

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

IURIDICA

No 364

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY V BRNĚ

řada teoretická

Svazek 364

**PŘENOS, DOPROVOD A ZOHLEDNĚNÍ
EVROPSKÉHO PRÁVA
ČESKÝM PRÁVEM**

Filip Křepelka

Masarykova univerzita

Brno, 2010

Recenzenti:

Mgr. Daniel Hoda

JUDr. Václav Stehlík, Ph.D. LL.M.

Monografické dílo je publikováno jako výsledek dílčího řešení výzkumného záměru Právnické fakulty Masarykovy univerzity č. 0086 „Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004“.

© 2010 Filip Křepelka

© 2010 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-5066-2

OBSAH

ÚVOD	9
<i>I. Název práce</i>	<i>9</i>
<i>II. Přijímání zkoumaného jevu</i>	<i>9</i>
<i>III. Stávající pozornost tématu.....</i>	<i>10</i>
<i>IV. Účel a smysl práce.....</i>	<i>12</i>
<i>V. Dostupná literatura.....</i>	<i>12</i>
<i>VI. Záběr a meze práce.....</i>	<i>13</i>
<i>VII. Vhodnost a přiměřenost kritiky.....</i>	<i>14</i>
<i>VIII. Evropská unie a Evropské společenství</i>	<i>15</i>
<i>IX. Poděkování</i>	<i>16</i>
1. TEORETICKÁ VÝCHODISKA	17
<i>1.1. Rozlišování tvorby a uplatnění práva</i>	<i>17</i>
<i>1.2. Nezřetelné hranice v právu.....</i>	<i>17</i>
<i>1.3. Právo jako uplatnění jiného práva</i>	<i>18</i>
<i>1.4. Druhy následování práva.....</i>	<i>19</i>
<i>1.5. Vhodná označení: přenos, doprovod, zohlednění</i>	<i>20</i>
<i>1.6. Závěrečné poznámky.....</i>	<i>21</i>
2. PŘÍKLADY ROZRŮZNĚNÍ, DŮVODY PRO NĚ A PROSAZOVÁNÍ SOULADU	22
<i>2.1. Srovnávání podobných jevů.....</i>	<i>22</i>
<i>2.2. Připomenutí uspořádání vnitrostátního práva.....</i>	<i>22</i>
<i>2.3. Uspořádání práva samotné Evropské unie</i>	<i>23</i>
<i>2.4. Hledání uspořádání mezinárodního práva</i>	<i>24</i>
<i>2.5. Rozrůznění práva pro části států</i>	<i>26</i>
<i>2.6. Samosprávné a soukromé instituce.....</i>	<i>27</i>
<i>2.7. Evropská unie a federalismus.....</i>	<i>28</i>
<i>2.8. Příklady vícerého následování práva na právu Evropské unie.....</i>	<i>29</i>
<i>2.9. Důvody rozčlenění práva na následované a následující.....</i>	<i>31</i>
<i>2.10. Nástroje prosazování souladu následovaného a následujícího práva....</i>	<i>33</i>
<i>2.11. Možnost zneužití a meze zájmů na prosazení</i>	<i>36</i>

3. SROVNÁNÍ S MEZINÁRODNÍMI ORGANIZACEMI A FEDERACEMI.....	37
3.1. Srovnávání Evropské unie s mezinárodními organizacemi.....	37
3.2. Jednotlivé podobnosti s mezinárodními organizacemi.....	38
3.3. Vztah mezi mezinárodním a vnitrostátním právem.....	40
3.4. Způsoby recepce mezinárodního práva do práva vnitrostátního.....	41
3.5. Porovnání se způsoby následování.....	43
3.6. Srovnání implementace mezinárodního práva a práva Evropské unie.....	43
3.7. Srovnávání Evropské unie s federacemi.....	44
3.8. Přehled federací a srovnatelných států.....	45
3.9. Český, resp. československý a rakousko-uherský federalismus.....	46
3.10. Německý federalismus ve srovnání s Evropskou unií.....	47
3.11. Americký federalismus ve srovnání s Evropskou unií.....	48
3.12. Další zajímavá srovnání.....	51
4. POŽADAVKY NADNÁRODNÍHO A NÁRODNÍHO PRÁVA NA IMPLEMENTACI.....	52
4.1. Požadavky ze strany Evropské unie.....	52
4.2. Prosazování implementace „shora“.....	53
4.3. Prosazování implementace „zdola“.....	54
4.4. Implementace jednotlivých pramenů práva Evropské unie.....	55
4.5. Základní nároky kladené na členské státy.....	56
4.6. Odlišnosti mezi členskými státy.....	58
4.7. Promyšlení požadavku být právním státem.....	58
4.8. Hodnocení České republiky jako právního státu.....	59
4.9. Hodnocení jednotlivých členských států.....	60
4.10. Meze autority práva ve členských státech.....	62
4.11. Právní stát jako mez nástrojů implementace.....	63
4.12. Možný střet s ústavou členského státu.....	63
4.13. Obtíže zákonné implementace.....	64
4.14. Zjednodušení implementačního zákonodárství.....	65
4.15. Používání podzákonných předpisů pro implementaci.....	66
4.16. Podzákonné předpisy pro implementaci v České republice.....	67
4.17. Podzákonné předpisy pro implementaci v jiných členských státech.....	68

4.18. <i>Postoj Evropské unie k implementaci podzákonými předpisy a vůbec bez práva.....</i>	69
5. CESTA ČESKÉ REPUBLIKY DO EVROPSKÉ UNIE Z HLEDISKA PRÁVA	71
5.1. <i>Začátky zohledňování poevropšřování práva České republiky.....</i>	71
5.2. <i>Široké a úzké pojetí poevropšřování práva České republiky</i>	72
5.3. <i>Význam přidružení.....</i>	72
5.4. <i>Ucházení se o členství v Evropské unii.....</i>	74
5.5. <i>První roky členství v Evropské unii.....</i>	75
6. ZABEZPEČENÍ TVORBY IMPLEMENTAČNÍHO PRÁVA V ČESKÉ REPUBLICE	78
6.1. <i>Připomenutí poevropšřění českého práva v širokém a úzkém smyslu</i>	78
6.2. <i>Změny českého práva během posledních dvaceti let.....</i>	79
6.3. <i>Procedurální rozměr implementace v České republice</i>	80
6.4. <i>Vládní fáze implementace</i>	80
6.5. <i>Parlamentní fáze implementace</i>	83
6.6. <i>Prezidentská fáze implementace</i>	84
6.7. <i>Instituční rozměr implementace v České republice.....</i>	85
6.8. <i>Instituční zajištění na úrovni vlády a ministerstev.....</i>	85
6.9. <i>Instituční zajištění na úrovni zákonodárného sboru</i>	88
6.10. <i>Prezident, vysoké soudy a právnické fakulty a implementace</i>	88
7. ROZSAH A RÁZ IMPLEMENTACE PRÁVA EVROPSKÉ UNIE	91
7.1. <i>Nejistý rozsah práva Evropské unie.....</i>	91
7.2. <i>Vybraná nařřzení vyžadující implementaci.....</i>	92
7.3. <i>Implementace vybraných nařřzení v České republice</i>	94
7.4. <i>Vybrané směrnice a jejich implementace v České republice</i>	96
7.5. <i>Úvahy ohledně implementace rozhodnutí.....</i>	99
7.6. <i>Implementace aktů druhého a třetího pilřře.....</i>	100
8. POCHYBENÍ TVŮRCŮ IMPLEMENTAČNÍHO PRÁVA ČLENSKÉHO STÁTU	102
8.1. <i>Porušení práva Evropské unie.....</i>	102
8.2. <i>Nevhodná vnitrostátní právní úprava</i>	102

8.3. Očekávání sledování vlastních zájmů a postojů.....	103
8.4. Pomoc novým členským státům.....	104
8.5. Mezištátní spolupráce při implementaci.....	105
8.6. Kritika současného českého zákonodárství.....	105
8.7. Obecné příčiny neuspokojivého zákonodárství v České republice.....	106
8.8. Příčiny dané svérázem práva Evropské unie	108
8.9. Prosazování vlastních záměrů a zájmů kvůli oslabení politické kontroly.....	111
8.10. Hodnocení počínání České republiky.....	112
9. SROVNÁNÍ S JINÝMI ČLENSKÝMI STÁTY	114
9.1. Nemožnost pečlivého zkoumání implementace jinými členskými státy ...	114
9.2. Nové postsocialistické členské státy.....	114
9.3. Starší členské státy.....	115
9.4. Úměra mezi zvláštním zajišťováním a výsledkem	117
SUMMARY IN ENGLISH LANGUAGE	119

ÚVOD

I. NÁZEV PRÁCE

Tématem práce s dlouhým názvem „Přenos, doprovod a zohlednění evropského práva českým právem“ je české právo, tedy zákony a podzákonné předpisy, jež si žádá členství České republiky v Evropské unii.

V úvahu připadala kratší pojmenování. Například „České právo evropské“ nebo „Evropské unijní právo České republiky“. Taková pojmenování by však byla nesrozumitelná. Druhý obrat by navíc byl dosti strojený.

Název by mohl být kratší, kdybych užil běžnou latinizaci a psal o „implementaci“.¹ Chci ale upřednostňovat česká slova. Odpovídající však chybí, „zavedení“ a „uskutečnění“ jím jsou jen částečně. Slova „přenos“, „doprovod“ a „zohlednění“ jim jsou dohromady. Jak bude dál patrné, slova odpovídají mému rozlišování jednotlivých způsobů implementace.²

II. PŘIJÍMÁNÍ ZKOUMANÉHO JEVU

V Česku nebývá implementace práva Evropské unie českým právem hodnocena nejlépe. Leckdy to doprovází kritika výkonu českého členství v Evropské unii a zahraniční politiky vůbec. Leccos lze též připsat obtížím doprovázejícím tvorbu českého práva všeobecně. Přesto lze uvažovat příčiny příznačné pro tento nadnárodní právní řád a jeho působení v českém právním prostředí.

¹ Slovo latinského původu se do češtiny dostalo prostřednictvím angličtiny. „Implementation“ znamená podle slovníku zavedení, uskutečnění nebo realizaci. Latinské sloveso „impleo“ znamená naplnit či nasytit. Související francouzská slova znějí odlišně, jejím prostřednictvím se slovo v češtině neobjevilo.

² Nemohu samozřejmě přehlížet, že se při popisování práva EU používají též další slova vycházející z latiny, zejména slovo transpozice pro přenos směrnic.

Většinou je implementace správná. To vše bývá však málo platné. Je to jako na železnici. Devadesát procent českých vlaků jezdí načas. Rozčílí nás těch několik případů, kdy je zpoždění značné a ztěžuje nám život. Ochota uznat, že na vině bývá leckdy někdo jiný než dopravce, není velká.³ České dráhy prostě nemají dobrou pověst. Podobná nedůvěra doprovází domácí zákonodárny sbor.⁴ Ta se jistě zakládá též na jeho práci na zákonech včetně těch tvořících implementaci práva Evropské unie.

III. STÁVAJÍCÍ POZORNOST TÉMATU

Nejen odborníci, ale též širší veřejnost tuší o evropských směrnicích, jejichž pravidla se do vnitrostátního práva musejí „přenést“. Méně už se ví, že též nařízení se musejí vnitrostátním právem členského státu „doprovodit“. Konečně „zohlednit“ je třeba též zakládací smlouvy.

Téma se v České republice zatím nestuduje podrobně. Tímto nechci opomenout řadu postřehů. Hlavní pozornost však stále poutají vlastnosti práva Evropské unie, zejména zásady přímého účinku a přednosti. Jsou tím, co činí právní řád Evropské unie nadnárodním a tak zvláštním ve srovnání s „běžným“ mezinárodním právem, a to přes občasné zpochybňování a časté přehlížení.

Právo Evropské unie je přitom jevem studovaným do podrobností. Vždyť počet jeho znalců jde v Evropě do tisíců. Přesto pozornost tématu zůstává omezená. Platí to dokonce pro takové vědecké velmoci, jakou je Německo. Právo členských států totiž právem Evropské unie vlastně není.

³ České dráhy, a.s., V lednu jelo na čas 93.6 % vlaků Českých drah, tisková zpráva ze dne 10. 2. 2009, <http://www.ceskedrahy.cz/tiskove-centrum/tiskove-zpravy/-2517/> (citováno dne 29. 10. 2009) informuje též o příčinách zpoždění za rok 2008. Přes pochopitelný propagační ráz je zpráva cenná rozbořem příčin zaviněných dopravním podnikem a správou dopravní cesty, jež je samostatnou institucí, a vnějších vlivů. Podobně třídit by se daly chyby v implementaci práva EU.

⁴ Centrum pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu Akademie věd ČR, tisková zpráva Důvěra ústavním institucím a spokojenost s politickou situací na konci roku 2009, http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100958s_pi91012.pdf (citováno dne 29. 10. 2009). Jak Poslanecká sněmovna, tak Senát Parlamentu ČR se netěší důvěře více než 30% obyvatelstva.

Je naopak jevem tímto právním řádem spravovaným. Má být přece uváděno do souladu s nároky tohoto nadnárodního právního řádu. Podobně se ostatně znalci mezinárodního práva vyjadřují o vnitrostátním právu, jež je pro ně skutečností (faktem).

Pozornost nečetných českých odborníků na právo Evropské unie snižuje výskyt desítek zajímavých témat, která si ještě dlouho budou žádat přednostní zkoumání. Je to trochu škoda, neboť „implementace“ práva Evropské unie představovala a představuje zásadní proměnu práva České republiky.

Pro tvůrce, uživatele, pozorovatele a znalce vnitrostátního práva je právo Evropské unie přes úspěchy a trvání evropské integrace pořád jevem cizím, který vstupuje do jim známého prostředí. Vstupuje tam vesměs jen příležitostně nebo omezeně. Výsledkem je přesto právo složitější. Dovolují si tak předpokládat, že nadšení leckdy právo Evropské unie nevyvolává.

Vnitrostátní právo je navíc příliš rozsáhlé na to, aby jej dokázal postihnout jednotlivec. Pozornost vlivu práva Evropské unie na právo členských států se proto pochopitelně omezuje na jednotlivá odvětví práva. Děje se tak dnes snad v míře odpovídající stupni poevropštění.

Celostní pohled na problematiku implementace Evropské unie by mohli poskytnout znalci ústavního práva a zákonodárství. Jak ale doložím, tvorba implementačního práva se od tvorby ostatního práva zásadně neliší.

Byla napsána teoretická díla, která se věnují složitosti práva a jeho původu z více úrovní stejně jako vytrácení se jeho uspořádání.⁵ Zde však autoři obvykle nepředstavují výsledky zkoumání jednotlivých případů.

Lze tedy na tomto místě uzavřít, že pozornost implementaci práva Evropské unie v právu členských států oslabuje její mezní povaha a souvislost se řadou jevů složitého vnitrostátního práva.

⁵ Právní pluralita nebo multicentrismus (legal pluralism) je výraz, který postihuje srovnatelné, avšak nikoli totožné fenomény, jako např. existenci tradičních práv v moderních státech. Koncepce právní plurality bývá teoretiky práva běžně zmiňována jako možné vysvětlení právních poměrů v EU. Záležitost jsem se zabýval jenom omezeně, čtenáři lze doporučit článek BARBER, N. W. Legal Pluralism and the European Union. *European Law Journal*, vol. 12, no. 3, 2006, str. 306–329 (vyhledáno na Internetu). V ČR se právním pluralismem zabývá prof. M. VEČEŘA.

IV. ÚČEL A SMYSL PRÁCE

Tato práce je jedním z osobních výsledků řešení výzkumného záměru „Evropský kontext“ Právnické fakulty Masarykovy univerzity.⁶ Měla by tak být příspěvkem české právní vědě. Snad poslouží rovněž vzdělávání o právu Evropské unie a jeho působení v českém právním prostředí. Mohla by také alespoň drobně napomoci zlepšení tvorby českého práva.

V. DOSTUPNÁ LITERATURA

Práce navazuje na dostupnou odbornou literaturu. Existuje přinejmenším pár českých knih a několik článků a příspěvků,⁷ které obsahují cenné postřehy. Zmínit je nutné výslovně tuzemské zpracování otázek uplatnění klíčových pramenů práva Evropské unie, totiž nařízení a směrnic.⁸ Podobně lze těžit též z českých učebnic ústavního a mezinárodního práva a těch věnovaných teorií. Pochopitelně rozsáhlejší je literatura zahraniční, byť ani jí není nadbytek.⁹ Jak už jsem uvedl, implementace nestojí ve středu zájmu.

⁶ Přesně „Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004“, vedoucími jsou prof. J. HURDÍK a prof. J. FIALA. Viz http://www.law.muni.cz/veda/vyzkum_zamer.shtml. Během korektury tohoto textu vyšla v rámci tohoto záměru kolektivní srovnávací česko-slovinšská studie poevropštění řady právních oborů KNEZ, R., ROZEHNALOVÁ, N., TÝČ, V. (eds.), *Five Years of EU Membership: Case of Czech Republic and Slovenian Law*, Maribor, Univerza v Mariboru, 2009.

⁷ Nově vynikající studie WHELANOVÁ M., *Implementace práva Evropské unie do českého právního řádu*, Právník, 2009, č. 3, str. 263-308 nebo MLSNA, P., *Směrnice ES a problém jejich transpozice do českého právního řádu*, Právní zpravodaj, 2006, č. 6, str. 12.

⁸ KRÁL, R. *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. Praha: C. H. Beck, 2006 a stejně tak KRÁL, R. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002.

⁹ V německých fakultních knihovnách jsem našel několik podnětných německy stejně jako anglicky psaných knih a sborníků o implementaci práva EU právem členských států, např. KARPEN, U., WENZ, E.M. (eds.). *National Legislation in the European Framework: Proceedings of the second Congress of the European Association of Legislation (EAL) in Rome, March 24–29, 1995*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, SCHWARZE, J., BECKER, U., POLLAK, C. *The Implementation of Community Law: Studies in the Legislative and Administrative Policies of the European Community and its Member States*.

Hlavním zdrojem informací tak pro mne bezpochyby byly vlastní právní prameny, totiž mezinárodní smlouvy, dokumenty práva Evropské unie všeho druhu,¹⁰ české ústavní a běžné zákony stejně jako podzákonné předpisy¹¹ a konečně doplňkově zahraniční právo.

Touto prací chci ukázat příklady dobré stejně jako špatné implementace práva Evropské unie českým právem. České stejně jako evropské právo proto zde musí být citováno pečlivěji než v jiných textech.

VI. ZÁBĚR A MEZE PRÁCE

Tato práce se věnuje české implementaci. Nechci a ani se ve větší míře nemohu věnovat některým souvisejícím tématům, jakým je zejména přímé a podpůrné uplatňování práva Evropské unie českými úřady a soudy. Je to přitom také téma, které si rovněž zaslouží rozsáhlé zpracování.

Možnosti stostránkového textu jsou omezené. Práce není dílem založeným na pečlivé celostní prohlídce českého práva. To by muselo být kolektivní dílo nemající v české právní vědě obdoby. Vždyť samotných legisla-

Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1994. WÖLK, J. Die Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft: Eine rechtsvergleichende Untersuchung zum Recht der Bundesrepublik Deutschland, der französischen Republik und des Vereinigten Königreichs. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002. NETTESHEIM, M. Die mitgliedstaatliche Durchführung von EG-Richtlinien: Eine Untersuchung am Beispiel der Luftqualitätsrahmenrichtlinie. Berlin: Duncker und Humblot. 1999 a NESSLER, V. Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht: Ein Beitrag zur Europäisierung des deutschen Rechts. Berlin: Verlag Dr. Köstler, 1994.

¹⁰ Informace nečerpám z Úředního věstníku EU jako předepsaného nástroje zveřejnění tohoto nadnárodního právního řádu, nýbrž z Internetem dostupné databáze EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu/cs/legis/index.htm>). Spoléhám na to, že zde dostupné informace odpovídají Úřednímu věstníku. Dokud neuvedu jinak, užívám českou jazykovou verzi práva EU.

¹¹ Podobně jako v případě práva EU nepracuji se Sbírkou zákonů a Sbírkou mezinárodních smluv, předpokládaných českým právem pro jeho zveřejnění, nýbrž s komerční databází ASPI (Automatizovaný systém právních informací, nyní provozovatel Wolters Kluwer ČR, viz http://www.systemaspi.cz/Co_je_system_ASPI/Co_je_system_ASPI.html). Spoléhám stejně na soulad tohoto faktického informačního zdroje se zdrojem formálním.

tivních textů Evropské unie jsou desítky tisíc stran. Objem českého práva je srovnatelný.

Tato práce se tak podobá geologickému výzkumu. Vyhodnotit se musí existující vrty, šachty, štoly a skrývky. Do obrovské masy práva jak České republiky, tak Evropské unie lze pak dělat jenom sondy.

Mnohé příklady budou navazovat na moje dosavadní akademické bádání, zejména svobodu obchodu službami, mnohojazyčnost Evropské unie, legislativu zdravotnictví a problematiku omezení státních podpor. Dále uvedu příklady ze své práce na Nejvyšším správním soudu,¹² týkající se zejména práva ochrany životního prostředí, daně z přidané hodnoty, sociálního zabezpečení nebo odvětvové správy hospodářství. Leccos odhalily také dotazy na školeních, jež jsem měl možnost vést. Zmíním také případy, na které mě upozornili kolegové.

VII. VHODNOST A PŘIMĚŘENOST KRITIKY

Už jsem zde zmínil kritické postoje k implementaci práva Evropské unie českým právem. Kritizovat natolik rozsáhlé úsilí je ale věc ošidná. Otázka totiž nestojí tak, zda je implementace podařená, nebo nikoli. Dokonalé není a nebude právo nikdy. Jde o to, jak jsou chyby četné a jak závažné z hlediska uplatnění práva a také z hledisek ekonomických, politických a sociálních.

Tohle nejde s poctivostí, není-li české právo prozkoumáno podrobně ve světle práva Evropské unie a mimoprávních souvislostí. To ale, jak už jsem uvedl, při vynaložených silách možné není.

Jednotlivé uvedené více či méně nahodilé vybrané či zjištěné příklady lze ale srovnávat se zahraničím. Totiž zda a jak příslušnou implementaci v jiných členských státech udělali lépe. Srovnávání musí však být obezřetné. Důvody jiného řešení mohou odrážet odlišné právní, hospodářské, sociální a politické prostředí. Zdaleka také není vždy jasné, jestli je to

¹² Na NSS jsem v letech 2004–2008 pracoval na částečný úvazek jako odborný poradce pro evropské právo v rámci malého oddělení evropského práva a posléze rozsáhlejšího oddělení dokumentace a analytiky.

opravdu lepší řešení. Názor místních právníků, jiných odborníků a dotčených by mohl překvapit.

Nároky práva Evropské unie bývají rámcové. Členskými státy bývá ponechán prostor pro uvážení, jakým způsobem, jakými nástroji a jakým směrem se implementace provede.

Implementace tak není jen záležitost legislativně-technická, ale také politická. Stejně tak politické příčiny mohou mít jednotlivá selhání při implementaci. Tuto skutečnost nemohu opomíjet s poukazem na omezení se na právo. Považuji proto za potřebné čas od času poukázat na politické souvislosti, na hospodářské zájmy a postoje, jež se za určitými řešeními nebo selháními mohou skrývat. Nejsa politologem ani ekonomem, nechci ale činit dalekosáhlé závěry.

VIII. EVROPSKÁ UNIE A EVROPSKÉ SPOLEČENSTVÍ

Psaní o evropské integraci doprovází zvažování, zda psát o Evropské unii, nebo o Evropském společenství či Evropských společenstvích v množném čísle.¹³ Lisabonská smlouva předpokládá jejich splynutí. Jejich vstup v platnost je již jistý.¹⁴

Tato práce je však především ohledem do minulosti. Potud by psaní o Evropském společenství či Evropských společenstvích mohlo být vhodnější. Evropská unie je doplnila až po desítkách let.

Už roky nicméně Evropská unie zahrnuje Evropská společenství pro hospodářskou integraci členských států a další agendy – společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a spolupráci justiční a vnitřní ve věcech trestních. Lze proto psát pouze o ní. Je ale dobré zdůraznit, že leckdy jsou, resp. byly zmiňované vlastnosti příznačné pouze nebo především pro Evropské společenství.

¹³ Vedle Evropského (hospodářského) společenství existuje ještě Evropské společenství atomové energie (Euratom) a do roku 2001 existovalo ještě Evropské společenství uhlí a oceli.

¹⁴ Dokončení ratifikace prezidentem ČR 3. 11. 2009. Smlouva vstoupí (vstoupila) v platnost 1. 12. 2009.

Omezení zmínek na Evropskou unii a neodlišování Evropského společenství umožňují ještě dvě skutečnosti. Česká republika vstoupila až v roce 2004, tedy jedenáct let po vzniku Evropské unie. Starší vývoj tak nemusí být moc sledován. Přenos, doprovod a zohlednění se nadto týkají nejen prvního, ale také druhého a třetího pilíře, jakkoli nadnárodní rysy se v jejich případech příliš neprojevují.

Zásadní přestavba primárního práva Evropské unie¹⁵ si nicméně za výše uvedených okolností žádá citace jak starých článků, tak nových článků zřizovacích smluv,¹⁶ ať už se jejich obsah změnil, nebo ne.

IX. PODĚKOVÁNÍ

Chci poděkovat kolegům z Právnické fakulty Masarykovy univerzity, znalcům práva Evropské unie z jiných vzdělávacích institucí, ale také kolegům, kteří se implementací práva Evropské unie zabývali ve své práci.

¹⁵ Splynutí ES a EU se odrazilo na primárním právu, jež Lisabonská smlouva nenahradila (jak měla učinit Smlouva o Ústavě pro Evropu), nýbrž zásadně přestavěla. Smlouva o EU (SEU) se stává základním dokumentem, Smlouva o založení Evropského společenství (SES) se stává podrobnou Smlouvou o fungování Evropské unie (SFEU).

¹⁶ Popsaná přestavba zřizovacích smluv zapříčinila nové číslování jednotlivých článků. Jedná se o již třetí číslování, neboť přečíslování přinesla v roce 1997 již Amsterdamská smlouva.

1. TEORETICKÁ VÝCHODISKA

1.1. ROZLIŠOVÁNÍ TVORBY A UPLATNĚNÍ PRÁVA

Pro zkoumání implementace práva Evropské unie považují za potřebné promýšlení vztahů mezi právními úpravami. Uvědomuji si přitom, že následující stránky jsou zjednodušeným popisem poměrů.

Nejen teoretici práva, ale všichni právníci dokáží rozlišit tvorbu a uplatnění práva. Rozdíl určitě pocítuje dokonce širší veřejnost.

Tvůrci práva, tedy zejména zákonodárné sbory, vyjádří právo slovy a větami některého jazyka a pro zapamatování zapíší. Ti, co mají právo uplatnit, tedy úřady a soudy, respektive jejich pracovníci, takto zachyceným pokynům musejí porozumět. Vykládají je proto jednotlivými výkladovými postupy. Potom teprve mohou správně postupovat při uplatnění práva. Podobně se právu přizpůsobují též jednotlivci při vytváření a naplňování svých vztahů.

Toto rozlišení se pochopitelně týká psaného práva. Obyčeje se zjišťují a popisují dodatečně, na základě zjištění chování řečí stejně jako skutky a potvrzení jejich považování za právo.¹⁷ Obyčeje však ani v právu Evropské unie, ani při jeho implementaci právem členských států nemají význam hodný naší pozornosti.¹⁸

1.2. NEZŘETELNÉ HRANICE V PRÁVU

Rozlišování mezi tvorbou a uplatněním práva nicméně ztěžují následující skutečnosti. Připouštím, že zde již shoda při popisu stavu nemusí být.

¹⁷ Připomínám dva předpoklady vzniku obyčeje, a to nejen mezinárodního: *usus longaevis*, tj. opakované chování a *opinio iuris*, tj. přesvědčení o jeho chápání za chování spravované právem, popř. doklad postihování porušení.

¹⁸ V ČR podobně např. TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: Linde, 2004, str. 242.

Jsem přesvědčen, že neexistuje jednoznačná hranice mezi předpisy (normativními právními akty) a rozhodnutími v jednotlivých případech (individuálními právními akty). Leckdy je formální normativní akt fakticky aktem individuálním.¹⁹ Leckteré právní řady ostatně znají přechodové jevy.²⁰

Další nezřetelnou hranici spatřuji mezi mocenskými opatřeními a úkony jednotlivců (akty a úkony). Část psaného práva, jmenovitě práva mezinárodního, tvoří mezinárodní smlouvy, závazné jenom pro státy jako jejich smluvní strany. Dílčí shodu obyvatelstva prostřednictvím politické reprezentace lze vysledovat ale též za mocenskými opatřeními demokratických států.²¹

1.3. PRÁVO JAKO UPLATNĚNÍ JINÉHO PRÁVA

Pro zkoumání implementace práva Evropské unie členskými státy je nicméně klíčový jiný jev, jenž učebnice teorie práva obvykle nanejvýš pouze naznačují.

Určitá právní úprava totiž představuje zhusta uplatnění jiné právní úpravy. Tvorba určitého práva se tak stává uplatněním jiného práva. Toto jiné právo stanoví určité požadavky pro právo vytvořené na jeho základě.

Tvorba určité úpravy si tak žádá výklad jiného práva. Při tvorbě odvozeného práva se tak právo, které lze označit jako základní nebo výchozí, musí vykládat podobně jako právo pro své běžné uplatňování rozhodnutími či úkony v jednotlivých případech.

Mezi základním a odvozeným právem je tedy jistý vztah. Základní a odvozené právo mají odlišná postavení. Za určitých okolností lze uvažovat o jejich hierarchii. Jak bude patrné, podle okolností se tato nazývá

¹⁹ Například státní rozpočet pro určitý rok přijímají parlamenty řady států jako zákon. Ústava ČR alespoň počítá se zvláštním režimem (čl. 42). Existují ale běžné zákony nebo podzákonné předpisy, kterými se zakládají jednotlivé univerzity nebo národní parky. Mnohé státy používají zákony k přijímání jednotlivých opatření v míře daleko větší.

²⁰ V ČR zákon č. 500/2004 Sb., správní řád zavedl opatření obecné povahy (§§ 171–174).

²¹ Teze „společenské smlouvy“. Tato teze má starověký základ. Rozvíjí se od 17. století. Jejími tvůrci byli T. HOBBS, J. LOCKE a J.-J. ROUSSEAU.

různě: nadřazenost a podřazenost, přednost při uplatnění nebo prostě požadavek souladu.

1.4. DRUHY NÁSLEDOVÁNÍ PRÁVA

Pro porozumění věci v této kapitole budu nadále uvažovat o právní úpravě následované na straně jedné a právní úpravě následující na straně druhé a stručně o právu následovaném a následujícím.

Vedle těchto výrazů by se také mohly použít přívlastky řídicí a řízené. Z následujících odstavců bude patrné, proč je nebudu používat.

Za případy prvního druhu považuji ty, kdy následované právo nejen připouští své přímé použití, ale dokonce jej očekává, ba požaduje. Následujícímu právu v takovém případě může být zakazováno opakování pravidel určených jim následovaným právem. Následující právo ale zůstává nezbytné. Poskytne totiž pravidla potřebná pro skutečné uplatnění neboli pro prosazení následovaného práva. Následované a následující právo se mají uplatnit vedle sebe. V Evropské unii se to týká především nařízení.

Stejně tak se objevují případy druhého druhu. Následované právo své přímé použití naopak nepředpokládá či dokonce vylučuje. Naopak zprostředkování svých pravidel řízeným právem předpokládá či dokonce požaduje. Pravidla jsou tak zdvojená. Přímou se ale uplatní až to, jež stanoví následující právo. Pravidlo stanovené následovaným právem se uplatní jen zprostředkovaně či podpůrně. V Evropské unii se to týká směrnic.

Podskupinu případů druhého druhu tvoří takové případy, kdy následované právo stanoví meze, ve kterých se může pohybovat při přesném stanovení právní úpravy tvůrce následujícího práva.

Za jinou podskupinou případů druhého druhu lze považovat případy, kdy následované právo opravňuje tvůrce následujícího práva přijmout určitou právní úpravu. Tento to nicméně nemá jako povinnost.

Konečně jsou zde případy třetího druhu. Přímé použití následovaného práva není možné vůbec nebo jenom omezeně a částečně. Je tomu tak proto, že následované právo stanoví pouze zásady pro následující právo, nikoli přímo použitelná pravidla. V Evropské unii jde o zřizovací smlouvy.

Mezi případy třetího druhu řadím také právní úpravu, která svou povahou či zněním vylučuje jinak přípustnou právní úpravu jiného tvůrce práva. Následování zde znamená jinak nepředpokládanou nečinnost.

1.5. VHODNÁ OZNAČENÍ: PŘENOS, DOPROVOD, ZOHLEDNĚNÍ

Pro uvedené tři skupiny případů a jejich podskupiny lze volit různá označení. V následujících odstavcích budu užívat výrazy, jež jsem užil již v názvu knihy, respektive s nimi související slovesná přičestí trpná a činná.

