 5. 1975 o sblížení právních a správních předpisů týkajících se hromadně vyráběných léčivých přípravků, Úř. věst. L 147, 9. 6. 1975.
- Směrnice Rady ze dne 19. 12. 1978 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení, Úř. věst. L 6, 10. 1. 1979, zvláštní vydání v českém jazyce kapitola 05, svazek 001.
- Směrnice Rady 85/374/EHS ze dne 25. 7. 1985 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se odpovědnosti za vadné výrobky, Úř. věst. L 210, 7. 8. 1985, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 15, svazek 001..
- Směrnice Rady 89/106/EHS ze dne 21. 12. 1988 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se stavebních výrobků Úř. věst. L 40, 11. 2. 1989, zvláštní vydání v češtině: kapitola 13, svazek 009.
- Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, Úř. věst. L 206, 22. 7. 1992, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 15, svazek 002.
- Směrnice Rady 93/43/EHS ze dne 14. 6. 1993 o hygieně potravin, Úř. věst. L 175, 19. 7. 1993.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. 10. 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, Úř. věst. L 281, 23. 11. 1995.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES ze dne 20. 3. 2000 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se označování potravin, jejich obchodní úpravy a související reklamy, Úř. věst. L 109, 6. 5. 2000.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. 10. 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, Úř. věst. L 327, 22. 12. 2000, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 15, svazek 005.

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/20/ES ze dne 4. 4. 2001 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se uplatňování správné klinické praxe při provádění klinických hodnocení humánních léčivých přípravků Úř. věst. L 121, 1. 5. 2001, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 13, svazek 026.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES ze dne 27. 9. 2001 o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou, Úř. věst. L 283, 27. 10. 2001.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/82/ES ze dne 6. 11. 2001 o kodexu Společenství týkajícím se veterinárních léčivých přípravků, Úř. věst. L 311, 28. 11. 2001.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/83/ES ze dne 6. 11. 2001 o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků, Úř. věst. L 311, 28. 11. 2001.
- Směrnice Rady 2001/86/ES ze dne 8. 10. 2001, kterou se doplňuje statut evropské společnosti s ohledem na zapojení zaměstnanců, Úř. věst. L 294, 10. 11. 2001.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES ze dne 3. 12. 2001 o obecné bezpečnosti výrobků, Úř. věst. L 11, 15. 1. 2002, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 15, svazek 006.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/98/ES ze dne 27. 1. 2003, kterou se stanoví standardy jakosti a bezpečnosti pro odběr, vyšetření, zpracování, skladování a distribuci lidské krve a krevních složek a kterou se mění směrnice 2001/83/ES, Úř. věst. L 33, 8. 2. 2003.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES ze dne 28. 1. 2003 o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu), Úř. věst. L 96, 12. 4. 2003.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/23/ES ze dne 31. 3. 2004 o stanovení jakostních a bezpečnostních norem pro darování, odběr, vyšetřování, zpracování, konzervaci, skladování a distribuci lidských tkání a buněk, Úř. věst. L 102, 7. 4. 2004, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 15, svazek 008.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. 10. 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, Úř. věst. L 275, 25. 10. 2003.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS. Úř. věst. L 158, 30. 4. 2004, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 05, svazek 005.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. 7. 2005 o uznávání odborných kvalifikací, Úř. věst. L 255, 30. 9. 2005. Dle čl. 62 se zrušily 77/452/EHS, 77/453/EHS, 78/686/EHS, 78/687/EHS, 78/1026/EHS, 78/1027/EHS, 80/154/EHS, 80/155/EHS, 85/384/EHS, 85/432/EHS, 85/433/EHS, 89/48/EHS, 92/51/EHS, 93/16/EHS a 1999/42/ES.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. 7. 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (přepracované znění), Úř. věst. L 204, 26. 7. 2006.

Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. 11. 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty Úř. věst. L 347, 11. 12. 2006.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. 12. 2006 o službách na vnitřním trhu, Úř. věst. L 376, 27. 12. 2006.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/46/ES ze dne 5. 9. 2007, kterou se stanoví rámec pro schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla (rámcová směrnice), Úř. věst. L 263, 9. 10. 2007.

Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2008/56/ES ze dne 17. 6. 2008, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti mořské environmentální politiky (rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí) Úř. věst. L 164, 25. 6. 2008.

