

NAHRAZOVÁNÍ SMĚRNIC NAŘÍZENÍMI (DŮVODY, SKUTEČNOST, MOŽNOSTI)

Filip Křepelka*

Abstrakt: Vedle zřizovacích smluv představují právo Evropské unie nařízení a směrnice. Označení je zavádějící, jedná se o skutečnou legislativu Evropské unie vytvářenou Evropským parlamentem a Radou. V tomto ohledu lze litovat neúspěchu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, která měla přejmenovat nařízení na evropské zákony a směrnice na evropské rámcové zákony. Nařízení zakládají oprávnění a povinnosti jednotlivcům. Směrnice jsou určeny členskými státy, které mají ve stanovené lhůtě upravit či vytvořit své zákony či další předpisy. Článek vyzdvihuje zátěž spojenou se směrnicemi a úskalí doprovázející jejich uplatnění. Ministerstva, vlády a parlamenty členských států musejí věnovat značné úsilí jejich provedení. Potřebné je zohledňování směrnic při výkladu souvisejícího práva členských států. Připustilo se jejich uplatnění v některých situacích při opožděném či vadném provedení. Vhodnější jsou tak nařízení, jakkoli též potřebují doprovodné právo členských států určující procedury, sankce a instituce. Evropská unie začala směrnice nařízením skutečně nahrazovat. Uvádějí se tak příklady takového nahrazení. Zvažují se možnosti rozsáhlejšího nahrazení směrnic nařízením a překážky takové proměny práva Evropské unie. Lze připustit, že nyní taková proměna práva Evropské unie postrádá podporu. Debata je teprve na počátku.

Klíčová slova: Evropská unie, členské státy, nařízení, směrnice, implementace, tvorba práva, nadnárodnost

1. ÚVOD O KRIZÍCH

1.1 Kritické roky a soudný den

Krize je slovem, které Evropská společenství a Evropskou unii doprovázelo vždy. V posledních letech ale Evropská unie čelí hned několika krizím.¹ Nepříjemně často slyšíme, že se rozpadne. Mnozí se toho asi hrozí, část Evropanů si to však asi přeje.

Jsou jimi 1) *krize dluhová* (zadlužení jižních států včetně faktického bankrotu Řecka řešené záchrannými půjčkami a expanzivní měnovou politikou vyvolávající pochyby ohledně udržitelnosti eura jako jednotné měny), 2) *krize běženecká* (přlivův běženců z Afriky a Asie do Evropy, pochopitelné nezvládnutí jižními státy, přitažlivost dalších států, zavádění kontrol na vnitřních hranicích), 3) *krize společné zahraniční a bezpečnostní politiky* (neschopnost účinné jednotné reakce na ruskou okupaci a anexi Krymu) a 4) *krize právního státu a demokracie* v některých členských státech (neliberální tendence v Maďarsku a Polsku). Všem citelným úderem Evropské unii se pak stalo rozhodnutí většiny Britů v referendu 23. 6. 2016 ji opustit, které známe pod úderným neologismem *brexit*. V lednu 2017 se jeví odchod třetího nejlidnatějšího a druhého hospodářsky nejsilnějšího členského státu hotovou věcí.

* Doc. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. E-mail: filip.krepelka@law.muni.cz.

¹ V seriózním tisku např. RÖDDER, A. Weniger ist mehr Europa. *Frankfurter Allgemeine* [online]. 29. 10. 2016. Dostupné z: <<http://www.faz.net>>, v tuzemském odborném diskursu např. název letní školy *Common Law Society* (při PrF UK) 10.–24. 7. 2016, *The many crises of the European Union – View from a Mountain*. Zadaní slov „multiple crises“ v internetových vyhledávacích ukáží výrazný výskyt uvedeného výrazu.

1.2 Potřeba kritiky

Za těchto okolností je potřebná kritická reflexe Evropské unie. Na tom nemění nic její zásluha a přínos pro mír a blahobyt v Evropě. Určitý počet a vážnost selhání mohou totiž způsobit takovou nespokojenost, že záporné postoje vůči Evropské unii převáží.

Kritika je diagnostika. Teprve potom se mohou zvažovat a nasazovat terapie mající šanci na úspěch. Jen správná diagnostika však umožní takovou terapii. Evropská unie jako náš pacient má viditelně několik nemocí zároveň. Léčení je o to složitější.

Kritika není příjemná.² Proto je dobré zdůraznit, že nemá být hledáním viníků. Přinejmenším hned. Problémy třeba vznikaly nepozorovaně a rostly postupně. Kritické se mohly stát teprve svým rozsahem a hloubkou či spolupůsobením. V případě Evropské unie pak nelze kritizovat jenom ji samotnou, ale též členské státy, které ji vybudovaly.

1.3 Kritika politik

Evropská unie se kritizuje jak za to, že něco nedělá, tak za to, že něco dělá nevhodně, či dokonce zbytečně. Uvádět lze chybějící postupy pro řešení nehod (euro, respektive *Schengen*), politiky zbytečné pro hospodářskou jednotu (harmonizace či unifikace některých technických a hygienických norem) a politiky, které nerespektují kulturní odlišnosti členských států (například antidiskriminační opatření). Kritizovat lze pochopitelně též působení institucí Evropské unie a jejich činitelů – eurokomisařů, vyšších a nižších úředníků, odborníků, soudců či europoslanců. Kritika evropské politiky nicméně patří do novin, časopisů a televize. Expertní reflexi pak má poskytnout především politologie.

1.4 Kritika práva

Evropská unie je nicméně společenství států založené právem a působící jeho prostřednictvím.³ Mnozí politici a velká část úředníků Evropské unie jsou právníci. Měli bychom tak zvážit příspěvek práva a právníků ke zmíněným krizím.

Legislativní rámce (nejen dále zmiňované směrnice a nařízení, ale též ustanovení zřizovacích smluv) zmíněných a dalších politik lze vedle jejich nevhodnosti a nedotvořenosti, které přispívají k selháním a zmíněným krizím, také kritizovat za složitost a nepřehlednost.

Kritizovat lze rovněž administrativní praxi a ještě více judikaturu, pochopitelně má-li unijní úředník či soudce prostor pro různé výklady. To platí především pro obecné formulace zřizovacích smluv, jako jsou základní hospodářské svobody a základní práva.

² Autor tímto děkuje oběma anonymním oponentům za řadu důležitých podnětů a zásadních připomínek potřebných k dopracování tohoto článku.

³ Právní stát vyzdvihuje čl. 2 SEU jako hodnotu, na které se zakládá, čl. 5 SFEU stanoví zásadu (právem) svěřených pravomocí, subsidiarity (bude zmíněna níže) a proporcionality, srovnaj strukturální zásady EU, s. 105 učebnice TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. – MALENOVSKÝ, J. – PELIKÁNOVÁ, I. – PETRLÍK, D. – KŘEPELKA, F. – KUNERTOVÁ, T. – PÍTROVÁ, L. – PŘEVŘÁTIL, J. – SEHNÁLEK, D. – SMOLEK, M. – ŠMEJKAL, V. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013.

1.5 Reflexe právních základů Evropské unie

Problémem však může být samotný nadnárodní ráz Evropské unie a jejího práva (*supranacionalita*), respektive jeho klíčové prvky.

Evropská unie se při výkonu svého práva opírá o své členské státy. Tomu odpovídají svébytné nástroje. Jistě tak lze debatovat mimo jiné o účinnosti a úskalích nástrojů pro prosazování práva Evropské unie, jakými jsou řízení o předběžné otázce a řízení o porušení smlouvy, nebo institut náhrady škody vytvořený judikaturou Soudního dvora.⁴

1.6 Kritická reflexe pramenů práva Evropské unie

Nadnárodní ráz Evropské unie a jejího práva vyplývá konečně z povahy jejich pramenů a způsobů jejich uplatňování. Těž ony tedy potřebují kritickou reflexi.

Připomeňme si zde, že zřizovací smlouvy – nyní Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie – jsou jako normativní smlouvy typickým pramenem mezinárodního práva. Naopak nařízení, směrnice a rozhodnutí se jako normativní právní akty podobají zákonům a dalším předpisům vnitrostátního práva.

Zásadami uplatnění pravidel určených těmito prameny jsou přímý účinek a při střetu s vnitrostátním právem včetně ústavního jejich přednost.⁵ Zřizovací smlouvy se takto uplatní, pokud to umožňuje povaha jejich ustanovení. Nařízení, jakkoli zavazují též členské státy, jsou určená k uplatnění vůči jednotlivcům. Naopak směrnice jsou určené členským státům, které mají v jimi stanovené lhůtě přizpůsobit své právo.

1.7 Směrnice jako problematický nástroj

Následující text usiluje přesvědčit, že směrnice jsou problematickým pramenem práva Evropské unie. Vyzývá proto k jejich nahrazování nařízeními. Směrnice se totiž uplatňují zprostředkovaně a zastřeně za vnitrostátním právem, jejich vědomé zohlednění není samozřejmostí a jejich použití vyvolává obtíže. Složitost nakládání se směrnicemi nutně přináší chyby při jejich uplatnění. Často se pak směrnice neuplatní vůbec. Nejistota ohledně uplatnění směrnicevého práva podřívá autoritu práva Evropské unie jako celku. Nařízení určená pro přímé uplatnění jsou podstatně jednodušším právním nástrojem.

Evropská unie vskutku začala směrnice nařízeními nahrazovat. Vedle kritiky směrnic se proto nastíní příklady a podoby tohoto nahrazování, není-li nyní v silách autora poskytnout celkový přehled. Závěrem se zváží možnosti rozšíření tohoto počínání a jeho překážky.

⁴ Linie judikatury *Francovich*, *Brasserie du Pecheur/Factortame* a *Köbler*, kriticky např. LOCK, T. Is Private Enforcement of EU Law Through State Liability a Myth?: An Assessment 20 Years after *Francovich*. *Common Market Law Review*. 2012, sv. 49, č. 5, s. 1675–1702 či HABA, M. *The Case of State Liability – 20 Years after Francovich*. Gabler Verlag, 2015.