Pro první druh se hodí slovo „doprovod“. Následované právo je pak právo doprovázené. Následující právo je naopak právo doprovázející. Pro druhou skupinu lze použít slovo „přenos“. Následované právo je právo přenášené. Následující právo je právo přenášející. Jsou-li následovaným právem stanovené jen určité meze nebo volby, lze uvažovat o „upřesnění“. Využívá-li tvůrce následující právní úpravy možnost danou a popsanou úpravou následovanou, jedná se o zmocnění nebo přesněji o jeho využití. Jak jsem ale už uvedl, jedná se v obou případech nicméně stále o přenos. Pro třetí skupinu se naskýtá slovo „zohlednění“. Následované právo je právo zohledňované, následující je zohledňující. Zohlednění také může spočívat, jak už jsem uvedl, v nečinnosti.

Použití slovesného přičestí trpného a činného pro popis postavení práva jednotlivých skupin umožňuje leccos zdůraznit. Tvůrce následující právní úpravy musí vyvíjet určitou činnost, aby naplnil požadavky, které vyjádřil tvůrce následované právní úpravy. Musí se tedy „činit“. Vícerý význam českých slov umožňuje nadto postihnout možnosti tvůrce právní úpravy určené pro následování. Čeká na naplnění úkolu tvůrcem navazujícího práva. Může také ale „trpět“, nejsou-li jeho představy naplňované. Nemusí to ale „strpět“, pokud může a chce zasáhnout. Možnosti nucení dodržovat nadřazené právo ještě připomenu.

Pro soulad slovesných přičestí trpných a činných u jednotlivých dvojic práv (následované = doprovázené + přenášené + zohledňované, respektive následující = doprovázející + přenášející + zohledňující) nepoužívám, jak

už jsem uvedl, slova řídicí a řízené. Zde je tomu totiž se slovesným rodem naopak.

1.6. ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY

Následovaná a následující právní úprava může obsahovat všechny druhy vztahů. Doprovod, přenos a zohlednění se totiž běžně mísí. Například právo, jež žádá svůj přenos, zhusta žádá také doprovod. Běžně je přitom třeba zohledňovat jisté zásady. Zpravidla ale lze rozeznat, které řešení převládá.

Vztah mezi následovaným a následujícím právem se dokáže opakovat. Lze doložit, že následující právo je či alespoň má být samo právem následovaným dalším následujícím právem. Rozlišit tak lze právo prvního, druhého a třetího stupně. Opakování může být dokonce vícere než dvojit. Právě mezi složitým právem Evropské unie – včetně jejích mezinárodních závazků – a někdy podobně složitým či ještě složitějším právem členských států je doložitelné takové vícere opakování.

Jednotlivá následování v takových řetězcích následovaných a následujících právních úprav mohou zahrnovat jednotlivé hlavní podoby, totiž doprovod, přenos či zohlednění práva jednoho právem jiným.

2. PŘÍKLADY ROZRŮZNĚNÍ, DŮVODY PRO NĚ A PROSAZOVÁNÍ SOULADU

2.1. SROVNÁVÁNÍ PODOBNÝCH JEVŮ

Následovaná právní úprava na straně jedné a následující právní úprava na straně druhé rozhodně nejsou zvláštností. Vztah mezi právem Evropské unie a právem členských států, jež jej doprovází, přenáší nebo zohledňuje, není vůbec jedinečný. Lze nalézt četné obdoby. Ty je vhodné zkoumat a srovnávat. Jistě se naleznou srovnatelné rysy. Implementace práva Evropské unie se pak nemusí jevit ve všech svých souvislostech tak výjimečnou proměnou českého práva.

2.2. PŘIPOMENUTÍ USPOŘÁDÁNÍ VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA

Drtivá většina států světa má psanou ústavu²² nebo několik ústavních zákonů.²³ Tyto mají nadřazené postavení nad ostatními zákony, jejichž přijímání předpokládá a upravuje.

Na tomto nadřazení ústav nemění nic skutečnost, že leckteré zákony, mezi nimi též klíčové zákoníky, bývají starší než ústavy.²⁴ Zákonodárce totiž musí též v jejich případě zohledňovat meze stanovené na ústavní úrovni, například základní práva vyjádřená ústavními katalogy. Běžné zákony mohou rovněž představovat přenos ústavních požadavků. Dlužno

²² Výjimky představují podle dostupných informací Velká Británie, Nový Zéland a Izrael, které ústavní uspořádání stanoví běžnými zákony.

²³ Příkladem nekodifikované ústavy je sama ČR, která má dva základní ústavní zákony: Ústavu ČR a Listinu základních práv a svobod (LZPS). Ústavní právo ve formálním slova smyslu doplňují ještě některé další ústavní zákony. Na nadřazeném postavení ústavních zákonů to nic nemění.

²⁴ Např. Německo má ústavu z roku 1949, občanský zákoník (Bürgerliches Gesetzbuch) však pochází z konce 19. století.

podotknout, že tento přenos bývá upřesněním. Ústavy stanovují zhusta jen zásady či vyjadřují určitou politiku nebo program. Naopak doprovod zákonem se nezdá být častý. Ústavní pravidla se totiž obvykle nepoužívají přímo. Výjimkou se však jeví být úprava organizace státních orgánů a procedur, podle kterých tyto státní orgány postupují.

Většina států světa má trojstupňovou hierarchii práva. Vedle ústav a zákonů ještě mají různě nazvané podzákoné předpisy. Ty vydávají orgány výkonné moci státu pro provedení zákonů. Připomínám, že míra užívání podzákoných předpisů je v jednotlivých zemích různá. Státy mají různé představy, co vše lze upravovat podzákonými předpisy a jaké předpoklady pro takové řešení příslušné zákony musejí stanovovat.

České právo například zná vládní nařízení a ministerské vyhlášky. První jsou nepřiliš viditelné, byť rozhodně nejsou vzácné. Druhé jsou hojné a známé. Studium těchto celostátních právních předpisů naznačuje, že přenos obvyklý není. Zákony stanovená pravidla se totiž již uplatní přímo. Obvyklá jsou doprovodná opatření. Ještě častější je upřesnění obecně vyjádřených pravidel zákonů, zvláště ve věcech organizačních a technických.²⁵

2.3. USPOŘÁDÁNÍ PRÁVA SAMOTNÉ EVROPSKÉ UNIE

Podobná hierarchie práva existuje ostatně rovněž v Evropské unii. Na místě ústavy jsou zakládací smlouvy – donedávna Smlouva o založení Evropského společenství, Smlouva o evropské unii a smlouvy je měnící a doplňující včetně smluv o přístupu nových členských států. Běžně se označují za primární právo. Pokud nahradit nepřehlednou síť smluv jedinou „Evropskou ústavou“, jež však ve skutečnosti byla „Smlouvou o Ústavě pro Evropu“ nevyšel. Lisabonská smlouva sice dílčí zjednodušení přináší, na rozdělení primárního práva do více mezinárodních smluv nicméně nic nemění.²⁶

²⁵ Řada ministerských vyhlášek stanoví například formuláře pro organizaci příslušné činnosti a její správy. Mnohé jiné stanoví technické a hygienické normy.

²⁶ Jak už jsem uvedl, EU splývá s ES. Smlouva o EU se stává základním dokumentem, Smlouva o založení ES se mění na podrobnou Smlouvu o fungování EU. Nedotčena zůstává zvláštní úprava Euratomu.

Na základě primárního práva se pak tvoří nařízení, směrnice, rozhodnutí a (dosud) akty druhého a třetího pilíře. To vše se nazývá sekundárním právem. Přijímá je Rada nebo Rada ve spolupráci s Evropským parlamentem. Dají se tak srovnat se zákony. Koneckonců „Evropská ústava“ pro ně předpokládala toto označení.²⁷

Některá nařízení a některé směrnice doprovázejí pomocná či prováděcí nařízení nebo směrnice přijaté zjednodušeně, například rozhodnutím Komise, resp. jejich výborů.²⁸ Lisabonská smlouva zde leccos upřesňuje.²⁹

Jejich podřazené postavení vůči nařízením a směrnícím, jež se dají označit jako základní, však nebývá často zřetelné. Lze tak nanejvýš zvažovat, zda právo Evropské unie má také trojstupňovou hierarchii podobně jako vnitrostátní právo většiny zemí. Učebnice totiž obvykle terciární právo nerozlišují³⁰ a problematikou legislativy dále upřesňující sekundární právo se příliš nezaobírají.

2.4. HLEDÁNÍ USPOŘÁDÁNÍ MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

Toliko dvoustupňová hierarchie existuje v běžných mezinárodních organizacích. Základem jsou mezinárodní smlouvy. Jsou jimi nejen ty, kterými byly příslušné mezinárodní organizace členskými státy založené, ale také ty, které se na půdě těchto organizací členské státy následně sjednaly.³¹

²⁷ Čl. I–33 Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Nařízení se měla stát evropskými zákony, směrnice evropskými rámcovými zákony.

²⁸ Třeba Nařízení Komise (EHS) č. 2454/93 ze dne 2. 7. 1993, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství.

²⁹ Viz čl. 290–291 SFEU. Dosud postupy upřesňovalo jen sekundární právo: Rozhodnutí R 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi.

³⁰ Viz TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R. Evropské právo. 2. vydání. Praha: Linde, 2004, str. 233. Autoři připouštějí existenci prováděcího sekundárního práva s nižší právní silou než má sekundární právo, k jehož provedení bylo vydáno. Dále se nicméně problematikou nezaobírají.

³¹ Jako příklad lze uvést Radu Evropy. Vedle Statutu RE její sbírka CETS (Council of Europe Treaty Series, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/v3MenuTraites.asp>) obsahuje ještě dalších 204 úmluv a protokolů, na čestném místě Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod.

Odvozené právo nebývá rozvinuté. Musíme jej hledat hlavně v rozmanitém *soft law*, tedy deklaracích, rezolucích a proklamacích orgánů příslušné organizace. Jejich postatou je však právní nezávaznost. Těžko je tedy lze mít za právo ve skutečném slova smyslu. Za odvozené právo lze ale také považovat také různé předpisy pro fungování příslušné organizace. Jejich význam navenek je však z povahy věci zanedbatelný. Důvodně se jim proto nevěnuje větší pozornost.

Hierarchie právních pravidel v mezinárodním právu je vůbec zajímavá otázka. Jednotlivé mezinárodní smlouvy a mezinárodní obyčeje jsou obecně na stejné úrovni. Hierarchie se nepředpokládá.³²

Charta Spojených národů si nicméně od roce 1945 nárokuje výsadní postavení svých pravidel záповědí s nimi neslučitelných mezinárodních smluv.³³ Je ale otázka, zda tato skutečnost opravdu vytváří hierarchii v současném mezinárodním právu. Podobný ráz má totiž také výčet důvodů neplatnosti mezinárodní smlouvy Vídeňské úmluvy o smluvním právu.³⁴

Hierarchii nelze spatřovat ani v požadavku vyplývajícím ze smluvní podstaty mezinárodních smluv, totiž záповědi státům uzavírat vzájemně neslučitelné mezinárodní smlouvy.³⁵ Nanejvýš je představitelné její období spatřovat ve vylučování či omezování uplatnění dvoustranných smluv, jestliže jsou neslučitelné se smlouvami vícestrannými či mnohostrannými, pokud oba státy – smluvní strany jsou rovněž stranami těchto „širších“ smluv.³⁶

Pokud naopak slučitelné ze své podstaty nebo na základě výslovného povolení smluvních stran mnohostranné či vícestranné smlouvy jsou, před-

³² Viz MALENOVSKÝ, J. Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému. 4. opravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk. 2004, str. 150.

³³ Čl. 103 Charty Spojených národů.

³⁴ Čl. 46–53 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (český úřední překlad vyhláška 15/1988 Sb.).

³⁵ Čl. 26 Vídeňské úmluvy potvrzuje obecnou zásadu smluvního práva „*pacta sunt servanda*“.

³⁶ Srovnej čl. 59 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

stavují zvláštní řešení odpovídající odlišným možnostem či potřebám příslušné dvojice států ve srovnání se zbytkem zúčastněných na širší úpravě.³⁷

2.5. ROZRŮZNĚNÍ PRÁVA PRO ČÁSTI STÁTŮ

Taková zvláštní řešení pro část celku jsou důležitější uvnitř států. Většina států světa je natolik rozlehlá a lidnatá, že musí mít oddělenou správu jednotlivých částí. Celé území a veškeré obyvatelstvo totiž nelze spravovat z jednoho ústředí a jedním způsobem.

Zvláštní řešení pro jednotlivé části území si ovšem nežadá územní samosprávu. Správci mohou být ustaveni shora. Stačí, že se od nich chce přijímání řešení vhodných pro území a obyvatelstvo svěřené jim do správy.

Vyspělé demokratické státy „západního střihu“ nicméně územní samosprávu mají. Mají obce, města, okresy, kraje, oblasti a jiné samosprávné jednotky. Členění států bývá dvou- či dokonce víceúrovňové. Někde celo-státní právo umožňuje celkům rozhodovat o samosprávě svých částí (statutární města³⁸).

Státní správa stejně jako samospráva nemusí být také jen na základě územního členění a jemu přiřazeného obyvatelstva (teritoriální model), ale též na základě rozdělení obyvatelstva podle jiných hledisek.³⁹

Zde pochopitelně nechci zacházet do podrobností ohledně správy území a obyvatelstva jednotlivých zemí. Vše uvádím pouze proto, abych připo-

³⁷ Například smlouvy zakládající zóny volného obchodu vytvoření na základě výjimky z določky nejvyšších výhod dle čl. I Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT) nebo dle čl. II Všeobecné dohody o obchodu službami (GATS) podle čl. XXIV, resp. čl. V těchto smluv.

³⁸ V ČR § 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích obsahuje výčet statutárních měst, jež se mohou členit na městské části či obvody. Většina tuto možnost ovšem nevyužívá.

³⁹ V Evropě v Belgii překrývající se tři jazyková společenství pro záležitosti školství, kultury a některé další záležitosti týkající se osob a odlišné tři regiony pro záležitosti týkající se území po ústavních změnách probíhajících od 60. do 80. let 20. století. Mimo Evropu uplatňování náboženského rodinného práva pro židy, muslimy, křesťany a další náboženské skupiny v Izraeli.

mněl existenci oblastního (regionálního) a místního (lokálního) práva vedle práva celostátního. Nebo snad, lépe řečeno, pod tímto celostátním právem.

Jednotlivé dokumenty tohoto práva územní samosprávy se vesměs neoznačují jako zákony. Mám pocit, že je to kvůli odlišení od celostátního práva. České právo zná třeba krajské, městské a obecní vyhlášky a nařízení.⁴⁰

Většina států světa je unitárních. Pohled na jejich právo územní samosprávy ukazuje jeho omezený rozsah a přísné meze. Většina států má zásadně jednotné právo. Oblastní a místní právo upravuje v mezích daných podrobně celostátním právem jen záležitosti spravovaného území. Prostor pro místní právní úpravu je omezený. Ta je ostatně na již zmiňované hraně práva. Velmi často nemá úprava obecný (normativní) ráz. Upravují se totiž zhusta jednotlivé případy výslovně nebo je obecnost právní úpravy kvůli poměrům jenom zdánlivá.

Některé státy připouštějí, aby též právo samosprávných celků mělo svou vnitřní hierarchii podobnou hierarchii státního práva. Statuty jsou základem, na kterém se vytváří další místní a oblastní právo.⁴¹

2.6. SAMOSPRÁVNÉ A SOUKROMÉ INSTITUCE

Obdobu hierarchického vztahu lze vidět rovněž mezi státním právem na straně jedné a uspořádáním veřejných stejně jako soukromých právnických osob působících na území příslušného státu. Jsou jimi obchodní společnosti, družstva, spolky a sdružení všeho druhu, církevní právnické osoby, nadace či ústavy. Jejich uspořádání vyjadřují zakládající listiny (statuty). Může být dokonce podobně hierarchické jako je státní právo, pokud zakládajícím listinám jsou podřazené řády pro jednotlivé záležitosti příslušných právnických osob.

⁴⁰ §§ 6–8 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích a §§ 10–12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁴¹ V ČR se statuty očekávají jen od statutárních měst. Při zřizování městských obvodů a částí se předpokládá zvláštní rozhodování obyvatel (referenda). Přesto nejsou statuty nadřazené dalším vyhláškám příslušného města. Jsou jimi totiž samy (§ 130 zákona o obcích). V USA naopak některé státy umožňují městům, aby své poměry upravily zakládací listinou (city charter), jež se pak nadřazuje dalšímu místnímu právu.

Leckteré uvedené instituce mohou mít kvůli potřebám svých členů, své činnosti nebo obsluhované veřejnosti vnitřní členění. Jednotlivé části mohou být jak řízené shora, tak se těšit určité samostatnosti, ba dokonce samosprávě. Jako příklad lze uvést nejen svazy spolků, ale také vnitřně rozčleněné obchodní společnosti. Jevem, se kterým mám osobní zkušenost, je samosprávná univerzita (vysoká škola) rozčleněná na samosprávné fakulty.⁴²

Od vnitřních pravidel rozmanitých právnických osob už není daleko k jevům, jejichž podobnost implementaci práva Evropské unie do práv členských států je jen nevelká a pro naše uvažování tak jen omezená. Rozhodnutí a další opatření úřadů a soudů mají být jako uplatnění práva v souladu s tímto právem. Totéž platí pro smlouvy a jednostranné právní úkony.

2.7. *EVROPSKÁ UNIE A FEDERALISMUS*

Důležitější je pro srovnávání federalismus. Při určitém způsobu uvažování lze totiž Evropskou unii považovat za jev, jenž je na půli cesty mezi běžnou mezinárodní organizací (či strukturou) a federací.

Evropská unie vykazuje jistě četné rysy mezinárodních organizací. Má ale také rysy, které dokládají vyšší stupeň propojení členských států, než které vykazují tyto mezinárodní organizace, nadále označené za obvyklé. Proto se koneckonců mluví o Evropské unii (či přinejmenším o Evropském společenství, jež je ovšem její klíčovou složkou) jako o nadnárodní organizaci.

Evropská unie bývá ale také označována za svazek států. Čas od času se pro nedostatek jiných vhodných slov užije skoro zapomenuté slovo „konfederace“. Málokdo si ale dovolí tvrdit, že se stala státem. Nevykazuje totiž rysy, které mají soudobé státy včetně těch federativních.

Kvůli významu členských států pochopitelně nepřipadá pro srovnání v úvahu jiný stát než federativní, stát složený z dílčích útvarů vykazujících rysy státnosti. Užitečné je přemýšlení, do jaké míry se Evropská unie federacím blíží, které rysy federací již má, zda výskyt federativních rysů roste,

⁴² §§ 5 a násl., resp. §§ 23 a násl. Zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.

zda je taková proměna žádoucí a zda jsou pro ni společenské, politické a hospodářské předpoklady.

Protože současná Česká republika je unitární stát a protože federalismus v našem prostoru byl krátkodobý, zdánlivý nebo dávný a proto nyní zapomenutý, musí se Evropská unie srovnávat se zahraničními federacemi. Možné je přitom dokonce srovnání s jejími členskými státy. Některé jsou totiž samy federacemi.⁴³

2.8. PŘÍKLADY VÍCERÉHO NÁSLEDOVÁNÍ PRÁVĚ NA PRÁVU EVROPSKÉ UNIE

Předchozí odstavce dokládají, že následování práva právem je jev běžný. Implementace práva Evropské unie rozhodně není něco, co by nebylo možné srovnávat. Rozhodně to není jev jedinečný či výjimečný, samozřejmě nebereme-li v potaz jeho rozsah, důležitost, náročnost a zvláštnosti.

Zde je na místě uvést příklady dvojího nebo dokonce trojího přenosu, doprovodu a zohlednění. V České republice bychom ji mohli spatřovat ve vazbě mezi některými ústavními klausulemi, zákony a vyhláškami celostátních orgánů stejně jako právem krajů, obcí a měst.⁴⁴ Vedle toho ještě ze zmíněných důvodů uvádím vztahy mezi českými zákony a vnitřními předpisy univerzit a jejich fakult.⁴⁵

Řetězec lze ale ještě protáhnout, pokud naznačeným vztahům ve vnitrostátním právu předřadíme mezinárodní smlouvy. Tyto smlouvy totiž

⁴³ Německo a Rakousko se samy chápou jako spolkové republiky. Itálie a Španělsko jsou výrazně regionalizované státy fakticky se blížící federaci. Belgie má složité uspořádání společenství a regionů, jež vykazuje federativní rysy. Velká Británie se sestává ze čtyř zemí s různým právem a samosprávou. Dánsko a Finsko mají pak malé samosprávné oblasti.

⁴⁴ Městské obvody a části v ČR nyní vyhlášky a nařízení vydávat nesmějí (§ 134 zákona o obcích). Běžně však dokáží prosadit dodatky k městským vyhláškám pro řešení svých záležitostí.

⁴⁵ Obecná pravidla pro studium stanoví §§ 48–60a zákona o vysokých školách. Vysoké školy mají mít dle § 17 studijní a zkušební řád. Ten mohou s jejich souhlasem fakulty doplnit či zpřesnit dalším vnitřním předpisem podle § 33 odst. 2 písm. e. Zásady pro uplatňování studijních a zkušebních předpisů lze pak dovozovat již z Ústavy ČR a LZPS.

mnohdy stanoví zásady či obecně vyjádřená pravidla, které se běžně přenáší nebo zohledňují již tak hierarchizovaným vnitrostátním právem. Pokud je stát federací, pak se ještě projeví rozdělení právní úpravy mezi celek a dílčí státy.

Jsem přesvědčen, že nejdelší řetězce následování lze nikoli náhodou nalézt právě v Evropské unii. Na začátku může být mezinárodní smlouva, dále již tak hierarchické právo Evropské unie a nakonec implementace právem členských států. Tyto členské státy samy pak mohou díky svému federalismu či podobnému uspořádání svěřovat část příslušné tvorby práva svým částem.

Příklad vidím v oblasti ochrany životního prostředí. „Aarhuská smlouva“⁴⁶ byla přenesena do práva členských států směrnicí.⁴⁷ Tato směrnice má však svůj základ a své zásady stanovené v zakládací smlouvě.⁴⁸ Podrobnou směrnicí pak implementují členské státy zákony⁴⁹ a leckdy též podzákonnými předpisy. Zásady ochrany životního prostředí ale mohou mít také národní ústavní zakotvení. Územní plánování je přitom leckde s ohledem na své územní souvislosti záležitostí pochopitelně svěřenou dílčím státům nebo jim podobným útvarům. Členský stát jako celek nicméně nemůže a ani nechce vše pustit z rukou. Provedení rozhodnutími dílem obecného rázu⁵⁰ se konečně děje na úrovni měst, obcí nebo zvláštních obvodů.

Podobně dlouhé řetězce následované a následující právní úpravy lze nalézt mimo jiné v oblasti celnictví⁵¹ nebo pro některé druhy dopravy.⁵²

⁴⁶ Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí byla sjednána v roce 1998 na půdě Evropské hospodářské komise OSN. ČR se stala její smluvní stranou dodatečně (český úřední překlad 124/2004 Sb.m.s.)

⁴⁷ Směrnice EPaR 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně.

⁴⁸ Čl. 174–176 SES, resp. čl. 191–193 SFEU.

⁴⁹ V ČR např. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

⁵⁰ V ČR dle zákona o územním plánování a stavebním řádu politika územního rozvoje (§§ 31–35: schvaluje Vláda ČR na návrh ministerstva pro místní rozvoj), zásady územního rozvoje (§§ 36–42: schvaluje zastupitelstvo kraje) a územní plán (§§ 48–60: schvaluje obecní zastupitelstvo).

⁵¹ Na světové úrovni jsou to mezinárodní smlouvy Světové celní organizace (WCO), jakou je Mezinárodní úmluva o zjednodušení a sladění celních režimů (č. 648/1992 Sb.), a Světové

Dovoluji si na základě uvedených případů tvrdit, že v Evropské unii vznikl jak ve světovém, tak v dějinném srovnání vůbec nejsložitější právní systém.

2.9. DŮVODY ROZČLENĚNÍ PRÁVA NA NÁSLEDOVANÉ A NÁSLEDUJÍCÍ

Prvním důvodem pro rozrůznění práva do následované a následující části je odlišná potřeba legitimacy pro přijetí opatření. Při tom je třeba mít na vědomí, že vysoký stupeň legitimacy znamená náročnost vytváření právní úpravy. Větší rozhodovací tělesa působí těžkopádně. Složitě je rozhodování také tehdy, podílí-li se na něm více osob a těles.

Druhým důvodem pro rozdělení práva do následované a následující části je potom nutnost či vhodnost dosáhnout určitého stupně jednotnosti na straně jedné a na druhé straně odpovídat místním potřebám, poměrům a zvyklostem.

Ve většině uvedených případů následovanou právní úpravu stanoví někdo jiný než ten, kdo tvoří právo následující.

obchodní organizace (WTO), jmenovitě Všeobecná dohoda o clech a obchodu (GATT). Primární právo EU tvoří základ čl. 25–27 SES, resp. čl. čl. 30–32 SFEU. Klíčové je však sekundární právo, jmenovitě Nařízení R č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, ve znění novel, a každoročně formou nařízení vydávaný celní sazebník. V ČR jako členském státě je to zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, zásadně novelizovaný po vstupu do EU (novela 187/2004 Sb.), ale také podzákonné předpisy, zejména všeobecná prováděcí vyhláška č. 199/2004 Sb.

⁵² Úmluva o práci posádek v mezinárodní silniční dopravě (AETR) je smlouva sjednaná na půdě Evropské hospodářské komise. Stanoví mimo jiné maximální dobu řízení autobusů a kamionů a povinné přestávky. Právo EU její závazky uskutečňuje nařízením EPaR 561/2006 ze dne 15. 3. o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy. Český postih stanoví zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, v současném znění mimo jiné odnětím bodů v rámci bodového systému. Přehlédnout však nelze ani pro provedení zákoníku práce vydané Nařízením Vlády ČR č. 589/2006 Sb., ze dne 6. 12. 2006, kterým se stanoví odchylná úprava pracovní doby a doby odpočinku zaměstnanců v dopravě.

Zákony přijímají národní parlamenty. Celostátní vyhlášky, nařízení a podobné dokumenty celostátního uplatnění přijímají orgány výkonné moci, prezidenti, vlády, ministři, ministerstva a další celostátní úřady či jejich vedení. Předpisy územní samosprávy přijímají jejich volené či jmenované orgány, tedy jejich zastupitelstva, rady a starostové. Podobně to platí pro vnitřní řády veřejných a soukromých právnických osob.

Mezinárodní smlouvy pak zástupci států sjednávají na mezinárodních konferencích. Hlavy států – zpravidla pouze se souhlasem zákonodárných sborů či obyvatelstva – je následně ratifikují.

Právo Evropské unie pak vytvářejí v případě primárního práva členské státy jako mezinárodní smlouvy, v případě sekundárního právo orgány tohoto nadnárodního celku: Rada, Evropský parlament a Komise. V tomto ohledu je právo Evropské unie křížencem práva mezinárodního a vnitrostátního.

Uvedené rozdělení rolí je v každém jednotlivém případě svým způsobem projevem zásady dělby moci. To je nejen jedna ze zásad demokracie, ale také osvíceného autoritářství. Bere se tím ohled na zvláštní potřeby jednotlivých způsobů řízení společenského a hospodářského života různých skupin lidí.

Na tom nemění nic skutečnost, že jakýkoli vztah následované – následující právo znamená více nebo méně patrný vztah nadřazenosti a podřazenosti mezi tělesy či jednotlivci, jež jsou povoláni příslušné právní úpravy vytvářet.

Důvody, proč následované a následující právo a jejich propojení nacházíme ve velkém, ve světě určitě jedinečném rozsahu právě v Evropské unii, je zřejmý. Celek je ve srovnání se státy světa – včetně těch federativně uspořádaných – velmi různorodý. Míra autonomie členských států je značná. Jejich státnost stálá a silná. Jejich právo rozvinuté. Evropská unie je naopak proměnlivá a slabá. Její právo je stále zlomkovité.

Odlíšné vysvětlení si žádají případy, kdy související právní úpravy, následovanou stejně jako následující vytváří tentýž tvůrce. Příkladem jsou ústavní zákony a běžné zákony všude tam, kde obojí schvaluje stejný zákonodárný sbor a kde tedy není žádné zvláštní ústavodárné shromáždění nebo kde nerozhodují obyvatelé referendem. Pak vztah následování mezi jednou

a druhou právní úpravou neodůvodňuje odlišné postavení tvůrců, nýbrž způsob vytváření.

Právní úprava určená k následování se vytváří složitějším a náročnějším způsobem. Právní úprava následující se tvoří naopak jednodušeji a tedy snáz. Jsou rozdílné nároky pro přijetí českého ústavního zákona a „běžných“ zákonů.⁵³ Důvodem pro stupňování nároků je potřeba legitimacy. Naopak snadné přijímání podřazené právní úpravy prostou většinou při nevelkém nároku na účast je dokladem poznání potřeby přijímat tuto úpravu jednodušeji.

Určité doklady takového uspořádání nalezneme také v Evropské unii. Například základní a prováděcí nařízení pro koordinaci sociálního zabezpečení členských států přijímá Rada. Děje se tak nicméně odlišnými postupy. Podobnost by se dala spatřovat ale také mezi schvalováním změn zřizovacích členskými státy cestou jejich ratifikace a rozhodováním Rady o nařízeních a směrnicích na základě požadavku jednomyslnosti v ní zastoupených členských států.

Je nicméně představitelné, že rozhodovací těleso používá – kvůli jednoduhosti nebo vůlí prosté většiny proti možné blokační menšině – jednodušší postupy tam, kde to možné není. Pak se však otevírá prostor pro spory.

2.10. NÁSTROJE PROSAZOVÁNÍ SOULADU NÁSLEDOVANÉHO A NÁSLEDUJÍCÍHO PRÁVA

Každá ze zmiňovaných soustav následovaného a následujícího práva používá některý z dále uváděných nástrojů prosazování souladu. Jednotlivé nástroje jsou pochopitelně různě účinné. Soulad následujícího práva s prá-

⁵³ Přijetí ústavního zákona si v ČR žádá třipětinovou většinu všech jak poslanců, tak třipětinovou většinu senátorů při odděleném rozhodování obou komor Parlamentu ČR. Běžný zákon přijme nadpoloviční většina přítomných poslanců. Poslanecká sněmovna je přítomná schopná usnášení při přítomnosti třetiny svých členů. Stačí tedy teoreticky jedna šestina poslanců. Senát se může rozhodnout, že se návrhem schváleným Poslaneckou sněmovnou nebude vůbec zabývat.

vem následovaným tak není vždy jistý. Platí přece to, co platí pro právo obecně. Ne vždy je dodržováno. Právo je přece vymezení toho, co má být (*sollen*), nikoli toho, co vždy opravdu je (*sein*).

Pokud ovšem vůbec žádné nástroje prosazování souladu nejsou, nemůžeme vztah následování mezi dvěma právními úpravami dovozovat.

Jedním z nástrojů prosazování souladu je neplatnost či dokonce nicotnost následující právní úpravy, jestliže neodpovídá úpravě následované. Taková následující úprava se pak nemusí nebo dokonce ani nesmí použít.

Měkčím přístupem je požadavek neuplatnění následující právní úpravy neslučitelné s úpravou určenou k následování, aniž by se ovšem uvažovala její neplatnost nebo nicotnost.

Nejistota spojená s neplatností, nicotností nebo neuplatnitelností následující právní úpravy vede zhusta k zavedení nějakého postupu posouzení souladu.

Jsou případy, kdy následující právní úprava není platná či uplatnitelná, dokud povolání orgán nepotvrdí soulad nebo uplatnění úpravy nepovolí. Tvůrce následující právní úpravy musí takový postup žádat.⁵⁴

Jiná uspořádání předpokládají platnost určité úpravy, dokud povolání orgán naopak neprohlásí či nepotvrdí opak.⁵⁵

V takových případech jistě záleží na tom, zda přezkum může být vyvolán dotčenými a pokud ano, kterými, popřípadě zda je nějaký dozorový orgán, který jej může a má žádat, nebo zda přezkum provádí z vlastní povinnosti.⁵⁶

Důležité je také, zda se o nepoužití neslučitelného právo „pouze“ rozhoduje nebo se toto rovnou ruší či prohlašuje za neplatné.⁵⁷

⁵⁴ V ČR vstupují v platnost vnitřní předpisy vysokých škol až poté, co je registruje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (§ 36 zákona o vysokých školách).

⁵⁵ Úvahy v tomto ohledu vyvolávají vládní nařízení (čl. 78 Ústavy ČR) a ministerské vyhlášky (čl. 79). Nepoužití pro nesoulad se zákonem je mohou soudy (čl. 95 odst. 2). Do rozhodnutí se předpokládá jejich platnost. Ústava v tomto ohledu mlčí ohledně postupu správních úřadů.

⁵⁶ Vyhlášky a nařízení krajů, obcí a měst kontroluje Ministerstvo vnitra, resp. příslušný krajský úřad. Celostátní podzákonné předpisy takto soustavně sledované nejsou.

⁵⁷ Zmiňované vyhlášky a nařízení, jak už jsem uvedl, mohou soudy pro rozpor se zákonem nepoužít. Ústavní soud jako jediný je ovšem může zrušit (čl. 87 odst. 1 písm. b Ústavy ČR).