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. 4. 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES, Úř. věst. L 140, 5. 6. 2009.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. 7. 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES, Úř. věst. L 211, 14. 8. 2009.
- Směrnice Rady 2009/119/ES ze dne 14. 9. 2009, kterou se členským státům ukládá povinnost udržovat minimální zásoby ropy nebo ropných produktů, Úř. věst. L 265, 9. 10. 2009.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně volně žijících ptáků (kodifikované znění) Úř. věst. L 20, 26. 1. 2010.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. 5. 2010 o energetické náročnosti budov (přepřacované znění) Úř. věst. L 153, 18. 6. 2010.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/64/EU ze dne 20. 10. 2010 o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení, Úř. věst. L 280, 26. 10. 2010.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/24/EU ze dne 9. 3. 2011 o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči, Úř. věst. L 88, 4. 4. 2011.
- Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. 11. 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, Úř. věst. L 306, 23. 11. 2011, s. 41–47.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici a správu a řízení železniční infrastruktury, Úř. věst. L 352, 23. 12. 2012.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. 6. 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES, Úř. věst. L 176, 27. 6. 2013.



- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/104/EU ze dne 26. 11. 2014 o určitých pravidlech upravujících žaloby o náhradu škody podle vnitrostátního práva v případě porušení právních předpisů členských států a Evropské unie o hospodářské soutěži, Úř. věst. L 349, 5. 12. 2014.
- Směrnice Rady (EU) 2015/637 ze dne 20. 4. 2015 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích a o zrušení rozhodnutí 95/553/ES Úř. věst. L 106, 24. 4. 2015.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV, Úř. věst. L 119, 4. 5. 2016.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/797 ze dne 11. 5. 2016 o interoperabilitě železničního systému v Evropské unii (přpracované znění), Úř. věst. L 138, 26. 5. 2016.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1132 ze dne 14. 6. 2017 o některých aspektech práva obchodních společností (kodifikované znění), Úř. věst. L 169, 30. 6. 2017.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. 7. 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, Úř. věst. L 198, 28. 7. 2017.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. 12. 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. 6. 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU (přpracované znění), Úř. věst. L 158, 14. 6. 2019.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. 10. 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, Úř. věst. L 305, 26. 11. 2019.

## Právo ES/EU – rozhodnutí

- Rozhodnutí 87/327/EHS ze dne 15. 6. 1987, kterým se přijímá akční program Evropského společenství pro mobilitu vysokoškolských studentů (Erasmus), Úř. věst. L 166, 25. 6. 1987.
- Rozhodnutí Rady ze dne 24. 10. 1988 o zřízení Soudu prvního stupně Evropských společenství Úř. věst. L 319, 25. 11. 1988, zvláštní vydání v českém jazyce kapitola 01, svazek 001.
- Rozhodnutí zástupců vlád členských států, zasedajících v Radě (95/553/ES), ze dne 19. 12. 1995 o ochraně občanů Evropské unie prostřednictvím diplomatických a konzulárních zastoupení.
- Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 3052/95/ES ze dne 13. 12. 1995 kterým se zavádí postup výměny informací o vnitrostátních opatřeních odchylných od zásady volného pohybu zboží v rámci Společenství, Úř. věst. L 321, 30. 12. 1995.
- Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 2119/98/ES ze dne 24. 6. 1998 o zřízení sítě epidemiologického dozoru a kontroly přenosných nemocí, Úř. věst. L 268, 3. 10. 1998.
- Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES ze dne 11. 2. 2004 o mechanismu monitorování emisí skleníkových plynů ve Společenství a provádění Kjótského protokolu Úř. věst. L 49, 19. 2. 2004, zvláštní vydání v českém jazyce kapitola 15, svazek 008.
- Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 2241/2004/ES ze dne 15. 12. 2004 o jednotném rámci Společenství pro průhlednost v oblasti kvalifikací a schopností (Europass) Úř. věst. L 390, 31. 12. 2004.
- Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 574/2007/ES ze dne 23. 5. 2007 o zřízení Fondu pro vnější hranice na období 2007 až 2013 jako součásti obecného programu Solidarita a řízení migračních toků Úř. věst. L 144, 6. 6. 2007.
- Rozhodnutí Komise 2007/777/ES ze dne 29. 11. 2007, kterým se stanoví veterinární a hygienické podmínky a vzory osvědčení pro dovoz některých masných výrobků a opracovaných žaludků, močových měchýřů a střev určených k lidské spotřebě ze třetích zemí (...).