⁵ Jak dovodily nyní již učebnicové rozsudky Soudního dvora 26–62 ze dne 5. 2. 1963 o otázce *Tariefcommissie* (Nizozemsko) k *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos* proti *Nederlandse administratie der belastingen*, Sb. r. SD 1963, s. 00003, 6–64 ze dne 15. 7. 1964 o otázce *Giudice conciliatore di Milano* (Itálie) k *F. Costa v. ENEL*, Sb. r. SD 1964, s. 01141 a 11–70 ze dne 17. 12. 1970 o otázce *Verwaltungsgericht Frankfurt/Main* (Německo) k *Internationale Handelsgesellschaft* proti *Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, Sb. r. SD 1970, s. 0112.

2. SMĚRNICE V PRÁVU EVROPSKÉ UNIE

2.1 První připomenutí směrnic

Směrnice vymezuje nečíslovaný třetí odstavec čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie stejně, jako tak činil čl. 249 Smlouvy o založení Evropského společenství, respektive čl. 189 Smlouvy o založení Evropského (do roku 1993 hospodářského) společenství⁶ vymezující nařízení, směrnice, rozhodnutí,⁷ doporučení a stanoviska jako právní akty Evropské unie.⁸

Definice „*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.*“ není šťastná. Formou a prostředkem musí být právo. Členské státy mají ve stanovené lhůtě požadavky směrnic zakotvit ve vnitrostátním právu neboli je do něj přenést (transpozice). Toto právo pak mají soustavně a důsledně uplatňovat (implementace).

Podle některých kompetenčních klauzulí zřizovacích smluv mohou orgány Evropské unie využít kterýkoli pramen práva, tedy nařízení stejně jako směrnici či rozhodnutí.⁹ Další kompetenční klauzule jej však určují.¹⁰

Evropská unie vydává směrnice, nařízení a rozhodnutí v různých legislativních procedurách, které se postupně proměňovaly. Vzrostla role přímo voleného Evropského parlamentu, omezil se požadavek jednomyslnosti členských států v Radě. Legislativní procedury se však nerozlišují pro nařízení a pro směrnice. Nemusíme jim tak zde věnovat pozornost.

2.2 (Ne)kázeň členských států

Řádné a včasné provedení směrnice členskými státy není samozřejmé. Jenom v některých případech vnitrostátní právo směrnici již odpovídá. Pak se členský stát musí zdržet změny, která by založila neslučitelnost. Zpravidla však členský stát musí konat. Jeho ministerstva musejí připravit návrhy zákonů, vlády je vypořádat a předložit a parlamenty schválit. Snazší je jistě provádění směrnic podzákonnými předpisy, vytvoří-li si pro to stát ústavní či zákonný základ.¹¹ Odpadá totiž nebezpečí průtahů či ztroskotání při schvalování ve voleném sboru.

⁶ Před přečíslováním článků, které zavedla Amsterdamská smlouva sjednaná v roce 1997 a účinná od roku 1999.

⁷ V tomto textu se odhlíží od skutečnosti, že některá rozhodnutí orgánů EU mají normativní povahu a blíží se tak nařízením, stručně např. TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. (eds). *Právo Evropské unie*, s. 111.

⁸ Obrat „právní akty Unie“ nepoužívá čl. 288 SFEU samotný, je však názvem oddílu 1 tímto článkem uvozeným a je částí názvu nadřazené kapitoly 2 „Právní akty unie, postupy jejich přijímání a jiná ustanovení“.

⁹ Např. čl. 114 SFEU mluví obecně o „*přijímání opatření ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu*“.

¹⁰ Nyní např. čl. 23 SFEU vyhradzující směrnice pro harmonizaci práva konzulární ochrany – konkrétně Směrnice R (EU) 2015/637 ze dne 20. 4. 2015 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích. Tato nahradila Rozhodnutí zástupců vlád členských států, zasedajících v Radě, 95/553/ES ze dne 19. 12. 1995 o ochraně občanů Evropské unie prostřednictvím diplomatických a konzulárních zastoupení, zvláštní formu využitou kvůli absenci kompetence. Naopak pouze nařízení předepisuje čl. 109 SFEU pro stanovení úpravy pro řízení o povolení státní podpory Komisí.

¹¹ V Česku vyhlášky a další předpisy ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy, respektive vládní nařízení dle čl. 79, respektive 78 Ústavy ČR. Oproti jiným členským státům se nezavedla možnost přijímat akty s mocí zákona či zjednodušené legislativní procedury pro provádění směrnic.

Jako příčina neprovedení řádně a včas se dá někdy vytušit politická nevěle zavést standard směrnice do vnitrostátního prostředí. Častější se však zdá být institucionální neschopnost. V Radě stát se směrnicí souhlasí, jeho aparát však nestihne legislativu připravit a prosadit.

Komise se postupně naučila systematicky sledovat provádění směrnic. Dozorování členských států nyní usnadňují žádaná oznámení (notifikace) zákonů a dalších předpisů provádějících směrnice Komisi. Kázeň (*compliance*) členských států při provádění směrnic se již několik desetiletí soustavně vyhodnocuje, nyní mimo jiné pomocí *Single Market Scoreboard*.¹² Selhání není nic vzácného, jestliže se jako politický cíl Evropské unie a členských států stanovovalo snížení neprovedení směrnic pod jedno procento.¹³

Komise se členským státem, který neprovedl směrnici včas a řádně, jedná a vyšetřuje jej (*infringement*). Konečné slovo má nicméně Soudní dvůr rozhodující o žalobě Komise pro porušení smlouvy.¹⁴ Nerespektuje-li členský stát odsuzující rozsudek, tak jej po Maastrichtské smlouvě může Soudní dvůr na druhou žádost pokutovat.¹⁵ Lisabonská smlouva pak umožnila za neprovedení směrnic pokutu členskému státu uložit hned při odsouzení.¹⁶

Vyšetřování Komise ohledně nedostatků při provádění směrnic, její žaloby na členské státy k Soudnímu dvoru a jejich odsouzení jsou běžné a čas od času se ukládají pokuty.

Všechny nastíněné kroky se nicméně činí běžně teprve roky po uplynutí lhůty pro provedení. Komise váhá především u standardů, které jsou z různých důvodů politicky citlivé.¹⁷

2.3 Přímé a přednostní uplatnění (přímý účinek)

Jednotlivci se začali dovolávat neprovedených směrnic, pokud by jim jejich provedení zlepšilo postavení. To nepřekvapuje, pokud se v Evropských společenstvích již v jejich počátcích (60. léta 20. století) prosadilo zmíněné přímé a přednostní uplatnění jejich práva. Soudní dvůr se vůči takovému dovolávání postavil vstřícně, když dovedl přímý účinek ve vztahu vůči státu, který selhal (vertikální vstoupný účinek),¹⁸ jakkoli v jiných případech nevyhověl, nechtěje totiž jednotlivce zatížit směrnicí, neboť jemu určená není (vertikální sestupný účinek a horizontální účinek, respektive jejich absence).¹⁹

¹² Dostupné z: <http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/index_en.htm>, zejména rubriky „*Transposition*“, respektive „*Infringement*“.

¹³ Např. zpráva Komise *Single Market Scoreboard – Performance per governance tool – Transposition* (reporting period 5/2015-12/2015). Dostupné z: <http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2016/transposition/2016-scoreboard_transposition_en.pdf>.

¹⁴ Čl. 258 SFEU.

¹⁵ Čl. 260 odst. 2 SFEU.

¹⁶ Čl. 260 odst. 3 SFEU.

¹⁷ V případě Směrnice EPaR č. 2011/24/EU o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči, která měla být provedena 25. 10. 2013, Komise zahájila řízení kvůli chybějícím notifikacím proti 26 z 28 členských států a 4 ještě (2015) probíhala, přičemž kvalita transpozice se má zkoumat teprve ve druhém kole, viz *Commission report on the operation of Directive 2014/24/EU on the application of patients' rights in cross-border healthcare*, 4. 9. 2015, COM(2015) 421 final, s. 3.

¹⁸ Rozsudek ze dne 5. 4. 1979 ve věci 148/78 o předběžné otázce *Pretura di Milano* (Itálie) ke sporu *Státní zastupitelství proti T. Ratti*. Sb. r. SD 1979, 01629.

¹⁹ Rozsudek ze dne 14. 7. 1994 ve věci C-91/92 o předběžné otázce *Giudice conciliatore di Firenze* (Itálie) ke sporu *P. Faccini-Dori proti Recreb srl.*, Sb. r. SD 1994, I-03325, respektive rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 10. 1987 ve věci 80/86 o předběžné otázce *Arrondissementsrechtbank Arnhem* (Nizozemsko) ke stížnosti *Kolpinghuis Nijmegen BV*, Sb. r. SD 1987, 03969.

Hodné zaznamenání je, že si přitom uvědomil nevhodnost setření rozdílu mezi směrnici a nařízeními.²⁰

2.4 Použití jako výkladového vodítka (nepřímý účinek)

Při výkladu se pravidelně zohledňuje nejen znění ustanovení pramene práva (gramatický výklad), nýbrž také smysl a účel právní úpravy (teleologický výklad). Příčinou vnitrostátní úpravy provádějící směrnici je totiž při prvním přiblížení směrnice jako taková. Pochopitelně následně se musí zkoumat znění a smysl ustanovení této směrnice.

Zohledňování směrnic při výkladu prováděcího či souvisejícího vnitrostátního práva se označuje jako nepřímý účinek.²¹ Zde lze dodat, že je to nepřímý účinek vědomý a záměrný. Za podvědomý či bezděčný nepřímý účinek bychom totiž mohli chápat jakékoli uplatnění zákona či jiného předpisu členského státu prováděcího směrnici.

2.5 Skutečnost používání přímého a nepřímého účinku

Připomenutá judikatura vznikala celá desetiletí a upřesňuje se dodnes. Uvedené přístupy se tak prosazovaly pozvolna. Měli bychom připustit, že dodnes nejsou samozřejmé. V Česku jako novém členském státě se po roce 2004 uplatňování práva Evropské unie vnitrostátními soudy věnovala značná pozornost,²² přičemž podstatná část sledovaných a hodnocených rozsudků jsou právě směrnicevé případy. Není ovšem v lidských silách zhodnotit výskyt případů, kdy soudy jednotlivých stupňů, úřady a soukromé osoby směrnice přehlížely a při výkladu souvisejícího vnitrostátního práva nezohlednily.