Dalšími nástroji pro prosazování souladu může být peněžní nebo věcný postih. Představitelné je také odepření zdrojů k činnosti kvůli zjištěnému pochybení.

Nedostatek ohledu na právo určené pro následování může být řešen rovněž fyzickým donucením porušitele či jeho lidí ozbrojenou silou.

Soukromé či veřejné právnické osobě zmiňovaných druhů, jednotce územní samosprávy, ba dílčímu státu federace také může být odňata či omezena jeho samospráva. Pak ovšem musí nastoupit nucená správa. Ta se ale může ukazovat nevhodná nebo náročná.

Ještě silnější a závažnější zásah pak může být zrušení takové instituce nebo trvalý zákaz její činnosti. Obtíže s tím spojené jsou pochopitelně ještě větší. Leckdy se nesnadno zajišťuje náhrada.

Použití se dá pochopitelně místo moci také vliv – politický, sociální a ekonomický nátlak nebo naopak podbízení se. Žádaná právní úprava se leckde prosazuje vytvářením a zveřejňováním příznivých stejně jako odmítavých hodnotících zpráv či nabídkou peněžních či jiných plnění v případě souladu, resp. jejich odepřením.

Zde je jistě dobré připomenout zvláštnosti prosazování mezinárodního práva včetně uvádění vnitrostátního práva do souladu s ním.

Neexistence planetární moci činí toto prosazování decentralizované. Jednotlivé nástroje retorží a represálií se doplňují.⁵⁸ Ve srovnání s prosazováním vnitrostátního práva se při nich méně uplatňuje moc a více vliv. Na tom nic nemění kolektivní mechanismy. Ty jsou totiž zpravidla jenom mechanismy přijímání rozhodnutí, nikoli zajištění jejich výkonu.

Podotýkám, že většinou nepůsobí ani tak jednotlivé nástroje prosazování souladu právních úprav jako hrozba jejich užití. Takovým způsobem, totiž zejména jako hrozba, ale právo působí obecně.

⁵⁸ Retorze jsou opatření, která zasahují zájmy porušivšího státu, represálie jsou opatření, která zasahují právem chráněné zájmy. Může jít o ukončení vstřícné nebo sjednané příznivé právní praxe, embarga, bojkoty v oblasti hospodářské, politické a sociální. Podrobně viz např. MALENOVSKÝ, J. Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému. 4. opravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk. 2004, str. 310–314.

2.11. MOŽNOST ZNEUŽITÍ A MEZE ZÁJMŮ NA PROSAZENÍ

Připouštím, že leckteré nástroje pro uvádění následované nemusejí být vždy užity pro prosazování souladu právních úprav. Dají se rovněž využít, ne-li zneužít pro prosazování zájmů. Také toto ale platí pro právo obecně. Každý nositel moci poskytnuté právem ji může zneužít.

Problémem nemusí být jenom řádné následování výchozí právní úpravy úpravou přenosovou, doprovodnou nebo zohledňující, ale také prosazování obou úprav. Tvůrce následované právní úpravy má pochopitelně zájem na jejím prosazení.

Toto prosazení si leckdy žádá trvání též na prosazování následujícího práva. Jindy ale nutné není. Nedostatečné prosazování doprovázejícího, přenášejícího či zohledňujícího práva ještě nemusí znamenat porušení právní úpravy doprovázené, přenášené či zohledňované. Pak zájem na jeho dodržení ze strany tvůrce nebo garanta této výchozí úpravy být nemusí.

3. SROVNÁNÍ S MEZINÁRODNÍMI ORGANIZACEMI A FEDERACEMI

3.1. SROVNÁVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE S MEZINÁRODNÍMI ORGANIZACEMI

Jak už jsem uvedl, Evropská unie se v mnohém podobá mezinárodním organizacím založeným státy. Tyto mezinárodní organizace anebo struktury (bez právní subjektivity) slouží pro spolupráci členských či účastnických států.

Rámec pro tuto spolupráci je mezinárodně-právní. Jsou jím mezinárodní smlouvy, doplněné méně formálními dohodami a ujednáními. Organizace či struktura slouží často jako půda pro sjednání dalších mezinárodních smluv, dohod a ujednání. Zároveň pravidelně napomáhají jejich prosazování.

Členské či zúčastněné státy zůstávají nadále bez jakýchkoli pochybností členy mezinárodního právního a politického společenství. Role organizací a struktur je omezená, jejich nástroje pro prosazování práva zpravidla slabé.

Evropské společenství zůstávalo dlouho přece jen být přes své všechny nadnárodní rysy mezinárodní organizací. Evropská unie byla pak dosud kvůli absenci právní subjektivity mezinárodní strukturou. Ve druhém a třetím pilíři jsou ostatně nadnárodní rysy méně výrazné.

Pojení obou struktur se stejným okruhem členských států po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost na tomto nic zásadně nemění. „Konsolidovaná“ Evropská unie⁵⁹ s formální právní subjektivitou se toliko stává mezinárodní organizací s nadnárodními rysy.

⁵⁹ Připomínám, že nadále formálně samostatně zůstává Evropské společenství pro atomovou energii. Konsolidace tedy není úplná.

3.2. JEDNOTLIVÉ PODOBNOSTI S MEZINÁRODNÍMI ORGANIZACEMI

Podobností s běžnými mezinárodními organizacemi a strukturami mají Evropské společenství a Evropská unie několik.

V mezinárodních organizacích a strukturách má hlavní slovo orgán složený ze zástupců členských států na úrovni, která odpovídá jejich významu a účelu.⁶⁰ Nejinak je tomu též zde. Rada a Evropská rada jsou přes všechnu emancipaci Evropského parlamentu, Komise a Soudního dvora tělesy, které rozhodují o tom podstatném, totiž o legislativě stejně jako o zásadních politických otázkách.⁶¹

Evropská unie má ve srovnání s běžnými mezinárodními organizacemi rozsáhlejší rozpočet a tak větší síly pro vytváření a prosazování svých politik. Přesto se jim stále v tomto ohledu blíží více než státům.⁶²

Základem práva Evropské unie je již zmiňované primární právo. Toto právo je přes všechn vliv daný jejím nadnárodním rázem stále právem mezinárodním. Je to soubor mezinárodních smluv sjednaných a ratifikovaných zakládajícími, členskými a případně vstupujícími státy.⁶³

Přesto jsou se vztahem mezi právem Evropské unie a podstatnou částí práva členských států srovnatelné vztahy mezi mezinárodním právem

⁶⁰ Od Valného shromáždění OSN, na jehož půdě se scházejí šéfové výkonné moci či hlavy států přes Výbor ministrů RE, výbor guvernérů (centrálních bank členských států) Mezinárodního měnového fondu až po orgány odborných mezinárodních organizací složených z vysokých ministerských úředníků.

⁶¹ Odhlédneme-li od pomocné tvorby práva Komisí, Rada rozhoduje o veškeré legislativě EU. Mnohdy se žádá dokonce jednomyslnost členských států. Evropský parlament až dosud spolurozhodoval jenom ohledně části legislativy. Teprve Lisabonská smlouva činí spolurozhodování základním způsobem tvorby sekundárního práva sjednocené EU.

⁶² EU (ES) má roční rozpočet přesahující 1% HDP EU. Mezinárodní organizace mají ve srovnání s EU zanedbatelný, o dva až tři řády menší rozpočet. To platí dokonce pro nejdůležitější celosvětovou OSN. Členské státy přerozdělují přitom daleko více, totiž 35–50% svého HDP. Podobný podíl vykazují též další státy světa.

⁶³ Čehož všem známým dokladem bylo ztroskotání projektu Smlouvy o Ústavě pro Evropu („Evropské ústavy“) stejně jako peripetie, kterými prošlo přijímání Lisabonské smlouvy.

a právem jednotlivých států – smluvních stran příslušných mezinárodních smluv.

Připomínám, že se při tomto uvažování omezují na mezinárodní smluvní právo. Mezinárodní obyčej je sice základem mezinárodního práva a mají delší tradici, v soudobé praxi mezinárodního práva je ale patrný jejich ústup, daný mimo jiné srovnatelnými pravidly mezinárodních smluv. Obyčej se ostatně za součást primárního práva Evropské unie obvykle nepovažují a pokud vůbec ano, nepřikládá se jim větší význam. Jde spíše o zvyklosti bez právní závaznosti.

Nástroje prosazování jsou decentralizované. Mezinárodní právo si prosazují státy na základě vlastního úsudku zmiňovanými retorsemi a represáliemi. Prolínání se prosazování práv a zájmů je důsledkem tohoto souzení ve věci samé. Kolektivní opatření ve skutečnosti znamenají, že členské státy své záměry ohledně donucování sladí na půdě příslušné mezinárodní organizace. Orgány a instituce těchto organizací při tomto hrají zpravidla pouze podpůrnou a pomocnou roli. Zabezpečují také sběr potřebných poznatků a jejich hodnocení.

Mezinárodní organizace mohou vytvářet prostor pro vyjednávání ohledně dodržení závazků. Zpravidla ale nejsou povolány autoritativně rozhodnout o porušení příslušné mezinárodní právní úpravy členským státem. Výjimky bývají totiž vyzdvihovány jako pokrok.⁶⁴ Za tyto výjimky ale nelze považovat rozhodčí řízení na základě shody o řešení jednotlivého sporu. Zde je totiž předpokladem mezinárodněprávní obdoba rozhodčí doložky.

Zde Evropská unie došla dál. Soudní dvůr má všeobecnou rozhodovací pravomoc. Komise je povolána soustavně dozorovat členské státy a vyšetřovat jejich porušování práva Evropské unie. Soudní dvůr běžně projednává její žaloby proti členským státům. Jako krajní nástroj se začíná používat pokutování členských států, což je postup v běžných mezinárodních organizacích nevídaný.

⁶⁴ Zejména povinné řešení sporů na půdě Světové obchodní organizace (WTO) podle Ujednání o řešení sporů (DSU), český úřední překlad obou dokumentů č. 191/1995 Sb. Mezinárodní soudní dvůr při OSN jako „světový soud“ naopak rozhoduje spory jenom na základě prohlášení o přijetí jurisdikce (s podmínkou vzájemnosti), ujednání v příslušné smlouvě nebo dodatečné dohody o podrobení sporu jeho rozhodnutí.

3.3. VZTAH MEZI MEZINÁRODNÍM A VNITROSTÁTNÍM PRÁVEM

Následování mezinárodního práva vnitrostátním právem členských států bývá zmiňováno v učebnicích mezinárodního práva.

Především se ale zvažuje vztah těchto právních řádů a po jeho vyhodnocení způsoby převzetí mezinárodního práva jednotlivými státy do jejich vlastní právní praxe. Jako dva základní pohledy se rozlišují monismus a dualismus.⁶⁵

Monismus vyzdvihuje podobnost a propojenost mezinárodního a vnitrostátního práva. Zpravidla staví mezinárodní právo nad právo vnitrostátní. Dualismus vyzdvihuje odlišnosti těchto právních řádů, zejména odlišný okruh okruhu zavázaných: státy oproti jednotlivcům. Vzájemné postavení vnitrostátního a mezinárodního práva odmítá řešit.

Hodnocení chování států světa potvrzuje převahu dualistického přístupu. Mezinárodní právo – tedy zásady mezinárodního soužití, mezinárodní obyčeje a mezinárodní smlouvy – zavazuje stejně jako opravňuje vůči sobě navzájem jednotlivé státy. Ty jsou subjekty mezinárodního práva a členy mezinárodního politického společenství. Mezi ně se připouští toliko jimi založené mezinárodní organizace, tedy mezinárodní organizace státní (vládní). Na jednotlivce dopadá mezinárodní právo pouze zprostředkovaně. Jednotlivce je jenom příjemcem z něj vyplývajících výhod a omezení.⁶⁶

Monistický přístup je více teorií či ideologií. Na tom nic nemění skutečnost, že část mezinárodních smluv na jednotlivce oproti minulosti dopadá

⁶⁵ Např. MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné: Jeho obecná část a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému*. 4. opravené a doplněné vydání Brno: Masarykova univerzita a Nakladatelství Doplněk. 2004. s. 349–467.

⁶⁶ Dobře to lze dokladovat na diplomatických výsadách a imunitách. Ty poskytuje přijímající stát vysílajícímu státu, nikoli jeho diplomatům. Vysílající stát se jich totiž může vzdát. Diplomat je jako jednotlivec pouze příjemcem (tzv. destinátářem) výhod z těchto výsad a imunit vyplývajících.

přímo.⁶⁷ Stejně tak na tom nemění nic to, že státy mají vůli připustit přímé vnitrostátní uplatnění mezinárodních smluv více než dříve.⁶⁸

Státy vesměs své mezinárodní závazky dodržují. Ostatně hlavním důvodem jejich dodržování není hrozba zmiňovaných retorsí anebo represálií, nýbrž výhody vyplývající ze vzájemnosti plnění podle těchto závazků (reciprocita).

Dodržení mezinárodních závazků je úkolem příslušných států. Stovky mezinárodních závazků upravují dílčí záležitosti týkající se politického, sociálního a hospodářského života jednotlivců žijících na území těchto států. Jejich postavení přitom hlavně upravuje vnitrostátní právo členských států. Toto právo nebo jeho výkon tedy mezinárodní závazky příslušného státu nutně musí ovlivnit. Přes toto všechno je představitelné dodržení mnoha závazků pouhým mocenským působením zavázaného státu.

Zde je totiž dobré si uvědomit, že právo v rozdílných zemích má rozmanité podoby. Řada států světa se stěží dá ve světle představ západní civilizace označit za právní státy (*Rechtstaat*), kde nevládne moc, nýbrž právo (*rule of law*). Přesto se samy zpravidla za právní považují a světu takto představují.

3.4. ZPŮSOBY RECEPCE MEZINÁRODNÍHO PRÁVA DO PRÁVA VNITROSTÁTNÍHO

Právní stát západního typu ovšem moc může uplatňovat opravdu jenom na základě práva. Za těchto okolností si dodržování mezinárodních závazků zpravidla žádá nějaký způsob převzetí mezinárodních závazků vnitrostát-

⁶⁷ Např. mezinárodní trestní právo, nyní zejména Statut Mezinárodního trestního soudu (č. 84/2009 Sb. m. s.), který jako krajní nástroj při neschopnosti nebo nevlí členských států vyšetřuje a postihuje zločiny jednotlivců proti mezinárodnímu humanitárnímu právu.

⁶⁸ V naší zemi posun znamenala změna čl. 10 Ústavy ČR její tzv. euronovelou (ústavní zákon č. 395/2001 Sb.). Před ní byly vtaženy do práva ČR pouze mezinárodní smlouvy o základních právech a svobodách. Nyní se vtažují všechny mezinárodní smlouvy, na jejichž schvalování se podílel zákonodárny sbor. Na tomto rozšíření přímého vnitrostátního uplatnění mezinárodních smluv nemění nic ústup od jejich nadřazenosti směrem k jejich prostému přednostnímu uplatnění.

ním právem. Učebnice mezinárodního práva používají latinizace. Obecně se hovoří o recepci mezinárodního práva. Ohledně mezinárodních smluv jako dnes již hlavního pramene mezinárodního práva se rozlišuje inkorporace, adaptace a transformace. Též lze vtáhnout mezinárodní obyčej jejich adopcí. Pro jejich malý a nezřetelný význam se touto formou nebudu ale zvláště zaobírat.

Inkorporace znamená, že stát prohlásí mezinárodní smlouvu za pramen uplatňovaný stejně jako zákony a další předpisy vnitrostátního práva. Státy používají dnes běžně inkorporaci ústavní. Tato bývá zhusta všeobecná, jestliže vtahuje široký okruh mezinárodních smluv, jichž je příslušný stát smluvní stranou. Zapomínat však netřeba ani na inkorporace zákonné, týkající se jen určitého vymezeného okruhu mezinárodních smluv.

Inkorporační ustanovení zpravidla řeší postavení takto vtažených mezinárodních smluv. Běžné je upřednostňování před zákonnou úpravou nebo dokonce stanovení jejich nadřazenosti. Naopak není vůle takto stavět mezinárodní smlouvy nad ústavu a ústavní zákony.

Adaptace znamená přizpůsobení pravidel vnitrostátního práva požadavkům mezinárodní smlouvy. Taková pravidla nejsou určena jenom zákony, ale často podzákonými předpisy a občas dokonce ústavami. Tvůrce vnitrostátní právní úpravy standardy mezinárodního práva zapracuje do vnitrostátního práva.

Transformací se pak rozumí opakované přijetí mezinárodního závazku jako pramene vnitrostátního práva. Zákonodárny sbor přijme mezinárodní smlouvu jako zákon. Vedle sebe pak existuje mezinárodní smlouva a zákon se stejným obsahem. Podobně tak může učinit výkonná moc svými nástroji.

Českému čtenáři je známo, že současná Ústava obsahuje obecnou inkorporační klausuli.⁶⁹ Podobnou roli stále sehrávají odkazy některých zákonů.⁷⁰ Běžná je rovněž adaptace mezinárodního práva.⁷¹ Naopak transformace se v České republice nyní už nepoužívá.

⁶⁹ Již zmiňovaný čl. 10 Ústavy ČR po „euronovele“ (viz poznámka výše).

⁷⁰ V ČR například odkaz právní úpravy o přímém zdanění na mezinárodní smlouvy o zamezení dvojího zdanění (§ 37 zákona č. 586/1992 Sb., o dani z příjmů, ve znění novel), který inkorporoval uvedené smlouvy do českého práva dávno před novelizací čl. 10 euronovelou Ústavy ČR.

3.5. POROVNÁNÍ SE ZPŮSOBY NÁSLEDOVÁNÍ

Moje rozlišování způsobů následování práva právem na přenos, doprovod a zohlednění jednotlivé způsoby recepce mezinárodního práva příliš neodpovídají.

Přenos lze spatřovat v adaptaci mezinárodního práva zákonodárcem nebo tvůrcem jiného předpisu vnitrostátního práva. Rysy přenosu lze však spatřovat též za inkorporací. Přímé uplatnění mezinárodní smlouvy bez této inkorporace totiž nenastává. Nezapomínejme na dualistickou praxi většiny států.

Doprovod mezinárodního práva předpokládá jeho přímé použití jako pramene právní úpravy. To nastává jen při inkorporaci. Za doprovodné vnitrostátní právo lze tedy považovat všechny takové zákony či podzákonné předpisy států – smluvních stran, které zajišťují její uplatnění.

Adaptace rovněž může představovat zohlednění pravidla či zásady stanovené mezinárodní smlouvou.

3.6. SROVNÁNÍ IMPLEMENTACE MEZINÁRODNÍHO PRÁVA A PRÁVA EVROPSKÉ UNIE

Přes odlišné výrazivo je mezi recepcí mezinárodního práva a implementací nadnárodního práva Evropské unie leccos srovnatelné.

Adaptacím odpovídá transformace směrnic do vnitrostátního práva. Pokud je text směrnice převzat zákonodárcem či jiným tvůrcem práva členského státu bez dalšího, dala by implementace směrnice srovnávat též s transformací mezinárodní smlouvy. Podobně to platí (platilo) pro část práva druhého a třetího pilíře Evropské unie, tedy pro rozmanité společné postoje a společné akce stejně jako pro rámcová rozhodnutí.

⁷¹ Jako vhodný příklad bych viděl zapracovávání četných úmluvy Mezinárodní organizace práce (ILO) do zákoníku práce (č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) stejně jako dalších zákonů pracovního práva.

Inkorporace se týká, resp. týkala jak Smlouvy o založení Evropského společenství jako klíčové složky primárního práva, tak nařízení Evropské unie. Rozdíl je nicméně důsledkem pozvolné proměny Evropského společenství a Evropské unie v nadnárodní organizaci a strukturu. Evropské (hospodářské) společenství již na počátku své existence dnes již učebnicovými rozsudky⁷² prosadilo opuštění dualismu ve prospěch monismu. Je tomu tak přesto, že se tato slova běžně pro označení posunu nepoužívají. Inkorporace tak není výsledkem rozhodnutí státu jako u jiných mezinárodních smluv. Je přikázaná shora.

3.7. SROVNÁVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE S FEDERACEMI

Evropská unie se, jak už jsem uvedl, vzdálila běžným mezinárodním organizacím a strukturám. Proto se považuje za nadnárodní organizaci a strukturu.

Neexistence srovnatelných seskupení států v současném světě vede k používání řady více či méně vhodných označení, když se hovoří a píše o nadstátu, svazku států a konfederaci.

Jak už jsem uvedl, Evropská unie postrádá leckteré rysy státu. Za federaci tedy nemůže být považována. Není nicméně důvod prohlubování integrace členských států Evropskou unií nepovažovat za federalizaci. Rysy příznačné pro federace se tímto úsilím posilují. Je proto pochopitelné, že směřování Evropské unie bývá hodnocení tímto úhlem pohledu. Někteří federalizaci chtějí, jiní ji odmítají.

⁷² Rozsudek o předběžné otázce *Tariefcommissie (Nizozemí) k žalobě van Gend en Loos NV proti Nederlandse administratie der belastingen* ze dne 5. 2. 1963, 26-62, 00003.

3.8. PŘEHLED FEDERACÍ A SROVNATELNÝCH STÁTŮ

Ze dvou stovek států současného světa jich přibližně dvacítko vykazuje podstatné federativní rysy. Důležité zde lze připomenout. Připomínám, že tyto státy federalismus považují za svůj klíčový rys.

Federacemi čili spolkovými státy jsou Spojené státy americké, Kanada, Mexiko, Brazílie, Argentina, Venezuela, Německo, Rakousko, Švýcarsko, Rusko, Bosna a Hercegovina, Spojené arabské emiráty, Indie, Malajsie, Nigérie či Austrálie.

V minulosti se za federativní stát prohlašovaly také Sovětský svaz a Jugoslávie. Řada evropských monarchií dříve vykazovala vysokou míru partikularismu (do revoluce Francie, Španělsko, Rakousko-Uhersko). Federacím se tak svým právním uspořádáním podobala.

Několik dalších států značně posílilo roli svých oblastí, aniž by považovaly federalismus za základ svého státního zřízení. Taková změna se dá označit jako regionalizace a tyto státy za regionalizované. Zmínit je třeba zejména Španělsko a Itálii, ale také Belgie, pokud jde o evropské státy. Jinde je to třeba Etiopie, Jihoafrická republika anebo Pákistán.

Některé státy pak poskytují vysokou míru autonomie blížící se autonomii dílčích států federací některým svým částem. Příkladem je v Evropě Velká Británie, Dánsko a Finsko.⁷³ Různý stupeň samosprávy poskytuje svým zvláštním oblastem a provinciím lidnatá Čína.⁷⁴

Jak dokládá předchozí výčet, federalismus (a jemu podobné jevy) nutně nemusí být republikánský.⁷⁵ Federace nemusejí být ani demokratické. Stačí rozdělení moci mezi celek a dílčí státy.⁷⁶ Připouštím ale také, že některé státy federacemi byly či jsou jen na papíře.⁷⁷

⁷³ Skotsko a Wales, resp. Faerské ostrovy a Grónsko, resp. Alandské ostrovy.

⁷⁴ Zvláštními oblastmi jsou bývalé kolonie evropských zemí Hongkong a Macao. Sama ČR pak má pět autonomních oblastí a pětadvacítku provincií a samostatných měst.

⁷⁵ Spojené arabské emiráty, Malajsie, dříve císařské Německo po sjednocení v roce 1871.

⁷⁶ Socialistická Jugoslávie.

⁷⁷ Skutečný federalismus nevykazoval po většinu své existence Sovětský svaz. Republikové stranické elity měly své zvláštnosti, větší samostatnosti se ale nedomohly.

Mezi federacemi nalezneme několik členských států Evropské unie. Měla-li by se stávat federací, zahrnovala by několik dílčích federací. Potlačení federalismů zmíněných členských států totiž není důvod předpokládat.

Český čtenář by neměl zapomínat, že Československo bylo jako socialistický stát federací od roku 1968. Jako demokratický stát jí pak bylo ale jen krátce po roce 1990 do svého rozpadu na sklonku roku 1992.

Federativní rysy by ovšem neměly být přehlíženy u Rakousko-uherské monarchie, a to nejen v jeho rakousko-uherském dualismu,⁷⁸ ale také v zemském uspořádání jeho rakouské části.⁷⁹

3.9. ČESKÝ, RESP. ČESKOSLOVENSKÝ A RAKOUSKO-UHERSKÝ FEDERALISMUS

Lze snadno dohledat příklady, kdy české a slovenské republikové právo doprovázelo, popřípadě upřesňovalo československé federální právo. Jednalo se mimo jiné o legislativu na úseku sociálního zabezpečení nebo legislativu pro ochranu vod a lesů.⁸⁰ Letmé zkoumání naznačuje, že republikové zákony federálním poskytovaly doprovod nebo je prostě zohledňovaly. Přenosy včetně upřesnění se nejeví být obvyklé.

Pozornost by se slušelo věnovat též vztahu říšského a zemského práva v předlitavské části Rakousko-Uherska. Také zde se dají doložit případy doprovodu a zohledňování.⁸¹

⁷⁸ Po rakousko-uherském vyrovnání v roce 1867 se jednalo především o personální unii. Společné zákonodárství bylo omezené, vytvářely jej delegace zákonodárných sborů obou částí.

⁷⁹ Jednotlivé země, mezi nimi též Čechy, Morava a Slezsko, měly své zemské sněmy a omezené zemské zákonodárství.

⁸⁰ Např. federální zákon č. 61/1977 Sb., o lesích rozvíjel český republikový zákon č. 96/1977 Sb., o hospodaření v lesích a státní správě lesního hospodářství a federální zákon č. 138/1973 Sb., o vodách, doplněný českým republikovým zákonem č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství.

⁸¹ Např. Obecný zákoník občanský (ABGB) z roku 1811 (cisařský patent č. 946/1811 Sb. z.s.) doplňovaly zemské zákony ohledně pozemkového práva včetně jejich děditví. Tento model je zachován dodnes v Rakousku.

3.10. NĚMECKÝ FEDERALISMUS VE SROVNÁNÍ S EVROPSKOU UNÍÍ

Jak už jsem uvedl, první klíčovou federací pro srovnávání s Evropskou unií je Německo.⁸² Jsem přesvědčen, že srovnání neznemožňuje skutečnost, že Německo je členem Evropské unie. Ta sama totiž federací není. Německý federalismus Evropské společnosti a Evropskou unií předchází.⁸³

Německá spolková republika se běžně označuje za kooperativní federaci. Spolkové země se podílejí na výkonu spolkového práva. Vlastní spolková správa je omezená. Na druhé straně se spolkové země podílejí na tvorbě spolkového práva prostřednictvím Spolkové rady jako druhé komory zákonodárského sboru.

Rozdělení legislativních kompetencí mezi spolek a země upravuje podrobně spolková ústava – Základní zákon.⁸⁴ Rozlišuje se výlučné a konkurenční zákonodárství spolku. Ve věcech výlučného zákonodárství země zákony přijímat nesmějí.⁸⁵ Ve věcech konkurenčního zákonodárství smějí, dokud záležitost neupraví spolek.⁸⁶ Je třeba dodat, že tento ústavní katalog je dnes skoro úplně využit. Nyní již není možné přijímat nové rámcové zákonodárství.⁸⁷ Ostatní záležitosti jsou kompetencí jednotlivých spolkových zemí.⁸⁸

⁸² Podrobněji SCHWARZE, J., BECKER U., POLLAK, C. *The Implementation of Community Law: Studies in the Legislative and Administrative Policies of the European Community and its Member States*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1994, str. 30–53.

⁸³ Byl obnoven a vylepšen v roce 1949 po nacistické centralizaci. Má mnohaleté tradice v partikularismu zemí, zemiček a měst.

⁸⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ze dne 23. 5. 1949, ve znění novel (dále „GG“). Následující podrobnosti k německému uspořádání včetně zrušeného rámcového zákonodárství vyházejí z SCHMIDT-BLEIBTREU B., KLEIN F., *Kommentar zum Grundgesetz*, 8. Auflage, Luchterhand, Neuwied – Kriftel – Berlin.

⁸⁵ Art. 71 a Art. 73 GG.

⁸⁶ Art. 72 a Art. 74–74a GG. Předpokladem pro přijetí spolkového zákonodárství je potřeba vytvoření srovnatelných poměrů v jednotlivých spolkových zemích.

⁸⁷ Art. 75 GG ve svých dřívějších zněních. Art. 125a a 125b GG upravují následky zrušení této spolkové příslušnosti do budoucnosti.

⁸⁸ Art. 70 (1) GG.

V Německu lze dokladovat příklady, kdy zemské právo doprovází spolkové právo. Výše zmíněný výkon spolkového práva zeměmi⁸⁹ znamená, že zemské právo pravidelně poskytují úřady, soudy a další instituce pro provedení.⁹⁰ Částečně to platí též pro procesní či sankční pravidla.

Zajímavý je osud rámcového zákonodárství. To se dalo označit za zákonodárství určené pro přenos. Předepisovala se rámcovost.⁹¹ Prováděcí zemské právo pak mělo věc upřesnit. Rámcové zákonodárství nikdy nehrálo větší roli. Novela ústavy jej pro budoucnost zcela vyloučila.

Pozornost si ale zaslouží též konkurenční zákonodárství. Uvádí se, že spolek využitím této kompetence vyloučí souběžnou úpravu zeměmi. Taková úprava je nepřijatelná, byť by byla srovnatelná. Skutečnost však v některých případech vypadá jinak, pokud samotné spolkové právo upřesnění či doprovod přenechá zemskému zákonodárci.

Připomínám, že v Německu se považuje přímé uplatnění spolkového práva na území spolkových zemí za samozřejmost. Není vůbec zmiňováno. Výsadní postavení spolkového práva vůči zemskému vyjadřuje zřetelně spolková ústava.⁹² Neslučitelné zemské právo se má za neplatné.

Členství Německa v Evropské unii se pochopitelně dotklo též německého federalismu. Spolek nese odpovědnost za implementaci práva Evropské unie také tehdy, pokud je věc záležitostí zemí. Určitý spolkový dozor je proto nutný.

3.11. AMERICKÝ FEDERALISMUS VE SROVNÁNÍ S EVROPSKOU UNIÍ

Druhou pro naše srovnávání s Evropskou unií důležitou federací jsou Spojené státy americké. Mají ostatně srovnatelný počet obyvatel a států.

⁸⁹ Art. 83 GG.

⁹⁰ Art. 84 GG.

⁹¹ Art. 75 (2) GG: "Rahmenvorschriften dürfen nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten."

⁹² Mimořádně stručný Art. 31 GG: "Bundesrecht bricht Landesrecht".

Tato federace se zvláště ve srovnání s Německem dá označit za duální. Federace zůstává od dílčích států zřetelně oddělena. Prosazení federálního práva si celek zajišťuje do značné míry svými úřady, soudy a dalšími institucemi. Toto činí federaci odlišnou od jednotlivých států též v očích širší veřejnosti v míře větší než ve zmíněném Německu. Na tomto oddělení nemění nic případy spolupráce, které ještě budu zmiňovat.

Následkem této skutečnosti je obvykle úplnost federální právní úpravy. Federální právo běžně dodává nejen materiální, ale také procesní, institucionální a sankční pravidla. Součinnost státních zákonodárců tedy nemusí taková jako v Německu, o Evropské unii ani nemluvě.

Přímé uplatnění federálního práva a jeho přednost před případným neslučitelným státním právem vyjadřuje jednoznačně Ústava Spojených států amerických.⁹³ Tato přednost se pak mnohostranně odráží v zákonech jednotlivých států. Státní zákonodárci obvykle zohledňují federální právo při tvorbě státního práva, vědom si nepoužitelnosti neslučitelné státní právní úpravy.

Historie Spojených států amerických dokládá opakované prosazování federálního práva na území států vynucením federálními ozbrojenými silami.⁹⁴ Takový zásah by byl v Evropské unii ještě dlouho nepředstavitelný.

Ve srovnání s Německem se ale neprohlašuje neslučitelné právo za neplatné. Předpokládá se neuplatnitelnost za současných právních podmínek. Právní úprava může být připravena pro očekávatelnou změnu federálního práva či jeho výkladu nebo je alespoň symbolickým vyjádřením odlišného postojů státního zákonodávce vůči určité záležitosti (*trigger laws*).⁹⁵

⁹³ United States Constitution, Article VI (2): This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding.

⁹⁴ Klíčovou událostí byla občanská válka v letech 1860–65. Tehdy federace ovládla vojenskou silou rebelské jižní státy a následně zásadně zasáhla do jejich hospodářských, sociálních a politických poměrů. Příležitostně prosazování federálního práva ozbrojenou silou se objevovalo též před tímto milníkem amerických dějin. Po něm se považuje za samozřejmé.