2010/787/EU: Rozhodnutí Rady ze dne 10. 12. 2010 o státní podpoře k usnadnění uzavírání nekonkurenceschopných uhelných dolů, Úř. věst. L 336, 21. 12. 2010.

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 768/2008/ES ze dne 9. 7. 2008 o společném rámci pro uvádění výrobků na trh a o zrušení rozhodnutí Rady 93/465/EHS, Úř. věst. L 218, 13. 8. 2008.

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES ze dne 23. 4. 2009 o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020 Úř. věst. L 140, 5. 6. 2009.

Rozhodnutí Evropského parlamentu, Rady, Komise, Soudního dvora, Účetního dvora, Evropského hospodářského a sociálního výboru a Evropského výboru regionů 2009/496/ES, Euratom ze dne 26. 6. 2009 o organizaci a způsobu práce Úřadu pro publikace Evropské unie, Úř. věst. L 168, 30. 6. 2009.

Rozhodnutí Rady (EU) 2010/252/EU ze dne 26. 4. 2010, kterým se doplňuje Schengenský hraniční kodex, pokud jde o ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie, Úř. věst. L 111, 4. 5. 2010.

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1082/2013/EU ze dne 22. 10. 2013 o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách a o zrušení rozhodnutí č. 2119/98/ES, Úř. věst. L 293, 5. 11. 2013.

Rozhodnutí Rady 2014/145/SZBP ze dne 17. 3. 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny, Úř. věst. L 78, 17. 3. 2014.

Rozhodnutí Rady 2014/415/EU ze dne 24. 6. 2014 o způsobu provádění doložky solidarity Unií Úř. věst. L 192, 1. 7. 2014.

Rozhodnutí Rady 2014/512/SZBP ze dne 31. 7. 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině, Úř. věst. L 229, 31. 7. 2014.

- Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 ze dne 14. 9. 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka Úř. věst. L 239, 15. 9. 2015.
- Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. 9. 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka Úř. věst. L 248, 24. 9. 2015.
- Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/646 ze dne 18. 4. 2018 o společném rámci pro poskytování lepších služeb v oblasti dovedností a kvalifikací (Europass) a o zrušení rozhodnutí č. 2241/2004/ES, Úř. věst. L 112, 2. 5. 2018.
- Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2018/1993 ze dne 11. 12. 2018 o opatřeních pro integrovanou politickou reakci EU na krize, Úř. věst. L 320, 17. 12. 2018.
- Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2020/263 ze dne 15. 1. 2020 o zavedení elektronického systému pro dopravu a sledování zboží podléhajícího spotřební dani (přepřacované znění), Úř. věst. L 58, 27. 2. 2020.
- Rozhodnutí Rady (SZBP) 2020/1999 ze dne 7. 12. 2020, o omezujících opatřeních proti závažnému porušování a zneužívání lidských práv, Úř. věst. L 410I, 7. 12. 2020.
- Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. 12. 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a o zrušení rozhodnutí 2014/335/EU, Euratom Úř. věst. L 424, 15. 12. 2020.
- Rozhodnutí Rady (EU) 2022/451 ze dne 3. 2. 2022 o zmocnění k zahájení jednání jménem Evropské unie o mezinárodní dohodě o prevenci pandemií a připravenosti a reakci na ně, jakož i o doplňujících změnách Mezinárodních zdravotnických předpisů (2005), Úř. věst. L 92, 21. 3. 2022.
- Rozhodnutí Evropské centrální banky (EU) 2022/911 ze dne 19. 4. 2022 o podmínkách TARGET-ECB a o zrušení rozhodnutí 2007/601/EC, Úř. věst. L 163, 17. 6. 2022.

Rozhodnutí Rady (EU) 2022/1987 ze dne 13. 10. 2022 o podpisu Rámcové dohody o partnerství a spolupráci mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a vládou Malajsie na straně druhé jménem Unie ST/11715/2022/INIT Úř. věst. L 273, 21. 10. 2022.

Rozhodnutí Rady (SZBP) 2022/2245 ze dne 14. 11. 2022 o opatření pomoci v rámci Evropského mírového nástroje na podporu ukrajinských ozbrojených sil vyškolených vojenskou pomocnou misí Evropské unie na podporu Ukrajiny prostřednictvím vojenského vybavení a platformem určených k použití smrtící síly, Úř. věst. L 294, 15. 11. 2022“.

