

ŠEDESÁTÉ VÝROČÍ ŘÍMSKÝCH SMLUV

Snahy o pevnější a trvalejší spojení evropských států za účelem rozvíjení a obrany jejich společných zájmů mají dávnou tradici. Pro takovou součinnost se vyjadřovali myslitelé jako například *Charles-Irénée Castel de Saint-Pierre s Projektem světového míru mezi národy* (1713) nebo *Immanuel Kant* spisem *K věčnému míru* (1795). Podporovaly ji i politické autority od *Jiřího z Poděbrad* po *Winstona Churchila* a *Paula-Henriho Spaaka*. Uzavření Římských smluv 25. března 1957 zakládajících Evropské hospodářské společenství a Euratom představovalo mezník evropských integračních tendencí. Jejich rozvíjení vedlo v roce 1967 ke spojení Montánní unie, založené Pařížskou smlouvou již v roce 1951, EHS a Euratomu v Evropská společenství, přeměněná v roce 1993 v Evropskou unii. Její politické uspořádání bylo naposledy upraveno Lisabonskou smlouvou podepsanou 13. prosince 2007.

Právě s ohledem na význam Římských smluv a zvláště založení Evropského hospodářského společenství se redakce *Právníka* rozhodla uveřejnit v předkládaném čísle soubor statí věnovaných aktuálním otázkám integrace evropských států v Evropské unii. Jakkoli mimo společenství založená Římskými smlouvami a dnešní Evropskou unii vznikly na našem kontinentu rovněž jiné entity stavící na myšlence ekonomické a další spolupráce, mimo jiné Evropské sdružení volného obchodu, založené v roce 1960, eurasijské Společenství nezávislých států a Eurasijská ekonomická unie, zřízené v letech 1991 a 2014, nebo někdejší Rada vzájemné hospodářské pomoci, existující v letech 1949 až 1991, ukázala se Evropská společenství a posléze Evropská unie mezi nimi jako nejvitálnější a nejúspěšnější. Zároveň ale nelze zastírat, že Evropská unie aktuálně není v dobrém stavu, že tento stav vyvolává, jak nedávno v jednom interview uvedl *Jiří Malenovský*, „rozjiténé veřejné mínění“ a že dosti naléhavě vyvstávají otázky, jak jej zlepšit.

Problematicke těch integračních tendencí, jež v posledku daly vznik Evropské unii, věnoval *Právník* v minulosti mnoho místa, byť na vznik Evropského hospodářského společenství reagoval až po nějaké době a přestože se příspěvky uveřejněné na toto téma před rokem 1990 více či méně podřizovaly přístupu diktovanému státní ideologií. Většinou však převládala snaha preferovat věcnost. Napomohlo tomu patrně i státní přehlížení reality výlučných pravomocí EHS u uzavírání obchodních dohod – Československo vyjma komoditních dohod ohledně textilu a skopového masa uzavřených v 80. letech s EHS preferovalo dvoustranná ujednání s jednotlivými státy společenství. Tato praxe se změnila až v průběhu roku 1989. K prvním rozsáhlejším textům, které *Právník* uveřejnil k problematice EHS (1962, CII, s. 850 a násl.), náleží stať *Eduarda Kučery* nazvaná *K podmíněnosti „hospodářské funkce“ soudobého buržoazního státu*. Autor zde dospěl k závěru, že k integračním tendencím v západní Evropě, jimž přiznává „určité možnosti technického pokroku“, přispělo „úsilí o spolupráci mezi monopoly zprostředkované státem“ jednak podmíněné úvahou, že taková spolupráce přinese větší profit než vzájemné soupeření, jednak vynucené „živelně se utvářející mezinárodní dělbou práce a rozdělením surovinových zdrojů“ (s. 860). O pět let později *Čestmír Čepelka* v recenzi *Ganshofovy* učebnice o evropských organizacích oceňuje, kolik místa učebního programu právníků je v západní Evropě vyhrazeno výuce o mezinárodních organizacích, a vytýká, že dokonce i organizacím socialistických států (zejména RVHP) je tam „věnováno více pozornosti než na pražské právnícké fakultě“ (*Právník*, 1967, CVI, s. 380). Dosti významné a střízlivě pojaté koncepčně zaměřené stati publikoval *Právník* v roce