⁹⁵ USA jsou rozpolcené například ohledně úpravy umělého ukončení těhotenství (interrupcí). Uvolnění interrupcí aktivistickou judikaturou federálního Nejvyššího soudu (rozsudek

Ve srovnání s Německem jsou federální legislativní kompetence stanovené obecně.⁹⁶ Prostor pro střet mezi federálním a státním zákonodárstvím je tak větší. Proto se věnuje nemalá pozornost vyloučení (*preemption*) státní úpravy federální úpravou. Ta může být výslovná, může ale též vyplývat z povahy úpravy nebo úmyslu zákonodárce upravit záležitost vyčerpávajícím způsobem.⁹⁷

Přes vše řečené lze též zde nalézt případy spolupráce mezi federací a státy. Státní právo pak musí napomoci naplnění požadavků federálního práva. Jako příklad v oblasti instituční lze uvést organizaci federálních voleb jednotlivými státy podle zásad stanovených federálním právem. Státní právo zde doprovází či upřesňuje právo federální.⁹⁸

Jak už jsem uvedl, ve dvacátém století se v americkém federalismu přece jen prosadila určitá spolupráce mezi federací a státy. Ty zabezpečují na svém území a vůči svému obyvatelstvu provedení důležitých federálních programů. Pohnutkou pro účast je příslib federálních dotací. Státy zpravidla nechtějí tyto peníze obětovat. Účast na těchto programech bývá podmínovaná dodržáním určitých standardů.⁹⁹ Některé souvisejí s podstatou věci jenom nepřímo anebo omezeně. Jejich přenos včetně upřesnění vnitrostát-

Roe versus Wade z roku 1973) odmítá řada států a nemalá část obyvatel federace. Mnohé mají připravené zákony omezující interrupce pro případ změny federální judikatury.

⁹⁶ Příkladem je tzv. interstate commerce clause. Federace má obecnou legislativní kompetenci ve věcech mezistátního obchodu.

⁹⁷ Dobré shrnutí poskytuje heslo „Federal preemption“ v anglické verzi Wikipedie. (http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_preemption). Pozoruhodné je podobné hodnocení vztahu práva EU a práva členských států v obecnějším hesle „Preemption“.

⁹⁸ Známá je zvláštní nepřímá volba prezidenta USA prostřednictvím volitelů z jednotlivých členských států. Volba těchto volitelů se musí uskutečnit ve stejný den v listopadu, jak předepisuje federální právo. Členské státy nicméně pro organizaci těchto federálních voleb, ke kterým ještě kvůli úsporám připojují volby vlastní, přijímají řadu organizačních opatření. Například upravují volno pro zaměstnance, možnosti korespondenční volby apod.

⁹⁹ Například federální programy financování zdravotní péče o chudé obyvatelstvo (Medicaid) a seniory (Medicare). Medicaid má základ ve federálním Social Security Act. Státy mohou naplnit požadavky programu a využít tak jeho prostředky v rámci širších programů zajištění zdravotní péče svým obyvatelům. Např. Massachusetts poskytuje programem Masshealth veřejné zdravotní zabezpečení drtivě většině svých obyvatel, čímž se blíží evropským státům.

ním právem se tedy také objevuje. Srovnávání takových federálních zákonů se směrnicemi je ale problematické. Uvedená řešení jsou výjimečná.¹⁰⁰

3.12. DALŠÍ ZAJÍMAVÁ SROVNÁNÍ

Také v dalších federativních a regionalizovaných státech bychom našli příklady výše zmiňovaných vztahů mezi právem celku a částí. Podobnost s Evropskou unií vykazují hlavně případy přenosu nebo doprovodu právem částí.

Například Itálie, která poskytla svým regionům širokou samosprávu, má státní obecné zákonodárství a jeho upřesnění oblastní legislativou.¹⁰¹

Starší čtenáři si možná vzpomenou na to, že v Sovětském svazu existovalo na svazové úrovni rámcové zákonodárství, podle kterého podrobnou úpravu připravovaly jednotlivé svazové republiky.¹⁰²

¹⁰⁰ Federální National Minimum Drinking Age Act z roku 1984 požaduje po státech zavedení nejnižšího věku pro prodej a užívání alkoholu 21 let. Federace dokázala přinutit státy zavést tato omezení hrozbou odepření peněz na výstavbu federální sítě dálnic. Státy pochopitelně požadavek musejí rozpracovat do postihů obchodníků, rodičů a dalších osob.

¹⁰¹ Výlučné zákonodárství republiky, takzvané konkurenční zákonodárství republiky a regionů a zbytkové zákonodárství regionů vymezuje podrobně Art. 117 Costituzione della Repubblica Italiana. Italské konkurenční zákonodárství se podobá rámcovému zákonodárství, jestliže stat stanoví "principi fondamentali" pro regionální zákonodárství.

¹⁰² Podle čl. 73 odst. 4 Ústavy SSSR z roku 1977. „Osnovnyje zakony“ stanovovaly zásady pro republikové občanské, rodinné, trestní či zdravotnické zákony. Popis tohoto druhu zákonodárství viz heslo Konstitucija a příslušná hesla pro jednotlivé zákony v SUCHAREV, A. J. Juridičeskij enciklopedičeskij slovar. Moskva: Sovetskaja enciklopedija. 1984.

4. POŽADAVKY NADNÁRODNÍHO A NÁRODNÍHO PRÁVA NA IMPLEMENTACI

4.1. POŽADAVKY ZE STRANY EVROPSKÉ UNIE

Požadavkům na implementaci, podle mého rozlišování tedy na přenos, doprovod a zohlednění práva Evropské unie členskými státy se věnuje odpovídající pozornost. To podstatně shrnují učebnice¹⁰³ a rozebírají to odborné studie.¹⁰⁴

Především je třeba si připomínat, že právo Evropské unie má výsadní nadnárodní postavení vůči právu členských států. Platí to přinejmenším pro právo prvního pilíře Evropské unie, tedy právo Evropského společenství.

Určité nadnárodní prvky se ale začínají projevovat též na druhém a zejména třetím pilíři, byť učebnice nadále vyzdvihují jejich mezivládní ráz a z něj vyplývající zachování mezinárodněprávních vlastností. Tato proměna pokračuje. Vždyť Lisabonská smlouva přes zachování některých rysů druhého pilíře předpokládá jejich odstranění.

Přímý účinek práva Evropského (hospodářského) společenství shledal Soudní dvůr již v pravěku této integrace.¹⁰⁵ Po následující desetiletí však nebyl samozřejmý. Dodnes jim asi není. Totéž platí pro druhý rozměr nadnárodního rázu tohoto práva, totiž pro přednost. Soudní dvůr se jí již dlouho domáhá ve všech případech.¹⁰⁶ Všeobecně ji členské státy, jejich úřady a soudy uznávají. Výjimečně tomu však není. Čas od času v některých členských státech jak politici, tak soudy, zejména nejvyšší a ústavní, vzpou-

¹⁰³ V ČR např. TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: Linde, 2004, str. 235–239.

¹⁰⁴ V ČR z nejnovějších WHELANOVÁ, M., *Implementace práva Evropské unie do českého právního řádu*, Právník, 2009, č. 3, od str. 274.

¹⁰⁵ Rozsudek o předběžné otázce *Tariefcommissie (Nizozemí) k žalobě van Gend en Loos NV proti Nederlandse administratie der belastingen* ze dne 5. 2. 1963, 26–62, 00003.

¹⁰⁶ Rozsudek o předběžné otázce *Giudice conciliatore di Milano (Itálie) k žalobě F. Costa proti E.N.E.L.* ze dne 3. 6. 1964, 6/64, 01194.

ru proti této přednosti nahlas odůvodněními zvažují nebo ji naopak potichu uskuteční. Důvodem bývají hodnoty, zásady a práva vyjádřená jejich ústavami jako základní.

Přímý účinek práva Evropské unie jako celku vůči právu členských států zůstává ve srovnání se vztahem mezi federálním a státním právem ve spolkových státech zastřený. Veřejnost si jej uvědomuje málo. Dokonce sami právníci zabírající se běžnými právními záležitostmi si jim nemusejí být jisti.

Důvodem je mimo jiné používání směrnic pro důležité oblasti právní úpravy. Podobně to platí (platilo) pro právo druhého a třetího pilíře. Je to právo členských států, jež dává každodenně uplatňovanou právní úpravu.

Právo Evropské unie zůstává v pozadí též kvůli převládajícímu uplatňování úřady a soudy členských států. Ty ale uplatňují převážně národní právo. Viditelnosti práva Evropské unie nepřidává nemožnost zásahů ve prospěch jednotlivce úřady či soudy Evropské unie, pokud členské státy selhávají. Vše potvrzuje skutečnost, že nejsou žádné evropské ozbrojené síly, žádná unijní policie ani armáda, které by byly nejen oprávněné, ale také schopné výsadní postavení práva Evropské unie prosadit donucením.

4.2. PROSAZOVÁNÍ IMPLEMENTACE „SHORA“

Nástrojem prosazování je mimo jiné řízení o porušení smlouvy. Po neúspěšném diplomatickém jednání a správním řízení Komise s členským státem, jež se viní ze selhání, jež tato smí pohnat před Soudní dvůr.¹⁰⁷

Taková řízení jsou hojná kvůli selháním při přenosu pravidel směrnic. Vytykají ale také selhání při doprovodu nařízení anebo nezohlednění Smlouvy o založení Evropského společenství.

Jako krajní nástroj je při nerespektování odsuzujícího rozsudku přípustná pokuta.¹⁰⁸ Tu žádá Komise a ukládá Soudní dvůr. Zatím však nečetné pokuty postihují hlavně záludné neprosazování vlastního práva před-

¹⁰⁷ Čl. 226–227 SES, resp. čl. 258–259 SFEU.

¹⁰⁸ Čl. 228 SES, resp. čl. 260 SFEU.

stavujícího přenos či doprovod práva Evropské unie než selhání při tvorbě potřebného vnitrostátního práva. Jakoby Komise váhala žádat pokuty, pokud ve členském státě selhává „jen“ tvůrce práva.¹⁰⁹

Samozřejmě platí, že přenos musí být uskutečněn ve lhůtě příslušnou směrnicí předepsané. Připomínám, že leckteré směrnice stanovují více takových lhůt pro nástup jednotlivých svým původem evropských pravidel do právního života členských států. Leckteré novější směrnice nadto rozlišují lhůtu pro přijetí a zveřejnění právní úpravy (platnost) na straně jedné a počátek jejího uplatňování (účinnost) na straně druhé.

Pokud Komise již členský stát žaluje, tak náprava během období mezi podáním a rozsudkem nestačí na určení, že stát neselhal, pochopitelně pokud Komise na své žalobě trvá.

4.3. PROSAZOVÁNÍ IMPLEMENTACE „ZDOLA“

Ochranu právem Evropské unie chráněným zájmům jednotlivců mají poskytovat upozaděním neslučitelného vnitrostátního práva též úřady a zejména soudy členských států. Přímo uplatnitelná pravidla Smlouvy o založení Evropského společenství, resp. do budoucna Smlouvy o fungování Evropské unie a především pravidla nařízení se tak mají prosadit obecně. Za učebnicemi popisovaných okolností se takto mají uplatnit též směrnice.

Při nejistotě si soudy členského státu mohou vyžádat výklad od Soudního dvora v rámci řízení o předběžné otázce. Soudy posledního stupně právního přezkumu tak dokonce učinit mají.¹¹⁰ Jsou případy, kdy Soudní

¹⁰⁹ První pokuta byla uložena Řecku (rozsudek C-387/97 ze dne 7. 4. 2000) nikoli za selhání při přijetí příslušné právní úpravy, nýbrž za nenaplnění standardu směrnice ohledně odpadového hospodářství ve sledovaném okrese. Podobně byla ve známém případě pokutována paušální částkou a časově vázaným penálem Francie (rozsudek C-304/02 ze dne 12. 7. 2005) za soustavné selhávání při prosazování nařízení zakazujícího výlov podměrečných ryb, nikoli za neexistenci odpovídající doprovodné francouzské právní úpravy poskytující potřebné sankce.

¹¹⁰ Čl. 234 odst. 3 SES, resp. čl. 267 SFEU.

dvůr nerozptyloval ani tak nejistotu ohledně výkladu práva Evropské unie, jako poskytoval svou odpovědí záštitu pro jeho přednostní prosazení.¹¹¹

Jakkoli toto přímé a přednostní uplatnění práva Evropské unie před neslučitelným vnitrostátním právem členského státu není úmyslně vytvořeným nástrojem pro prosazování vytváření práva členského států souladného s právem Evropské unie, dokáže vytvořit tímto směrem tlak. Výsledek pro členský stát může být totiž dost nepřijemný. Neslučitelné vnitrostátní právo se neuplatní. Neuplatní se ale ani právo souladné, protože zatím není. Výsledkem je právní prázdnota, jež může představovat ohrožení důležitých zájmů států.

4.4. IMPLEMENTACE JEDNOTLIVÝCH PRAMENŮ PRÁVA EVROPSKÉ UNIE

Nejvíce sledovaný druh implementace, totiž přenos pravidel směrnic do vnitrostátního práva, nebyl popsán ve Smlouvě o založení Evropského společenství úplně šťastně, pokud se zdůrazňuje volba nástrojů.¹¹² Přenos totiž musí být vždy právní. Členský stát musí standardy směrnic zachytit svou právní úpravou. Pouhý odkaz na směrnici se nepovažuje za dostačující.¹¹³

Smlouva se nevyjadřuje nejlépe ani ohledně nařízení. Zmiňování obecně přímé použitelnosti zastírá rozdíl mezi přímou uplatnitelností a přímým účinkem. První je totiž vlastností pravidla, druhý postavením pravidla založeným právně-politickým rozhodnutím.

Primární právo se dosud nijak zřetelně nezmiňovalo o vnitrostátním právním doprovodu nařízení institucioními, procedurálními a sankčními pra-

¹¹¹ Podle mě například rozsudek C-313/05 Brzezinski ze dne 18. 1. 2007. Administracyjnemu sadu w Warszawie se dostává ohledně daňové diskriminace zapovězené čl. 90 SES (nyní čl. 110 SFEU) odpovědi vyvoditelné z dosavadní judikatury. Případ byl však natolik politicky důležitý, že se Soudní dvůr nezdráhal vše znovu vyložit.

¹¹² Čl. 249 nečísł. odst. 3 SES, resp. čl. 288 nečísł. odst. 3 SFEU.

¹¹³ Rozsudek 80/86 Kolpinghuis Nijmegen BV ze dne 8. 10. 1987, 03969. Soudní dvůr zahrhl přímé použití směrnice jako zdroje hmotného práva postihované podle obecných předpisů.

vidly. Pouze se dal v této souvislosti zdůraznit a také se zdůrazňoval obecný požadavek loajality členského státu Evropské unii.¹¹⁴

Je škoda, že Lisabonská smlouva nepřilíš vhodně zachycená pravidla pro nařízení a směrnice nijak neupřesnila. Pozornost politiků a odborníků se zaměřovala výhradně na institucionální a procedurální aspekty. Pouze se objevila obecná zmínka o povinnosti přijmout „nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie“.¹¹⁵

Ohledně doprodu nařízení se Soudní dvůr však již opakovaně vyjadřoval. Na jedné straně členským státům ponechává prostor pro uvážení, jaké instituce, procedury a sankce vytvoří pro prosazení materiálních pravidel nařízení. Respektuje tak jejich širokou autonomii. Na druhé straně pochopitelně od členských států žádá skutečnou součinnost. Vnitrostátní právo má zabezpečit účinné prosazení pravidel nařízení. Procedury tedy musí být jak uskutečnitelné, tak chránit oprávněné zájmy. Sankce musejí být odrazující. Instituce musejí být ustavené a řízené tak, aby požadavky dokázaly naplnit.

Připomínám, že podobně doprovázet musejí členské státy také jimi samotnými do vnitrostátního práva již přenášená pravidla směrnic, která mohou být přesná a nedávat tak prostor pro volbu určitého řešení, tak rámcová a ponechávat na členském státě výběr řešení.

4.5. ZÁKLADNÍ NÁROKY KLADENÉ NA ČLENSKÉ STÁTY

Na členské státy právo Evropské unie klade tisíce dílčích nároků. Jejich naplňování právem členských států je koneckonců věnována tato práce. Za těmito dílčími nároky se nicméně skrývají očekávání obecnější.

Evropský stát se může stát členem Evropské unie při naplnění několika předpokladů. Členský stát především musí být demokratickým státem. Dále musí být státem, jenž respektuje základní lidská práva a svobody zakotvené na půdě Rady Evropy Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Musí být státem s tržním hospodářstvím. Očekává se od něj určitá úro-

¹¹⁴ Čl. 10 SES, resp. odlišně formulovaný čl. 4 odst. 3 SEU ve znění LS.

¹¹⁵ Čl. 291 SFEU.

veň sociální ochrany obyvatelstva stejně jako ochrany životního prostředí. Členský stát má být rovněž právním státem.¹¹⁶

Pozornost zde si samozřejmě zaslouží především naplňování požadavku, aby členský stát byl státem právním. Mám nicméně za to, že zde přejít nelze ani požadavek demokracie. Zdůrazňuji, že demokracie a právní stát rozhodně nejsou totéž. Některé nedemokratické státy byly či jsou státy právními. Naopak některé demokratické státy mohou ohledně své právnosti vyvolávat pochyby. Obecně však spolu demokracie a právní stát souvisejí.

Tyto požadavky politici, odborníci, novináři a další vyzdvihovali a vyzdvihují zejména ve vztahu ke státům, které se ucházejí o členství. V případě některých evropských států, které se ucházejí o členství, je shoda ohledně naplnění nebo nenaplnění těchto předpokladů. Jiné státy ucházející se o členství se zdaleka jednoznačně nehodnotí. Členským státem se nicméně zajisté může stát evropský stát až tehdy, převládne-li shoda ohledně dosažení určitého, poměrně vysokého stupně demokracie, jež má přitom dostatečné společenské zakotvení.

Státy jižní Evropy byly přijaty až desetiletí po překonání autoritativních režimů. Podobně se teprve po patnácti letech po pádu komunistických režimů mohly stát státy střední Evropy, Pobaltí a Balkánu. Některé jinak asi připravené státy se členy právě kvůli pochybnostech o své demokracii nestaly, respektive se jejich přijetí odkládalo.¹¹⁷

¹¹⁶ Nároky kladené na budoucí členské státy byly nejzřetelněji vyjádřené jako tzv. kodaňská kritéria Evropskou radou v roce 1993, plným názvem (anglicky) Presidency Conclusions, Copenhagen European Council, 21–22 June 1993. Klíčový odstavec šestistránkového dokumentu je tento: „Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate's ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union.“

¹¹⁷ Chorvatsko se zařadilo mezi kandidátské státy až po překonání nedemokratických tendencí a zmírnění napětí se srbskou menšinou. Nevstoupilo tedy v letech 2004 ani 2007, jakkoli jeho hospodářské a správní poměry jsou patrně lepší než v případě Rumunska a Bulharska.

4.6. ODLIŠNOSTI MEZI ČLENSKÝMI STÁTY

Přese všechno uvedené je na místě připustit, že demokracie jednotlivých členských států Evropské unie se odlišují. Základní zásady jsou jistě společné. Všeobecné volební právo občanů obou pohlaví, pravidelné poctivé volby, dělba moci mezi volené zákonodárné sbory a výkonnou moc stejně jako vysoký stupeň nezávislosti soudnictví.

Odlišuje se nicméně politická kultura. Někde je patrný dlouhodobý svár, jinde vůle ke hledání shody. Členské státy mají rozdílné stranické soustavy. Členské státy mají různě výkonnou správu a soudnictví. Odlišná je míra podílu veřejnosti na politickém životě, zvláště pak účast na volbách. Odlišná je přítomnost korupce.¹¹⁸ Odlišná je spokojenost obyvatelstva s politikou a politiky. Odlišné jsou představy o zakotvení demokratického uspořádání. Přes přítomnost základního střetu pravice a levice ohledně rozsahu a zaměření sociálního angažmá státu a s tím související daňové zátěže hýbou politickým životem jednotlivých členských států rozličné další otázky.

Na jakost stejně jako nedostatky demokracií jednotlivých členských států Evropské unie se zaměřuje hlavní pozornost evropské veřejnosti a tedy také novinářů stejně jako politiků.

4.7. PROMÝŠLENÍ POŽADAVKU BÝT PRÁVNÍM STÁTEM

Skutečnosti, zda členský stát má být a vskutku také je právním státem, se věnuje pozornosti méně. Nemám na mysli jen politickou debatu, tisk a televizi. Ani právníci se moc povaze a rysům právního státu nevěnují. Málokomu je pak zřejmé, co vlastně požadavek právnosti státu obnáší.

Jistě, také zde je shoda ohledně základů. Právní stát se sebou nese vládu práva. Státní moc se vykonává na základě práva a jeho mezí. Vyloučena je

¹¹⁸ Měření míry korupce, resp. jejího vnímání sleduje mezinárodní nevládní organizace Transparency International (<http://www.transparency.org/>). Jednou krajností EU je Dánsko (9.3 za rok 2008) a další skandinávské státy, na druhé straně Rumunsko a Bulharsko (3.8, resp. 3.6) na desetistupňové škále. Jediný možný závěr je, že některé členské státy jsou mimořádně odolné korupci, jiné jsou celkem zkorumpované.

svévole moci. Stát respektuje nejzákladnější práva a svobody. Samotné vytváření práva má své právem dané způsoby stejně jako meze. Právo má své uspořádání, své základy a své rozvinutí. Mezi jednotlivými prameny práva je vztah nadřazenosti a podřazenosti. Na základě dělby moci právní stát ochraňuje nezávislé soudy. Právo je konečně soustavně státem nebo, přesněji řečeno, jeho úřady, soudy a ozbrojenými silami, opravdu prosazováno. Nezůstává tedy právem pouze „na papíře“, právem formálním.

Přesto právní ráz jednotlivých členských států Evropské unie vykazuje podobně jako jejich demokracie určité rozdíly.

Za nejdůležitější přitom nepovažuji ani tak rozdílné pojmání se jednotlivých evropských států jako států právních, na prvním místě rozdíly mezi učebnicovými koncepty angloamerické „rule of law“ a kontinentálních „Rechtstaat“ či „état de droit“ stejně jako jejich nápodobách řadou menších evropských států.

Je třeba říct, že jednotlivé evropské státy se nemusejí shodovat ohledně toho, co mají za podstatné náležitosti právního státu. Nejen politici, ale též soudy a jejich soudci mohou za takovou náležitost prohlašovat rysy, které jiné evropské státy jako takovou nezbytnou základní náležitost nepovažují.¹¹⁹

Já považuji za srovnatelně, ne-li ještě více důležitou vymahatelnost stejně jako předvídatelnost práva. Stát, jenž se chce považovat stejně jako chce být považován za právní stát, by měl naplňovat tyto požadavky. Měl by být státem, ve kterém lze právo prosadit, a to dostatečně rychle, a ve kterém lze právo, které se nakonec prosadí, do nemalé míry předvídat.

4.8. HODNOCENÍ ČESKÉ REPUBLIKY JAKO PRÁVNÍHO STÁTU

Zde se naskýtá otázka, do jaké míry je třeba právě nyní Česká republika právním státem. Nezřídka se o právnosti poměrů vyslovují pochyby. Já tyto

¹¹⁹ Pro příklad netřeba chodit daleko. Ústavní soud ČR v září 2009 rozhodl nálezem Pl. ÚS, že v rozporu s podstatnými náležitostmi právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR je zkrácení funkčního období jednorázovým ústavním zákonem. Takové kroky jsou přitom jinde ve světě považované za přípustné.

pochyby sdílím, zásadní ohrožení však nespátřuji v některých údajných projevech jeho ohrožení, nýbrž především ve zdlouhavém¹²⁰ a často obtížném prosazování práva stejně jako jeho vysokém stupni nepředvídatelnosti.

Česká právnická veřejnost jako výsek veřejnosti se podle mne přespříliš zaobírá neblahými důsledky socialismu a jeho právního myšlení. Méně se již vnímá, že jsme v 90. letech zažili dočasné ochromení některých složek práva. Projevuje se to dodnes. Soudy jsou pomalé a jejich rozhodování málo předvídatelné. České právo se vůbec často mění. Stěží pak může být stabilní judikatura, pokud je vůbec patrné úsilí o její stabilizaci. Soudci českých soudů se potácejí mezi různými aktivistickými tendencemi usilujícími o rychlou modernizaci práva na straně jedné a konzervativní, až reakční strnulostí, projevují se pak hlavně vypjatým formalismem.

Za těchto poměrů nám Česká republika jako plně právní stát nemusí připadnout. Koneckonců veřejnost stavu českého státu a jeho práva oprávněně nedůvěřuje. Rozsah a důležitost nedostatků se však stěží dají měřit, abychom mohli tvrdit například, že máme poloviční, třičtvrtěční nebo devadesátiprocentní právní stát.

4.9. HODNOCENÍ JEDNOTLIVÝCH ČLENSKÝCH STÁTŮ

Pohled na jednotlivé členské státy Evropské unie zde odhaluje značné rozdíly. Jsou státy, ve kterých úřady a soudy působí rychle, účinně, spolehlivě a předvídatelně. Skandinávské státy, Velká Británie, Německo či Nizozemsko se takto vnímají. Jsou státy, členské státy, mezi nimi též státy poměrně vyspělé, kde tomu tak úplně není, například Itálie. Potom jsou státy, jež doprovázejí značné pochybnosti, například Řecko. Podobné rozdíly jsou

¹²⁰ Symbolem pomalosti českého soudnictví je spor mezi příslušnou institucí Římsko-katolické církve a Českou republikou – Kanceláří prezidenta republiky o vlastnictví katedrály svatého Víta. Původní žaloba církve byla podána v roce 1992. Výsledek sporu je ještě po sedmácti letech v nedohlednu. Ve věci s konečnou platností nerozhodl Ústavní soud, ke kterému po nepříznivém rozsudku Nejvyššího soudu a jeho zohlednění podřazenými soudy podala ústavní stížnost církev. Církevní představitelé tvrdí, že spor povedou až k Evropskému soudu pro lidská práva. Jakkoli ten může přiznat jen peněžní zadostiučinění, jeho rozhodnutí bude mít právně-politický význam.

mezi postsocialistickými členskými státy. Úřady a soudy působí jinak v Estonsku a v Rumunsku.

Měření „právnosti“ však moc není. Chybí nějaký uznávaný žebříček. Souvislost můžeme hledat se známými žebříčky vnímání korupce. Něco naznačují počty odsouzení států Evropským soudem pro lidská práva za selhání při právní ochraně,¹²¹ nelze jim však asi přičítat roli měřítka.

Evropská unie sleduje členské státy ohledně dodržování svého práva soustavně. Dokáže členské státy vyšetřovat a pohnat před Soudní dvůr za drobná selhání při přenosu směrnic do jejich práva. Sledovat působení úřadů jistě dokáže tam, kde jde opravdu o výkon jejího práva, třeba u cel či zemědělských dotací a kvót.

Zdrženlivější se Evropská unie vyjadřuje ke stavu soudů. Jistě, kandidátským státům se opakovaně připomínalo, že jejich soudnictví si žádá posílení. Jenom vzácně se Komise a další orgány Evropské unie ale vyjadřují ke stavu soudů členských států. Tak je tomu nyní v případě nováčků Bulharska a Rumunska, jež jsou kritizované za mimořádně vysokou korupci a neschopnost úřadů a soudů zvládnout alespoň rozdělování evropských peněz.

Vysvětlení je nasnadě. Právo Evropského (hospodářského) společenství se stalo nadnárodním právem uznáním přímého účinku a přednosti právě soudy členských států. Dodnes jsou tyto soudy nástrojem prosazováním tohoto práva proti politické moci členských států. Je to možné jen díky nezávislosti soudů a soudců. Útočení na tuto základnu prosazování práva Evropské unie by nebylo moudré.¹²² Soudci se jako profesní skupina rozhodli přijímat právo Evropské unie dobrovolně. Své postoje by vůči Evropské unii a jejímu právu by mohli změnit.

¹²¹ Čl. 6 (Evropské) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Rozhodování soudů smluvních stran – členů Rady Evropy se podle jednoho z jeho ustanovení uskutečnit v přiměřené době. Postih států za prodlevy v soudních řízeních je jeden z nejobvyklejších důvodů zásahu Evropského soudu pro lidská práva.

¹²² Za „úlet“ lze v tomto světle považovat proslulou kauzu Köbler (rozsudek C-224/01 ze dne 30. 9. 2003), kdy Soudní dvůr rozvíjením své judikatury o majetkové odpovědnosti členského státu za porušení práva EU, připustil odpovědnost za počínání soudnictví členského státu, které vyústilo v tuto skutečnost. Soudy příslušné ve členském státě pro řešení sporů se státem ze škod by totiž musel přezkoumávat rozhodnutí nejvyššího nebo srovnatelného soudu tohoto státu.

Předvídatelnost práva je další skutečností, která členské státy mezi sebou rozděluje. Psané právo potřebuje pro své dobré působení soustavné vyhodnocování. Objem a jakost odborné literatury týkající se národních práv se zásadně liší. Na jedné straně jsou největší státy se svou obrovskou odbornou silou, jejímž ztělesněním jsou mnohasetstránkové komentáře kteréhokoli zákona. Německo je nejlepším příkladem, není však jediné. Na druhé straně je dost členských států, kde nelze dohledat odpovědi na nejzákladnější právní otázky.

Podotýkám, že takto sledovat právo a jeho život svede jenom ten, kdo zná úřední jazyk příslušného státu. V cizích jazycích bývá totiž dostupný jenom zlomek poznatků o právu daného státu.

4.10. MEZE AUTORITY PRÁVA VE ČLENSKÝCH STÁTECH

Zvažováním značných rozdílů právního života jednotlivých členských států Evropské unie se dostáváme na okraj práva. Společnost rozhodně nespravuje jenom stát prostřednictvím svého práva. Mnohé lidské počínání víc ovlivňují mravy a zvyklosti. Jenom málokde se veškeré právo bere opravdu vážně. Na světě je dost zemí, a jsou mezi nimi též členské státy Evropské unie a je mezi nimi též Česká republika, kde se ne všechno právo bere vskutku vážně a jeho nedodržení soustavně postihuje.¹²³ Leckterý požadavek je jen „formalitou“.

Takový osud pochopitelně může snadno postihnout též právo Evropské unie nebo vnitrostátní právo, které jej přenáší, doprovází a zohledňuje. Skutečný společenský zájem na dodržení evropského standardu totiž nemusí být sdílen ani obyvatelstvem, ani politiky příslušného členského státu.¹²⁴

¹²³ Přes zavedení bodového systému pokračuje soustavné překračování nejvyšší rychlosti na silnicích v ČR ze strany mnoha řidičů. Policie viditelně nedokáže omezení prosazovat. Nepomáhají ani vrcholní politici, které novináři opakovaně přistihli při rychlé jízdě.

¹²⁴ Jsem přesvědčen, že dobrým příkladem takového nezájmu veřejnosti a politiků o prosazování standardů EU je řecká nečinnost při prosazování standardů nakládání s odpady, kterou postihl Soudní dvůr vůbec první pokutou členskému státu.

4.11. PRÁVNÍ STÁT JAKO MEZ NÁSTROJŮ IMPLEMENTACE

Uvažovat o podstatě právního státu, stupni jeho skutečné „právnosti“ ve světle jeho drobných nebo vážnějších nedostatků lze donekonečna. Není to ale účelem této práce. Ta se týká přenosu, doprovodu a zohledňování práva Evropské unie právem členských států.

Jak shrnuji dříve, pro přenos, doprovod či zohlednění práva Evropské unie mají členské státy udělat leccos. Nemají však činit vše. Nemají prosazovat právo Evropské unie bez jakékoli vnitrostátní právní opory tam, kde si ji Evropská unie sama žádá. Kdyby tomu tak mohlo být, pak by byl ve značné míře zpochybněn právní ráz členského státu.

Takové jevy však nastávají jen výjimečně. Vždyť jednou ze zásad právního státu je výkon veřejné moci na základě a způsobu určenými právem (*intra legem*).

Připomínám, že požadavky práva Evropské unie se mohou prosadit bez předpokládaného vnitrostátního práva tehdy, pokud se místo hrozby uplatní pobídka, například peněžní. To je ale důvod dobrovolného dodržení požadavků, jež koneckonců vůbec nemusejí mít právní ráz.

Představitelnější je přenos, doprovod nebo zohlednění práva způsobem, který nezapadá do uspořádání práva členského státu.

Pro přenos, doprovod a zohlednění práva členského státu je obvyklá zákonná úprava. Zpravidla dostačuje. Ústavy a další ústavní zákony členských států obvykle nezakládají překážku. Ústavní ustanovení bývají natolik obecná, aby se nedostala do střetu s právem Evropské unie.

4.12. MOŽNÝ STŘET S ÚSTAVOU ČLENSKÉHO STÁTU

Střet práva Evropské unie zprostředkovaného vnitrostátním přenosovým, doprovodným a zohledňujícím právem členského státu na straně jedné a ústavně zakotvených zásad uspořádání státu či jeho ústavně zakotvených základních práv a jejich chápání na straně druhé nicméně čas od času nastává. Pro několik členských států takový střet představoval požadavek

vydávání svých občanů ke trestání do jiného členského státu podle evropského zatykače.¹²⁵

Ústavní a nejvyšší soudy členských států mají za takových předpokladů pochopitelný sklon prosazovat ústavu proti neslučitelným zákonům. Koneckonců pro ochranu ústavnosti byly tyto ústavní soudy v řadě evropských států založené. Ohled na požadavky práva Evropské unie pak pochopitelně jde stranou. Nanejvýš může být vůle vyložit ustanovení ústavy způsobem vstřícným právu Evropské unie (tzv. eurokonformní výklad).¹²⁶

4.13. *OBTÍŽE ZÁKONNÉ IMPLEMENTACE*

Přenos, doprovod a zohlednění práva Evropské unie prostřednictvím zákonů však nejsou snadné. Návrhy zákonů za tímto účelem převážně připravuje vláda členského státu. Je to koneckonců výkonná moc, která se za případná selhání zodpovídá „Bruselu“ a „Lucemburku“.