Členské státy přijímají zákony a podzákoné předpisy běžně s odkazem na příslušnou směrnici.²³ Sledování dopadu každého ustanovení stovek směrnic na vnitrostátní právo je rozdílné obor od oboru právní úpravy. Lze také předpokládat značné rozdíly mezi jednotlivými státy. Úroveň uplatňování práva se mezi nimi totiž dosti liší, jakkoli všechny členské státy považujeme za právní. Platí to jistě hlavně pro jejich vlastní právo, ale není důvod si myslet, že to neplatí pro nadnárodní právo Evropské unie jako jeho doplněk.

2.6 Dopady na výuku

Akademická reflexe směrnic Evropské unie je soustavná. Povaze směrnic, způsobům jejich provádění a zejména důsledkům jejich neprovedení se věnují všechny učebnice,

²⁰ Bod 24 rozsudku P. Faccini-Dori (výše).

²¹ Např. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 11. 1990 ve věci C-106/89 o předběžné otázce *Juzgado de Primera Instancia e Instruccion no. 1 de Oviedo* (Španělsko) k *Marleasing SA* proti *La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, Sb. r. SD 1990, I-04135.

²² Knihy ŠEJVL, M. (ed.). *Aplikace práva EU v České republice: vybrané problémy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2009, BOBEK, M. – BRÍZA, P. – KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011 a STEHLÍK, V. (ed.). *Unijní právo před českými soudy*. Praha: Leges, 2014. Autoři těchto kolektivních monografií publikovali o uplatnění práva EU českými soudy rovněž množství článků. Tento žánr dokladuje fascinaci průnikem práva EU během prvního desetiletí členství ČR v ní a také judikaturou jako dříve nezkoumanému fenoménu, ale možná také potvrzuje vědomí nesamozřejmosti uplatnění nadnárodního práva. V katalogích německých knihoven totiž takto pojatá díla nenacházím.

²³ Legislativní pravidla vlády ČR, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, v současném znění, stanoví mimo jiné způsoby uvádění směrnic a nařízení jako zpracovaných předpisů. Jako příklad lze uvést zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech, v současném znění, jenž odkazuje na směrnici 2001/83/ES (níže), přičemž přízpůsobení nařízení 536/2014 (níže) je předmětem nyní projednávaného návrhu (sněmovní tisk č. 706).

hojně články, ba celé knihy.²⁴ Směrnice jako svébytný nástroj nadnárodního práva Evropské unie jsou pravidelným tématem diplomových a disertačních prací.²⁵

Při výuce práva Evropské unie si povaha směrnic vyžádá celé přednášky a semináře.²⁶ Problematika je to komplikovaná a abstraktní. Lze pochybovat, že si studenti význam a meze směrnic následně uvědomují při studiu vnitrostátního práva. Přes veškerou akademickou internacionalizaci a europeizaci není připomínání evropských a mezinárodních právních souvislostí samozřejmou součástí výuky a zkoumání oborů a témat vnitrostátního práva.

2.7 Zastírání významu Evropského parlamentu

Voleb Evropského parlamentu se zúčastní ve srovnání s vnitrostátními volbami méně voličů. Účast stále klesá. Tento pro Evropskou unii jistě kritický jev je předmětem patřičného zájmu politologie a evropských studií.

Směrnice se jako důvod nezájmu Evropanů o politiku Evropské unie sice neuvádějí, evropská veřejnost stěží vnímá zvláštnosti práva Evropské unie obecně a jeho jednotlivých pramenů, přesto bychom měli uvažovat, jestli užívání směrnic nezajem neprohluhuje. Evropané totiž mohou podceňovat význam legislativy Evropské unie. Na jednotlivce totiž směrnice dopadají zpravidla zprostředkovaně. Přímo se uplatní – dokonce při dodržení lhůt pro provedení směrnic často až po letech – teprve vnitrostátní právo provádějící tyto směrnice.

2.8 Úsilí vynakládané na přenos směrnic

Přenos směrnic do vnitrostátního práva si žádá soustavné úsilí. V každém členském státě se mu věnují desítky a stovky odborníků, zejména pak ministerských úředníků připravujících národní legislativu. Za celou osmadvacítku jsou jich bezpochyby tisíce.

Poslanci a senátoři od svých ministrů a jejich legislativních expertů určitě mnohokrát slyšeli a četli, že právní úprava se prostě musí přijmout, neboť ji žádá Evropská unie. Pochopitelně veškerou legislativu méně či více předurčují společenské, politické a hospodářské poměry. Tvůrce práva se vždy pohybuje v určitých mezích. V případě zákonů

²⁴ Z české literatury zejména KRÁL, R. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002 a KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu transpozice a jejich vnitrostátních účinků*. Praha: C. H. Beck, 2014, dále WHELANOVÁ, M. *Implementace práva Evropské unie do českého právního řádu*. *Právník*. 2009, roč. 148, č. 3, s. 263–308 či KŘEPELKA, F. *Přenos, doprovod a zohlednění evropského práva českým právem*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. Ze zahraničních děl pak GUIZZI, V. *The Implementation of Community Directives in Italy*. In: U. Karpen – E. M. Wenz (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 či 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.

²⁵ Během posledních tří let jen na PrF MU (dostupné veřejnosti z: <<http://www.is.muni.cz>>) FIALOVÁ, Z. *Přímý účinek směrnice EU*. 2016, ČÍSEK, J. *Nepřímý účinek směrnice v judikatuře českých soudů*. 2016, DEÁKOVÁ, K. *Vnitrostátní implementace směrnice EU, která je v rozporu s ústavním pořádkem*. 2015, ŘÍČKA, R. *Komparace vybraných prostředků ochrany práv jednotlivce – nepřímý účinek, odpovědnost státu za porušení unijního práva – v případě nenáležité implementace směrnice, z hlediska judikatury Soudního dvora*. 2015, MATĚJKOVÁ, E. *Harmonizace vs. unifikace práva – skutečnost a perspektiva*. 2016.

²⁶ Na PrF MU souhrnně nejméně 10 % obsahu všech 9 seminářů dvou semestrů práva EU.

provádějících směrnice však bývá prostor pro uvážení zákonodárce často umenšen natolik, že ve skutečnosti se nic nerozhoduje. Přijímaná transpoziční legislativa je národní jen formálně, fakticky je to legislativa Evropské unie. Poslanci a senátoři musejí věnovat značnou část své práce těmto předpisům. Nepřekvapilo by mne, kdyby toto mnozí vnímali úkorně.

Vedle selhání a pochybení se jako problém začal vnímat také *gold-plating* („pozlacení“) směrnic. Národní zákonodárce záměrně či bezděčně stanoví více, než požaduje směrnice.²⁷

2.9 Dopady na právníckou práci

Směrnice patrně přispívají ke skutečnosti, že mnoha právníkům v řadě členských států právo Evropské unie zůstává skryto. Nařízení se totiž uplatňují jen ve vybraných agendách (cla, zemědělství, ochrana hospodářské soutěže), které obsluhuje zlomek advokátů a podnikových právníků. Podobně soustavněji uplatňuje právo Evropské unie soustavně jen část úředníků.

Většina právníků se tak setkává s právem Evropské unie jenom příležitostně. Tomu odpovídá jejich omezený zájem o tento svébytný nadnárodní právní řád. Zákony představující provedení směrnic přitom používají daleko častěji.

3. OBDOBY V MEZINÁRODNÍM A FEDERÁLNÍM PRÁVU

3.1 Oddělenost mezinárodního a vnitrostátního práva a slabost mezinárodního práva

Mezinárodní smlouvy obecně zavazují státy, popřípadě mezinárodní organizace. Jednotlivci jsou *destinatáři* výhod a zátěží vyplývajících z těchto smluv. Realitou je dualismus. Stát tak musí mezinárodní smlouvy do vnitrostátní právní praxe převzít (recepce). Adaptace znamená přizpůsobení vnitrostátního práva mezinárodní smlouvě. Nyní je však patrná tendence uplatnit leckteré mezinárodní smlouvy přímo vůči jednotlivcům (inkorporace). Mnohé státy přijaly obecné ústavní klauzule vtaahující vymezené mezinárodní smlouvy do vnitrostátní praxe.²⁸

V praxi se oba způsoby svedou doplnit. Vnitrostátní právo se přizpůsobí, zůstává však možnost přímého použití, pochopitelně je-li jej mezinárodní smlouva způsobilá.

3.2 Propojenost federálního a státního práva

Ve Spojených státech amerických²⁹ rámcové právo ústředního státu nehraje roli. Federace vytváří a prosazuje svoji legislativu a státy dělají totéž. Státy nesmějí federaci zne-

²⁷ Více o fenoménu např. BURMEISTER, F. – STAEBE, E. Grenzen der sogenannten Gold Plating bei der Umsetzung europäischen Richtlinien in nationales Recht. *Europarecht*. 2009, sv. 47, č. 1, s. 444.

²⁸ Podrobně o vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. 6. upravené a doplněné vydání. Brno: Doplněk, 2014.

²⁹ Ke srovnání amerického právního federalismu např. KRISTOFERITSCH, H. *Vom Staatenbund zum Bundesstaat? Die Europäische Union im Vergleich mit den USA, Deutschland und der Schweiz*. Vienna: Springer, 2007 či BERMAN, G. A. – GOEBEL, R. J. – DAVEY, W. J. – FOX, E. M. *Cases and Materials on European Union Law*. (American Casebook Series). 3. vydání. West, 2010.

snadňovat její působení. Ukládat úkoly jim však nelze (*anti-comandeering*).³⁰ Federace může nanejvýš zavedením určitého standardu podmínit přidělení federálních peněz.³¹

V dalších federacích a decentralizovaných státech bylo rámcové právo doplňkové. Itálie měla *leggi quadro/cornice*.³² Sovětský svaz – budeme-li totalitní stát považovat za federaci vhodnou pro naše srovnávání – měl *osnovnyje zakony sojuza*.³³ Také Německo vydávalo *Rahmengesetze*. Zdůrazňovala se rámcovost, Spolkové země musely mít prostor pro úpravu podrobností.³⁴ Jako příklad lze uvést spolkové standardy organizace univerzit zeměmi reagující na studentské hnutí.³⁵ Kompetenční katalog ale byl stručný. Rámcové zákonodárství nehrálo větší roli. Reforma federalismu jej zrušila, nelze vydávat nové rámcové zákony a předpokládá se rušení stávajících.³⁶

Ve federativních a decentralizovaných státech nicméně federální právo působí vůči jednotlivcům především přímo. Prosazují jej běžně nejen státní, ale též federální orgány. Přednost – a tím také přímý účinek, který se vlastně zvláště nezmiňuje, protože ve vnitrostátním právu je samozřejmý – zakotvují federální ústavy.³⁷

3.3 Shrnutí srovnání s mezinárodním právem a právem ve federacích

V klasickém mezinárodním právu obdobu směrnic představují mezinárodní smlouvy, jejichž naplnění předpokládá úpravu práva státu jako smluvní strany (adopce). Podobají se tak směrnicím. V jiných případech se mezinárodní smlouvy uplatní přímo na základě ústavních a zákonných klausulí (inkorporace). Uplatní se tak podobně jako nařízení. Jedno stejně jako druhé prosazení však záleží na vůli státu jako smluvní strany.