1980 (CXIX). Jednu napsal *Pavel Kalenský* a nadepsal ji *Nadstátnost, suverenita a právo v tzv. Evropských společenstvích* (s. 640 a násl.). Poukázal zde mimo jiné při analýze komunitárního práva na skutečnost, že „rozdíly oproti obvyklé mezinárodní normotvorbě jsou zde mnohostranné“. Druhá pochází z pera *Aloise Wagnera* nazvaná *K některým otázkám potřeby interdisciplinárního výzkumu západoevropské integrace a k postavení a významu soudu západoevropských hospodářských společenství* (*Právník*, 1980, CXIX, s. 662 a násl.).

Jinak se *Právník* věnoval spíše specializovaným dílčím otázkám. Do tohoto okruhu spadají například společná stať *Zdeňka Kučery* a *Otto Kunze* o návrhu úmluvy států EHS o právu použitelném pro smluvní i mimosmluvní závazky (1975, CXIV, s. 891 a násl.), pojednání *Ludmily Neústupné* o úmluvě z Lomé uzavřené v roce 1975 (1979, CXVII, s. 751 a násl.), unifikaci patentového práva (1980, CXIX, s. 787 a násl.) a *Systém všeobecných preferencí a Evropské hospodářské společenství* (1981, CXX, s. 72 a násl.) nebo příspěvek *Moniky Pauknerové* o právních otázkách dopravy v Evropských společenstvích (1983, CXXII, s. 1034 a násl.).

V 90. letech XX. století se zdejší zájem o komunitární právo zvýšil v souvislosti s úsilím Československa a později České republiky o vstup do společenství a uzavřením příslušných asociačních dohod v letech 1991 a 1993. První reakce na tyto změny představovaly v *Právníku* stati *Neústupné* nazvané *Přidružení k Evropským společenstvím a Československo* (1991, CXXX, s. 960 a násl.) a *Sbližování práva v Evropském společenství* (1992, CXXXI, s. 308 a násl.), *Tomášková* studie *Federalismus a regionalismus – dva směry „evropského“ práva* ve stejném ročníku našeho časopisu (s. 295 a násl.), *Šturmovo* pojednání *Co přinese smlouva o Unii pro Evropské společenství* (s. 902 a násl.) nebo *Wagnerův* výklad o soudu Evropských společenství tamtéž (s. 326 a násl.).

Od té doby se na stránkách *Právníka* setkáváme s texty věnovanými výkladu různých aspektů práva Evropské unie pravidelně, což je zvláště po vstupu naší republiky do Unie v roce 2004 plně odůvodněno, a v takovém počtu, že přesahuje možnosti úvodníku předložit zde jejich výčet. Uvedme tedy alespoň, že někteří autoři, již se komunitárnímu právu věnovali v dobách, o nichž byla právě řeč, píší na toto téma do našeho časopisu stále – jmenujme alespoň *Moniku Pauknerovou*, *Pavla Šturmu* nebo *Michala Tomáška*. Časem přibyli další, například *Vladimír Týč*, *Naděžda Šišková* nebo *Richard Král*. Některé příspěvatelé, například *Ludmilu Neústupnou* nebo *Pavla Svobodu*, odvedla od publikační činnosti v *Právníku* jejich nová pracovní angažmá, jiní, jako *Jiří Malenovský* nebo *Filip Křepelka*, nám zůstávají věrni. A nelze zapomenout na *Pavla Kalenského*, *Antonína Kandu* a další kolegy, kteří již nejsou mezi námi.