Parlamentní projednávání je zdlouhavé, předloha se opakovaně projednává ve výběrech, stejně tak se vícekrát čte na plénu, ve státech s dvoukomorovými zákonodárnými sbory se toto vše může dít dvakrát.

Toto vše může snadno trvat déle, než připouštějí lhůty určené směrnici nebo se předpokládá v souvislosti se zaváděním nařízení do právního života.

Poslanci mají také určitý prostor pro pozměňovací návrhy. Výsledek proto nemusí představám Evropské unie odpovídat, jakkoli vláda zadání provedla. Konečně se ani nemusí najít pro přijetí zákona dostatečná vůle.

Přenos, doprovod a zohledňování práva Evropské unie vytvářením práva členského státu doprovází povědomí, že se právní úprava vytvořit musí. Pokud by na to někdo zapomínal, rychle se mu to připomene. Nejedná se tedy mnohdy o zákonodárství, které by bylo projevem opravdové vůle poslanců a senátorů, potažmo zohledněním vůle lidu.

¹²⁵ Např. Německo a Polsko.

¹²⁶ Takto přistoupil k evropskému zatykači Ústavní soud ČR, jestliže čl. 14 LZPS vyložil tak, že zapovídá pouze vyhánění občanů z území ČR, nikoli jejich předání ke stíhání a souzení.

Poslanci konečně jako jednotlivci nenesou opravdovou právní odpovědnost za postup nebo nečinnost, která ve výsledku zapříčiní selhání při přenosu, doprovodu či zohlednění práva Evropské unie. Tuto odpovědnost nese členský stát jako celek. Změnit se to nedá. Zavádění osobní právní odpovědnosti by se dostalo do napětí se svobodným výkonem poslanského mandátu¹²⁷ a stěží by se dalo považovat za vhodné též kvůli dalším důvodům.

Nástroje Evropské unie pro prosazování svého práva vůči členskému státu jsou ve srovnání s jinými mezinárodními organizacemi účinné.

Ani ty nejtvrdí postihy, totiž pokuta Soudního dvora, nicméně nejsou natolik závažné pro členský stát, aby dokonce ani soustavné selhávání poslanců znamenalo hrozbu, že voliči v následujících volbách vyvodí politickou odpovědnost selhavšího sboru zákonodárců.

Výše uvedené podmínky práce poslanců zákonodárných sborů, hrozby vyplývající ze zavedených způsobů projednávání společně s vědomím nezbytnosti přenosu, doprovodu či zohlednění práva Evropské unie národním zákonodárným sborem vedly v některých členských státech ke zjednodušení zákonodárných postupů. Obvyklé úsilí se zde ostatně může jevit jako zbytečné.

4.14. ZJEDNODUŠENÍ IMPLEMENTAČNÍHO ZÁKONODÁRSTVÍ

Jednací řady zákonodárných sborů leckterých členských států počítají proto se zjednodušeními.¹²⁸ Potlačit se dá například možnost podávání a přijímání pozměňovacích návrhů. Obojí má přispět ke včasnému a odpovídajícímu přenosu, doprovodu či zohlednění práva Evropské unie právem členského státu.

¹²⁷ Srovnej čl. 26 Ústavy ČR.

¹²⁸ Mním, že § 99 zákona č. 90/1995 Sb., jednacího řádu Poslanecké sněmovny o zákonodárství ve stavu legislativní nouze nepokrývá přijímání zákonů pro implementaci práva EU. Důvodem by nanejvýš mohla být hrozba „značné hospodářské škody“. Je ale třeba uvést, že stav legislativní nouze, který vyhlášíje předseda sněmovny na návrh vlády ČR, se čas od času užívá.

Takové zrychlení zákonodárství ale není bez následků. Členské státy, které se k němu uchylují, za to zaplatí jistou daň.

Zákonodárce při běžném zákonodárném postupu má sice možnost při obvyklém projednávání samozřejmě zdržovat či vnášet odchylky od požadavků Evropské unie. Stejně tak ale poctivé projednávání napomáhá porozumění těmto požadavkům a změření prostoru, který zůstává členskému státu ponechán. Možnost odchýlení od požadavků práva Evropské unie stejně jako selhání při jeho naplnění si zákonodárce lépe uvědomí.

Zjednodušené přijímání naopak otevírá prostor pro zavedení požadavků, které právo Evropské unie nežadá. Může se tak stát neporozuměním tomuto právu, může to ale být také záměrem. Zjednodušeně schvalované přenosové, doprovodné a zohledňující zákony jsou sice formálně platné. Skutečné politické legitimitě se ale těšit nemusí. Takový postup tedy může podkopávat následné uplatnění národního práva evropského unijního původu.

4.15. POUŽÍVÁNÍ PODZÁKONNÝCH PŘEDPISŮ PRO IMPLEMENTACI

Podobně pochopitelný jako zjednodušování zákonodárství je také sklon používat pro přenos, doprovod či zohlednění práva Evropské unie podzákoné předpisy přijímané vládou, ministerstvy nebo jinými orgány výkonné moci. Vždyť okamžikem, kdy přijímání zákonů teprve začíná, když jej vláda jako návrh předkládá zákonodárnému sboru, vše úspěšně končí. Implementace práva Evropské unie podzákonými předpisy dokáže tak být rychlejší.

Používání podzákoných předpisů nicméně naráží na podobná úskalí. Mohou být ostatně ještě výraznější. Podzákoné předpisy neprocházejí takovým politickým hodnocením jako zákony. Přípravují se za zavřenými dveřmi. Postup je méně upraven. Legitimita podzákoných předpisů je pak ve srovnání s jakkoli přijatými zákony nutně menší.

Používání podzákoných předpisů v jednotlivých státech má své zásady, nežádka popsané přímo ústavami. Podzákoný ráz těchto předpisů pak znamená, že je nezbytný soulad se zákony a ústavami. Předpokládají se po-

stupy pro určení nepoužitelnosti nebo pro zrušení takových protizákonných a protiústavních podzákonných předpisů.

4.16. PODZÁKONNÉ PŘEDPISY PRO IMPLEMENTACI V ČESKÉ REPUBLICĚ

Česká republika zná nařízení vlády České republiky¹²⁹ a vyhlášky ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy.¹³⁰ Zmocnění pro přijetí nařízení je obecné. Vyhlášky si žádají výslovné zákonné zmocnění.

Kterýkoli soud je oprávněn rozhodnout o neuplatnění těchto podzákonných předpisů. Připomínám, že zákony takto soudy posoudit nemohou. Mohou se pouze obrátit na Ústavní soud se žádostí o zrušení.

Před a po vstupu České republiky do Evropské unie se objevily názory, že vládní nařízení a ministerské vyhlášky, které představují přenos či doprovod práva Evropské unie, jsou osvobozené od takového podřazení a případného posuzování souladu se zákony a s ústavou. Prosadily se do určité míry dokonce v judikatuře Ústavního soudu.¹³¹

Takový přístup nepovažuji za správný. Neměli bychom si nechat narušit uspořádání českého práva. Jiná věc je ale již zmiňovaný výklad zákona nebo ústavy vstřícný vůči právu Evropské unie (tzv. eurokonformní výklad), pokud jsou jejich ustanovení nezřetelná a umožňují vícery výklad.

¹²⁹ Čl. 78 Ústavy ČR.

¹³⁰ Čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR.

¹³¹ Nález Pl.ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006, 154/2006 Sb. Ústavní soud zamítl návrh skupiny poslanců na zrušení nařízení 264/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru. Ústavní soud dovodil z legislativy a judikatury EU široký prostor členských států pro rozdělování kvót cukru. Rezignoval podle svého názoru na prosazení ústavní zásady rovnosti podle čl. 1 LZPS. Přehodnotil tím tak svou starší judikaturu, která rozdělení produkčních kvót posoudila.

4.17. **PODZÁKONNÉ PŘEDPISY PRO IMPLEMENTACI V JINÝCH ČLENSKÝCH STÁTECH**

Jsou země, které podzákonné předpisy používají více než Česká republika, kde se jako součást demokratizace po roce 1989 vládní a ministerská legislativa přece jen potlačila, například Francie.¹³²

Bylo by užitečné zkoumat, zda a pokud ano, do jaké míry taková implementace vykazuje sníženou politickou legitimitu a do jaké míry to brzdí opravdové zavedení standardů práva Evropské unie do právního života.

Některé členské státy si kvůli zabezpečení rychlé a snadné implementace práva Evropské unie vytvořily zvláštní druhy právních pramenů s výsadem postavením nebo právě zde začaly používat ústavní zmocnění pro vládní zákonodárství. Jsou mezi nimi státy čelící dlouhodobě potížím při implementaci, jmenovitě Itálie.¹³³ Stejně tak jsou mezi nimi kandidátské státy, jež musely své právo přizpůsobit právu Evropské unie rychle, třeba nám blízké Slovensko.¹³⁴ Zmínit lze též Irsko.¹³⁵

¹³² Art. 37 ve spojení s art. 34 Constitution de République Française, podrobně k implementaci směrnice práva EU ve Francii prostřednictvím vládních podzákonných nebo na rovněž zákonům postavených předpisů WÖLK, J. Die Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft: Eine rechtsvergleichende Untersuchung zum Recht der Bundesrepublik Deutschland, der französischen Republik und des Vereinigten Königreichs. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002, str. 177 a následující.

¹³³ Costituzione della Repubblica Italiana ve svém čl. 76 připouští přijímání vládně-prezidentských aktů zvaných decreto legislativo a podle čl. 77 decreto-legge. Řada těchto dekretů je přijímána právě kvůli implementaci práva EU. To je běžně zmiňováno v úvodu těchto dekretů jako důvod jejich přijetí (podle anglických překladů dekretů dohledatelných na Internetu). Podrobně o implementaci práva EU v Itálii GUIZZI, V. The Implementation of Community Directives in Italy, in KARPEN, U., WENZ, E. M. (eds.). National Legislation in the European Framework: Proceedings of the second Congress of the European Association of Legislation (EAL) in Rome, March 24–29, 1995. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, str. 244–257.

¹³⁴ Čl. 120 Ústavy Slovenskej Republiky připustil, že po zákonném zmocnění může vláda vydávat nařízení pro provedení Evropské dohody o přidružení Slovenské republiky. Stalo se tak zákonem č. 19/2002 Z.z. z 18. 12. 2001, kterým se ustanovují podmínky vydávání aproximačních nariázení vlády Slovenskej Republiky. Aproximační nařízení mohou přímo zakládat povinnosti jednotlivcům, nejsou provedením jednotlivých zákonů jako v ČR. Zákon výslovně předpokládá, že půjde o právo potřebné v souvislosti připravovaným členst-

Je otázka, zda kvůli tomuto zjednodušení uvedené státy netrpí již zmíněnými potížemi, a to snad v míře ještě větší než naznačované státy, které zjednodušily sníženou politickou legitimitou takové zvláštní implementační legislativy, její menší promyšleností a provázaností s vnitrostátním právem.

4.18. POSTOJ EVROPSKÉ UNIE K IMPLEMENTACI

PODZÁKONNÝMI PŘEDPISY A VŮBEC BEZ PRÁVA

Evropská unie je ohledně prosazování svého práva na členských státech závislá. Pak je pochopitelné, že členským státům ponechává jistý prostor. Připouští mimo jiné výše uvedené odchylky od obvyklých způsobů vytváření vnitrostátního práva stejně jako výjimky ze zavedeného uspořádání právního řádu. Koneckonců slouží to naplnění požadavků jejího práva. Zmíněné sklony osvobodit české podzákonné předpisy představující implementaci práva Evropské unie od vlivu zákonů by ji asi nevadily.

Na druhé straně nelze ani říct, že by členské státy nabádala, aby takové přístupy zaváděly a uplatňovaly. Nevyzývala k tomu ani kandidátské státy. Spíše se zdůrazňovala náročnost přizpůsobení vnitrostátního práva právu Evropské unie a volalo se proto po posílení zázemí pro přípravu vnitrostátního práva na úrovni výkonné stejně jako zákonodárné moci.

Celosvětové mezinárodní společenství se nestará o to, jakými nástroji se dosáhne naplnění mezinárodních závazků, pochopitelně neznamená-li to zároveň porušení jiných závazků.

Evropská unie si ale takto úplně počínat nemůže. Soudní dvůr sice již před třemi desítkami let požadoval upřednostnění směrnice před neslučitelným vnitrostátním právem, stane-li se tak ve prospěch jednotlivce a na vrub

vím Slovenska v EU. Slovenská národní rada má právo žádat předložení návrhu zákona zakládající uvedené standardy. Dle ASPI (ČR) využila slovenská vláda toto zmocnění v několika stovkách případů.

¹³⁵ Dle European Communities Act (1972) tzv. regulations with statutory effect.

členského státu, který selhal při jejím přenosu do vnitrostátního práva (vertikální vzestupný účinek).¹³⁶

Netrval však na přímém uplatnění směrnice ve vztazích mezi jednotlivci (horizontální účinek)¹³⁷ s výjimkou možnosti jejich převodu na popsany vertikální vzestupný vztah.¹³⁸ Uvědomil si totiž rozdíl mezi nařízeními a směrnicemi. Zejména přitom ale potvrdil určení směrnice jen členskými státy. Vůli soudů členských států založit směrnici povinnost jednotlivce nebo zhoršit jeho právní postavení nepodpořil. Prosazení práva Evropské unie by to sice prospělo, cena za to by však byla patrně veliká. Podobně Soudní dvůr nechtěl, aby členské státy naplnily požadavek směrnice jejím přímým uplatněním na základě vstřícné správní praxe úřadů členského státu bez přenosu do vnitrostátního práva.¹³⁹

Tyto postoje Soudního dvora jsou dokladem, že Soudní dvůr není aktivistickým soudem zaujatým integrací členských států za každou cenu. Cokoli pro uplatnění práva Evropské unie činit nejen nemusejí, ale ani nemají. Aniž by to bylo zřetelně vysloveno, uznal tím potřebu zachování právního rázu členského státu.

¹³⁶ Rozsudek 148/78 ze dne 5. 4. 1979 o předběžné otázce Pretura di Milano (Itálie) k trestnímu stíhání T. Ratti, 01629.

¹³⁷ Rozsudek C-91/92 ze dne 14. 7. 1994 o předběžné otázce ke sporu Recreb srl. proti Facchini-Dori, I-3325.

¹³⁸ Rozsudek C-443/98 ze dne 26. 9. 2000 o předběžné otázce Unilever Italia Spa proti Central Food SpA, I-07535.

¹³⁹ Rozsudek 80/86 ze dne 8. 10. 1997 o předběžné otázce ke stíhání Kolpinghuis Nijmegen BV, 03969.

5. CESTA ČESKÉ REPUBLIKY DO EVROPSKÉ UNIE Z HLEDISKA PRÁVA

5.1. ZAČÁTKY ZOHLEDŇOVÁNÍ POEVROPŠŤOVÁNÍ PRÁVA ČESKÉ REPUBLIKY

Zásadní důsledky pro české právo měly Evropské (hospodářské) společenství a Evropská unie již roky před vstupem v roce 2004. Za těchto okolností je na místě připomenout milníky cesty České republiky do Evropské unie.

Za socialismu se v Československu Evropské hospodářské společenství přijímalo jen ostýchavě. Západoevropská hospodářská integrace byla režimu trnem v oku. Nevůle byla hluboká, pokud přerůstala až do popírání legitimacy tohoto seskupení, když nebylo možné jeho existenci ignorovat.

Přesto lze uvažovat o vlivu práva Evropského hospodářského společenství. Československo mělo nedostatek „tvrdých“ měn. Vývoz na Západ byl proto podněcován. Československé podniky se tak musely vypořádávat s nároky dovozců a dovozních států na zboží. Tehdy se však používaly převážně směrnice. Stačilo se tak zaměřit na právo příslušného západoevropského státu. Evropský původ norem tak mohl zůstat zastřen dokonce těm nejzasvěcenějším. Ostatně členské státy neměly tak sblížené právo jako nyní. Podniky zahraničního obchodu také musely vzít při obchodování se západní Evropou na vědomí jednotnou celní politiku.

Skutečná cesta do evropských organizací a struktur se začala až po změně režimu v roce 1989. Trvá tedy už dvacet let. Týkalo se to pochopitelně také právního rozměru. Připomínám, že první tři roky se přibližovalo Československo. Česká republika po jeho rozpadu se sama přibližuje Evropskému společenství a Evropské unii od svého vzniku v roce 1993.

5.2. ŠIROKÉ A ÚZKÉ POJETÍ POEVROPŠŤOVÁNÍ PRÁVA ČESKÉ REPUBLIKY

Cesta do Evropské unie jako nejvýraznější evropské mezinárodní struktury s nadnárodními rysy byla součástí širšího procesu poevropštění československého a posléze českého politického, hospodářského, společenského a právního života. Tím byla demokratizace, zavádění tržního hospodářství a soukromého podnikání, zavedení společenských svobod a vytváření právního státu.

Poevropštění lze především spatřovat ve znovuzavedení demokratického státního zřízení. Uspořádání státu – parlamentní demokratická republika – se inspirovalo především uspořádáním meziválečné republiky, ke které se hodně shlíží. Odpovídalo však též očekáváním západní Evropy.

Novinkou bylo přijetí základních práv nejen na národní úrovni – Listinou základních práv¹⁴⁰ – ale také prostřednictvím členství v Radě Evropy a přijetí evropského kodexu lidských práv¹⁴¹ doprovázené podrobením se jurisdikci Evropského soudu pro lidská práva. Tato proměna byla rychlá, započala se ještě za Československa a navázala na ni též Česká republika.

Nalézání nových spojenců a proměna armády byly pomalejší, jestliže vstup do Severoatlantické aliance přišel teprve na sklonku desetiletí v roce 1999.¹⁴²

5.3. VÝZNAM PŘIDRUŽENÍ

Pro přibližování se právu Evropského (hospodářského) společenství a nově vzniklé Evropské unie bylo klíčovým okamžikem sjednání dohod o přidružení. Dohoda s Československem se kvůli jeho rozpadu ale ani

¹⁴⁰ Viz č. 23/1991 Sb. ještě pro federativní Československo (ČSFR) a prostřednictvím odkazu podle čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR, vyhlášená znovu v č. 2/1993 Sb.

¹⁴¹ (Evropská) Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, CETS 005, č. 209/1992 Sb., ve znění novelizačních protokolů a s dodatkovými protokoly.

¹⁴² Severoatlantická smlouva, resp. přístup ČR k ní dle č. 66/1999 Sb.

nezačala uplatňovat. Uvedení do právního života se týkalo od roku 1995 teprve dohody s Českou republikou, která byla sjednána krátce po jejím vzniku v roce 1993.¹⁴³

Hospodářsky nejdůležitější bylo právní zajištění otevřených hospodářských styků. Česká republika začala se členskými státy Evropské unie vytvářet zónu volného obchodu průmyslového zboží stejně jako zónu částečně uvolněného podnikání a investování kapitálu.

Stejně důležitý byl však též právní rozměr. Evropská dohoda o přidružení požadovala přiblížení (aproximaci) českého práva právu Evropské unie v řadě oblastí práva týkajících se hlavně českého hospodářství, tedy záležitostí jejího prvního pilíře Evropského společenství.¹⁴⁴

Závazek přiblížení českého práva byl závazkem na chování státu. Pobídkou pro přiblížení bylo především očekávání členství.

Připomínám, že Evropská dohoda o přidružení byla běžná mezinárodní smlouva, která zavazovala Českou republiku, Evropské společenství, odvětvová Evropská společenství a jejich tehdejší členské státy. Přímé uplatnění vůči jednotlivcům bylo věcí rozhodnutí smluvních stran.¹⁴⁵

Cílem závazku přiblížení českého práva bylo zavedení úpravy, která usnadní vzájemný obchod a napomůže zvažovanému členství.

¹⁴³ Celým názvem Evropská dohoda zakládající přidružení mezi ČR na straně jedné a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé, č. 7/1995 Sb.

¹⁴⁴ Čl. 69–70 dohody o přidružení. Sbližování práva mělo zahrnout především celní právo, firemní právo (tj. právo obchodních společností), bankovní právo, daně a vedení účtů obchodních společností, duševní vlastnictví, ochranu pracovníků na pracovišti, finanční služby, pravidla (hospodářské) soutěže, ochranu zdraví a života lidí, zvířat a rostlin, ochranu spotřebitele, nepřímé zdanění, technická pravidla a technické normy, zákony a předpisy o jaderné energii, dopravu a životní prostředí.

¹⁴⁵ Dohoda dosáhla jako celek přímého uplatnění teprve vstupem euronovely Ústavy ČR (ústavní zákon č. 395/2001 Sb.) v účinnost. Teprve v jejím znění čl. 10 vtahuje mezinárodní smlouvu tohoto druhu do vnitrostátního právního života.

5.4. UCHÁZENÍ SE O ČLENSTVÍ V EVROPSKÉ UNII

Připomenout je dobré skutečnost, že Česká republika požádala během několika málo let, totiž v roce 1996, Evropskou unii o přijetí za svého člena. Dva roky poté byla pozvána k jednání o členství.

Přibližování českého práva právu Evropské unie prošlo několika obdobími. Nejdříve proběhlo základní přiblížení. Zde lze stěží rozlišit, zda bylo opravdu vědomým naplňováním závazku vyjádřeného Evropskou dohodou o přidružení, nebo pouze zaváděním úpravy obvyklé v demokratickém právním státě se sociálně-tržním hospodářstvím západoevropského typu. Teprve poté začalo probíhat přibližování, jež lze zpětně označit jako přesné.

Vyvíjely se též nástroje prosazování tohoto přiblížení. Do zahájení jednání ohledně členství víceméně chyběly. Dvoustranné smíšené orgány¹⁴⁶ právní změny prosazovaly jenom omezeně ve věcech, jež byly nutné pro dosažení zmíněného hospodářského propojení České republiky se členskými státy Evropské unie.¹⁴⁷

Jinak tomu začalo být po podání přihlášky a následnému pozvání k vyjednávání o členství. Tehdy se začalo sledování České republiky jako kandidátského státu Komisí. Výsledky se zhmotňovaly ve výročních hodnoceních ve zprávách Komise o pokroku dosaženém při úsilí o členství.

Komise opakovaně hodnotila soulad českého práva s požadavky práva Evropské unie. Hodnocení nicméně nebylo přísné. Politické ohledy na stát ucházející se o členství, který zrovna zápasil se řadou úskalí při politických, hospodářských a společenských reformách, byly patrné. Zpětně lze tvrdit, že hodnocení Komise bylo jenom zběžné. Komise tenkrát měla jenom omezené síly pro sledování vývoje právního řádu kandidátského státu.

¹⁴⁶ Čl. 104–109 Dohody.

¹⁴⁷ Např. se touto cestou vytvořil rámec omezení státních podpor dle čl. 64 Dohody. Ten ČR provedla zákonem č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře.

Dodnes není zřetelné, do jaké míry se hodnocení zachycená výročními zprávami¹⁴⁸ opírala o podklady týkající se práva. Není ani zřejmé, zda během této doby začaly jiné způsoby sledování práva kandidátských států mimo rámec zpráv. V každém případě lze však tvrdit, že pozornost se zaměřovala na právní rámec, tedy na zákony a podzákonné předpisy představující přiblížení se právu Evropské unie. Jejich správní či soudní uplatnění se sledovalo málo. Ostatně byla to doba velmi nepřehledných změn českého práva jako celku.

Toto období je období, ve kterém se mělo začít rozlišovat mezi úpravou, kterou je třeba přizpůsobit hned, a úpravou, jejíž přizpůsobení bylo třeba plánovat do budoucna, úpravou, jejíž okamžité přizpůsobení nebylo možné či vhodné.

Průzkum (*screening*) souladu českého práva s právem Evropské unie se stal všeobecným a potřebné úpravy českého práva hojnými a běžnými až během vlastního vyjednávání o členství v rámci třicítky vyjednávacích kapitol.

Toto vyjednávání se zhustilo do tří let, probíhalo od roku 2000 do roku 2002. Přizpůsobování českého práva pak vrcholilo pak během roku 2003 a 2004, kdy byl již zachycen právní rámec přístupu Smlouvou o přistoupení.¹⁴⁹

5.5. PRVNÍ ROKY ČLENSTVÍ V EVROPSKÉ UNII

Podoba sledování členského státu je samozřejmě odlišná. Na jedné straně není vystaven jako „člen klubu“ pravidelnému soubornému hodnocení. Toliko se uvádějí statistiky o podílu neimplementovaných směrnic.¹⁵⁰ Zde

¹⁴⁸ V případě ČR Komise hodnotící zprávy připravila v letech 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 a 2003. České překlady se mi na Internetu nepodařilo nalézt. Anglické znění těchto zpráv lze nalézt na http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_2005_en.htm.

¹⁴⁹ Smlouva mezi (...) o přistoupení ČR, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii, viz 44/2004 Sb.m.s.

¹⁵⁰ Přehled implementace směrnic týkajících se vnitřního trhu EU poskytuje výroční zpráva Komise Internal Market Scoreboard, viz http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_

se Česká republika nejeví patřit mezi nejuspěšnější, spíš naopak. Je ale třeba dodat, že tato statistika odráží případy nenahlášení implementace. Hlášení mohou být odvážná stejně jako zdrženlivá. Také se nijak nezkoumá a nehodnotí závažnost možných nedostatků.¹⁵¹

Vyšetřování členských států Komisí a jejich žalování před Soudním dvorem je zavedeným nástrojem prosazování práva prvního pilíře Evropské unie ve členských státech. Soudní dvůr převážně odsuzuje za selhání při přenosu směrnic. Vzácné ale nejsou ani výtky udržování vnitrostátní právní úpravy neslučitelné se základními svobodami nebo jinými základními pravidly Evropské unie zakotvené ve zřizovacích smlouvách stejně jako nedostatky při doprovodu nařízení. Stíhá se konečně také selhávání při prosazování vnitrostátního práva představujícího přenos či doprovod práva Evropské unie.

Teprve poslední desetiletí Soudní dvůr na podněty Komise členské státy za nedodržení odsuzujících rozsudků pokutuje. Pokutami Komise chce patrně stíhat především záluďné neprosazování práva Evropské unie nebo jeho národního přenosu a doprovodu. Zatím se moc nepokutuje selhání národního zákonodárce.

Komise se začala věnovat brzy po vstupu též České republice. Česká republika již byla v desítkách případů vyšetřována Komisí. Před Soudní dvůr jí pak byla pohnána v desíctce případů. Většinou již jím byla odsouzena. Bez výjimky byla postihována za selhání při přenosu standardů směrnic do českého práva. Ostatní podoby nenaplnění požadavků práva Evropské unie českým tvůrcem práva zatím Komisí České republiky před Soudním dvorem vytýkány nebyly.¹⁵²

Toto omezení dozoru na selhání ohledně přenosu směrnic naznačuje nevelké síly a omezený přehled Komise ohledně českého práva, které je nebo

en.htm. Tato zpráva ČR opakovaně nehodnotí nejlépe. Sekretariát Komise rovněž pravidelně zveřejňuje statistiky notifikací implementace platných a všech směrnic, viz http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm. Zde ČR dopadá poněkud lépe.

¹⁵¹ K problémům přenosu směrnic do práva ČR SMOLEK, M. Česká republika jako královna transpozičního deficitu – v čem je problém. Blog Jiné právo, 2008 (<http://jinepravo.blogspot.com/2008/09/esk-republika-jako-krlovna-transpozinho.html>)

¹⁵² Rozsudky ohledně žalob C-203/06, C-204/06, C-60/07, C-114/07, C-115/07, C-41/08 a C-87/08. Všechny se týkají selhání při implementaci směrnic.

má být přenosem, doprovodem či zohledněním práva Evropské unie. Patrně Komise při své dozorové činnosti vychází především z předepsaných notifikací implementace, respektive jeho neprovedení.

Je obtížné určit, jak prosazování práva Evropské unie prostřednictvím změn českého práva napomáhají ne právní nástroje. Určitý význam má patrně regionální politika Evropské unie. Evropské dotace se pochopitelně podmiňují dodržáním standardů Evropské unie nebo standardů, které mají její původ.¹⁵³

¹⁵³ Požadavek dodržení evropských standardů posuzování vlivů na životní prostředí se zdůrazňovalo jako předpoklad poskytnutí dotací EU na výstavbu velkých jihomoravských projektů, jako například sporného přesunu brněnského nádraží.

6. ZABEZPEČENÍ TVORBY IMPLEMENTAČNÍHO PRÁVA V ČESKÉ REPUBLICE

6.1. PŘIPOMENUTÍ POEVROPŠTĚNÍ ČESKÉHO PRÁVA V ŠIROKÉM A ÚZKÉM SMYSLU

Přizpůsobení českého práva právu Evropské unie v souvislosti se vstupem a následným členstvím bylo součástí přizpůsobení českého práva právu vyspělých demokratických zemí se sociálně-tržním hospodářstvím. Vzory se vedle meziválečné republiky hledaly především na Západě Evropy. Bylo by nevhodné poevropštění (evropeizaci) českého práva omezovat pouze na přípravu na členství v Evropské unii.

Poevropštěním českého práva je totiž hlavně proměna českého práva za účelem zavedení a upevnění demokratického politického režimu, zajištění základních osobních a občanských práv a svobod, zavedení tržního hospodářství postupnou proměnou plánovaného hospodářství při zachování vysoké míry sociální ochrany, posílení ochrany životního prostředí, zvyšování schopnosti státu bránit se novým vnějším i vnitřním hrozbám a v naposlední řadě přizpůsobení správy a soudů novým podmínkám.

Jistě, toto přizpůsobení se spojovalo se členstvím v evropských mezinárodních organizacích, jakými jsou Rada Evropy a Severoatlantická aliance, a předtím úsilím o toto členství.¹⁵⁴ Leckteré standardy byly dovezené ze zahraničí a na půdě české „pěstovány rychlením“. Hlavním předpokladem změny však byl zájem většiny obyvatel na návratu do Evropy.

¹⁵⁴ ČR se stala členem RE hned při svém vzniku v roce 1993 (srovnej č. 123/1995 Sb.). Členem NATO se stala v roce 1999 (č. 66/1999 Sb.).

6.2. ZMĚNY ČESKÉHO PRÁVA BĚHEM POSLEDNÍCH DVACETI LET

Proměna českého práva bohužel nebyla snadná. Československé a české právo prošlo během posledních dvaceti let dvěma obrovskými proměnami. Stačí pohled na svazky Sbírký zákonů. Objem předpisů přijatých a zveřejněných každým rokem nejprve na začátku a ještě podruhé na konci devadesátých let dvacátého století představoval několikanásobek průměrné roční tvorby práva během dvacátého století. První vlnu tvořila základní proměna práva autoritativního socialistického státu s plánovaným hospodářstvím na právo demokratického státu s tržním hospodářstvím. Druhou vlnu pak představovala náprava nedostatků zákonů první vlny po největší změně vlády v roce 1998 a zároveň příprava na tehdy vyjednávané členství v Evropské unii.¹⁵⁵

Tato proměnlivost práva měla a stále má značné důsledky pro správný a soudní uplatňování práva. Časté, mnohdy nepřilíš promyšlené a málo přehledné změny práva neohrožují jen jeho přijímání společnostmi. Sami právníci se již stěží vyznají ve změní českého práva. Proměnlivý právní rámec samozřejmě stěží umožňuje předvídatelné uplatňování práva správou a soudy. Judikatura je nutně nepřehledná a nemá příliš sjednocující účinky jako má ve vyspělých zemích s ustáleným právem.

Úsilí státních orgánů a institucí, pokud dosáhne určitého rozměru, se dá označovat za program, politiku či agendu. Poevropštění českého práva všeobecně a přizpůsobování českého práva právu Evropské unie zvlášť se za program, politiku a agendu dá považovat po dobu více než deseti let. Konec kvůli členství v Evropské unii nelze dohlédnout. Vrchol je však již určitě za námi.

¹⁵⁵ Objem přijímaných právních předpisů dokreslují nejvyšší čísla jednotlivých ročníků Sbírký zákonů: 1990: 602, 1991: 582, 1992: 648, 1993: 337, 1994: 276, 1995: 318, 1996: 327, 1997: 357, 1998: 335, 1999: 373, 2000: 505, 2001: 501, 2002: 590, 2003: 498, 2004: 700. V potaz je v případě let 1990-92 třeba vzít násobení dané federativním uspořádáním Československa. Pro srovnání, v 80. letech roční produkce legislativních dokumentů ve formálně federativním státě nepřesahovala zpravidla dvoustovku (přehledy na <http://www.zakonyna webu.cz>).

6.3. PROCEDURÁLNÍ ROZMĚR IMPLEMENTACE V ČESKÉ REPUBLICĚ

Procedurální rozměr agendy vyjadřují pravidla pro přípravu českých zákonů a podzákoných předpisů. Pravidla jsou to ústavní, zákonná a vnitřní.