### **Právo ES/EU – doporučení**

Doporučení Komise ze dne 12. 7. 2004 k provádění směrnic, které se týkají vnitřního trhu, ve vnitrostátním právu, Úř. věst. L 98, 16. 4. 2005.

Doporučení Rady (EU) 2020/1475 ze dne 13. 10. 2020 o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii COVID-19, Úř. věst. L 337, 14. 10. 2020.

### **Právo ES/EU – subsidiární a interinstitucionální dohody**

Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. 9. 1976, Úř. věst. L 278, 8. 10. 1976.

Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů. Úř. věst. L 123, 12. 5. 2016.

### **Dokumenty legislativní techniky a politiky ES/EU**

Úřad pro publikace Evropské unie. Pravidla pro jednotnou úpravu dokumentů (anglicky Interinstitutional Style Guide, ISG). 2022, Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2830/611659>

Evropská komise, Právní služba, Společná praktická příručka (anglicky Joint Practical Guide, JPG) Evropského parlamentu, Rady a Komise pro osoby podílející se na redakci právních předpisů Evropské unie. Úřad pro publikace EU, 2016. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2880/56412>

Evropská komise. Simpler Legislation for the Internal Market (SLIM): Extension to a Third Phase – Working document of the Commission Services SEC (98) 559 ze dne 26. 03. 1996.

Sdělení komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - „Zelenou malým a středním podnikům.“ „Small Business Act“ pro Evropu {SEK(2008) 2101} {SEK(2008) 2102} ze dne 25. 6. 2008.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Účelnost právních předpisů EU COM/2012/0746 final ze dne 12. 12. 2012.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zlepšování právní úpravy k dosažení lepších výsledků – agenda EU (Better regulation EU), COM/2015/0215 final ze dne 19. 5. 2015.

Rozhodnutí Komise ze dne 11. 5. 2020 o zřízení platformy Fit pro budoucnost (Fit for future) 2020/C 163/03, Úř. věst. C 163/3, ze dne 12. 5. 2020.

## **Rozsudky Soudního dvora a Tribunálu a stanoviska generálních advokátů**

*Rozsudky jsou řazené dle jednacích čísel, tedy počátku zahájení řízení bez ohledu na datum dokončení řízení rozsudkem.*

Rozsudek, ze dne 5. 2. 1963, *van Gend en Loos*, 26-62, EU:C:1963:1.

Rozsudek ze dne 15. 7. 1964, *Costa proti ENEL*, 6-64, EU:C:1964:66.

Rozsudek ze dne 17. 12. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11-70, EU:C:1970:114.

Rozsudek ze dne 7. 2. 1973, *Komise proti Itálii*, 39/72, EU:C:1973:13.

Rozsudek ze dne 10. 10. 1973, *Variola*, 34/73, EU:C:1973:101.

- Rozsudek ze dne 3. 12. 1974, *van Binsbergen*, 33/74, EU:C:1974:131.
- Rozsudek ze dne 23. 11. 1977, *Enka BV v Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen Arnhem*, 38/77, EU:C:1977:190.
- Rozsudek ze dne 30. 11. 1978, *Bussone*, 31/78, EU:C:1978:217.
- Rozsudek ze dne 5. 4. 1979, *Ratti*, 148/78, EU:C:1979:110.
- Rozsudek ze dne 10. 4. 1984, *Colson a Kammann*, 4/83, EU:C:1984:153.
- Rozsudek ze dne 26. 2. 1986, *Marshall*, 152/84, EU:C:1986:84.
- Rozsudek ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86, EU:C:1987:431.
- Rozsudek ze dne 13. 12. 1989, *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646.
- Rozsudek ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing*, C-106/89, EU:C:1990:395.
- Rozsudek ze dne 14. 7. 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, EU:C:1994:292.
- Rozsudek ze dne 29. 10. 1998, *Komise proti Řecku*, C-185/96.
- Rozsudek ze dne 4. 7. 2000, *Komise proti Řecku („Chania II, „skládky“)*, C-387/97, EU:C:2000:356.
- Rozsudek ze dne 5. 10. 2000, *Německo proti Parlamentu a Radě*, C-376/98, EU:C:2000:544.
- Rozsudek ze dne 11. 1. 2001, *Azienda Agricola Monte Arcosu Srl*, C-403/98, EU:C:2001:6.
- Rozsudek ze dne 26. 7. 2000, *Unilever*, C-443/98, EU:C:2000:496.
- Rozsudek ze dne 12. 7. 2005, *Komise proti Francii*, C-304/02, EU:C:2005:444.
- Rozsudek ze dne 22. 11. 2005, *Mangold*, C-144/04, EU:C:2005:709.
- Rozsudek ze dne 11. 11. 2007, *Skoma-Lux*, C-161/06 EU:C:2007:773.
- Rozsudek ze dne 19. 1. 2010, *Küçükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21.
- Rozsudek ze dne 14. 6. 2010, *ANAFE*, C606/10, EU:C:2012:348.
- Rozsudek ze dne 5. 9. 2012, *Evropský parlament proti Radě*, C-355/10, EU:C:2012:516.
- Rozsudek ze dne 21. 12. 2016, *Digital Rights Ireland a další*, C-293/12, C-594/12, EU:C:2014:238.