Evropská unie a její právo jsou činitelé, které se staly součástí našeho života a ovlivňují jej každodenně. Proto jim a právněteoretickým otázkám s nimi spojeným věnuje náš časopis mimořádnou pozornost. Z pohledu redakce se tedy jeví jako vhodné připravit k šedesátému výročí uzavření Římských smluv toto zvláštní číslo. Sluší se poděkovat všem autorům za jejich příspěvky. Jak je již pro tyto případy zvykem, komise složená z členů redakční rady vybírala ten nejlepší z textů publikovaných v tomto čísle. *Vladimír Balaš*, *Karel Eliáš*, *Jiří Malenovský*, *Michal Tomášek* a *Josef Skála* vyhodnotili jako vítězná pojednání *ex aequo* stati *Mezinárodní smlouva jako možný perspektivní nástroj další evropské integrace a Nahrazování směrnic nařízeními (důvody, skutečnost, možnosti)*. Jejich autorům bude z rozhodnutí ředitele Ústavu státu a práva Akademie věd České republiky vyplacena mimořádná autorská odměna 12.000 Kč, jež bude rozdělena mezi autory obou příspěvků rovným dílem.

EVROPSKÉ MEZINÁRODNÍ PRÁVO SOUKROMÉ A ZAMYŠLENÍ NAD VÝROČÍM ŘÍMSKÝCH SMLUV

Monika Pauknerová*

Abstrakt: U příležitosti významného výročí zakládacích Římských smluv je vhodné se kriticky zamyslet nad perspektivou vývoje evropského mezinárodního práva soukromého, jedné z nejuspěšnějších oblastí evropského soukromého práva, s přihlédnutím k jeho další unifikaci a harmonizaci. Autorka se zabývá různými podmínkami a okolnostmi, které jsou relevantní z hlediska pramenů v rámci mezinárodního práva veřejného, evropského soukromého práva a národního práva, se zaměřením jak na právo kolizní, tak na mezinárodní civilní procesní právo. Česká republika je sice zemí s hlubokou tradicí v oboru mezinárodního práva soukromého, přesto však je nezbytné se smířit se skutečností, že český zákon o mezinárodním právu soukromém, moderní a pokrokový předpis, je dnes pouze zbytkovou normou, která velmi pravděpodobně bude postupně erodována dalším vývojem.

Klíčová slova: evropské mezinárodní právo soukromé, české mezinárodní právo soukromé, limity a slabiny mezinárodní unifikace soukromého práva, mezinárodní unifikace soukromého práva

„Even if, as a European citizen, one tries to avoid to look at the world of private international law from a point of view that is not unduly Eurocentric, all the same the EU should not be overlooked in a general overview of private international law. The European Community is the framework for the possible development of a specific branch of private international law that should not go unnoticed.“
Teun Struycken¹

ÚVODEM – EVROPSKÁ UNIE, UNIFIKACE A MEZINÁRODNÍ PRÁVO SOUKROMÉ

Evropské mezinárodní právo soukromé je považováno za jednu z nejvýznamnějších právních oblastí, kde probíhá regulace pomocí evropských unijních předpisů. Unifikace pravidel mezinárodního práva soukromého v úrovni Evropské unie je zcela unikátní, vysoce efektivní a je obecně hodnocena jako velmi úspěšná.² U příležitosti významného

* Prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc., DSc., Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i., a Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: monika.pauknerova@ilaw.cas.cz. Tento příspěvek vznikl s institucionální podporou Ústavu státu a práva Akademie věd ČR, v. v. i.

¹ STRUYCKEN, A. V. M. *Co-ordination and co-operation in respectful disagreement: General Course on Private International Law*. Leiden – Boston: Hague Academy of International Law – Martinus Nijhoff Publishers, 2009, s. 122 s dalšími odkazy.

² Srov. ibidem; BOGDAN, M. *Concise Introduction to EU Private International Law*. 3rd ed. Groningen: Europa Law Publishing, 2016; BARIATTI, S. *Cases and Materials on EU Private International Law*. Oxford: Hart Publishing, 2011; BASEDOW, J. *Civil and Commercial Matters: A New Key Concept of Community Law*. *Festschrift til Helge Thue*. Oslo: Gyldendal, 2007, s. 151; BORRÁS, A. *Le droit international privé communautaire: réalité, problèmes et perspectives d'avenir*. In: *Recueil des cours*. Vol. 317. The Hague Academy of International Law, 2005, s. 313; FALLON, M. – MEEUSEN, J. *Private International law in the European Union and the Exception of Mutual Recognition*. *YbPIL*. 2002, s. 37; HARTLEY, T. *European Union Law in a Global Context*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004; JAYME, E. *Ein Internationales Privatrecht für Europa*. Heidelberg: C. F. Müller, 1991; KREUZER, K. *Zu Stand und Perspektiven des Europäischen Internationalen Privatrechts*. *Wie europäisch soll das Europäische Internationale Privatrecht sein? RabelsZ*. 2006, s. 1; LAGARDE, P. *Développements*