Ústava České republiky neobsahuje¹⁵⁶ zvláštní pravidla pro přijímání zákonů, které představují přenos, doprovod nebo zohlednění práva Evropské unie. Očekávat by se dalo zvláštní zjednodušení.

Jak už jsem naznačil v předchozí kapitole, nepovažoval bych tento přístup za správný. Ústavní zjednodušení přijímání zákonů potřebných kvůli členství v Evropské unii snižuje přijímání národních evropských zákonů společností. Umenšuje se legitimita. Nadto zjednodušení znamená vzdání se možnosti nápravy nedostatků, jež přece jen lze očekávat od projednávání textu na výborech a na plénu zákonodárského sboru, popřípadě ve dvou komorách. Stejně tak platí, že národní implementační zákonodárství lze s těžší oddělit od zákonodárství ostatního. Zvláštní ústavní postupy pro přizpůsobení vnitrostátního práva právu Evropské unie by tak vyvolávaly spory ohledně možnosti jejich užití.

6.4. VLÁDNÍ FÁZE IMPLEMENTACE

Drtivá většina českého práva představujícího přenos, doprovod nebo zohlednění práva Evropské unie byla a je navrhována Vládou České republiky. Ostatní možní navrhovatelé, totiž jednotliví poslanci a poslanecké skupiny jsou činitelem sporným jak obecně, tak zvláště u přenosu, doprovodu či zohlednění práva Evropské unie.¹⁵⁷ Projednávání na půdě zákonodárských sborů obecně a na půdě Parlamentu České republiky zvláště se ale budu věnovat ještě podrobněji níže.

¹⁵⁶ Srovnej čl. 16 a čl. 39–48 Ústavy ČR.

¹⁵⁷ Srovnej čl. 41 odst. 2 Ústavy ČR. Senát a zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku nejsou významnými navrhovateli zákonů. Jejich role při přípravě zákonů představujících implementaci práva EU je víceméně nulová.

Přípravu zákonů lze rozdělit do dvou částí. První je přípravná, která se odehrává na půdě orgánů výkonné moci. Druhá je fáze posuzování a schvalování na půdě zákonodárského sboru.

V České republice je příprava návrhu zákonů na půdě exekutivy propracována do podrobností. Především se jako rámec uplatňují tzv. Legislativní pravidla Vlády České republiky.¹⁵⁸ Implementaci práva Evropské unie se pak ještě zvláště věnují metodické pokyny.¹⁵⁹

Přípravě vlastní právní úpravy pochopitelně předchází příprava politická. Rozhodnutí o přípravě určité právní úpravy stejně jako plánování těchto příprav jsou záležitostmi Vlády České republiky jako celku. Jednotlivé návrhy zákonů mívají svůj politický základ v programovém prohlášení kabinetu v souvislosti s jeho nástupem k moci a získáváním důvěry.

Přípravě paragrafovaných znění návrhu předcházejí formulace politiky v podobě záměrů právní úpravy a různých zpráv, plánů a rozvah. Vlastní návrhy paragrafového znění zákonů pochopitelně vznikají na jednotlivých ministerstvech nebo na Úřadu Vlády České republiky. Vedle zmiňovaných legislativních pravidel se zde pochopitelně mohou uplatnit vnitřní legislativní postupy příslušného resortu. Příprava paragrafovaného znění může být svěřena různým ministerským komisím a skupinám. Na většině ministerstev tvůrčí či alespoň podpůrnou úlohu ale plní legislativní a podobně pojaté odbory a oddělení. Poté následuje po potvrzení postupu Vládou meziresortní připomínkové řízení.

Výraznou roli má při přípravě návrhů nových zákonů Legislativní rada Vlády České republiky jako její etablovaný poradní orgán.¹⁶⁰ Vliv tohoto tělesa na další osud připravované úpravy bývá značný, ne-li rozhodující.

¹⁵⁸ Legislativní pravidla Vlády přijímá Vláda ČR usnesením. Současná pravidla mají původ v usnesení ze dne 19. 3. 1998 č. 188, změněného usnesením ze dne 21. 8. 1998 č. 534, usnesením ze dne 28. 6. 1999 č. 660, usnesením ze dne 14. 6. 2000 č. 596, usnesením vlády ze dne 18. 12. 2000 č. 1298, usnesením ze dne 19. 6. 2002 č. 640, usnesením ze dne 26. 5. 2004 č. 506, usnesením ze dne 3. 11. 2004 č. 1072, usnesením ze dne 12. 10. 2005 č. 1304, usnesením ze dne 18. 12. 2007 č. 816 a usnesením č. 1344 ze dne 26. 10. 2009. Podle nich se připravovala a připravuje implementační legislativa.

¹⁵⁹ Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU, příloha č. 1 k usnesení Vlády ČR ze dne 12. 10. 2005, č. 1304.

¹⁶⁰ Vláda ČR má zákonnou možnost zřídit svou Legislativní radu, v jejímž čele má být člen vlády (§ 28a zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní

Následně podává Vláda návrh Parlamentu. Zavedeným postupem je předkládání návrhu paragrafovaného znění a důvodové zprávy.¹⁶¹

Ve zmíněných etapách přípravné fáze se pochopitelně má zohledňovat právo Evropské unie stejně jako běžné mezinárodní závazky. To samo konečniců do značné míry nahrazuje politickou přípravu. Běžné zákony je třeba odůvodnit. To znamená připomenutí vazby na program a politiku příslušné vlády.¹⁶² Ohledně zákonů představujících přenos, doprovod nebo zohlednění práva Evropské unie je důvod jasný. Je jím členství v Evropské unii a z něj vyplývající úkoly.

Ministerstva zapojují běžně do přípravy nebo vnitřního připomínkového řízení své evropské či mezinárodní odbory a oddělení. Totéž platí pro meziresortní připomínkování. Souladu s právem Evropské unie se věnuje ještě pozornost, když se příprava začíná sladovat v rámci celé výkonné moci. Existují určité formy prověření souladu (doložka kompatibility). Klíčovou roli zde sehrává zvláště pro tyto záležitosti ustavené oddělení Úřadu Vlády České republiky zvané odbor kompatibility.¹⁶³ Rovněž sama Legislativní rada má věnovat a vskutku pravidelně věnuje pozornost souladu návrhů s právem Evropské unie.¹⁶⁴

Důvodové zprávy pochopitelně též jak obecně, tak jmenovitě pro jednotlivé části a ustanovení zmiňují příčinu navrhované právní úpravy v právu Evropské unie.¹⁶⁵

správy ČR). V čele rady bývají ministři spravedlnosti či ministři pro legislativu působící při Úřadu Vlády ČR.

¹⁶¹ Důvodovou zprávu požaduje § 86 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny (viz poznámka pod čarou níže).

¹⁶² Ústava ČR – čl. 68 odst. 2 a 3 – programové prohlášení vlády v souvislosti s rozhodováním Poslanecké sněmovny o důvěře nezmiňuje. Tvorba tohoto dokumentu se v souvislosti s nástupem nové vlády stala nicméně tradicí.

¹⁶³ Odbor kompatibility je zmiňován ve více ustanoveních Legislativních pravidel, mimo jiné v čl. 5 odst. 2 (posouzení věcného záměru zákona), čl. 8 odst. 2 (posouzení návrhu zákona) anebo čl. 16 (příprava vyhlášky).

¹⁶⁴ Mezi členy v posledních letech ostatně patří nebo patřili přední učitelé práva EU doc. R. KRÁL, radě chvíli předsedal jako ministr pro legislativu doc. P. SVOBODA.

¹⁶⁵ Je nicméně třeba uvést, že důvodové zprávy zákonů, které představují zásadní implementace práva EU, jenom výjimečně zmiňují vazbu navrhovaných zákonných ustanovení na jednotlivá ustanovení pramenů práva EU.

6.5. PARLAMENTNÍ FÁZE IMPLEMENTACE

Fáze posuzování a schvalování na půdě dvoukomorového Parlamentu České republiky má pochopitelně svůj základní ústavní rámec a propracovanou zákonnou úpravu v jednacím řádu Poslanecké sněmovny¹⁶⁶ a jednacím řádu Senátu¹⁶⁷ Parlamentu České republiky.

Na půdě Poslanecké sněmovny se předpokládá trojí čtení se zapojením jednotlivých výborů,¹⁶⁸ mezi kterými je též výbor pro evropské záležitosti.

Jednací řád Poslanecké sněmovny na několika místech upravuje projednávání evropských záležitostí. Za tyto evropské záležitosti nicméně nepovažuje projednávání zákonů představujících přenos, doprovod a zohlednění práva Evropské unie, nýbrž postup Vlády na půdě Rady ministrů při rozhodování o nařízeních, směrnících a dalších pramenech práva Evropské unie, různé nominace do institucí Evropské unie a věci jiných evropských organizací.¹⁶⁹

Připomenutý postup projednávání na půdě Poslanecké sněmovny vytváří prostor pro vyhodnocení souladu návrhů s právem Evropské unie stejně jako jeho vhodnosti. Žádné zvláštní postupy se nicméně nepředpokládají.

Senát Parlamentu České republiky má při projednávání návrhů zákonů omezenější roli. Návrhem zákona schváleným poslaneckou sněmovnou se především vůbec nemusí zaobírat. Základním zásahem je vrácení návrhu Poslanecké sněmovně.¹⁷⁰

Máme už případ, kdy přenos práva Evropské unie předpokládal změnu ústavního zákona, jmenovitě Listiny základních práv a svobod. Nakonec se

¹⁶⁶ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších novel.

¹⁶⁷ Zákon č. 107/1999 Sb., o o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších novel.

¹⁶⁸ §§ 90–96 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

¹⁶⁹ §§ 109a–109c jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

¹⁷⁰ Čl. 45–48 Ústavy ČR.

neprovedla, neboť na ni nebyla shoda.¹⁷¹ Soulad implementace s ní ovšem kvůli tomuto postupu nakonec přezkoumával Ústavní soud.¹⁷²

6.6. PREZIDENTSKÁ FÁZE IMPLEMENTACE

Oba dva dosavadní prezidenti České republiky přestali pojímat prezidentské podepisování zákonů jako formalitu. Několik zákonů již vetovali.¹⁷³

Nynější prezident¹⁷⁴ je znám svými kritickými postoji k Evropské unii vůbec a řadě jejich politických a právních agend zvláště. Prezident dokáže být zdrženlivý právě kvůli evropskému rozměru mu k podpisu předkládaných zákonů. Neplatí to však zcela. Veto již založilo odklad přijetí zákonů,¹⁷⁵ které představují přenos práva Evropské unie.¹⁷⁶

¹⁷¹ Přenos Rámcového rozhodnutí R EU č. 2002/584/JHA ze dne 13. 6. 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy do zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, v tehdy platném znění novelou č. 539/2004 Sb.

¹⁷² Nález Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006, zveřejněn v č. 434/2006 Sb. Ústavní soud zamítl návrh skupiny poslanců a skupiny senátorů na zrušení novelizace trestního řádu zavádějící evropský zatýkací rozkaz počítající s vydáváním vlastních občanů k potrestání do jiných členských států. Čl. 14 LZPS zakazující nucení k opuštění vlasti se na vydávání nevztahuje. Ústavní soud položil důraz na eurokonformní výklad LZPS.

¹⁷³ Čl. 50 Ústavy ČR.

¹⁷⁴ Pro budoucí čtenáře: od roku 2003 a ve druhém funkčním období od roku 2008 byl prezidentem ČR Prof. V. KLAUS.

¹⁷⁵ Nejznámější je veto tzv. antidiskriminačního zákona. Ten byl poprvé schválen Poslaneckou sněmovnou v roce 2005. Senát jej ale zamítl a Poslanecká sněmovna jeho veto nepřehlasovala. Přepřacovaný návrh vlády schválily obě komory. 16. května 2008 jej však vetoval prezident. Odůvodnil tento krok zbytečností, nepřínosností a nekvalitou zákona, jehož dopady označil za velmi problematické. Poslanecká sněmovna o přehlasování jednala opakovaně, následně 17. 6. 2009 prezidentovo veto přehlasovala. Zákon o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací, jak zní jeho plný název, ze dne 23. 4. 2008 tak byl publikován teprve pod č. 198/2009 Sb. a účinný je od 1. 9. 2009.

¹⁷⁶ V případě zákona č. 198/2009 Sb. se jednalo o celou skupinu směrnic: Směrnici R 2000/43/ES ze dne 29. 6. 2000, kterou se provádí zásada rovného zacházení mezi osobami bez ohledu na jejich rasový nebo etnický původ, Směrnici R 2000/78/ES ze dne 27. 11. 2000, která stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, Směrnice R 76/207/EHS ze dne 9. 2. 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, po-

6.7. *INSTITUČNÍ ROZMĚR IMPLEMENTACE V ČESKÉ REPUBLICĚ*

Právo Evropské unie představovalo pro jednotlivé státní orgány České republiky velkou zátěž a zároveň výzvu. Právní řád to byl a je svérázný. Jeho uplatnění má své zvláštnosti. Informace o něm byly a dílem stále nejsou dostupné v češtině.

Všechny tyto zvláštnosti práva Evropské unie si žádaly a nadále žádají odborníky anebo zvláštní pozornost určitého okruhu za tímto účelem vylčených osob.

6.8. *INSTITUČNÍ ZAJIŠTĚNÍ NA ÚROVNI VLÁDY A MINISTERSTEV*

Největší pozornost právu Evropské unie musely věnovat orgány a instituce výkonné moci. Příprava přenosu, doprovodu a zohlednění práva Evropské unie byla jejich úkolem.

Záležitosti Evropské unie obecně spadají do příslušnosti Ministerstva zahraničních věcí. Důležitost stejně jako rozsah příprav na členství České

kud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky, Směrnice EPaR 2002/73/ES ze dne 23. 9. 2002, kterou se mění směrnice Rady 76/207/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky, Směrnice R 2000/43/ES ze dne 29. 6. 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, Směrnice R 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, Směrnice R 79/7/EHS ze dne 19. 12. 1978 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení, Směrnice R 75/117/EHS ze dne 10. 2. 1975 o sblížování právních předpisů členských států týkajících se uplatňování zásady stejné odměny za práci pro muže a ženy, Směrnice R 86/613/EHS ze dne 11. 12. 1986 o uplatňování zásady rovného zacházení s muži a ženami samostatně výdělečně činnými, včetně oblasti zemědělství, a o ochraně žen samostatně výdělečně činných v těhotenství a mateřství. Je třeba dodat, že řadu standardů proti diskriminaci již české právo znalo před přijetím tohoto bezpečyby sporného zákona.

republiky v Evropské unii ale poutala běžně pozornost předsedů vlád a řady dalších ministrů.

Některé vlády měly zvláštního ministra pro evropské záležitosti.¹⁷⁷ Tito ministři působili při Úřadu Vlády České republiky. Zvláštní „evropské“ ministerstvo ale ustaveno nebylo. Rozdělení úkolů mezi ministry zahraničních věcí a ministry pro evropské záležitosti pochopitelně nemohlo být zřetelné. Jsou doklady o sporech mezi těmito ministry. Samozřejmě záleželo vždy na osobnosti ministrů a jejich postavení ve vládnoucí koalici a příslušné straně.

Připomínání Vlády České republiky jako kolegiálního orgánu výkonné moci by nebylo úplné bez zmínky o ministrech pro legislativní záležitosti. Legislativní rada je, jak už jsem uvedl, zavedený poradní orgán. Za některé kabinety mu předsedal ministr spravedlnosti. Jiné kabinety zahrnovaly zvláštního ministra.

Zvláštní ministři mohou být dokladem politické pozornosti věci. Mohou být ale také výsledkem „rozdání karet“ v české politické hře. Důležitější než zvláště pověření členové kabinetu je zázemí úředníků a odborníků. Toto zázemí odráží uspořádání české celostátní výkonné moci, členěné na Úřad Vlády České republiky, ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy.

Klíčovým útvarem pro přípravu České republiky na členství v Evropské unii stejně jako pro jeho zabezpečení z hlediska právního je odbor kompatibility¹⁷⁸ při Úřadu Vlády České republiky. Tento útvar zabezpečoval a za-

¹⁷⁷ Š. FULLE v současné úřednické vládě premiéra J. FISCHERA, A. VONDRA ve vládě M. TOPOLÁNKA nebo fakticky E. LÁNSKÝ ve vládě M. ZEMANA.

¹⁷⁸ Pracoviště prošlo složitým vývojem. V roce 1994 vláda ČR usnesením č. 631 zřídila samostatné oddělení kompatibility s právem ES zřízené při Úřadu pro legislativu a veřejnou správu (ÚLVS). Místopředseda vlády pověřený jeho řízením tehdy odpovídal za koordinaci a metodické usměrňování prací na sblížování právních předpisů ČR s právem ES za účelem naplnění závazků vyplývajících z přidružení. Podle zákona č. 272/1996 Sb., kterým byl změněn kompetenční zákon (z. č. 2/1969 Sb.), byla působnost Úřadu pro legislativu a veřejnou správu i se samostatným oddělením kompatibility s právem ES převedena do působnosti Ministerstva spravedlnosti ČR. V roce 1997 pak bylo samostatné oddělení kompatibility s právem ES přeměněno na odbor kompatibility. Od března 1999 je odbor součástí Úřadu vlády ČR. Hlavní část implementace tedy zajišťoval již jako součást administrativního zázemí šéfa české exekutivy (viz <http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/kompatibilita-s-pravem-es-eu/odbor-kompatibility-5531/>). Odbor se sestává z analyticko-konzultačního od-

bezpečuje několik úkolů. Organizoval přípravu překladů práva Evropské unie do češtiny. Vedl a vede databázi evidující vztahy mezi jednotlivými předpisy práva Evropské unie a předpisy České republiky (ISAP).¹⁷⁹ Prováděl a provádí hodnocení souladu navrhovaného, popřípadě již uplatňovaného českého práva s právem Evropské unie. Připomínám, že na úřadu politické záležitosti Evropské unie a členství České republiky zabezpečuje Útvar ministra pro evropské záležitosti,

Na jednotlivých ministerstvech pak působí mezinárodní a/nebo evropské odbory. Pochopitelné je také spojení agendy Evropské unie s legislativními odbory. Pro dobrý výsledek je rovněž důležitá odpovídající spolupráce mezinárodních a evropských stejně jako legislativních odborů s hojnými „věcnými“ odbory, jejichž zástupci jsou odborníci na klíčovou problematiku, avšak nikoli na legislativu ani na evropskou a mezinárodní spolupráci.

Na tomto místě nelze podat ani přehled těchto odborů, organizace ministerstev se ostatně často mění.

Mezi náměstky ministrů nicméně zpravidla nebyli a nejsou zvláštní náměstci pro evropské nebo mezinárodní záležitosti. Někteří ministři mají nicméně náměstky pro strategii nebo pro legislativu. Ti se pak právem Evropské unie a jeho zapracováním do českého práva museli zabývat.

Jak už jsem zmínil, záležitosti Evropské unie jsou obecně záležitostmi Ministerstva zahraničních věcí.¹⁸⁰ Tomu pochopitelně odpovídá jeho uspořádání. Do resortu mimo jiné náleží diplomatická služba při Evropské unii a zastupování před Soudním dvorem.¹⁸¹

dělení, informačního oddělení, koordinačního a revizního centra a oddělení pro legislativní proces EU.

¹⁷⁹ Informační systém pro aproximaci práva (<http://isap.vlada.cz/>) má poskytovat informační zázemí pro implementaci práva ES/EU. Především obsahuje informace o platném právu ES/EU včetně českých překladů. Obsahuje rovněž údaje použitelné pro rozbory a srovnávání a vztahy s českým právem, jakož také napomáhat překládání. ISAP nesloužil a neslouží jako nástroj informování veřejnosti o EU. Rozděluje se na na vnější, veřejnosti dostupnou, a vnitřní databázi, dostupnou jenom příslušným úřadům. Ve své době nepatřil mezi nejsnáze ovladatelné databáze.

¹⁸⁰ § 6 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, v současném znění.

¹⁸¹ Dle usnesení vlády č. 113 ze dne 4. 2. 2004 o Statutu vládního zmocněnce pro zastupování ČR před Soudním dvorem ES a Soudem prvního stupně.

6.9. *INSTITUČNÍ ZAJIŠTĚNÍ NA ÚROVNI ZÁKONODÁRNÉHO SBORU*

Parlament České republiky se sestává z Poslanecké sněmovny a Senátu. Oddělení je celkem důsledné. Sledovat je tedy třeba pozornost a zázemí jedné a druhé komory.

Poslanecká sněmovna má Výbor pro evropské záležitosti¹⁸² s několika podvýbory.¹⁸³ Správní, úřední a odborné zázemí není natolik členěné, aby dokladovalo zvláštní pozornost Evropské unii a jejímu právu. To nevylučuje zvláštní angažování jednotlivců. Na půdě Poslanecké sněmovny působí Parlamentní institut, jehož složkou je oddělení Evropské unie.¹⁸⁴ Také vrcholní pracovníci Institutu se na právo Evropské unie a jeho dopady na české právní prostředí dlouhodobě soustředili.

Senát má podobný výbor jako poslanecká sněmovna.¹⁸⁵ Viditelné zázemí určené pro zvládání práva Evropské unie nicméně chybí.¹⁸⁶

6.10. *PREZIDENT, VYSOKÉ SOUDY A PRÁVNICKÉ FAKULTY A IMPLEMENTACE*

Prezident republiky, jak už jsem připomenul, hraje roli pouze při schvalování českého práva představujícího implementaci práva Evropské unie. Současný prezident žádné viditelné zázemí pro Evropské unii zjevně nepotřebuje už kvůli svému kritickému postoji vůči ní. Zázemí pro porozumění

¹⁸² Existenci výboru předpokládá § 32 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Jedná se tedy o zákonem předpokládaný výbor společně s výbory klíčovými pro činnost tělesa. Řadu dalších výborů zřizuje Poslanecká sněmovna svým usnesením.

¹⁸³ Podvýbory v roce 2009 byly tři: pro evropské fondy, pro regionální a přeshraniční spolupráci a zajisté dočasný pro české předsednictví Rady EU.

¹⁸⁴ Parlamentní institut (<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=40>) je nyní součástí Kanceláře Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Jeho posláním je poradenství členům Parlamentu.

¹⁸⁵ Stejně nazvaný Výbor pro záležitosti Evropské unie. Oproti Poslanecké sněmovně jeho existenci však nepředpokládá jednací řád.

¹⁸⁶ Senát ovšem rovněž využívá služeb Parlamentního institutu.

jejímu právu, pokud je při působení prezidenta vůbec patrné, poskytují další pracoviště Kanceláře prezidenta republiky.¹⁸⁷

Tři vysoké soudy České republiky, totiž Ústavní soud, Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud se přímo nepodílejí na přípravě českého práva představujícího přenos, doprovod nebo zohlednění práva Evropské unie. Nanejvýš mohou být připomínkovými místy v rámci meziresortního projednávání návrhů. Všechny tři soudy nicméně po vstupu České republiky do Evropské unie napomohly zavedení jejího práva do českého právního života. Je proto vhodné připomenout též jejich zázemí. Na každém ze soudů bylo zřízené oddělení nebo určení jednotlivci, kteří napomáhají poevropštění rozhodování těchto soudů.¹⁸⁸ Připomínám, že nejde jenom o napomáhání zavádění práva Evropské unie a Rady Evropy, ale též o zohledňování práva západoevropských zemí.

Pro evropské, mezinárodní a legislativní odbory celostátních orgánů České republiky je společné angažování mladých právníků a dalších odborníků. Tato skutečnost má své výhody stejně jako úskalí. Nedostatek zkušeností s právem a společností nemusí vždy vyvážit zanícení pro věc.

Podíl na přípravě přenosu, doprovodu nebo zohlednění práva Evropské unie v České republice má též akademická půda. Každá ze čtyř právnických fakult má pracoviště a učitele věnující se tomuto právu.¹⁸⁹ Značná pozornost příslušným otázkám Evropské unie se věnuje také na fakultách sociálních věd nebo fakultách ekonomických. Existují dokonce samostatná

¹⁸⁷ Podle organizačního řádu v kanceláři působí zahraniční odbor, do jehož působnosti jsou výslovně svěřeny záležitosti NATO a EU. Druhým klíčovým odborem je pochopitelně odbor legislativy a práva.

¹⁸⁸ Ústavní soud má nyní analytický odbor, jenž zahrnuje analytický referát a referát poradců. Záležitostem EU se věnuje asi též referát zahraničních vztahů. Nejvyšší soud o svém správním a poradenském zázemí na Internetu neinformuje. Právu EU se donedávna zvláště věnovali někteří asistenti předsedkyně a poradenství poskytují též zahraniční oddělení, které zajišťuje ale především styky soudu. Nejvyšší správní soud měl původně oddělení evropského práva, následně se agenda stala součástí práce oddělení dokumentace a analýz.

¹⁸⁹ Na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze je samostatná katedra evropského práva. Stejně nazvané pracoviště je na PrF Univerzity Palackého v Olomouci. Na PrF Masarykovy univerzity v Brně právo EU vyučují někteří učitelé katedry mezinárodního a evropského práva. Na FPr Západočeské univerzity v Plzni je naopak vyučují někteří učitelé katedry ústavního práva.

pracoviště zaměřená přímo na evropskou integraci včetně jejího právního rozměru.¹⁹⁰

Příslušní učitelé bývají mnohdy žádaní o stanovisko vůči rozmanitým otázkám týkajícím se práva Evropské unie a jeho uplatňování v českém prostředí. Děje se tak jak posudky, tak vyjádřeními tisku a televizi.

¹⁹⁰ Např. Institut pro evropskou politiku Europeum (<http://www.europeum.org>).

7. ROZSAH A RÁZ IMPLEMENTACE PRÁVA EVROPSKÉ UNIE

7.1. NEJISTÝ ROZSAH PRÁVA EVROPSKÉ UNIE

Roky se s respektem uvádí objem předpisů, které souvisejí se členstvím v Evropské unii. Čísla se nicméně dosti různí. Zejména se s respektem uvádí počet stránek. Pozornost počtu stránek práva Evropské unie je pochopitelná, neboť tyto stránky bylo třeba přeložit do češtiny jako nového úředního jazyka Evropské unie. Osmdesát tisíc se zmiňovalo nejvíce. Stalo se jakýmsi symbolem pro rozměr tohoto práva. Jak se ukazuje, zdaleka není jediným možným pohledem na velikost tohoto právního řádu.¹⁹¹

Počtem předpisů Evropské unie a počtem jejich stran nicméně není důležité se přespříliš zabírat. Význam pro větší okruh osob nemají zdaleka všechny. Pokud jde o přenos, doprovod a zohlednění právem členského státu, je to záležitost zákonodárných sborů a těch, kteří připravují návrhy právní úpravy. Na papíře lze jistě zakotvit leccos. Evropská unie od svých členů a od uchazečů členství chce především skutečné prosazení svých standardů. To ale může být obtížné kvůli rozmanitým politickým, sociálním, hospodářským či správním důvodům. Jeden krátký a srozumitelný předpis Evropské unie tak může být daleko tvrdší oříšek pro tvůrce práva členského státu než desítky dlouhých.

Podstatnou část práva Evropské unie tvoří předpisy společné zemědělské politiky vydané na dobu určitou. Jejich implementace právem České republiky nepředstavovala větší obtíž pro českého zákonodávce. Samo způsobení českého zemědělství požadavkům Evropské unie přitom obtížné

¹⁹¹ Např. krátká studie *Just how big is the acquis communautaire?* (<http://www.openeurope.org.uk/research/acquis.pdf>) uvádí, že celkový počet stránek práva ES a EU od roku 1957 dosáhl 670.000. Překládat v souladu s rozšířením se musí více než 100.000 stran.

bylo. Příslušná kapitola byla uzavřena jako poslední při vyjednávání o podmínkách členství.¹⁹²

Přesto rozsah práva Evropské unie zřetelně ovlivnil českou zákonodárskou stejně jako výkonnou moc a jejím prostřednictvím politiku. Úsilí rychle přizpůsobit české právo právu Evropské unie přijímáním desítek zákonů a podzákoných předpisů dostalo na přelomu devadesátých let a nynějšího desetiletí dokonce označení „legislativní smršť“.¹⁹³ Příslušné vlády pochopitelně toto úsilí a jeho výsledky opakovaně představovaly jako důležitou část svého programu.

Lze dodat, že tato „legislativní smršť“ byla již druhou vlnou změn. První představovala proměna československého a českého práva na začátku devadesátých let.

Sama Evropská unie přitom objem svého práva, které musí být přenesené, doprovázené nebo zohledněné právem České republiky před jejím vstupem nijak nevyzdvihovala. Hodnotící zprávy neobsahovaly tabulky, které by dokladovaly sledování a měření podílu dokončené a chybějící implementace.

7.2. *VYBRANÁ NAŘÍZENÍ VYŽADUJÍCÍ IMPLEMENTACI*

Způsoby implementace práva jiným právem jsem už obecně připomněl. Zde je třeba připomenout přenos, doprovod a zohledňování práva Evropské unie právem České republiky příklady.

Nařízení jsou určena k přímému uplatnění v právním prostředí členských států. Od úřadů a soudů se očekává jejich uplatnění na vztahy státu vůči jednotlivcům stejně jako na vztahy mezi jednotlivci. Členské státy mají toto uplatnění uložené. Evropská unie zpravidla nemá vlastní úřady nebo soudy pro provádění vlastního práva stanoveného nařízeními. Výji-

¹⁹² Teprve v prosinci 2002 na závěrečném summitu v Kodani, kde bylo dosaženo politické shody ohledně podmínek členství. Následně se už připravovala smlouva o přistoupení.

¹⁹³ Takto rychlé změny a doplnění českého práva popisoval M. Zeman, jehož vláda (1998–2002) provedla nejzásadnější kroky při přípravě na členství.

mek není mnoho, zmínit lze zejména nařízení na ochranu hospodářské soutěže.

Mnohá nařízení obsahují především materiální (hmotně-právní) pravidla. Jako příklad lze uvést nařízení o hygieně pro potraviny,¹⁹⁴ nařízení zakládající jednotný výkon celní politiky¹⁹⁵ a nařízení pro bezpečnost silniční dopravy.¹⁹⁶

Nedá se však tvrdit, že všechna nařízení zakládají materiální pravidla. Na známých nařízeních to lze přesvědčivě dokladovat. Nařízení pro koordinaci soustav sociálního zabezpečení¹⁹⁷ či nařízení určující příslušnost a zabezpečující výkon civilních soudních rozhodnutí¹⁹⁸ mají koordinační ráz.

Pro usnadnění pohybu za prací a podnikání v rámci Evropské unie a ke zvládnutí růstu sporů přes hranice členských států jako důsledku tohoto a dalších pohybů chráněných základními hospodářskými svobodami se upravují materiální nebo procedurální pravidla členských států. Úprava Evropské unie těšíci se přímému účinku a přednosti před neslučitelným vnitrostátním právem nastupuje na místo práva členských států.

Výkon uvedených nařízení zůstává ponechán na úřadech a soudech členských států. Pochopitelně tak chybějí pravidla institucionální. Těmi rozumím právní úpravu, která zřizuje či povolává určité úřady či soudy k prosazování materiálních pravidel dané úpravy. Členské státy přitom pochopitelně využívají zpravidla stávajících úřadů a soudů. Jejich uspořádání mění jenom tehdy, je-li to nutné.

¹⁹⁴ Nařízení EPaR č. 852/2004 ze dne 29. 4. 2004 o hygieně potravin.

¹⁹⁵ Nařízení R č. 2913/1992 ze dne 12. 10. 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství.

¹⁹⁶ Nařízení EPaR č. 561/2006 ze dne 15. 3. 2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy.

¹⁹⁷ Stále Nařízení R 1408/71 ze dne 14. 6. 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství, nahrazené již pět let Nařízením EPaR 883/2004 ze dne 29. 4. 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Účinnost úpravy se totiž podmínila přijetím prováděcího nařízení odpovídajícího nařízení č. 572/1972. To se dokončuje.

¹⁹⁸ Nařízení R č. 44/2001 ze dne 22. 12. 2000 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech.

7.3. IMPLEMENTACE VYBRANÝCH NAŘÍZENÍ V ČESKÉ REPUBLICĚ

Podívejme se, jak příslušné úřady a soudy stanoví české právo. Kontrolu hygieny potravin zabezpečuje Státní zemědělská a potravinářská inspekce.¹⁹⁹ Výběr jednotných cel zajišťuje zásadně reformovaná celní správa, zahrnující celní ředitelství a celní úřady.²⁰⁰ Poskytování koordinovaných sociálních dávek zajišťuje Česká správa sociálního zabezpečení, úřady práce a v přenesené působnosti městské a obecní úřady.²⁰¹ Soudnictví ve věcech obchodních a občanských zabezpečují okresní (obvodní, městské), krajské (městské) a vrchní soudy a Nejvyšší soud.²⁰² Bezpečnost na silnicích prostřednictvím uplatnění standardů Evropské unie pak zajišťuje Policie České republiky²⁰³ a úřady správy na úseku dopravy, totiž pověřené městské úřady a krajské úřady.