V některých federacích také nalezneme obdobu směrnic. Rámcová legislativa však byla všude jenom doplňkem. Postupně se potlačila. Dlužno dodat, že přímo uplatňované federální právo je ve všech federacích samozřejmostí.

Jak svým pojetím, tak rozsahem svého použití tedy směrnice nemají obdobu. Jsou tedy pro Evropskou unii příznačné. Mohli bychom je dokonce považovat za důležitý prvek zakládající zmiňovaný nadnárodní ráz Evropské unie.

Nahrazování směrnic nařízeními bychom za těchto okolností pak v Evropské unii mohli považovat za federalizační tendenci.

³⁰ Rozsudek Supreme Court of the U.S.A. ze dne 27. 6. 1997 *Printz v. United States*, 521 U.S. 898 (1997).

³¹ Dle *Patient Protection and Affordable Care Act* (2010), který rozšířil dostupnost zdravotního pojištění v USA, dostávají státy vyšší příspěvky na program zdravotní péče o chudé *Medicaid*, pokud splní určité požadavky. Některé státy stojící v opozici vůči této reformě financování zdravotnictví, kterou prosadil prezident Obama, tyto podmínky však odmítly a spokojují se s nižšími příspěvky.

³² Dle Art. 117 *Costituzione della Repubblica Italiana* před reformou v roce 2001 stát přijímal pro tzv. konkurenční zákonodárství „*principi fondamentali*“ pro zákony regionů.

³³ Dle čl. 73 odst. 4 Ústavy SSSR z roku 1977 tyto zákony stanovovaly zásady pro republikové občanské, rodinné, trestní či zdravotnické zákony. Popis tohoto druhu zákonodárství viz heslo „*Konstitucija*“ v SUCHAREV, A. J. *Juridičeskij enciklopedičeskij slovar*. Moskva: Sovětskaja enciklopedija, 1984.

³⁴ Art. 75 *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (GG), (2) „*Rahmenvorschriften dürfen nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten*“.

³⁵ *Hochschulrahmengesetz*, BGBl. I S. 185 (1976).

³⁶ Novela GG tzv. *Föderalismusreform I* v roce 2006.

³⁷ V USA Art. VI., Cl. 2 U.S. Const (Supremacy Clause): „*This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in pursuance thereof [...], shall be the supreme law of the land, and the judges in every state shall be bound thereby, anything in the constitution or laws of any state to the contrary notwithstanding.*“, v SRN pak lapidárně Art. 31 GG: „*Bundesrecht bricht Landesrecht*“.

4. NAŘÍZENÍ JAKO ZVAŽOVANÁ A POUŽÍVANÁ NÁHRADA

4.1 Připomenutí základních vlastností nařízení

Nařízení jsou (z hlediska své povahy, nikoli nutně svého obsahu) jednodušším nástrojem než směrnice. Dostává se jim tak výrazně menší pozornosti v odborné literatuře.³⁸ Několika větami je lze vysvětlit rovněž ve výuce práva Evropské unie.

Podle čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie (předchozí číslování uvedená výše) „Nařízení má obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech“. Přímý účinek a případná přednost před neslučitelným vnitrostátním právem jsou patrné. Soudní dvůr takové vlastnosti nařízení sice mnohokrát připomínal,³⁹ takovou judikaturu však netřeba považovat za aktivistickou.

4.2 Potřeba doprovodu nařízení

Na tomto místě je však dobré připomenout, že též nařízení zpravidla potřebují doprovod práva členských států. Bez něj totiž nedokáží působit.⁴⁰

Členské státy pravidelně musejí svými zákony ustavit či pověřit úřady a další instituce pro uplatnění nařízení. Jenom některá nařízení totiž vykonávají přímo úřady, agentury a instituce Evropské unie. Podobně členské státy musejí ve svém právu stanovit postihy za porušení požadavků nařízení. Trestní právo totiž zůstává v kompetenci členských států. Politické, hospodářské a sociální rozdíly mezi členskými státy si žádají stanovení postihů na národní úrovni. Mnohá nařízení stanoví jenom materiální pravidla. Procedury pro jejich uplatnění rovněž určují členské státy. Používají se běžně správní a soudní řády určené pro uplatnění vnitrostátního práva, jakkoli mohou být doplněné zvláštními pravidly.⁴¹

4.3 Přínosy nahrazení směrnic nařízeními

Nahrazení směrnic nařízeními by mělo zřetelné politické přínosy. Evropská veřejnost by snad více vnímala význam Evropského parlamentu, kdyby tento vytvářel větší počet nařízení přímo zakládajících oprávnění a ukládajících povinnosti. Síly poslanců

³⁸ Nad obvyklý rozsah učebnic vysvětluje povahu nařízení a způsoby jejich uplatnění v Česku především KRÁL, R. *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. Praha: C. H. Beck, 2006, který hned úvodem (s. 3) připouští a výběrem literatury dokládá výrazně větší pozornost směrnicím než nařízením. Příznacné je, že v přehledu cizojazyčné literatury neuvádí žádnou monografii věnovanou vyloženě nařízením.

³⁹ K přednosti nařízení se uvádějí rozsudek SD 34-73 ze dne 10. 10. 1973 o otázce *Tribunale civile e penale di Trieste k Fratelli Variola S.p.A. gegen Amministrazione italiana delle Finanze*, s. 00981 a k přímému účinku pak rozsudek SD 47-71 ze dne 10. 12. 1971 o otázce *Tribunale Civile di Trieste (Itálie) e Penale k Politi S.A.S. proti Ministero delle Finanze*, Sb. r. SD 1971, 01039.

⁴⁰ Podrobně o tomto jevu např. KRÁL, R. *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*, s. 45 an. Výraz doprovod pak užívá KŘEPELKA, F. *Přenos, doprovod a zohlednění evropského práva českým právem*. Brno: Masarykova univerzita, 2010.

⁴¹ KRÁL, R. *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*, rozlišuje (s. 51 an.) implementační opatření konkretizačního a doplňujícího charakteru, opatření institucionálně kompetenčního charakteru, opatření sankčně procesního a kontrolního charakteru, opatření adaptačně derogačního charakteru a opatření mezinárodněprávního charakteru. KŘEPELKA, F. *Přenos, doprovod a zohlednění evropského práva českým právem*, s. 95 an.) rozlišuje pouze doprovodná pravidla institucionální, procedurální a sankční, konkretizační ignoruje.

a senátorů věnované projednávání těchto zákonů by bylo možné věnovat jiným úkolům. Rovněž vlády a ministerstva by pocítily úlevu. Hlavní by však byl konec případů, kdy stát směrnici řádně a včas neprovedl. Na druhé straně by se též vytratil *gold-plating*.

Odpadla by rovněž potřeba zohledňování směrnic při výkladu vnitrostátního práva, nemuselo by se zvažovat přímé uplatnění při opožděném či nedokonalém provedení a domáhání se odškodnění za neprovedení směrnic nenapravitelné jinými způsoby.

Okruh přímo uplatňované úpravy Evropské unie by se rozšířil. Nařízení upravující záležitosti nyní upravované směrnicemi by mohla napomoci europeizaci právnické profese. Zasáhla by totiž širší okruh právníků. Začaly by se vydávat jednotné komentáře těchto nařízení. Díky většímu odbytu by takové komentáře mohly být propracovanější, než jsou nynější komentáře zákonů v menších státech, jako je právě Česko. Připomeňme, že v Česku se víceméně nevydávají komentáře směrnic ani nařízení.⁴²

4.4 Směrnice v současných nařízeních a jejich rozšíření

Legislativní dokumenty Evropské unie se nyní zřetelně označují jako nařízení, respektive směrnice. Na tom nic nemění skutečnost, že novelizační nařízení běžně mění či ruší směrnice a naopak. Některé nařízení nicméně obsahují ustanovení vyžadující provedení právem členských států.⁴³ Směrnice pochopitelně nemohou obsahovat pravidla mající ráz nařízení.

Nás zde zajímají ustanovení směrnice, která dávají členskému státu při stanovení právního rámce možnost pohybovat se v určitých mezích. Může se tak stát dvojím způsobem. Nařízení může stanovit meze a členský stát by svým zákonem musel stanovit právní úpravu. Nebo by mohla být stanovená úprava s výslovnou možností členského státu se určitým směrem a do určité vzdálenosti odchýlit, například se slovy „*pokud členský stát nestanoví jinak, platí...*“. Častější nahrazování směrnic nařízeními by určitě zvýšilo výskyt takových ustanovení.⁴⁴

4.5 Nutnost okamžitého řešení střetu

Nesoulad mezi právem členského státu pochopitelně může nastat jak v případě směrnice, tak nařízení. Přímý účinek nařízení ale neumožní nesoulad přehlížet tak snadno a dlouho jako v případě směrnic. Podle zásad práva Evropské unie se upřednostní nařízení.⁴⁵

⁴² Zde je třeba dodat, že omezený počet českých právníků a právních vědců pracujících s právem EU soustavněji dokáže využít komentáře a další odbornou literaturu psanou anglicky, německy a francouzsky. Na jejich straně tak může poptávka po českých komentářích chybět. Nyní lze jenom spekulovat, zda by se takové jednotné evropské komentáře ve větší míře překládaly do menších jazyků včetně češtiny, nebo zda by se rozšiřoval okruh právníků způsobilých pracovat s cizojazyčnou odbornou literaturou.