Rozsudek ze dne 8. 7. 2019, *Komise proti Belgii* („*vysokorychlostní síť*“), C-543/17, EU:C:2019:573.

Rozsudek ze dne 2. 4. 2020, *Komise proti Polsku, Maďarsku a České republice* („*ažylové kvóty*“), C-715/17, C718/17 a C719/17, EU:C:2020:257.

Rozsudek ze dne 30. 11. 2016, *Rotenberg proti Radě*, T-720/14, EU:T:2016:689.

Stanovisko generálního advokáta Michala Bobka k rozsudku ze dne 12. 12. 2017, *Belgie proti Komisi*, C-16/16 P, EU:C:2017:959.

## Rozhodnutí Komise

Rozhodnutí Komise SA 40.171 (2015/NN) – Czech Republic – Promotion of electricity production from renewable energy sources ze dne 28. 11. 2016 C(2016)7827 final.

## Návrhy nařízení a směrnic

*Návrhy se řadí chronologicky. Uvádí se česká znění, byla-li vyhotovené a je-li zveřejněné. Není-li dostupné, pak jej nahrazuje znění anglické. Další vývoj a výsledky legislativního procesu lze sledovat na EUR-Lex.*

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the hygiene of foodstuffs /\*COM/2000/0438 final-COD 2000/0178, Úř. věst. C 365E, ze dne 19. 12. 2000.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (Reach), establishing a European Chemicals Agency (...) {SEC(20031171} ze dne 29. 10. 2003.

Návrh nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) kterým se vydává celní kodex Společenství (Modernizovaný celní kodex) SEK(2005) 1543, KOM/2005/0608 konečném znění - COD 2005/0246 ze dne 30. 11. 2005.

Návrh nařízení Evropského Parlamentu a Rady, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh {SEK(2008) 1900} {SEK(2008) 1901} KOM/2008/0311 konečném znění - COD 2008/0098 ze dne 23. 5. 2008.



Návrh směrnice Rady o provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci COM (2008) 426, SEK(2008) 2180, SEK(2008)2181 ze dne 2. 7. 2008.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu), 2011/0295/COD COM (2011) 651 ze dne 20. 10. 2011.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováváním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (obecné nařízení o ochraně údajů), COM/2012/011 final - 2012/0011 (COD) ze dne 25. 1. 2012

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o elektronické identifikaci a důvěryhodných službách pro elektronické transakce na vnitřním trhu COM/2012/0238 final - 2012/0146 (COD) ze dne 4. 6. 2012.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o klinických hodnoceních humánních léčivých přípravků a o zrušení směrnice 2001/20/ES COM/2012/0369 final - 2012/0192 (COD) ze dne 17. 7. 2012.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o zdravotnických prostředcích COM/2012/0542 final - 2012/0266 (COD) ze dne 26. 9. 2012.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o prospektu, který má být zveřejněn při veřejné nabídce nebo přijetí cenných papírů k obchodování COM/2015/0583 final - 2015/0268 (COD) ze dne 30. 11. 2015.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Evropský orgán pro pracovní záležitosti, COM/2018/0131 final - 2018/064 (COD), ze dne 13. 3. 2018.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí kosmický program Unie a Agentura Evropské unie pro kosmický program a zrušují nařízení (EU) č. 912/2010, (EU) č. 1285/2013, (EU) č. 377/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU, COM/2018/447 final - 2018/0236 (COD) ze dne 6. 6. 2018.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (EU) 2018/1999 (evropský právní rámec pro klima) COM/2020/80 final ze dne 4. 3. 2020