Jen některá nařízení obsahují procedurální pravidla. Zde se sledovaná nařízení odlišují. Postupy při prosazování hygieny potravin stanoví dílem obecné správní předpisy, dílem zvláštní české zákonodárství. Celní kodex Společenství je naopak hlavně procesním předpisem. Samotnou výši cel pro tisíce druhů zboží totiž stanoví každoročně jako nařízení vydávaný celní sazebník.²⁰⁴ Úprava výběru cel je propracovaná, prostor pro národní doplnění či upřesnění je malý.²⁰⁵ Rozhodování o porušení omezení dopravy naopak předpokládá vnitrostátní pravidla.

¹⁹⁹ Zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, v současném znění.

²⁰⁰ Zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě ČR, v současném znění.

²⁰¹ § 5 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰² §§ 9–10a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰³ Zákon č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, v současném znění.

²⁰⁴ Přesněji řečeno, jde o nařízení Komise, kterým se mění příloha I dlouhodobě uplatňovaného nařízení R č. 2658/87, o kombinované nomenklatuře a o společném celním sazebníku. Pro rok 2010 je to nařízení K č. 948/2009.

²⁰⁵ Zde je dobré srovnat znění zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona v době ČR do vstupu ČR do EU a po něm. Celní zákon byl zásadně novelizován zákonem č. 187/2004 Sb., který vypustil většinu procesních pravidel. Ty jsou totiž již stanovené přímo EU.

Ohledně sociálního zabezpečení se naopak počítá s tím, že členský stát má vlastní procesní pravidla pro rozhodování o žádostech o důchody a další sociální dávky a pro řešení souvisejících záležitostí. Má-li příslušné sociální zabezpečení, má též postupy pro jeho přiznání.²⁰⁶ Zvláštních procesních pravidel stanovených příslušným nařízením není mnoho.²⁰⁷ Podobně to platí pro úpravu příslušnosti soudů ve věcech civilních a obchodních. Také zde se očekává, že ve členském státě nějaký civilně-procesní kodex existuje.²⁰⁸ Obě posledně zmiňované úpravy, jak už jsem uvedl, mají totiž koordinační ráz.

Uplatnění procesních pravidel stanovených zákony členských států na občany nebo obyvatele jiných členských států pochopitelně nesmí doprovázet znevýhodnění. To lze dovést již ze zřizovacích smluv.²⁰⁹ Úřadům a soudům to ale zmíněná a podobná nařízení připomínají znova.²¹⁰

Široký prostor pro stanovení vlastních procesních pravidel je odrazem skutečnosti, že výkon nařízení se ponechává členským státům, tedy jejich úřadům a soudům. Ty jsou navyklé na vlastní právní úpravy. Evropská unie na to bere ohled. Dokonce Soudní dvůr ji uznává, když zdůrazňuje procesní autonomii členských států jako zásadu práva Evropské unie.

Právo Evropské unie je především správním právem. Zmiňované standardy hygieny potravin, dopravy a cel by byly standardy správního práva členských států. Trestní právo naopak dlouho zůstávalo zcela záležitostí členských států. Úprava Evropské unie na tomto poli je kvůli dosavadní neochotě členských států nerozvinutá. Jednalo se přece dosud o záležitosti třetího pilíře Evropské unie.

Na pomezí mezi trestním právem a správním právem je nicméně správní trestání. Jeho význam v jednotlivých členských státech se liší. Ve srovnání

²⁰⁶ §§ 81–90 a další zmiňovaného zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ve spojení s zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, v současném znění.

²⁰⁷ Snad čl. 84 nařízení 1408/71, jenž ukládá úřadům a soudům členských států rozhodujícím o žádostech a žalobách týkajících se důchodového zabezpečení přijímat žádosti v dalších úředních jazycích EU.

²⁰⁸ V ČR, jak už jsem uvedl, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

²⁰⁹ Vedle obecného čl. 12 SES, resp. čl. 18 SFEU též ustanovení kapitol pro jednotlivé základní hospodářské svobody.

²¹⁰ Např. čl. 3 nařízení 1408/71.

s Českou republikou v některých členských státech²¹¹ typické správní delikty postihují soudy v trestním řízení. Na této odlišnosti nemění nic skutečnost, že postihy jsou srovnatelné. Ukládají se pokuty a omezení či zápočty činnosti.

Za této situace je pochopitelné, že Evropská unie ponechává na členských státech též postihování nedodržování svých standardů.

Mezi jednotlivými členskými státy jsou navíc poměrně značné hospodářské a sociální rozdíly. Srovnatelně odrazující postih ve členských státech tedy nemůže být postih jednotný na území celé Evropské unie.

Jaké postihy předpokládá české právo pro zajištění dodržování výše zmiňovaných standardů uvedených tří nařízení zakládajících hmotné právo? Česká republika se nezříká klasické trestní represe. Uvedená nařízení zakládají standardy, jejichž porušení může pachatele dovést až do vězení.²¹² Základní postih ale zakládá přestupkové právo a právo správních deliktů.²¹³

Členské státy nařízení mohou doprovázet různými způsoby. Nějaký doprovod je tak nezbytný. Nedostatek doprovodu je důvodem pro zásah Komise a případně z jejího podnětu Soudního dvora. Doprovod má být odpovídající, aby se standard Evropské unie skutečně prosadil.

7.4. VYBRANÉ SMĚRNICE A JEJICH IMPLEMENTACE V ČESKÉ REPUBLICĚ

Podstata směrnic spočívá ve skutečnosti, že standardy jimi stanovené musejí členské státy ve stanovené lhůtě zapracovat do nadále uplatňova-

²¹¹ Například Itálie a Francie. Dokládá to též judikatura Soudního dvora, jestliže se často dotazují trestní soudy v záležitostech, ve kterých v ČR rozhoduje na prvním místě úřad nebo inspekce. Jako příklad lze uvést rozsudek Ratti, zde zmiňovaný v souvislosti se založením přímého účinku nepřeneseného pravidla směrnice ve prospěch jednotlivce a na vrub státu.

²¹² Podle zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona, v posledním platném znění skutkové podstaty ohrožování zdraví závadnými potravinami (§§ 193–194), zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby (§ 148) nebo snad obecné ohrožení z nedbalosti (§ 180).

²¹³ Např. v případě porušení dob řízení a přestávek včetně nevedení související evidence pokuty dle § 22 a § 23 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v současném znění, stejně jako odnětí „bodů“ podle přílohy I zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu.

ného vnitrostátního práva. Tolik alespoň uvádějí učebnice. Méně se však dodává, že podobně jako zmiňovaná nařízení též potřebují právní doprovod. Oproti nařízením je ale zřejmá potřeba přenosu jejich standardů do vnitrostátního práva. Musí-li členský stát provést přenos, snáze se jeho tvůrcům práva myslí rovněž na potřebu souběžného doprovodu.

V českém právu lze nutnost nejen přenosu, nýbrž také doprovodu směrnic dokladovat na řadě případů. Pro dokreslení lze zmínit směrnice týkající se léčiv²¹⁴ a pro bankovníctví²¹⁵ jako příkladů z oblasti odvětvových úprav, standardů čistoty ovzduší jako příkladu z práva ochrany životního prostředí Evropské unie²¹⁶ nebo spotřební daně z alkoholických nápojů jako příkladu jejího daňového práva.²¹⁷

Se směrnicemi se ovšem pojí ještě jiná obtíž. Jak vyplývá přímo z jejich popisu ve zřizovací smlouvě a jak připomíná každá učebnice, směrnice stanovují cíl, přičemž volba prostředků je ponechána členskému státu.²¹⁸

Toto sdělení je matoucí. Provedení musí být totiž vnitrostátním právem. Podstata tohoto sdělení je ostatně jiná. Směrnice zhusta bývají rámcové. Koneckonců Smlouva o ústavě pro Evropu je měla přejmenovat na evropské rámcové zákony.²¹⁹

²¹⁴ Zejména Směrnice EPaR 2001/83/ES ze dne 6. 11. 2001 o kodexu Společenství týkající se humánních léčivých přípravků. Její propracované standardy do českého práva přenáší nyní nově vydaný zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech.

²¹⁵ Po rekodifikaci zejména Směrnice EPaR 2006/48/ES ze dne 14. 6. 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu. Detailní evropské standardy v českém právu nyní vyjadřuje zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění četných novel.

²¹⁶ Směrnice R 1999/30/ES ze dne 22. 4. 1999 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší.

²¹⁷ Směrnice R 92/83/EHS ze dne 19. 10. 1992 o harmonizaci struktury spotřebních daní z alkoholu a alkoholických nápojů a Směrnice R 92/84/EHS ze dne 19. 10. 1992 o sblížování sazeb spotřební daně z alkoholu a alkoholických nápojů ve spojení s právní úpravou společnou všem spotřebním daním vyjádřenou Směrnicí R 92/12/EHS ze dne 25. 2. 1992 o obecné úpravě, držení, pohybu a sledování výrobků podléhajících spotřební dani, pro budoucnost nahrazenou Směrnicí 2008/118/ES.

²¹⁸ Čl. 249 nečísl. odst. 3 SES: „Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.“ Ustanovení čl. 288 SFEU zůstává nezměněno.

²¹⁹ Srovnej čl. 1–3 Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Formulace byla totožná jako v SES.

Směrnice mnohdy nestanoví standardy, nýbrž mantinely. Nejsou stanoveny vždy přesné velikosti, hmotnosti, časy, podíly a další vlastnosti upravených jevů. Leckteré směrnice stanoví meze hodnot, ve kterých se zákonodárce nebo jiný tvůrce práva členského státu smí pohybovat.²²⁰ Směrnice pochopitelně využívání těchto mantinelů mohou různě podmiňovat, omezovat či spojovat.

Takové případy jsem se rozhodl označit za upřesnění. Zákonodárce či jiný tvůrce práva členského státu si musí uvědomit existenci mantinelu, ve kterém se smí pohybovat, nemá-li porušit právo Evropské unie

Příklady pohybu českého zákonodárce mezi mantinely danými směrnici lze uvést z oblasti rámce pracovní doby,²²¹ sazeb a zvýhodnění při uplatňování daně z přidané hodnoty²²² či práva obchodních společností.²²³

Ještě obtížnější pro přenos jsou směrnice, jež stanoví pouze zásady. Členský stát musí vytvořit propracovanou právní úpravu nebo přizpůsobit svou dosud uplatňovanou úpravu těmto zásadám. Potvrdit dodržení takové zásady nemusí být snadné při hodnocení stávající stejně jako navržené právní úpravy.

Lze uvést příklady českého práva, kdy český zákonodárce rozvíjením či doplňováním stávajícího právního rámce zohledňoval směrnice. Na mysl

²²⁰ Např. Směrnice EPaR 2003/88/ES ze dne 4. 11. 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby stanoví obecnou maximální týdenní pracovní dobu (čl. 6) na 48 hodin. Členské státy mohou stanovit kratší maximální pracovní dobu, např. Francie v posledních letech uplatňovala zkrácení až na 35 hodin.

²²¹ V rámci výše uvedené směrnice 2003/88/ES se pohybuje český zákonodárce, jestliže § 79 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce stanoví obecnou nejvyšší týdenní pracovní dobu na 40 hodin a pro některé profese ještě kratší.

²²² Směrnice R 2006/112/ES ze dne 28. 11. 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty stanoví čl. 96 minimální základní sazbu daně pro roky 2006–2010 na 15%. § 47 zákona č. 235/2004 Sb., v současném znění, stanoví nyní základní sazbu zřetelně výše, na 20%, když donedávna byla jen 19%.

²²³ První směrnice R 68/151/EHS ze dne 9. 3. 1968 o koordinaci ochranných opatření, která jsou na ochranu zájmů společníků a třetích osob vyžadována v členských státech od společností ve smyslu čl. 58 druhého pododstavce Smlouvy, za účelem dosažení rovnocennosti těchto opatření. Dle čl. 2 směrnice státy mají zveřejňovat klíčové údaje o regulovaných obchodních společnostech. Podrobnosti v českém právu stanoví §§ 27 a následující zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku a prováděcí předpisy vytvářející rámec pro obchodní rejstřík ČR.

přichází třeba zohlednění standardů směrnic týkající se účasti veřejnosti při rozhodování týkajícího se životního prostředí ve stávající české právní úpravě²²⁴ či zavedení mechanismů řešení sporů mezi účastníky trhu elektrinou včetně spotřebitelů.²²⁵

7.5. ÚVAHY OHLEDNĚ IMPLEMENTACE ROZHODNUTÍ

Málo učebnicemi zkoumaným jevem práva Evropské unie jsou rozhodnutí v rámci prvního pilíře Evropského společenství. Zdůrazňuje se jejich závaznost pro jejich adresáty.²²⁶ Jsou-li jimi jednotlivci, žádné přizpůsobení vnitrostátního práva potřeba není.

Jinak tomu může být ovšem ohledně rozhodnutí určených členským státním nebo veřejnosti jako celku. Požadavky rozhodnutí mohou mít ráz pravidel nařízení a směrnic. Pak vytvoření či změna vnitrostátního práva může být naplněním požadavků rozhodnutí. Není nicméně snadné nacházet taková rozhodnutí a jejich odraz v českém právu.²²⁷

²²⁴ Směrnice EPaR 2003/35/ES ze dne 26. 5. 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně ve své samostatné části.

²²⁵ Čl. 3 odst. 13 čtvrté Směrnice EPaR 2009/72/ES ze dne 13. 7. 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou. Mechanismus řešení sporů má být, jak lze dovodit ze směrnice, účinný, rychlý (dva měsíce) a pochopitelně spravedlivý. Procesní a institucionální pravidla, která takový výsledek zajistí, musí rozpracovat členský stát či pod jeho dozorem a s jeho podporou zainteresované instituce.

²²⁶ Čl. 249 nečísl.odst. 4 SES, resp. čl. 288 SFEU.

²²⁷ Rozhodnutí EPaR č. 1982/2006/ES ze dne 18. prosince 2006 o sedmém rámcovém programu ES pro výzkum, technologický rozvoj a demonstrace (2007 až 2013) je vyjádřením politiky EU na poli výzkumu, které stanoví rámcově některé právní požadavky na výzkum a jeho evropské financování. S evropským financováním počítá rámec pro české veřejné financování, zákon č. 130/2002 Sb ze dne 14. 3 2002 o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů hned v několika souvislostech. Přístup lze považovat za doklad zohlednění rozhodnutí.

7.6. IMPLEMENTACE AKTŮ DRUHÉHO A TŘETÍHO PILÍŘE

Stranou pozornosti zůstávají také prameny dosavadního druhého a třetího pilíře končící Evropské unie. Ve věcech zahraniční a bezpečnostní politiky Evropská unie přijímá společné strategie, společné postoje a společné akce.²²⁸ Ve věcech spolupráce justiční a vnitřní ve věcech trestních Evropská unie se přijímají rozhodnutí a rámcová rozhodnutí.²²⁹

Nedostatek nadnárodního rázu menších pilířů omezoval okruh přímo dotčených na členské státy. Účinky na jednotlivce tak mohou být jenom zprostředkované anebo nepřímé. Zprostředkovatelem musí být mnohdy vnitrostátní právo. Zmiňované prameny tedy mají působit podobně jako směrnice. Stejně jako v případě směrnic je viditelná potřeba jejich přenosu, často je nutný též doprovod. Uvádí se, že při selhání není možný přímý účinek ve prospěch jednotlivce a na vrub státu jako je tomu u směrnic. Nejvýš je představitelný účinek nepřímý, použití jako výkladového vodítka.²³⁰

Ne každé ze zmiňovaných opatření si žádalo naplnění vnitrostátním právem. Zájmem druhého pilíře jsou určitým způsobem pojaté dobré vztahy se třetími státy, které nejsou členy Evropské unie. Právním vyjádřením jsou často mezinárodní smlouvy členských států s těmito státy. Lze dovozovat – snad více politickou než právní – odpovědnost členských států za jejich uzavření a uvedení v život. Druhým stranám ale nic pochopitelně ukládat nelze. Záleží na jejich vůli.

Právo druhého pilíře se přenášelo do vnitrostátního práva zvláštními způsoby. Společné postoje a společné akce musejí rychle odpovídat na vývoj ve světě. Opatření namířená vůči jiným státům, která je mají podporovat v určitém chování a od jiného odrazovat. Není vhodné přijímání zvláštních zákonů. Obecný rámec pro doprovod opatření by měl být připraven

²²⁸ Čl. 12–15 SEU.

²²⁹ Čl. 34 SEU.

²³⁰ Rozsudek C-105/03 Pupino ze dne 16. 6. 2005, I-05285. Soudní dvůr konstatoval, že rámcové rozhodnutí R 2001/220/SVV ze dne 15. 3. 2001 o postavení obětí v rámci trestních řízení musí být při uplatnění vnitrostátního práva zohledněno.

dopředu. Přenos se provede cestou podzákonných předpisů. Dokladovat to lze na českém právním rámci.²³¹

Třetí pilíř sloužil především usnadnění potlačování zločinnosti, která se zásadním uvolněním všech druhů pohybů přes hranice získává více než dříve mezistátní rozměr. Nároky na trestní právo s ohledem na závažné dopady pro jednotlivce se nastavují vysoko. Poslední století do příslušných úprav důrazně vstupují základní práva. Totéž musí platit pro implementaci práva Evropské unie. V případě spolupráce justiční a vnitřní to lze dobře dokladovat též na českém trestním právu,²³² a to včetně hrozícího střetu se základními právy.²³³

²³¹ Zákon č. 69/2006 Sb. o provádění mezinárodních sankcí pokrývá jak sankce žádané rezolucemi Rady bezpečnosti OSN, tak sankce žádané EU a vyjádřené jejími společnými postoji a společnými akcemi (§ 2). Rozsah sankcí v konkrétním případě stanoví Vláda ČR svým nařízením (§ 4). Je pozoruhodné, že bylo vydáno jen jediné nařízení (kontrolováno podle ASPI). Toto si vysvětlují souběžným přijímáním přímo uplatňovaných nařízení v rámci prvního pilíře. Uvedený zákon s nimi ostatně počítá.

²³² Rámcové rozhodnutí R 2005/214/SVV ze dne 24. 2. 2005 o uplatňování zásady vzájemného uznávání peněžitých trestů a pokut bylo do českého zákona č. 141/1961, trestního řádu přeneseno vytvořením nového oddílu §§ 460o–460y. Úprava je podrobná.

²³³ Některé členské státy, třeba Německo a Polsko, se při implementaci Rámcového rozhodnutí R ze dne 13. 6. 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy dostaly do napětí se svými ústavními zákazy vydávání nebo vyhánění vlastních občanů.

8. POCHYBENÍ TVŮRCŮ IMPLEMENTAČNÍHO PRÁVA ČLENSKÉHO STÁTU

8.1. PORUŠENÍ PRÁVA EVROPSKÉ UNIE

Pochybení nebo úplné selhání zákonodárce či jiného tvůrce práva členského státu, které představuje přenos, doprovod a zohlednění práva Evropské unie, je z pohledu Evropské unie dvojího druhu.

Prvním je takové pochybení nebo selhání, které má za důsledek, že právo členského státu není slučitelné s právem Evropské unie nebo jeho nárokům nedostačuje. To jsou případy, které Evropské unii vadí nebo může vadit. Její výkonné rameno Komise pak v mezích svých sil a přehledu stavu vůči členským státům jedná, když je vyšetřuje a případně žaluje před Soudním dvorem.

Zvláštní případy pochybení či selhání jsou, když právo je sice slučitelné s právem Evropské unie a jeho nárokům dostačuje. Je nicméně zároveň neslučitelné nebo v napětí s ústavami či zákony příslušného členského státu.

Takové případy mají dvojí řešení, které už jsem jinde naznačil a vyhodnotil jejich výhody a úskalí. Pokud se prosadí obvyklé chápání uspořádání vnitrostátního práva, pak je výsledkem neplatnost či zrušení úpravy. Nastává potom nesoulad nebo nedostatečnost. Pokud se členský stát jménem prosazení práva Evropské unie rozhodne chápání uspořádání svého práva pozměnit, Evropská unie mu to zakazovat nebude. Jak už jsem uvedl, nepovažuji to za žádoucí řešení. Narušení uspořádání vnitrostátního práva za to nestojí.

8.2. NEVHODNÁ VNITROSTÁTNÍ PŘÁVNÍ ÚPRAVA

Jiné důsledky mají takový přenos, doprovod nebo zohlednění práva Evropské unie právem členského státu, které odpovídají jeho požadavkům

nebo se alespoň jeví jím odpovídat, jsou ale nevhodné nebo dokonce nesignifikační.

Taková zátěž zákonů a dalšího práva České republiky nebo jiného členského státu představujících přenos, doprovod nebo zohlednění práva Evropské unie může spočívat v různých skutečnostech.

Zprv, úprava může být nejasná a tak ponechávat prostor pro nestejná rozhodnutí, ba dokonce pro libovůli úřadů nebo soudů je uplatňujících.²³⁴

Zadruhé, nemusí odpovídat postojům a zájmům členského státu. Předpokladem takového závěru pochopitelně je, že si členský stát tyto postoje vyjasní a zájmy ozřejmí a politici stejně jako veřejnost se na nich dokážou shodnout.

Zatřetí, může být zbytečně drahá, a to dokonce zohlední-li se vedle požadavků práva Evropské unie možné vyšší nároky, jež jsou výsledkem politické shody.

Začtvrté může být náročná na prosazení. Může být zbytečně složitá. Ve výsledku může být obtížně uskutečnitelná. To může bránit různým jinak podle práva Evropské unie stejně jako práva členského státu přípustným činnostem.

8.3. OČEKÁVÁNÍ SLEDOVÁNÍ VLASTNÍCH ZÁJMŮ A POSTOJŮ

Evropská unie členské státy pochopitelně nebude moc učit, jak mají rozumně, únosně a hospodárně splnit své úkoly vůči ní. Od členského státu se očekává jakási státní „dospělost“. Předpokládá se, že jeho vláda, úřady, zákonodárny sbor a další instituce sledují vedle uplatňování práva Evropské unie též své zájmy a postoje a počínají si přitom rozumně a hospodárně.

²³⁴ Směrnice R 76/308/EHS ze dne 15. 3. 1976 o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z operací, které jsou součástí systému financování Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu, zemědělských dávek a cel ve znění směrnice 2001/44/EHS stanoví ve čl. 14, že členský stát může odmítnout vymáhání daňové pohledávky starší pěti let. Zákon č. 191/2004 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek ve svém § 9 tuto možnost opakuje. Tím otevírá prostor pro svévoli. Povinné osoby pochopitelně žádají využití této možnosti. Jiné státy možnost využily a odmítnutí prostě zakotvily.

To pochopitelně není úplná pravda. Mezi jednotlivými členskými státy, a to dokonce už mezi těmi staršími, jsou rozdíly, pokud jde o účinnost státní správy a soudnictví stejně jako o hospodárnost státu.

8.4. POMOC NOVÝM ČLENSKÝM STÁTŮM

Během posledního desetiletí instituce Evropské unie učinily výjimku. Na členství se připravovaly postsocialistické státy střední Evropy, Pobaltí a Balkánu. Jejich hospodářské, sociální, politické a také správní a právní zaostávání bylo zřetelné. Poskytovala se jim proto určitá výpomoc. Cílem bylo posílení zákonodárství, státní správy a soudnictví za účelem zvládnutí nároků spojených se členstvím.

Částí této výpomoci mohlo být a vskutku také bylo poradenství ohledně vhodného zvládnutí nároků práva Evropské unie jeho přenosem, doprovodem či zohledněním vnitrostátním právem.

Připomínám, že určitou část výpomoci neposkytovaly instituce Evropské unie, ale s jejím příspěvkem a podporou instituce některých členských států (*twinning*).²³⁵

Jak už jsem uvedl na začátku tohoto díla, pozornost implementaci práva Evropské unie právem členského státu nicméně nebyla po desetiletí výrazná. Právníci věnující se na úřadech nebo na univerzitách právu Evropské unie si nezdědka vystačí se svérázným světem tohoto práva. Pro ostatní právníky bylo právo Evropské unie spíše obtěžující jev. Podobné postoje mají nezdědka také ti, kteří připravují, promýšlejí a projednávají vnitrostátní právo.

²³⁵ Jednalo se zejména o spolupráci správních úřadů a institucí podporovanou dotacemi programu PHARE. Častými zapojenými státy v případě ČR bylo Německo a Nizozemsko. Nyní se ČR začíná podílet na twinningu jako členský stát pomáhající kandidátským státům.

8.5. MEZISTÁTNÍ SPOLUPRÁCE PŘI IMPLEMENTACI

Ve stěží změřitelném rozsahu a popsitelných podobách si nicméně některé členské státy, jejich ministerstva, parlamenty, resp. jejich vrcholní úředníci – odborníci na tvorbu práva vyměňují zkušenosti v záležitostech Evropské unie již celá desetiletí.

Ztělesněním takové spolupráce zákonodárců je mimo jiné nyní už Evropskou unií uznaná Konference výborů pro záležitosti Společenství a evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (COSAC).²³⁶

Sama Evropská unie začala podporovat výměnu zkušeností (*good practices*) ohledně implementace svého práva teprve nedávno, viditelně ve vazbě na poslední rozšíření.²³⁷

8.6. KRITIKA SOUČASNÉHO ČESKÉHO ZÁKONODÁRSTVÍ

Bylo by opovážlivé hodnotit nepříznivě až odmítavě současné české zákony a další právo, kdybych byl se svou kritikou sám. V České republice má ovšem špatné pocity ohledně domácího práva a jeho tvorby kdekdo.²³⁸

Odhlédnout samozřejmě musíme od politického odmítání určité úpravy. Právo prostě odráží politiku. Zvolená úprava prostě nemůže šetřit zájmy všech.

²³⁶ Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne (<http://www.cosac.eu>) se schází od roku 1989. Amsterdamskou smlouvou byla uznána její poradní role v rámci legislativního procesu EU.

²³⁷ V rámci českého předsednictví Evropské rady a Rady v prvním pololetí roku 2009 Úřad vlády ČR svolal konferenci „Implementace práva EU v členských“ státech (11.–13. 3.). Podle neoficiálních vyjádření některých účastníků stejně jako pořadatelů se jednalo vůbec o první konferenci právníků a dalších odborníků připravujících implementaci ze všech členských států.

²³⁸ Vědecky např. BRABEC, F. Rozpad formálních pravidel v české legislativě aneb několik poznámek k opomíjení formy. *Právník*. Roč. 145, č. 12 (2006), 1432–440. Pro veřejnost kriticky k rychlosti změn práva („tekuté písky“) J. BAXA, předseda NSS (<http://www.cs-magazin.com/template/print.php?article=articles/cs090566.htm>).

Širší veřejnost pochopitelně především špatně hodnotí především nezřízené lobování zákonodárců za různé dílčí zájmy, ale také zmatky nebo zátěže zapříčiněné nepromyšlenými zákony. Méně se už vnímá nehospodárnost.

Právníci a další odborníci, kteří se musejí vypořádávat s požadavky takového práva ve své práci se znalostí věci a souvislostí, si pochopitelně uvědomují více. Dokáží odhadnout nepříznivé následky nepromyšlené úpravy pro budoucnost. Mají ostatně zkušenosti s dosavadním uplatňováním právního rámce. Vědí ale také, že „žádná kaše se nejí tak horká, jak se uvaří“. Zdaleka ne všechno nevydařené české právo se uplatňuje důsledně. Odchytky jsou nezřídka ve prospěch všech zúčastněných. Představují vlastně tvůrčí opravu nevydařených ustanovení zákona pro jednotlivé případy.

Již jsem zdůrazňoval, že špatný dojem z určité právní úpravy neznamená, že je špatná slovo od slova. Většina ustanovení bývá správná. Stačí bohužel pár vážných pochybení nebo dokonce jediná zásadní chyba.

8.7. *OBECNÉ PŘÍČINY NEUSPOKOJIVÉHO ZÁKONODÁRSTVÍ V ČESKÉ REPUBLICĚ*

Pokud se nekritizuje jenom výsledek, ale také jeho důvody, pak se běžně nepříznivě hodnotí všechny údobí přípravy a vytváření práva. Za špatné se považují již návrhy zákonů připravované a předkládané ministerstvy a vládou. Sžíravá kritika se pak týká projednávání na půdě zákonodárského sboru. Současné právo je nepřehledné a přebujelé.

Hojně se poukazuje na poměry na půdě Parlamentu České republiky, zejména jeho Poslanecké sněmovny. Poslanci jeví velkou ochotu řešit věci pragmaticky ve prospěch nejrozmanitějších zájmů, ale stejně ve prospěch okamžitých představ. Bezpochyby je „zakopaný pes“ v projednávání zákonů. Vláda ztrácí na předlohu zákona vliv. Viditelně se prosazují nápady proti její vůli. Ba co hůř, prosazují se nápady bez skutečné zvnitřnělé vůle poslanců.

Máloco dokládá tuto skutečnost lépe než český novotvar „přílepek“ pro zcela nesouvisející ustanovení připojená k právě projednávanému návrhu zákona.²³⁹

Veřejnost takové poměry na půdě zákonodárského sboru sice neví, ve volbách tento nešvar však nezohledňuje. Ostatně to nejde, dopouštějí se jej poslanci napříč politickým spektrem.

Já považuji ovšem při hledání příčin neuspokojivého stavu soudobého českého práva za potřebné zmínit ještě jeden méně zmiňovaný jev, totiž jakost přípravy návrhů zákonů.

Zákony sice schvalují obě komory Parlamentu. Poslanci a senátoři ale většinu ustanovení návrhů zákonů nechávají beze změn. Česká politika přináší příliš mnoho výzev a nároků na to, aby poslanci a senátoři věnovali rozjímáním nad nesčetnými paragrafy návrhů zákonů, berouce ohled na stávající úpravu a její dostupné výklady a hodnocení. Nic na tom nemění dělba pozornosti poslanců a senátorů příslušných politických stran a klubů.

Předlohy zákonů připravují ministerstva a tak jejich ustanovení sepisují jejich úředníci. Na nich záleží především. Samozřejmě, něco dokáže vylepšit dozor prováděný jménem vlády jako celku jejím úřadem a její legislativní radou. Nicméně zdejší úředníci jsou srovnatelní a političtí funkcionáři podobně málo soustředění jako na půdě zákonodárského sboru.

Kde by se mohlo skrývat jádro obtíží? Ministerstva, jak už jsem uvedl, mají své legislativní, evropské a mezinárodní oddělení a odbory, popřípadě jednotlivé pracovníky na jiných místech, kteří se zabývají přípravou návrhů zákonů stejně jako podzákoných předpisů příslušného ministerstva.

Bylo by určitě nesprávné tvrdit, že tyto úředníci jsou nekvalifikovaní. Opak bývá často pravdou. Jsou často těmi nej kvalifikovanějšími. Na právnických místech už jsou nadprůměrní absolventi právnických studií. Také znalosti cizích jazyků tito mají podstatně lepší než měli dříve jejich předchůdci. Jsou nadto často nadšení pro věc.

²³⁹ „Přílepek“, totiž nesouvisející, zpravidla během závěrečných fází projednávání přijatá ustanovení zákonů, jsou hojně kriticky diskutovaným tématem. Zajímavá diskuse odhalující příčiny a důsledky přílepků se konala v České televizi 19. 2. 2007. Přepis diskuse na <http://www.cuni.cz/IFORUM-3635.html>.

Na uvedená pracovní místa se tito lidé nicméně dostávali a stále dostávají brzy po studiu, nezřídka je to dokonce jejich první zaměstnání. Pak pochopitelně chybí znalost příslušné spravované oblasti. Tuto znalost nelze získat četbou knih. Poměry totiž nejsou vždy popsané. Jedná se spíše o zkušenost, jaké účinky má která právní úprava na které spravované osoby a instituce, jaké vlivy se prosazují, co se přijímá a co již odmítá nebo přehlíží. Takové zkušenosti lze získat až po několika letech.

Tak dlouho ale řada mladých právníků a dalších odborníků na ministerstvech nevydrží. Platy jsou zde jistě nad průměrem mezd České republiky. Stěžejí jsou však dobré ve srovnání s platy vysokoškolsky vzdělaných pracovníků v hlavním městě, kde jsou vůbec nejvyšší průměrné mzdy v zemi.

Výsledkem byly a jsou odchody do soukromého sektoru. Vedle odpovídajícího ocenění, které by snad mělo být srovnatelné se soudci, chybí rozumný kariérní řád.²⁴⁰ Nepočítá se moc se zahraničními stážemi nebo studijním uvolněním.

Na ministerstvech potom zhusta chybějí právníci a další potřební odborníci, kteří by měli dlouholetou zkušenost s příslušnou právní úpravou a také se spravovaným odvětvím samotným.

Pro srovnání je dobré dodat, že ve vyspělých západoevropských státech je příprava práva vyvrcholením kariéry. Podílejí se na ní spíše padesátníci.

8.8. PŘÍČINY DANÉ SVÉRÁZEM PRÁVA EVROPSKÉ UNIE

Obecné obtíže doprovázející vytváření a uplatňování českého práva mohou při přenosu, doprovodu nebo zohlednění práva Evropské unie ještě umocnit zvláštnosti tohoto nadnárodního právního řádu.

Na prvním místě může nastat nedorozumění jazykového rázu. To vyplývá ze skutečnosti, že právo Evropské unie je právo zachycené řadou jazyků, mezi kterými je čeština jazykem novým.²⁴¹

²⁴⁰ Nejsem si však jist, jestli samotný služební zákon č. 218/2002 Sb., jehož účinnost se dlouhodobě odkládá, může tuto situaci napravit.