⁴³ Příklady uvádí KRÁL, R. *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*, s. 5, pozn. 11 – nařízení č. 3820/85 o harmonizaci některých sociálních předpisů v oblasti silniční dopravy a s. 47 an. – nařízení č. 2157/2001 o statutu evropské společnosti (níže).

⁴⁴ *Ibidem*, s. 52 an. Jako příklad autor uvádí stanovení minimálního či maximálního počtu členů představenstva evropské společnosti dle čl. 39 odst. 4 nařízení č. 2157/2001 (níže). Rozlišuje přítom obligatorní a fakultativní konkretizaci. Srovnatelnost se směrnicemi nicméně netematizuje.

⁴⁵ Viz výše uvedené rozsudky *SD Politi* a *Variola*. Důsledky rozebírá KRÁL, R. *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*, s. 33 an.

5. PŘEHLED DOSAVADNÍHO NAHRAZOVÁNÍ

5.1 Nástup změny, její nejasný rozsah a vymezení

Zvláště po roce 2000 se směrnice nařízenými vskutku začaly nahrazovat ve větší míře. Nahrazení zároveň běžně zahrnuje změnu úpravy, zpravidla její rozpracování a posílení.

Bohužel se mi nepodařilo nalézt žádné zprávy ani odbornou literaturu, která by se nahrazování směrnic nařízenými věnovala. Směrnic se každoročně vydávají desítky a nařízením stovky.⁴⁶ Systematická rešerše by si žádala tým badatelů, který by potřeboval grant.

Není nadto snadné odlišit nahrazení směrnic nařízením od rozdělení právní úpravy na úpravu jedné části nařízením a zbytku směrnicí a dalších podobných řešení. Systematické rešerše by tedy musela předcházet adekvátní metodologie.

5.2 Jednotlivé příklady nahrazení

Na sklonku 90. let 20. století se na celosvětové úrovni v rámci Světové zdravotnické organizace (WHO) a při ní působící šestistranné Mezinárodní konference pro harmonizaci technických požadavků na humánní léčivé přípravky (ICH) stanovily standardy klinického vývoje léčiv, tzv. správná klinická praxe. Tento standard Evropská unie jako jeden ze členů konference zavedla prostřednictvím směrnice.⁴⁷ Členské státy pak tento standard prováděly zákony o léčivech či zdravotnickém výzkumu. Zadavatelé mezinárodních multicentrických lékových studií dlouhodobě prosazovali sjednocení standardů, čehož dosáhli v roce 2016.⁴⁸

Elektronické databanky a jejich mezinárodní propojení si při rostoucím důrazu na ochranu soukromí vyžádaly již v 90. letech směrnici.⁴⁹ Důraz na ochranu osobních dat ve členských státech však zůstal rozdílný, což se odráželo též v praxi jejich úřadů. Zpracovatelé osobních údajů předávaných přes hranice podléhali doзору několika úřadů zároveň. Po dvaceti letech Evropská unie přijala nařízení, které charakterizuje dohled úřady jediného státu (*one-stop shop*).⁵⁰ Díky všudypřítomné elektronizaci lze předpokládat, že nařízení bude představovat nejznámější jednotný právní rámec Evropské unie.

Podobně Evropská unie po roce 2000 nahradila nařízenými směrnice upravující standardy osobních ochranných prostředků na pracovišti,⁵¹ stavebních výrobků⁵² či potravin.⁵³

⁴⁶ Viz statistické přehledy legislativy ES/EU za každý rok od roku 1990 „Právní akty – statistiky“ v EUR-Lex (dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html>). Rozlišují se základní a pozměňující akty, tj. novely. Mezi stovkami ročně vydaných nařízeních však převládají nařízení Komise přijímané vesměs na dobu určitou. Nařízení Evropského parlamentu a Rady či Rady mající větší politický význam jsou desítky.

⁴⁷ Směrnice EPaR 2001/20/ES ze dne 4. 4. 2001 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se uplatňování správné klinické praxe při provádění klinických hodnocení humánních léčivých přípravků.

⁴⁸ Nařízení EPaR (EU) č. 536/2014 ze dne 16. 4. 2014 o klinických hodnoceních humánních léčivých přípravků a o zrušení směrnice 2001/20/ES.

⁴⁹ Směrnice EPaR 95/46/ES ze dne 24. 10. 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

⁵⁰ Nařízení EPaR (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

⁵¹ Nařízení EPaR (EU) 2016/425 ze dne 9. 3. 2016 o osobních ochranných prostředcích [...]. Předchůdcem byla Směrnice R 89/686/EHS ze dne 21. 12. 1989 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se osobních ochranných prostředků.

Pozdvižení před deseti lety vzbudilo nařízení, které vytvořilo náročný systém registrace vyráběných a užívaných chemických látek známý všeobecně jako REACH – *Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals*. Nařízení zavádějící tento systém⁵⁴ nahradilo několik základních a prováděcích směrnic a nařízení, jež zajišťovaly dosavadní spolupráci členských států. Transformace regulace tak šla ruku v ruce s její kodifikací.

Krise Evropské unie nahrazování směrnic nařízeními nezastavila. Od roku 2012 se pojednává návrh nařízení, které by mělo nahradit směrnice o zdravotnických prostředcích a aktivních implantátech.⁵⁵ Zdravotnické prostředky se běžně mezinárodně obchodují. Potřeba pacientů má všude svůj strop. Úspory z rozsahu lze dosáhnout jen na dalších trzích. Pro výrobce a obchodníky je tedy sjednocení certifikátů a kontrol užitečné.

5.3 Povinné dílčí sjednocení

Na začátku zmíněná dluhová krize má rovněž svůj bankovní rozměr. Banky půjčovaly bez obezřetnosti, přičemž mnohé se dostaly do potíží. Ukázalo se, že dosavadní decentralizovaný systém dohledu na základě harmonizovaného práva nestačí. Pro klíčové banky, jejichž obtíže či úpadek by měly dopady ve více členských státech, se proto zavedl jednotný mechanismus dohledu (*Single Supervisory Mechanism* – SSM) a jednotný mechanismus pro řešení krizí úvěrových institucí (*Single Resolution Mechanism* – SRM).

Právní rámec bankovního dohledu se výrazně proměňuje. Jednotlivé předpisy Evropské unie se přijímají ve vlnách ve vazbě na celosvětové standardy, které vytváří Basilejský výbor pro bankovní dohled, který hostí Banka pro mezinárodní platby (BIS). Ve vlnách předpisů lze nicméně také vysledovat přeměnu úpravy směrnicemi na úpravu nařízeními.⁵⁶

Podobný posun přinesla již dříve centralizovaná registrace inovativních léčivých přípravků, kterou provádí Evropská léková agentura.⁵⁷ Další léčivé přípravky však nadále registrují úřady členských států podle svého práva humánních léčivých přípravků sblíženého směrnicí.⁵⁸

⁵² Nařízení EPaR (EU) č. 305/2011 ze dne 9. 3. 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh. Předchůdcem byla směrnice R 89/106/EHS.

⁵³ Nařízení EPaR 852/2004 o hygieně potravin. Předcházela mu Směrnice R 93/43/EHS ze dne 14. 6. 1993.

⁵⁴ Nařízení EPaR (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. 12. 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnice Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES.

⁵⁵ Návrh Nařízení EPaR o zdravotnických prostředcích [...], COM/2012/0542 final – 2012/0266 (COD). Zrušovací ustanovení čl. 96 se týká stávajících směrnic, jimiž jsou Směrnice R 90/385/EHS o aktivních implantabilních zdravotnických prostředcích a Směrnice R 93/42/EHS o zdravotnických prostředcích.

⁵⁶ Nařízení EPaR (EU) 575/2013 ze dne 26. 6. 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) 648/2012 přebírá, jak shrnuje jeho příloha IV, některé standardy, jež dosud určovaly Směrnice EPaR 2006/48/ES ze dne 14. 6. 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu a Směrnice EPaR 2006/49/ES (z téhož dne) o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí, jakkoli obě nahradila též den vydaná Směrnice EPaR 2013/36/EU o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky.

⁵⁷ Nyní dle Nařízení EPaR (ES) č. 726/2004 ze dne 31. 3. 2004, kterým se stanoví postupy Společenství pro registraci humánních a veterinárních léčivých přípravků a dozor nad nimi a kterým se zřizuje Evropská agentura pro léčivé přípravky, které nahradilo Nařízení Rady (EHS) č. 2309/93 ze dne 22. 7. 1993, kterým se stanoví postupy Společenství pro registraci a dozor nad humánními a veterinárními léčivými přípravky a kterým se zakládá Evropská agentura pro hodnocení léčivých přípravků.

⁵⁸ Směrnice EPaR 2001/83/ES ze dne 6. 11. 2001 o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků.

5.4 Volitelné dílčí sjednocení

Je jisté, že jenom v širokém slova smyslu bychom mohli vnímat jako nahrazování směrnice nařízením vytvoření institutu na úrovni nadnárodní, který doplní institut národní. Takový institut může být jednodušší pro příslušnou činnost, překračuje-li tato hranice členských států.

Příkladem je evropská ochranná známka,⁵⁹ která existuje vedle národních ochranných známek podle mezinárodními smlouvami a Evropskou unií sblíženého práva členských států.⁶⁰

Zmínit se dá rovněž *societas europaea*. Vedle obchodních společností vytvářených podle práva členského státu sblíženého „salámovou“ metodou pomocí tuctu korporálních směrnic⁶¹ se může vytvářet akciová společnost přímo podle nařízení Evropské unie.⁶²

5.5 Kooperace a koncentrace

Již starší směrnice zpravidla předpokládaly kooperaci úřadů členských států. Pokud ji měly provádět úřady či soudy členských států, postačily klauzule ve směrnici. Souběžně přijaté nařízení či rozhodnutí pak vytvářelo komunitární instituce pro zabezpečení spolupráce.⁶³

Centralizace agendy si nařízení však již žádá. Bylo by absurdní, kdyby orgány Evropské unie měly uplatňovat národní právo osmadvaceti členských států. Proto třeba soutěžní právo Evropské unie vyjadřují až na výjimky nařízení.⁶⁴

5.6 Stálost formulací

Nahrazením směrnice nařízením pochopitelně odpadají ustanovení typická pro směrnice. Není třeba uvádět, že členské státy mají povinnost do určitého data přijmout právní předpisy a začít je uplatňovat. Srovnatelně je však třeba stanovit, do kdy mají členské státy přijmout doprovodnou legislativu.⁶⁵

Jinak se však mnoho nemění. Jednotlivé instituty právní úpravy popisovaly nahrazené směrnice zpravidla srovnatelnými slovy a obraty, jako tak činí nynější nařízení.⁶⁶ Samozřejmě to platí tehdy, nezměnila-li se právní úprava ve své podstatě.