- Pozměněný návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU COM/2020/611 final, ze dne 20. 9. 2020.
- Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o řízení azylu a migrace a o změně směrnice Rady 2003/109/ES a navrhovaného nařízení, COM(2020) 610 final, 2020/0279(COD) ze dne 23. 9. 2020.
- Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích a mění nařízení (ES) č. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 a (EU) 2019/817 COM/2020/612 final ze dne 23. 9. 2020.
- Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách a o zrušení rozhodnutí č. 1082/2013/EU COM/2020/727 final ze dne 12. 11. 2020.
- Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o jednotném trhu digitálních služeb (akt o digitálních službách) a o změně směrnice 2000/31/ES, COM/2020/825 final ze dne 15. 12. 2020.
- Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví harmonizovaná pravidla pro umělou inteligenci (akt o umělé inteligenci) a mění určité legislativní akty unie, COM/2021/206 final, ze dne 21. 4. 2021.
- Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii, rozhodnutí (EU) 2015/1814 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a nařízení (EU) 2015/757, COM/2021/551 final ze dne 21. 4. 2021.
- Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o obecné bezpečnosti výrobků, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1025/2012 a o zrušení směrnice Rady 87/357/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES, COM/2021/346 final ze dne 30. 6. 2021.
- Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o zajištění rovných podmínek pro udržitelnou leteckou dopravu COM/2021/561 final ze dne 21. 7. 2021.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o využívání obnovitelných a nízkouhlíkových paliv v námořní dopravě a o změně směrnice 2009/16/ES, COM/2021/562 final ze dne 21. 7. 2021.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/94/EU, COM/2021/559 final ze dne 21. 7. 2021.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o přepravě odpadů a o změně nařízení (EU) č. 1257/2013 a (EU) 2020/1056 COM/2021/709 final ze dne 17. 11. 2021.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o snižování emisí metanu v odvětví energetiky a o změně nařízení (EU) 2019/942 COM/2021/805 final ze dne 15. 12. 2021.

Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o energetické náročnosti budov (přepracované znění) COM/2021/802 final ze dne 15. 12. 2021.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o harmonizovaných pravidlech pro spravedlivý přístup k datům a jejich využívání (akt o datech) COM/2022/68 final ze dne 23. 2. 2022.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign udržitelných výrobků a o zrušení směrnice 2009/125/ES COM/2022/142 final ze dne 30. 3. 2022.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropském prostoru pro zdravotní data, COM/2022/197 final ze dne 3. 5. 2022.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o obnově přírody COM/2022/304 final ze dne 22. 6. 2022.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o standardech jakosti a bezpečnosti látek lidského původu určených k použití u člověka a o zrušení směrnic 2002/98/ES a 2004/23/ES, COM/2022/338 final, ze dne 14. 7. 2022.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví společný rámec pro mediální služby na vnitřním trhu (Evropský akt o svobodě sdělovacích prostředků) a mění směrnice 2010/13/EU COM/2022/457 final ze dne 16. 9. 2022

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví společný rámec pro mediální služby na vnitřním trhu (Evropský akt o svobodě sdělovacích prostředků) a mění směrnice 2010/13/EU, COM/2022/457 final ze dne 16. 9. 2022.

Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o odpovědnosti za vadné výrobky COM/2022/495 final ze dne 28. 9. 2022.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o obalech a obalových odpadech, o změně nařízení (EU) 2019/1020 a směrnice (EU) 2019/904 a o zrušení směrnice 94/62/ES COM/2022/677 final, ze dne 30. 11. 2022.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje rámec opatření pro posílení evropského ekosystému výroby produktů technologií pro nulové čisté emise (akt o průmyslu pro nulové čisté emise) COM/2023/161 final ze dne 16. 3. 2023.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví rámec pro zajištění bezpečných a udržitelných dodávek kritických surovin a mění nařízení (EU) č. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 a (EU) 2019/1020 COM/2023/160 final ze dne 16. 3. 2023.

Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o dokládání a sdělování výslovných environmentálních tvrzení (směrnice o environmentálních tvrzeních), COM/2023/166 final ze dne 22. 3. 2023.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing the Union Customs Code and the European Union Customs Authority, and repealing Regulation (EU) No 952/2013, COM/2023/258 final, ze 17. 5. 2023.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví další procesní pravidla týkající se prosazování nařízení (EU) 2016/679, COM/2023/348 final ze dne 4. 7. 2023.

## **Právo Rady Evropy – smlouvy**

Úmluva ochrany lidských práv a základních svobod ze dne 4. 11. 1950, CETS 005, český překlad č. 209/1992 Sb.

Úmluva o ochraně osob se zřetelem na neautomatizované zpracování osobních dat ze dne 28. 1. 1981, CETS 108, Sdělení č. 115/2001 Sb. m. s.

Úmluva na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluva o lidských právech a biomedicíně, sjednána 4. 4. 1997 v Oviedu, CETS 164, sdělení č. 96/2001 Sb. m. s.

Dodatkový protokol k Úmluvě o lidských právech a biomedicíně souvisejícího s biomedicínským výzkumem, sdělení č. 30/2020 Sb. m. s.

## **Rozsudky Evropského soudu pro lidská práva**

Rozsudek ze dne 23. 2. 2012, *H. Jamaa a další proti Itálii*, 27765/09.

Rozsudek ze dne 17. 4. 2017, *A. P., Garçon a Nicot proti Francii*, 79885/12 a 52471/13 a 52596/13.

## **Mezinárodní úmluvy a ujednání**

Charta Spojených národů (1945).

(International Health Regulations) Mezinárodní zdravotnické předpisy Světové zdravotnické organizace.

## **Ústava, zákony a další předpisy České republiky**

*Uvádí se původní znění a zavedené číslování.*

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení.

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě.

Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu.

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění.

Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech.

Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech.

Zákon č. 110/2019, o zpracování osobních údajů.

## **Ústava, zákony a další předpisy dalších evropských a mimoevropských států**

Francie: Constitution française du 4 Octobre 1958 (Constitution instituant la "5<sup>éme</sup> république").

Itálie: Costituzione della Repubblica Italiana (1947).

Německo: Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (1949)

Spojené státy americké: Constitution of the United States (1789).

Svaz sovětských socialistických republik: ústava 1936, ústava 1977.

## **Rozsudky soudů jednotlivých států**

Německo: Bundesverfassungsgericht

Rozsudek 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15 ze dne 5. 5. 2020 „Outright Monetary Transactions“, „Ultra vires“.

Spojené státy americké: Supreme Court of USA.

Wickard v. Filburn, 317 U.S. 111 (1942) ze dne 9. 11. 1942.

United States v. Alfonso D. Lopez, Jr., 514 U.S. 549 (1995) ze dne 26. 4. 1995.

## **Vědecká redakce MU**

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda);  
doc. Ing. Pavel Bobál, CSc.; Mgr. Michaela Hanousková;  
doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.; prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;  
prof. PhDr. Tomáš Janík, Ph.D., M.Ed.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;  
PhDr. Alena Mizerová; prof. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr. rer. nat.;  
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Ing. Zuzana Sajdlová, Ph.D.;  
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;  
prof. PhDr. Lubomír Spurný, Ph.D.; doc. Ing. Rostislav Staněk, Ph.D.;  
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.;  
doc. JUDr. PhDr. Robert Zbíral, Ph.D.

## **Ediční rada PrF MU**

doc. JUDr. PhDr. Robert Zbíral, Ph.D. (předseda);  
Mgr. Bc. Luboš Brim, Ph.D.; Mgr. David Čep, Ph.D.;  
JUDr. Eva Dobrovolná, Ph.D., LL.M.; JUDr. Mgr. Jakub Harašta, Ph.D.;  
JUDr. Michal Janovec, Ph.D.; JUDr. Bc. Terezie Smejkalová, Ph.D.;  
doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.; JUDr. Dominik Židek, Ph.D.

# **EVROPSKÉ UNIJNÍ ZÁKONY ZA OBZOREM**

**prof. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D.**

Vydala Masarykova univerzita  
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno  
v roce 2023

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity  
Edice Scientia, sv. č. 744

1. elektronické vydání, 2023

ISBN 978-80-280-0356-2 (online ; pdf)  
[www.law.muni.cz](http://www.law.muni.cz)

**MUNI**  
PRESS

**MUNI**  
LAW



ISBN 978-80-280-0356-2



9 788028 003562