²⁴¹ Čl. 314 SES, resp. čl. 358 SFEU a čl. 53 SEU, resp. čl. 55 SEU ve znění LS a Nařízení R. č. 1/58 o užívání jazyků v EHS.

České právo se začalo přizpůsobovat požadavkům práva Evropské unie dlouho před vstupem. Překládání právních dokumentů do češtiny za tímto přizpůsobováním dlouhodobě zaostávalo. Český tvůrce práva měl, pokud vůbec, pouze předběžné pracovní překlady. Ty ne vždy byly dostatečně uspokojivé. Některé překlady byly vyloženě matoucí. Stejně tak se ale mohl ošálit ten, kdo využíval některou cizojazyčnou verzi. Ani dobrá znalost cizího jazyka totiž nevyloučí omyl. Ten zakládají možné posuny významu slovníkových protějšků.

Samotné předepsané zveřejnění konečného českého znění se Evropské unii podařilo teprve se značným zpožděním.²⁴² Námitkám proti této nedostupnosti právě české jazykové verze se dokonce věnoval Soudní dvůr svým zásadním rozsudkem.²⁴³

Je třeba říct, že zde dílem selhala samotná Česká republika. Od ní jako státu, který se uchází o členství, se očekávala příprava překladů. Stejně tak ale pochybila samotná Evropská unie, když se o výsledky překládání nestarala včas.

Nelze ale veškeré nedorozumění svádět na nedokonalé překlady nebo na nutnost zohledňování cizojazyčných verzí při nedokonalé znalosti cizích jazyků. Právo Evropské unie je prostě přes svou vázanost na právo členských států svébytným právním řádem. Má své zvláštní vlastnosti stejně jako cíle, má svůj svébytný styl a má konečně také svůj příznačný jazyk. Slova a sousloví nemají stejný význam jako ta stejně znějící, jež použil zákonodárce nebo jiný tvůrce vnitrostátního práva.²⁴⁴ Ne vždy si lze přitom rozdílnost snadno uvědomit. Pokud se toto rozlišení neučiní, právu Evropské unie se neporozumí.

Již jsem vícekrát zmiňoval, že právo Evropské unie se uplatňuje pouze příležitostně a ještě zpravidla souběžně vedle práva členského státu. Mnozí

²⁴² Zvláštní vydání Úředního věstníku EU v češtině, obsahující právo platné před vstupem ČR do EU (čl. 58 Aktu o podmínkách přistoupení) se zveřejňovalo skoro dva roky od vstupu ČR 1. 5. 2004. Informace o zveřejnění každého z 219 svazků nejsou obecně přístupné.

²⁴³ Rozsudek C-161/06 ze dne 7. 12. 2007 k otázce Krajské soudu v Ostravě ke sporu Skoma-Lux s.r.o. proti Celnímu ředitelství Olomouc. Rozsudek přijal třináctičlenný velký senát Soudního dvora. Soudní dvůr potvrdil možnost jednotlivce dovolat se vůči státu nepoužitelnosti nezveřejněné české verze pramene práva EU.

²⁴⁴ Jak ostatně zdůraznil Soudní dvůr v proslulém rozsudku o pokládání předběžných otázek 283/81 CILFIT ze dne 6. 10. 1982, bod 19.

úředníci a soudci jej uplatňují jenom vzácně či jej dosud vůbec neuplatnili. Za těchto podmínek je zkušenost s jejím právním řádem pramalá.²⁴⁵ Nic na tom nemění hojná školení o právu Evropské unie.²⁴⁶

Dovolují si tvrdit, že tato občasnost nebo vzácnost se projevuje dokonce vůči zákonodárci nebo jinému tvůrci implementačního práva. Zdaleka nikoli kterékoli ustanovení českých zákonů ovlivňuje právo Evropské unie. Zdaleka ne vše Evropská unie upravuje. Za těchto okolností nemusí být pocíťována potřeba hodnotit dopad jejího právního řádu.

Za další příčinu obtíží nebo pochybení při přenosu, doprovodu nebo zohlednění práva Evropské unie bych považoval omezení se na pohled nahoru. Tvůrce příslušné české právní úpravy hloubá nad pramenem práva Evropské unie. Neví-li takřkajíc kudy kam, tak jeho věty prostě opisuje. Hledání řešení zkoumáním práva jiných členských států není obvyklé, leckdy se uskuteční bohužel až dodatečně při posuzování právní úpravy nebo dokonce po jejím přijetí.

Další skutečností zatěžující přenos, doprovod a zohledňování práva Evropské unie je horlivá vstřícnost. Už jsem zde zmiňoval mládí a nezkušenost ministerských právníků a dalších odborníků. Není těžké se pro Evropskou unii nadchnout, dostal-li mladý člověk možnost na její útraty studovat nějaký kurs nebo se účastnit konferencí.²⁴⁷ Politici a úředníci Evropské unie vyvolávají ve srovnání se srovnatelnými českými dojem profesionality. Právo Evropské unie se pak může jevit jako výron moudrosti. Tím pochopi-

²⁴⁵ Předpoklad, že právník, např. soudce zná právo, je jistě trvalý. Bez něj si nelze představit zachování právnické profese. Skutečností však již dávno tento předpoklad není. Dokonce bez přídavku práva EU je právo natolik složité, že se v něm právník orientuje jen letmo. Na místě je třeba se proto zamýšlet nad zkušenostmi. Dovolím si srovnání s lékařstvím. Nikdo nemůže očekávat, že dětský lékař v ČR má zkušenost s vzácnými tropickými chorobami. Měl by však vědět, kam pacienta s jejich příznaky poslat.

²⁴⁶ Řadu takových školení jsem vedl. Mnozí objednatelé příliš nevědí, co chtějí. Ve veřejné sféře se řada školení stále organizuje prostě proto, že jsou předepsaná. V případě problematiky EU je stále značný důraz na instituce a procedury, které ve skutečnosti tak důležité nejsou. Obvyklé není propojení s vnitrostátním právem. A většinou chybějí pedagogicky zdatní lektoři obeznámení s konkrétní resortní problematikou.

²⁴⁷ Zde musím uznat, že sám patřím mezi takto podpořené. Měl jsem možnost studovat na náklady EU v roce 1997 několikaměsíční postgraduální kurs, podílel jsem se na několika jí financovaných projektech a účastnil řady jí podpořených konferencí. Několikrát jsem řešil dilema, zda zachovat vděčnost a zdvořilost, nebo se vyjádřit k angažmá EU kriticky.

telně není. Mnohdy je nesnadno utvořeným kompromisem zájmů a postojů evropské byrokracie a členských států. To oslabuje zacílení úpravy a její srozumitelnost. Jindy je důsledkem zaníceného prosazování určitých agend evropských elit. Mnohojazyčnost ke zřetelnosti pochopitelně též nepřispívá.

Tato horlivost – která je mimochodem kvůli značnému vlivu asistentů na všech třech vysokých českých soudech patrná také na jejich judikatuře uplatňující právo Evropské unie – představuje veřejnosti neznámý protiklad pochybností, ne-li podezřívavosti, které vůči Evropské unii chová část české politické scény, část novinářů a pod jejich vlivem také část veřejnosti.

8.9. PROSAZOVÁNÍ VLASTNÍCH ZÁMĚRŮ A ZÁJMŮ KVŮLI OSLABENÍ POLITICKÉ KONTROLY

Používání Evropské unie pro prosazování záměrů vlád a ministrů, které nelze politicky prosadit na úrovni členských států, je dobře popsán.²⁴⁸ Resortní ministři si dokáží notovat s příslušným členem Komise více než se svými kolegy. Vláda neschopná prosadit určitou úpravu na národní úrovni dokáže vyjádřit souhlas s takovou úpravou na úrovni evropské, pokud záležitost podobně hodnotí Komise a dostatek resortních ministrů dalších členských států. Parlamentní kontrola vlád je ohledně tohoto počínání ve většině členských států slabá.

Výše popsané slabosti českého zákonodárství a tvorby dalšího práva otvírají prostor pro podobně zastřené prosazování vlastních zájmů při přenosu, doprovodu nebo zohledňování práva Evropské unie. Stačilo vytvořit dojem, že právo Evropské unie požaduje určité řešení. Řešení nákladné pro určité osoby a instituce představovalo zajímavý výdělek pro jiné.²⁴⁹

²⁴⁸ Např. HERZOG R., GERKEN L. Evropa zbavuje nás a naše zástupce vlivu. Občanský institut (<http://www.obcinst.cz>), bulletin č. 190, 2007, překlad z německého originálu otištěného v novinách die Welt. Bývalý německý prezident vysvětluje příčiny tohoto jevu.

²⁴⁹ V ČR veřejnosti známý případ bezdotykových vodovodních baterií požadovaných v restauracích a jídelnách. Evropské právo si žádalo a žádá (nyní nařízení 852/2004 o hygieně potravin) tekoucí teplou vodu v hygienických podmínkách. Český tvůrce práva to roky před vstupem (vyhlášky 287/1999 Sb. a 107/2001 Sb.) upřesnil vyloučením dotyku rukou a vý-

Nedostatek porozumění právu Evropské unie může stát, jeho vládu, jeho ministry a jejich podřízené tlačít k řešení, které bude sice jistě odpovídat požadavkům práva Evropské unie, které však budou zbytečně náročné nebo nákladné.

8.10. HODNOCENÍ POČÍNÁNÍ ČESKÉ REPUBLIKY

Češi bývají považováni a též sami sebe považují za opatrné, ba za zbabělé. Tento stereotyp, na kterém jako na kterémkoli jiném trochu pravdy je, ve spojení se zmiňovanou horlivostí a nezkušeností mladých do nemalé míry vyřadil ze hry obezřetný přístup vůči právu Evropské unie. Takový přístup, jaký má advokát nebo podnikový právník.

Advokát má totiž působit ve prospěch svého klienta. Podnikový či ústavní právník má sloužit ku prospěchu svého zaměstnavatele. Nejsou povoláni k tomu, aby prosazovali právo jako takové. To je úkol úřadů a soudů. Úkolem advokáta stejně jako podnikového či institučního právníka je právní ošetření činnosti a zájmů klienta nebo zaměstnavatele. To zahrnuje nejen uvědomění si možností, které právo poskytuje pro tuto činnost, ale také hrozeb, které představuje. Popisem právního rámce musí napomoci hodnocení, kolik přizpůsobení bude stát peněz. Český advokát nebo podnikový či instituční právník musí nadto rozeznávat, do jaké míry a jak přísně se která právní úprava uplatňuje.

Podobný přístup zaujímají také členské státy. Nejsou totiž ani tak spoluvůrci, jako především adresáti práva Evropské unie. To jim ukládá řadu povinností a omezení. Zdaleka ne všechny ale Evropská unie prosazuje se vším nasazením. Někdy je užitečné rozeznat právní úpravu, na které se ne-trvá, neboť se uznává její nesmyslnost nebo přemrštěnost.²⁵⁰

klad se omezil na drahé laserem ovládané baterie. Popisuje to např. HOLEŇOVÁ, S. Bezdotykové baterie si nevymyslel Brusel, ale úřady, *Hospodářské noviny*, 7. 5. 2004.

²⁵⁰ Již podruhé se při evropských volbách odkládalo sčítání voleb konaných v ČR v pátek a sobotu na okamžik ukončení voleb ve všech členských státech EU, tedy na neděli v pozdních hodinách. Tento odklad stanoví § 40 zákona č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu. Opakuje požadavek čl. 9 odst. 2 Aktu o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je přílohou rozhodnutí Rady 76/787/ESUO,

Zdůrazňuji, že doporučení takto chápat právo Evropské unie není nabádáním soustavně toto právo porušovat a přehlížet. Hrozí totiž nejen postihy, které toto nadnárodní právo předpokládá, ale především snížení důvěryhodnosti členského státu. Členské státy považují integraci v rámci Evropské unie za obecně užitečnou. Její právo se tak dodržuje do nemalé míry dobrovolně.²⁵¹

ESAE, EHS. Rozhodnutí Rady ze dne 25. 6. 2002 a 23. 9. 2002 tuto povinnost zmírňuje. Před ukončením voleb se výsledky nesmějí jen zveřejnit. Tato změna sice ještě kvůli nedokončení ratifikace nevstoupila v platnost. EU však na odkladu sčítání viditelně netrvá, pouze odmítá předčasné zveřejnění, jaké v roce 2009 učinilo Nizozemsko. Kvůli zbytečně přísné úpravě ČR se sto tisíc členů volebních komisí muselo v neděli vrátit do volebních místností.

²⁵¹ Připouštím nicméně, že recipocita se jako nástroj prosazování práva EU v učebnicích neuvádí, jestliže se zdůrazňují nadnárodní prvky tohoto seskupení států. Vzájemnou ohleduplnost členských států vůči sobě a vůči celku, který je sdružuje, ale jistě dokáží postihnout politologové. Politickou (sou)hru členských států a institucí EU charakterizují mimo jiné určité zvyklosti a nemalá míra zdvořilosti.

9. SROVNÁNÍ S JINÝMI ČLENSKÝMI STÁTY

9.1. NEMOŽNOST PEČLIVÉHO ZKOUMÁNÍ IMPLEMENTACE JINÝMI ČLENSKÝMI STÁTY

Tato práce je pouhým připomenutím přenosu, doprovodu a zohledňováním práva Evropské unie právem České republiky. Zkoumání vazby desítek ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství a stovek nařízení a směrnic se stovkami českých zákonů a podzákonných předpisů a jejich nesčetnými ustanoveními není možné.

Ještě méně je něco takového představitelné ve vztahu k právu jiných členských států. Většinou je zásadní překážkou neznalost jazyka. Ale ani jazykově dostupná práva nemusejí být vždy snadno využitelná. Uspořádání zákonů jednotlivých členských států není zdaleka srovnatelné. Třeba britské zákony nejsou českému právníku příliš srozumitelné ani při dobré znalosti angličtiny.

Jak už jsem uvedl, zákonodárství členských států představujícímú přenos, doprovod a zohlednění práva Evropské unie se nevěnuje zrovna velká pozornost. Podrobnější srovnávací studie víceméně chybějí, zvláště mají-li zahrnovat též nové členské státy. Přesto lze učinit pár postřehů.

9.2. NOVÉ POSTSOCIALISTICKÉ ČLENSKÉ STÁTY

Nové členské státy se musely přizpůsobit požadavkům práva Evropské unie rychle, během necelé desítky let od podání žádosti o členství do jeho uskutečnění. Těchto požadavků byl značný počet. Dosud vytvořené právo Evropské unie včetně jeho často dalekosáhlých výkladů Soudním dvorem (*acquis communautaire*) je rozsáhlé.

Jednalo se přitom vesměs o postsocialistické státy, které procházely řadou obtíží při zavádění demokracie a tržního hospodářství při narůstajících

sociálních obtížích. Stav jeho práva, úřadů a soudů neodpovídal novým potřebám obecně a potřebám evropské integrace zvláště.

Neschopnost bez dalšího přizpůsobit své právo požadavkům Evropské unie byla zřejmá. Postsocialistické státy ucházející se o členství proto vytvořily zvláštní instituce, angažovaly právníky a další odborníky pro tento účel a zavedly složité procedury pro přípravu implementačního práva. Některé státy dokonce ještě více než Česká republika na přizpůsobování právu Evropské unie pamatovaly zvláštními ústavními nebo zákonnými ustanoveními.

9.3. STARŠÍ ČLENSKÉ STÁTY

Starší členské státy takové úsilí vůbec nemusely vynaložit. Důvody jsou patrné. Především to byly státy, které si neprošly socialismem. Opuštění tohoto odlišného politického a ekonomického uspořádání nebylo, jak už jsem uvedl, snadné. Přechod od autoritativních režimů byl pro Řecko, Španělsko a Portugalsko byl obtížný, neplatilo to však ve srovnatelné míře pro právo.²⁵²

Ještě důležitější ale byla skutečnost, že starší členské státy nemusely přizpůsobovat své právo požadavkům Evropské unie, respektive Evropského hospodářského společenství, tak rychle. Nejlépe na tom pochopitelně byly zakládající členské státy. Do nemalé míry si rozhodováním na půdě Rady určovaly rychlost spojování a sbližování práva.²⁵³ Tato rychlost byla během prvních dvou až tří desetiletí menší. Ani pro později přistoupené státy to nebylo zásadně jiné. Byly to vesměs vyspělé demokratické státy se sociálně-tržním hospodářstvím, jež neprošly od druhé světové války zásadními společenskými, politickými a ekonomickými změnami. Jejich úřady a soudy daleko lépe naplňovaly potřeby státu a jeho obyvatelstva.

²⁵² Pravicové autoritativní režimy a diktatury usilovaly o zachování starých pořádků též v právu. Stavěly se odmítavě vůči změnám, které prosazovaly socialistické a liberální politické proudy. Socialismus ve východní Evropě znamenal větší diskontinuitu práva. Např. Španělsko má svůj civilní kodex *Codigo Civil* z roku 1889.

²⁵³ Nezapomínejme na tzv. lucemburský kompromis z roku 1965. Členské státy si vzájemně uznaly právo veta nad rámeč tehdejšího znění zřizovacích smluv.

Některé později přistoupivší státy své právo přizpůsobovaly právu Evropských společenství kvůli usnadnění obchodu s jeho členskými státy roky dříve, než vstoupily. Například členské státy, jež vstoupily v devadesátých letech, prošly předsíní Evropského hospodářského prostoru.²⁵⁴ Kvůli zapojení do evropského hospodářství mají dílem přizpůsobené právo též vyspělé západoevropské státy, jež se členy nestaly a povinnost přizpůsobovat své právo nemají.²⁵⁵

Během prvních tří desetiletí Evropských společenství se také ještě nerozvinuly nástroje prosazování jejich práva vůči právu členskými státy. Přímý účinek a přednost jejich právního řádu Soudní dvůr sice objevil brzy, prosazovaly se však pozvolna. Ještě pomalejší bylo prosazení představy ohledně přímého účinku pravidel směrnic, jejich přenos členské státy nezvládly. Komise pouze pozvolna zaváděla dozor nad členskými státy. Žalování členských států za selhání při přenosu směrnic se rozjíždělo roky. Odsuzující výrok byl pak dlouho nejzazší nástroj. Pokutování předpokládala až změna Smlouvy o založení Evropského (hospodářského) společenství v 90. letech. První pokuta byla uložena teprve na přelomu století. Některé členské státy tak mohly selhávat při přizpůsobování svého práva v míře dnes již stěžejně přijatelné.

Starší členské státy střední, západní, severní a jižní Evropy tak nemusely vyvíjet tak značné úsilí jako nové postsocialistické členské státy střední Evropy, Pobaltí a Balkánu během posledních patnácti let. Jsou mezi nimi též určité rozdíly. Nedá se říct, že by nárokům Evropské unie nevěnovaly žádnou zvláštní pozornost. Taková jako v nových členských státech ale rozhodně nebyla a není.²⁵⁶

²⁵⁴ Evropský hospodářský prostor vytvořily dne 2. 5. 1992 v Portu tehdejší členské státy ES a sedm členských států Evropského sdružení volného obchodu: Finsko, Švédsko, Island, Norsko, Lichtenštejnsko, Rakousko a Švýcarsko (jež nakonec neratifikovalo). Přidružené státy se zavázaly přizpůsobit své právo v řadě oblastí právu ES.

²⁵⁵ Norsko, Island a Lichtenštejnsko jsou členy EHP (poznámka výše), své právo tedy právo EU do značné míry přizpůsobují. Nařízení, směrnice a rozhodnutí uložené též těmto státům jsou výslovně označené. Švýcarsko je zapojené několika dvoustrannými smlouvami. Přizpůsobení právu EU v jeho případě však přesahuje jeho závazky.

²⁵⁶ Studie implementace SCHWARZE, J., BECKER, U., POLLAK, C., *The Implementation of Community Law: Studies in the Legislative and Administrative Policies of the European Community and its Member States*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1994 se

9.4. ÚMĚRA MEZI ZVLÁŠTNÍM ZAJIŠŤOVÁNÍM A VÝSLEDKEM

Nejvyspělejší členské státy, jejichž správa a soudy se považují za výborné, nepotřebují vůbec nebo příliš zvláštní procedury a instituce pro přizpůsobování svého práva právu Evropské unie.²⁵⁷ Jsou přitom mezi nimi jak státy, jež jsou dlouhodobě motorem integrace, například Německo, tak státy, které leckteré integrační projekty přijímají zdrženlivě, například Dánsko. Jsou to ale vždy státy, jež vykazují vysokou míru souladu s právem Evropské unie, je-li měřena, a které se vnímají jako státy spolupracující.

Zdá se, že ministerstva zaměstnávající zkušené právníky a další odborníky, vláda schopná rozeznat a sledovat zájmy státu a zákonodárny sbor, jehož členy politický boj neodvádí zcela od hodnocení návrhů zákonů, postačuje.

Postřeh ohledně nepřítomnosti nebo výjimečnosti zvláštních opatření kvůli Evropské unii lze dále zobecňovat. Je otázka, zda propracovaná pravidla a postupy pro vytváření zákonů a dalšího práva včetně takových poradních těles, jakým je třeba Legislativní rada Vlády České republiky, není dokladem síly, nýbrž naopak slabosti tvorby českého práva. Mnohé země takové instituce nemají.²⁵⁸

Rozhodně ale nechci tvrdit, že zrušení zvláštních institucí a opuštění zvláštních procedur by situaci zlepšilo. Možná jsou to právě ony, které mnoho na implementaci práva Evropské unie v právu České republiky zachraňují.

staví k vytváření zvláštních institucí a procedur spíše zdrženlivě, jakkoli leckteré prvky specializace v legislativní praxi členských států identifikuje (např. str. 60).

²⁵⁷ Podle prezentací jednotlivých členských států na konferenci „Implementace práva EU v členských státech“ (viz výše).

²⁵⁸ Např. sousední Německo nemá ani zvláštní ministry pro legislativu, ani obdobu naší legislativní rady. Posouzení návrhu jako vhodné součásti právního řádu zabezpečuje Bundesministerium der Justiz (Art. 46 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien). Zvláštním zákonem zřízená Nationaler Normenkontrollrat má posoudit úřední zátěž. Pozoruhodný je nicméně vyšší podíl právníků mezi ministry spolkové vlády (20 až 50%) ve srovnání s vládou ČR. Tato přítomnost jistě dobře vzdělaných právníků ve spojení se všeobecně lepším stavem práva v Německu určitě zajišťuje dobrou tvorbu německého práva včetně implementace práva EU.

Úvodem jsem zmiňoval zpoždění na českých železnicích. Je jisté, že ty se nestanou tak dobrými jako jsou švýcarské jen tím, že by snad Česká republika odmítla nyní ve světě obvyklé a Evropskou unií předepsané zavádění umělé hospodářské soutěže na kolejích, jak to učinilo ve vztahu ke svým železnicím Švýcarsko, jež členským státem není a proto právo Evropské unie obecně uplatňovat nemusí.²⁵⁹

²⁵⁹ Podrobné informace o zavádění soutěže na německých železnicích a švýcarské železniční politice poskytuje německá verze Wikipedie (<http://de.wikipedia.org>) v heslech „Bahnreform (Deutschland)“ a „Schienenverkehr in der Schweiz“.

SUMMARY IN ENGLISH LANGUAGE

„TRANSFER, ACCOMPANIMENT AND CONSIDERATION OF EUROPEAN LAW WITH CZECH LAW“

The topic of this monograph has been studied in the Czech Republic in limited extent. Foreign literature is also not abundant.

Such lack of attention shall be explained. The topic is not genuine European law for its experts. And national law experts focus usually on particular field of law.

Czech practice of implementation of European law is criticized. Therefore, attention will be paid for alleged mistakes and their possible correction.

Material for such analysis is immense. It is not possible to control European and Czech laws systematically. Examples often stem from individual experience.

Distinguishing creation (formulation and approval) and application (compliance and administrative or judicial enforcement if necessary) of law is simplification. There are many cases in which one law is application of another law with privileged or superior position. Such relation can be even of greater complexity.

Transfer, accompaniment and consideration of superior law by other law shall be distinguished. Transfer is takeover of standards of the first law, including selection of solution among several allowed, or use of authorization. Accompaniment is establishing of procedures, sanctions and institutions for application of such law. Consideration is respect for law requirements and in creation of inferior law.

Relation between European and Czech laws has numerous analogies.

Firstly, there is hierarchy in national law. There are constitutions and statutes. These statutes are often flanked with legislation set by executive (ministerial decrees, regulations, guidelines of administrative agencies etc.). Similar hierarchy of law can be found also in laws of local and regional self-governments.

Similar hierarchy of laws exists also in the European Union itself. Primary and secondary laws are distinguished in every textbook.

Comparable hierarchy can be found in numerous public and private institutions (associations, companies) in framework for internal affairs. There are founding instruments and derived standards for various activities.

Better analogies for relation between European and Czech laws can be found in structures where there is general law for entire structure on the one hand and different laws for its parts on the other hand.

Relation between national law and laws of local and regional governments exists in most countries. Similar situation is in private and public sectors. There are companies, associations and institutions with branches, departments and units with general and specific rules. For example, universities include autonomous faculties.

Two best analogies are relation between federal and state laws in federations, and relation between international law and national law of countries. Incidentally, if compared with other existing structures, the European Union is hybrid of international organizations and federations.

In general, there are two grounds for such hierarchy of laws.

Firstly, it is due to different political importance and convenience. Principal legal documents – constitutions, statutes – are to be approved by bodies with adequate legitimacy, for example by elected parliaments. Detailed standards of technical nature can be set by executive authorities in simplified way. Many such standards need to be amended quickly to address efficiently new challenges.

Secondly, law for entire structure and laws for its parts allow differentiated approach according to conditions, to the will of related individuals, or traditions, while maintaining necessary coherence.

There are various tools for securing of hierarchy in legal systems where superior and inferior laws co-exist. Incompatible inferior laws can be declared void or their inapplicability can be presumed. There are also preventive controls and approvals of this law. Relevant authorities can or even ought to refuse enforcement of inferior laws incompatible to superior law. Sanctions can be imposed on structure adopting or applying incompatible

inferior law. Coercion can be also used. Finally, existing autonomy can be restricted or abolished.

I have mentioned that the European Union can be compared with international organizations and with federations. Its law and its relation with law of member states can be thus compared with international law and its relation with national laws and with federal law and its relation with laws federated states respectively.

According to prevalent approach, international law is addressed to countries. There is no or little direct effect on individuals. Compliance with international law thus requires consideration by national law. Countries change domestic law according to its requirements, adopt international treaties as statutes, or establish constitutional or statutory references to them. Textbooks distinguish adaptation, transformation and incorporation as methods of reception of international law.

The situation in federations is different. Enforcement of federal law by federal authorities is usual. If federal law shall be applied by constituent states, it is applied directly, albeit with possible accompanying measures. Transformation of standards is limited.

In the European Union, courts of member states are required to set aside incompatible national law according to principles of primacy and direct effect of founding treaties, regulations and – under special circumstances – of directives.

Member states are compelled to transpose directives with investigation of the Commission, with actions brought before the Court of Justice and finally with fines. Lack of accompaniment of regulations with procedures, sanctions and institutions can be, however, prosecuted similarly. Member states are also required to take into appropriate consideration principles and freedoms established with founding treaties.

For decades, European Union had agendas set with laws without supranational features. Approaches of international law persisted here: common foreign and security policy and cooperation in judicial and administrative affairs.

Appropriate type of legislation shall be used for implementation of European law, if there is will to maintain existing hierarchy of national law of

member state. Constitutional courts in several member states declare occasionally statutes implementing European law unconstitutional. Constitutional amendments are necessary here.

There is opinion in the Czech Republic, that implementation of European law can put be made at expense of hierarchy of Czech law. I disagree with this approach.

I find also troublesome easements of implementation with constitutional empowerment of executive authorities to enact decrees with statutory force for speedy implementation of European law.

Both methods increase effective application of European law, but decrease its legitimacy and can compromise coherence with related national laws.

Such controversial legislative practices, however, shall be distinguished from interpretation friendly to European law.

Process of approximation of Czech law to European law started almost two decades ago. Legal framework was set with association since 1995. Intensive approximation was required together negotiations on accession since 1998.

Czech law was not, however, expected to be fully compliant with European law before the accession. This shall be taken into consideration if legislation originating from that time is deemed conform.

At the moment, however, European law shall be fully implemented in the Czech Republic. Mechanisms for ensuring implementation have already been activated. Control by the European Commission has started. It routinely launches investigations and brings actions before the Court of Justice. There are several judgments condemning the Czech Republic, other cases pending. No fine was imposed until today.

Direct and indirect application of European law by national courts is another mechanism. However, it is hard to say that their case-law compels Czech lawmakers to amend law for implementation of European law.

Implementation of European law in the Czech Republic in the last years was and continues to be extensive, burdensome and in many aspects extraordinary. It shall be thus regarded as a specific agenda.

Special departments, units or individual experts for assistance with appropriate implementation have been established in ministries, in the Office of the Government and in the Parliament.

Most Czech statutes are proposed by the Government and adopted as statute by the Parliament. There is no special category of European statutes in Czech law for legislative procedures. The Czech Republic also refrained from implementation of European law with decrees having statutory force.

Nevertheless, there is specific methodology for preparation of drafts of such legislation which considers features of European law.

It is difficult to ascertain the process of implementation in quantitative terms. Even amount of European law is uncertain, purported eighty thousand pages are more cliché than reality.

Nevertheless, it is obvious that significant proportion of Czech legislation forms an implementation of European law. *Sbírka zákonů* (collection of laws) was the most voluminous in years 1990–1994 (transformation from socialist political, economic and social system and dissolution of Czechoslovakia) and in years 1998–2004 (negotiations on accession and preparation for membership).

It is necessary to distinguish requirements related to specific documents of European law: founding treaties, regulations, directives, and other.

Regulations are to be applied directly. Nevertheless, they often set solely substantive norms. Only few regulations contain detailed procedural rules. Otherwise, these shall be attached by member states. Most regulations are to be applied by authorities of member states. Direct application by the European Union is an exception. Therefore, member states shall designate agencies and courts for such purpose. Finally, adequate sanctions for incompliance with substantive norms of regulations must usually be set by national law. Here, member states follow their traditions, needs and views.

Directives are similar from this point of view. Nevertheless, their substantive norms are to be transposed in national legislation at the first place. These norms set often limits, and no precise standards. Member states are thus entitled to choose solution within them.

Czech law for implementation of European law is criticized. It is impossible to ascertain whether such critique is justified. Nobody is capable to analyze every piece of Czech legislation. And nothing is perfect.

General impression depends, nevertheless, on details and on prevalence and seriousness of mistakes.

The first type of mistakes consists of cases of non compliance with European law. Earlier or later, the Commission will start investigation. Primacy of European law can be also confirmed by courts.

The second type is even more important in this study. Czech law for implementation is compatible, but inadequate. Imprecise implementation leaves space for discretion allowing discrimination. It can be also unsuitable from point of view of possible national interests. It is often unduly expensive. It can be also unnecessarily difficult to apply it.

Czech legislation is often evaluated critically. Certainly, this bad impression is caused by minority of botched provisions in legislation.

Bills proposed by the Government are blamed for poor quality. Parliamentary scrutiny is often careless. Added provisions which are irrelevant to the issue reveal lobbying and possible corruption. Finally, frequent changes of existing legislation cause chaos.

All these deficiencies occur despite elaborate procedures for preparation of Czech legislation. There is even special prestigious institution for legislative quality (the Legislative Council of the Government).

It is uneasy to identify causes of this unsatisfactory situation.

Certainly, members of the Parliament as lawmakers must be blamed for limited attention to quality of legislation. Politicians in general show little interest for it.

I am also convinced that situation in ministries is unsatisfactory. Lawyers and other related experts in Czech central institutions are not adequately paid and thus are often too young, or old on the other hand, and without adequate experience in particular field, or without knowledge of new trends and of foreign languages respectively.

Reflection of administrative and judicial practice is also not carried systematically for possible improvements of existing legislation.

Nevertheless, there are also specific troubles with implementation of European law.

The law is often misunderstood. It is not only due to delayed and sometimes imperfect translation, but also due to its different structures, features and purposes.

Little understanding is often misused by various lobbyists for promotion of their goods and services. Finally, Czech authorities often lack courage to identify duties of the Czech Republic and to promote solutions suitable for it. Implementation often requires more than necessary.

Finally, there is also little willingness and capacity to seek inspiration in other member states, especially in countries with effective administration and judiciary, in neighbor countries with similar legal traditions (Germany and Austria), and in new member states facing similar problems, but with greater capacities (Poland).

PŘENOS, DOPROVOD A ZOHLEDNĚNÍ EVROPSKÉHO PRÁVA ČESKÝM PRÁVEM

Doc. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D.

Vydala Masarykova univerzita roku 2010
Spisy Právnické fakulty MU č. 364

Ediční rada: J. Kotásek (předseda), J. Bejček, V. Kratochvíl,
N. Rozehnalová, P. Mrkývka, J. Hurdík, R. Polčák, J. Šabata

Tisk: Tribun EU s.r.o., Gorkého 41, Brno

1. vydání, 2010

Náklad 200 výtisků

ISBN 978-80-210-5066-2