⁵⁹ Původně Nařízení R (ES) 40/94 o ochranné známce Společenství bylo již rekodifikováno, nynější úpravu stanoví stejnojmenné Nařízení Rady (ES) č. 207/2009.

⁶⁰ Madridská dohoda o mezinárodním zápisu ochranných známek sjednaná v Madridu dne 14. 4. 1891 a její Protokol ze dne 27. 6. 1989 a První směrnice R 89/104/EHS ze dne 21. 12. 1988, kterou se sblíží právní předpisy členských států o ochranných známkách, respektive rekodifikovaná Směrnice EPaR 2008/95/ES ze dne 22. 10. 2008, kterou se sblíží právní předpisy členských států o ochranných známkách.

⁶¹ Přehled nyní platných směrnic EU harmonizujících právo obchodních společností a částečně též jejich vývoje lze nalézt v Návrhu Směrnice EPaR o některých aspektech práva obchodních společností, COM(2015) 616 final, 2015/0283(COD), který Komise předložila 3. 12. 2015.

⁶² Nařízení R (ES) č. 2157/2001 ze dne 8. 10. 2001 o statutu evropské společnosti (SE).

⁶³ Např. Rozhodnutí R 2009/371/SVV ze dne 6. 4 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol).

⁶⁴ Např. Nařízení R č. 1/2003 ze dne 16. 12. 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článkách 81 a 82, Nařízení R č. 139/2004 ze dne 20. 1. 2004 o kontrole spojování podniků či Nařízení R 2015/1589 ze dne 13. 7. 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (tj. kontrola státních podpor).

⁶⁵ Např. čl. 94 Nařízení EPaR 536/2014 o klinických hodnoceních humánních léčivých přípravků (výše) požaduje od členských států zavedení odpovídajících sankcí.

5.7 Úkoly kladené na členské státy

Ve lhůtě stanovené nahrazujícím nařízením pro začátek vlastního uplatnění se očekává odstranění vnitrostátního práva, které představovalo provedení dosavadní směrnice. Členské státy tedy musejí zrušit vnitrostátní právo, které do té doby naopak směrnice požadovalo.

Jak již bylo zmíněné, Komise běžně vyšetřuje členské státy a Soudní dvůr je z jejího podnětu odsuzuje za neprovedení směrnic. Obdobně se postupuje při neodstranění zákonů a dalších vnitrostátních právních předpisů, které nahradilo nařízení. Soudní dvůr zdůraznil, že obsah nařízení se do vnitrostátního práva přenášet naopak nesmí.⁶⁷ Takovou záповeď můžeme vztáhnout též na vnitrostátní právo, které by se takovým nadbytečným přenosem nařízení stalo následně. Potřeba je však menší. Vnitrostátní právní úpravu stačí na základě zásady přednosti přestat používat. Je-li úprava totožná, pak je vlastně jedno, která se použije.⁶⁸

5.8 Souběžná změna právní úpravy

Plné či částečné (výše) nahrazení směrnice nařízením nebývá jen změna formální, nýbrž obvykle také faktická. Rekodifikace přináší rozšířenou a propracovanější právní úpravu.⁶⁹ Některá pravidla se mění. Tyto změny mohou být vnímané jako důležitější než samotné nahrazení směrnice nařízením. Prosazování takových změn ovšem může přeměně směrnic na nařízení také zabránit či ji oddálit.

6. ODŮVODŇOVÁNÍ NAHRAZOVÁNÍ

6.1 Jednotlivé zmíněné případy

Jak naznačují rozsáhlá úvodní ustanovení zmíněných nařízení, argumentem pro nahrazení konkrétní směrnice nařízením bývá zpřehlednění právní úpravy a její zjednodušení pro ty, kdo dosud při svém působení ve více členských státech podléhali jejich zákonům a dalším předpisům. Tyto zákony a další předpisy jsou sice – pochopitelně nejen díky směrnicím – podobné, avšak nikoli totožné.

Přítom se občas také naznačuje omezená účinnost úpravy, kterou sblížily směrnice. Uvádějí se dokonce jednotlivé případy selhání.⁷⁰ Tím orgány Evropské unie podléjící se na legislativě naznačují uznání hodnoty nařízení ve srovnání se směrnicemi.

⁶⁶ Srovnej stejně označený čl. 4 směrnice 2001/20/ES a čl. 32 nařízení 536/2014 (výše) o klinických hodnoceních na nezletilých. Formulace nejsou totožné, nicméně srovnatelné. Nové znění je podrobnější.

⁶⁷ Obecně to zdůraznil např. rozsudek Soudního dvora 39/72 ze dne 7. 2. 1973 o žalobě Komise proti Itálii, Sb. r. SD 1973, 101, naopak rozsudek 272/83 ze dne 28. 3. 1985 o žalobě Komise proti Itálii, Sb. r. SD 1985, 01057 vyzdvihl výjimečné případy, kdy je přenos (transpozice) na místě.

⁶⁸ KRÁL, R. *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*, uvádí (s. 64 an.) judikaturu SD, která identifikuje případy neprovedení opatření sankčně procesního charakteru, v případě neprovedení opatření adaptačně derogacího charakteru (s. 59) uvádí jen judikaturu, která identifikuje nezrušení nesouladného práva členského státu.

⁶⁹ Tendenci lze ukázat na zde již vícekrát uvedené legislativě o klinickém hodnocení humánních léčivých přípravků. Směrnice 2001/20/ES má 45 000 znaků, zatímco Nařízení 536/2014 má 229 000 znaků.

⁷⁰ Návrh nařízení z roku 2012, jež má nahradit směrnice o zdravotnických prostředcích (výše), uvádí skandál francouzského výrobce *Poly Implant Prothese*, který vyráběl prsní implantáty z průmyslového silikonu namísto dražšího lékařského. Od jednotného nařízení si Komise slibuje lepší prosazení standardů kvality a bezpečnosti.

6.2 Iniciativy na zlepšení práva Evropské unie

Evropská unie již před desetiletím začala pocítovat, že trpí přehnanou, složitou, nepřehlednou a vadnou regulací. Usiluje se proto o jednodušší, přehlednější, smysluplnější, obecně lepší právo. Takové počínání Evropská unie vyzdvihuje. Pravidelně se vydávají prohlášení, uzavírají ujednání mezi legislativními orgány a podávají sebehodnotící zprávy.

Jednotlivé iniciativy Komise – politicky po sobě následujících Komisí – byly známé pod anglickými názvy-hesly *Simplification of Legislation for the Internal Market* – *SLIM* (anglicky „štíhlý“ či „elegantní“) v roce 1996, dále *Better law-making / Better regulation* v roce 2002, následně *Smart regulation* v roce 2009 a konečně od roku 2012 *Regulatory Fitness and Performance Programme* – *REFIT*.⁷¹

Už jsem naznačil pochybnosti o stylu působení Evropské unie. Mnoho slov, méně činů. Zde pak, jak uvádí kritici,⁷² legislativní proces především zatížila další byrokracie a problematická je rovněž tendence spoléhat na experty v záležitostech navýsost politických.

6.3 Tematizace v rámci *better legislation*

Dokumenty Evropské unie slibující zlepšování legislativy především připomínají rozdíly mezi nařízením a směrnicemi a v případě těch druhých jejich rámcovou povahu. Vyzdvihuje se potřeba vysvětlit volbu jednoho či druhého nástroje. Činila tak mimo jiné Interinstitucionální dohoda (mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí) o zdokonalení právních předpisů z roku 2003 a činí tak též zbrusu nová Interinstitucionální dohoda o zdokonalení právních předpisů z roku 2016.⁷³

Jednou ze zásad iniciativy REFIT se nicméně stalo – chybí oficiální české znění – že „*directives are replaced with regulations, so that all EU citizens are subject to the same rules and national government cannot add extra requirements*“.

Přeměna směrnic na nařízení se nicméně nevyzdvihuje. Zvláštní pozornost se jí tedy nevěnuje. Nevysvětlují se tedy výhody, úskalí a překážky takové změny.

7. PŘEKÁŽKY A MEZE NAHRAZOVÁNÍ

7.1 Kompetenční klausule

Posílení nahrazování směrnic nařízením je do značné míry možné bez změny zřizovacích smluv. Pouze se směrnicemi se počítá jenom u části legislativy předpokládané Smlouvou o fungování Evropské unie.

Zřizovací smlouvy se koneckonců opakovaně měnily. Důvodem použití směrnice v minulosti tedy nemusela být její vhodnost, nýbrž omezená zmocnění. Většinou tomu tak však nebylo. Použití směrnice nebylo předepsané. Považovala se prostě za vhodný nástroj, přičemž nařízení se zpravidla vůbec nezvažovalo.

⁷¹ Informace o REFIT včetně hojných prohlášení a zpráv jsou dostupné na stránce platformy REFIT při Komisi, dostupné z: < http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_cs.htm>.

⁷² Kriticky ABEELE, E. *The EU's REFIT strategy: a new bureaucracy in the service of competitiveness? Working Paper*. European Trade Union Institute, 2014.

⁷³ Úř. věst. 321 C. 31. 12. 2003 (dokument nebyl podle Eur-Lex přeložen do češtiny), body 12–13, respektive Úř. věst. L 123, dne 12. 5. 2016, s. 1–14, bod 25.

7.2 Nevhodnost nahrazování směrnice nařízením

Řada směrnic se jistě nařízením dá dobře nahradit. Standardy totiž určují komplexně, přinejmenším ty materiální. Členský stát jen doplňuje procedury, instituce a sankce. V jiných případech je však směrnice pouhým doplňkem či pozměněním úpravy členského státu.

Jako dobrý příklad lze uvést podporu patientské mobility.⁷⁴ Členské státy nadále zachovávají rozdílné modely veřejného financování svého zdravotnictví. Právo Evropské unie potvrzuje kompetenci členských států organizovat a financovat své zdravotnictví.⁷⁵ Směrnice od členských států pouze žádá, aby proplácely zdravotní péči vyhledanou v jiných členských státech, je-li doma veřejně financovaná.

Směrnice je kodifikací dosavadní judikatury, která je výkladem ustanovení o volném pohybu služeb a zboží zřizovacích smluv, tedy pramene práva Evropské unie, který se těší přímému a přednostnímu užití. Použití nařízení by tedy nebylo legislativně-technicky nemožné. Bylo by možné formulovat jednotlivá ustanovení, zejména založit proplacení vyhledané péče a stanovit zásady pro kalkulaci úhrady. Takové hypotetické „nařízení o právech pacientů v přeshraniční zdravotní péči“ by pak měly pojišťovny, fondy, agentury a úřady uplatnit vedle vnitrostátních zákonů.

Judikatura Soudního dvora nicméně – přinejmenším v některých členských státech⁷⁶ – příliš respektovaná pojišťovnami či agenturami veřejného financování zdravotnictví nebyla. Pojištěnci se museli soudit a mnozí neuspěli. Lze pochybovat, že by konkretizující nařízení bylo účinnější. Úprava vnitrostátního práva směrnicí se jeví účinnější.

7.3 Problémy přinesené nahrazením směrnic nařízením

Nařízení se často používají při výkonu výlučných kompetencí Evropské unie.⁷⁷ Směrnice se naopak zhusta používají ve sdílených a podpůrných kompetencích.⁷⁸ Dokud nejedná Evropská unie, platí vnitrostátní právo. Pokud jedná, tak se tato právní úprava ovlivní.

Se soustavnějším nahrazováním směrnic nařízením by se zmnožily případy, kdy by se uvažovalo o tom, zda a pokud ano, v jaké míře mohou nadále záležitost upravovat vedle Evropské unie rovněž členské státy.

⁷⁴ Směrnice 2011/24/EU o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči. Podrobně k problematice KŘEPELKA, F. Složitá a zdoluhavé propojování zdravotnictví v Evropské unii. *Časopis zdravotnického práva a bioetiky*. 2014, roč. 2014, č. 3, s. 1–43.

⁷⁵ Čl. 168 odst. 7 SFEU.

⁷⁶ Zejména v případě Polska, které se konečkonců stavělo proti přijetí směrnice 2011/24/EU, podrobněji viz VASEV, N. – VRANGBAEK, K. – KŘEPELKA, F. The End of Eastern Territoriality? CJEU Compliance in the new member states. *Comparative European Politics*. 2016. Dostupné z: <doi:10.1057/cep.2016.9>.

⁷⁷ Mezi výlučné kompetence dle čl. 3 SFEU patří celní unie. Zde jsou základem úpravy nařízení již několik desetiletí. Nyní platné Nařízení EPaR (EU) 952/2013 ze dne 9. 10. 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie, je již třetí kodifikací (dřívějšími kodifikacemi procedury byla nařízení č. 450/2008 a č. 2913/92). V 70. a 80. letech 20. století upravovaly výběr cel při dovozu z nečlenských států celní zákony, které však výrazně ohledně řady celních institutů ovlivňovalo – podle čl. 251 nařízení 2913/92 tyto rušící – celkem 26 (!) nařízení a 2 směrnice.

⁷⁸ Dle čl. 4 a 6 SFEU. Příkladem je harmonizace daně z přidané hodnoty a koordinace jejího výběru při obchodu zbožím a službami mezi členskými státy, kterou tvoří nyní především Směrnice R 112/2006 o systému daně z přidané hodnoty (tzv. *Recast*).

Takové situace znají ve Spojených státech amerických. Východiskem je doktrína *federal preemption*. Zároveň státním upravovat danou záležitost může být výslovná (*explicit*), ale vesměs vyplývá ze smyslu a povahy federální legislativy, kdy jakákoli doplňující státní legislativa je nežádoucí, neboť narušuje účinnost legislativy federální (*preemption of field*), přičemž za preempci se považuje též střet (*preemption of conflict*).⁷⁹

8. NÁMITKY PROTI NAHRAZOVÁNÍ

8.1 Opačný názor

Tento text nahrazování směrnic nařízeními vítá a prosazuje jeho zveřejnění. Nelze však přeslechnout protiargumenty. Zatím příliš nezaznívaly. Dosavadní nahrazování směrnic nařízeními totiž nevyvolalo námitky. Takové námitky by se však patrně začaly vznášet, kdyby se nahrazování směrnicemi začalo prosazovat jako soustavná politika.

8.2 Argumentace subsidiaritou

Pochybnosti o nahrazování směrnic nařízeními se odůvodňují subsidiaritou jako zásadou působení Evropské unie a zásadou jejího práva.

Subsidiarita je vyzdvížena ve zřizovacích smlouvách.⁸⁰ Vyzývá se soustavně v rozmanitých dokumentech. Evropská unie má vytvářet a prosazovat regulace v oblasti sdílené a podpůrné pravomoci pouze tehdy, je-li to nezbytné pro hospodářskou integraci a další cíle Evropské unie. Zavedly se postupy, které mají zajistit její dodržení, včetně přibrzdění či zastavení legislativního procesu v Evropské unii parlamenty členských států.

Ohledně skutečného dodržování subsidiarity panují pochybnosti.⁸¹ Komise ve svých návrzích opakovaně odbývá zvážení subsidiarity frázemi. Soudní dvůr zatím nenaznačuje vůli přezkoumávat dodržení subsidiarity. Dejme ale tomu, že subsidiarita se skutečně v Evropské unii prosazuje. Lze pak jistě dál tvrdit, že jí odpovídají směrnice lépe než nařízení. Na jednotlivce totiž dopadá vnitrostátní právo. Členským státům pak zůstává prostor pro uvážení.

Protokol o uplatnění zásad subsidiarity a proporcionality k Amsterdamské smlouvě (1997) skutečně zdůrazňoval, že směrnice jako rámcové standardy jsou vhodnější než nařízení.⁸² Obdobně upřednostnění směrnic ve srovnání s nařízeními naznačovaly rovněž některé dokumenty odrážející výše uvedené iniciativy *better law-making*.

⁷⁹ Podrobně SCHROEDER, C. H. 6 – Supreme Court Preemption Doctrine. In: W. B. Buzbee (ed.). *Preemption Choice – The Theory, Law and Reality of Federalism's Core Question*. Cambridge University Press, 2008, s. 121–177. Situace nemusí být vždy přehledná, jak dokládá např. konfliktní regulace držení a užívání marihuany pro rekreační účely na federální a státní úrovni, srovnej heslo „*Legal history of cannabis in the United States*“ v anglické Wikipedii, které je rozsáhlejší a propracovanější než tento článek.

⁸⁰ Čl. 5 SEU a protokoly (podrobněji níže).

⁸¹ Kriticky v české literatuře např. DRULÁKOVÁ, R. *Subsidiarita v Evropské unii: právní princip anebo užitečný symbol?* Praha: Oeconomica, 2010.

⁸² Protokol č. 30 o používání zásad subsidiarity a proporcionality (1997), české znění Úřední věstník EU, C321E/2006, odst. 6: „*Za jinak stejných podmínek by se směrnicím měla dávat přednost před nařízeními a rámcovým směrnicím před podrobnými opatřeními.*“

8.3 Vyvracení argumentace

Stejnomyšlný protokol k Lisabonské smlouvě sjednané o deset let později v roce 2007, který nahradil protokol amsterdamský, nicméně upřednostnění směrnic před nařízeními jako dílčí projev zásady subsidiarity již neuvádí.⁸³

Vypuštění uvedeného ustanovení jistě nelze vyzdvihovat jako obrat, tedy upřednostňování nařízení před směrnicemi. Naznačuje nicméně neutrální postoj členských států vůči oběma pramenům práva Evropské unie. Lze sice nadále tvrdit, že směrnice tak jako tak lépe naplňují zásadu subsidiarity než nařízení. Členské státy to však nicméně v roce 2009 v jinak mnohomluvném protokolu už neuvedly.

Zavedení směrnice jako právního pramene a jeho užívání pro úpravu širokého okruhu záležitostí bylo možné řadu desetiletí odůvodňovat poměry vznikajících Evropských společenství a jejich členských států. Směrnice totiž vesměs nepřinášely zásadně novou úpravu. Spíše proměňovaly stávající zákony a další předpisy členských států. Snaha vyvarovat se zavádění dílčích evropských úprav byla pochopitelná.

Nynější směrnice jsou však daleko podrobnější, než byly jejich předchůdkyně vytvořené během prvních desetiletí Evropských společenství. Prostor pro uvážení členských států při utváření odpovídajícího vnitrostátního práva se tak zmenšil. Původní pojetí směrnic zachycené v nezměněné legislativní definici se tak zlehčilo a leckdy až popřelo.

Toto jsou podle mého mínění vlastnosti, které postupně učinily směrnice problematické. Návrat ke směrnici by odpovídal zásadě subsidiarity, kdyby směrnice byly skutečně rámcové a kdyby Komise nepeskovala členské státy za sebemenší nedostatek. Také by se nesmělo lpět na jejich důsledném naplnění při uplatnění souvisejícího vnitrostátního práva. Musel by se tady obětovat zmiňovaný přímý stejně jako nepřímý účinek.

Takové oslabení směrnic je však po desetiletích posilování jejich užívání stěží představitelné. Právo Evropské unie se označuje za nadnárodní především právě proto, neboť zakládá oprávnění a povinnosti přímo jednotlivcům.

9. ŠKODA EVROPSKÝCH ZÁKONŮ VČETNĚ TĚCH RÁMCOVÝCH

9.1 Smlouva o Ústavě pro Evropu

V souvislosti s úvahami o nahrazování směrnic nařízeními nelze než zalitovat, že v roce 2004 členskými státy sjednaná Smlouva o Ústavě pro Evropu („Evropská ústava“) v letech 2005 a 2006 ztroskotala v referendech a nakonec nevstoupila v platnost. Článek I-33 této „Euroústavy“, která měla nahradit stávající zřizovací smlouvy, totiž měl přejmenovat nařízení na evropské zákony a směrnice na evropské rámcové zákony.

9.2 Potvrzení skutečné povahy

Směrnice a nařízení nejsou vhodné výrazy. V češtině evokují podzákonné předpisy, opatření a pokyny. V tuzemsku máme vládní nařízení a nařízení územní samosprávy v přenesené působnosti, respektive nejrůznější směrnice, například požární a poplachové. Ani ve starších a významnějších úředních jazycích Evropské unie tomu není jinak.

⁸³ Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality (2007).

Nařízení a směrnice jsou totiž opravdová nadnárodní legislativa Evropské unie.⁸⁴ Jde přece o prameny práva, jejichž pravidla mají – v případě nařízení – přednost před zákony členských států, respektive se podle nich – v případě směrnic – mají tyto zákony vytvářet a přetvářet.

9.3 Naznačení možného splývání

Adekvátní terminologie⁸⁵ by nadto usnadnila splývání obou základních typů pramenů sekundárního práva Evropské unie. Byly by totiž rozlišené pouze slovem „rámcový“ jako rozvíjejícím přívlastkem. Evropské zákony by pak stanovovaly jednotnou úpravu, přičemž některé by ponechávaly prostor pro úpravu členským státem a byly tak dílem rámcové. Mnou vítané a prosazované nahrazování směrnic nařízeními by totiž znamenalo, že nařízení by častěji měla směrnice prvky. Evropské rámcové zákony by pak byly dosluhujícím nástrojem.

10. ZÁVĚRY

10.1 Možnosti urychlení nahrazování

Leckteré směrnice se nařízeními skutečně nahrazují. Je tedy třeba se ptát, zda je možné a vhodné tento trend nejen udržet, ale též posílit.

Rekodifikace a konsolidace směrnic jsou běžné. Mnohé směrnice se přepracovávají jako neodpovídající a nedostačující. Příkladem je již zmíněná rekodifikace pravidel daně z přidané hodnoty.⁸⁶ Kapacity pro přípravu legislativy tedy Komise nepostrádá.

Jakákoli rekodifikace však hrozí ztroskotat. Může se totiž odhalit nedostatek podpory nejen pro prohloubení či rozšíření úpravy, ale též ztrátu podpory pro úpravu samotnou.

10.2 Vnímání rozsáhlejšího nahrazování

Mínění, že rozsáhlejší nahrazování směrnic nařízeními je žádoucí, rozhodně nepřevládá. Odborná literatura vlastně klady a úskalí takové proměny práva Evropské unie dosud netematizuje.⁸⁷ Žádoucí by tedy byla nejdříve debata o výhodách a úskalích nařízení ve srovnání se směrnicemi.⁸⁸ Záměrné rozsáhlé nahrazování směrnic naříze-

⁸⁴ Podle učebnice TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. (eds). *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, má „Nařízení v zásadě charakter zákona s celounijní působností“ (s. 108). Váhavě se nicméně k pojmání nařízení jako vnitrostátních zákonů majících přímý účinek jako samozřejmý staví KRÁL, R. *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*, s. 30.

⁸⁵ Promyšlení významu přejmenování na evropské zákony, respektive evropské rámcové zákony pochopitelně ustalo ztroskotáním Smlouvy o Ústavě pro Evropu v referendech a vzdáním jejich ratifikace v letech 2005–2006. Ekvivalenty českého slova „zákon“ mají již ve velkých evropských jazycích přece jen nikoli zcela totožný význam. „Loi“ není totéž, co „das Gesetz“, ohledně anglických termínů „law“, „act“, respektive „statute“ ani nemluvě.

⁸⁶ Směrnice R 2006/112/ES ze dne 28. 11. 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty, tzv. *recast* řady dosavadních směrnic uvedených v příloze XI, které podobně jako v případě korporálního práva upravovaly postupně systém daně v EHS.

⁸⁷ V klíčových anglických, německých a francouzských časopisech práva EU jsem nenalezl jediný článek či příspěvek, který by nahrazování směrnic nařízeními tematizoval.

⁸⁸ V českém prostředí se nahrazování směrnic nařízeními jako téma otevřelo v rámci debaty právnícké sekce semináře Jazyk a právo EU, který pořádal Úřad vlády ČR – odbor kompatibility s podporou Evropské komise 7. 10. 2016 v Praze. Jednotliví panelisté vyjádřili vyložené protikladné postoje vůči takovému počínání.

ními by se patrně vnímalo jako federalizace Evropské unie. Tu ovšem současné krize stěží dovolují.

10.3 Formální federalizace a faktická decentralizace

Nahrazování směrnic nařízeními by bylo snáze proveditelné, kdyby jej doprovázelo vrácení některých kompetencí členských států, respektive uvážlivé využívání zachovaných kompetencí doplněné jejich dílčím nevyužíváním.⁸⁹

Členské státy sice zůstávají „pány smluv“, ústupu Evropské unie od některých angažmá se však úspěšně brání samotné nadnárodní instituce Evropské unie, na prvním místě Komise. Rovněž leckteré zájmové skupiny se také nebudou chtít vzdát agend, které Evropská unie vykonává, protože je považují za důležité či se jim staly výdělkem. Již dosavadní skromné výsledky REFIT ukazují, že zpochybnění účelu některých právních úprav na půdě samotné Evropské unie naráží na odpor zájmových a názorových skupin.⁹⁰

10.4 Podružnost nahrazování

Nahrazení směrnic nařízeními a jejich přejmenování určitě není klíčový krok ke stabilizaci Evropské unie. Problémů je více a jsou určitě závažnější. Krize Evropské unie je natolik hluboká, že v dalších letech bude potřebná její stabilizace.

Na počátku zmíněné krize Evropské unie totiž zpravidla vznikly či se prohlubují, neboť členské státy neurčily předem schůdné postupy zvládání problémů (řešení bankrotu států, meze měnové politiky, způsoby řešení bankovních krizí, poměr vstřícnosti a přísnosti v azylové politice apod.). Po propuknutí problémů se členské státy ohledně těchto řešení rozcházejí ještě více, protože jsou patrně jejich dopady na ně samotné, přičemž instituce Evropské unie taková řešení nesvedou navrhnout a prosadit. Zvládání a mírnění těchto všech krizí všechny zúčastněné jistojistě vyčerpá. Na přestavbu právního rámce zahrnující jeho zpřehlednění a zjednodušení tak nemusí zbývat síly.

10.5 Nemožnost změny terminologie

Při dnešním stavu Evropské unie je bohužel neprosaditelné přejmenování nařízení a směrnic na evropské (rámcové) zákony. Euroskeptici všech barev by začali křičet, že Evropská unie chce vydávat zákony, jakkoli tak vlastně činí již celá desetiletí. Před tučtem let leckoho dráždilo slovo „Ústava“, jakkoli bylo neshodným přívlastkem v názvu smlouvy, jež měla nahradit dosavadní nepřehledné zřizovací smlouvy. Znalci si koneckonců posléze všimli též přílišné „státovitosti“ v přejmenování nařízení a směrnic na evropské

⁸⁹ Podrobně o vracení kompetencí EU členským státům ZBÍRAL, R. Restoring Tasks from the European Union to Member States: A Bumpy Road to an Unclear Destination. *Common Market Law Review*. 2015, Vol. 52, No. 1, s. 51–84.

⁹⁰ Iniciativa na zlepšování legislativy REFIT (výše) otevřela účelnost Směrnice EPaR 2009/147/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně volně žijících ptáků a Směrnice R 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Ekologické iniciativy dokázaly představit tento krok jako ohrožení environmentálního angažmá EU. Po zpracování velkého množství dokumentů, ve kterých se nutně mísí věda a politika, je výsledkem potvrzení nezbytnosti obojí úpravy a zdůraznění potřebnosti jejího posílení, srovnej <http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm>.

(rámcové) zákony.⁹¹ Tehdy přitom Evropská unie nebyla zdaleka v takových potížích, jako je nyní. Právě dokončené východní rozšíření naopak přinášelo pocit uspokojení.

10.6 Závěrečné zlehčení

Leckteré právní rámce byly a jsou improvizované. Klíčové je, že fungují. Jiné právní rámce naopak splňovaly představy právních vědců ohledně legislativní techniky a estetiky, nicméně nefungovaly. Přes všechny zde zmíněné krize nelze tvrdit, že Evropská unie nefunguje. Třeba je jejím osudem být složitá a mít též složité právo. Ztroskotání Smlouvy o Ústavě pro Evropu by tak bylo možné hodnotit optimisticky jako odklad zániku Evropské unie. Podle profesora Parkinsona je totiž dokončená budova příznakem rozkladu instituce, kterou hostí.⁹²

⁹¹ Nepřeložitelný německý přívlastek „*staatsnah*“, viz RABE, H. J. Zur Metamorphose des Europäischen Verfassungsvertrags. *Neue Juristische Wochenschrift*. 2007, s. 3153 an.

⁹² PARKINSON, C. N. *Zákony profesora Parkinsona*. Praha: Mladá fronta, 1966, s. 24 – kapitola Plány a projekty.

Substitution of Directives with Regulations (Reasons, Reality, Possibilities)

Filip Křepelka

***Abstract:** Besides the founding treaties, regulations and directives are the principal documents of the law of the European Union. Terminology is misleading. They form genuine legislation of the European Union adopted by the European Parliament and the Council. Therefore, the failure of the Treaty establishing a Constitution for Europe renaming regulations to European laws and directives to European framework laws is regrettable. Regulations are addressed directly to individuals. Directives are addressed to the member states. They shall amend and enact their statutes and other laws within prescribed period of time. This paper emphasises the burdens and risks related to directives and their application. Ministries, cabinets and parliaments must make a great effort when transposing the directives. Directives shall be considered while related national law is interpreted. Direct application is envisaged in some cases of missing or botched implementation. Regulations are more feasible, despite they also need to be accompanied with national laws specifying procedures, sanctions and institutions. Indeed, the European Union has replaced several directives with regulations. Therefore, examples are listed. Eventual extensive replacement of directives with regulations is considered, but obstacles to this transformation of law of the European Union are admitted. At the moment, there is no considerable support for such transformation. Necessary debate is at the beginning.*

***Key words:** the European Union, the Member States, Regulations, Directives, Implementation, Law-making, Supranationality*