výročí podpisu zakládacích Římských smluv je vhodné se nad unifikací mezinárodního práva soukromého v této úrovni kriticky zamyslet a položit si otázku, do jaké míry lze kolizní normy a normy mezinárodního civilního procesního práva dále sjednocovat, kde jsou limity této unifikace a zda je vhodnou platformou Evropská unie. Nesmíme ztrácet ze zřetele ani české právo, které má v oboru mezinárodního práva soukromého hlubokou tradici.

1. EVROPSKÉ MEZINÁRODNÍ PRÁVO SOUKROMÉ OD ŘÍMSKÝCH SMLUV PO SOUČASNOST

Mezinárodní právo soukromé je určeno k regulaci soukromoprávních poměrů s mezinárodním prvkem a v moderní koncepci zahrnuje nejen kolizní normy, tedy normy určující rozhodný právní řád, použitelný na soukromoprávní poměr, ale i normy mezinárodního civilního procesního práva, které, stručně vyjádřeno, určují pravomoc justičních orgánů v poměrech s mezinárodním prvkem, spolupráci soudů a dalších justičních orgánů různých států a uznání a výkon cizích rozhodnutí.

Počátky mezinárodního práva soukromého v rámci evropské integrace, zaměřené primárně na náležité fungování společného trhu, byly skromné. Římská smlouva o založení Evropského hospodářského společenství z roku 1957, jejíž výročí si připomínáme, se jednotnou regulací soukromoprávních poměrů ještě příliš nezabývala, pouze programově předvíдалa možnost, aby členské státy v případě potřeby zahájily mezi sebou jednání s cílem zajistit ve prospěch svých příslušníků ochranu osob, jakož i požívání a ochranu práv za stejných podmínek, které každý stát stanoví pro své příslušníky, vzájemné uznávání společností, zachování jejich právní subjektivity v případě přemístění sídla z jedné země do druhé a možnost slučování či splynutí společností, které se řídí právem různých členských států, a zjednodušení formalit, jimž podléhá vzájemné uznávání a výkon soudních rozhodnutí a rozhodčích nálezů (srov. čl. 220 původní Římské smlouvy o EHS).

Významný krok směrem ke sjednocování přináší až „*prostor svobody, bezpečnosti a práva*“, který vyhláší Amsterodamská smlouva z roku 1997. V čl. 65 novelizované Smlouvy o Evropském (hospodářském) společenství je zakotvena „Soudní spolupráce v občanských věcech“, která umožňuje v civilních poměrech s mezinárodním prvkem, pokud je to nutné k náležitému fungování vnitřního trhu, přijímat opatření zahrnující zlepšení systému mezinárodního doručování soudních a mimosoudních písemností, spolupráci při opatřování důkazů, jakož i uznání a výkon soudních a mimosoudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech; podporu slučitelnosti kolizních norem členských států a předpisů k řešení konfliktů pravomocí a odstraňování překážek hladkého průběhu občanskoprávních řízení. Hlavním nástrojem regulace se stávají nařízení,

futurs du droit international privé dans une Europe en voie d'unification: quelques conjectures. *RabelsZ.* 2004, s. 225; MEEUSEN, J. Who is afraid of European Private International Law? *Liber Fausto Pocar.* Milano, 2009, s. 685; PAUKNEROVÁ, M. *Evropské mezinárodní právo soukromé.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013; ROZEHNALOVÁ, N. – VALDHANS, J. – DRLÍČKOVÁ, K. – KYSELOVSKÁ, T. *Mezinárodní právo soukromé Evropské unie (Nařízení Řím I, Nařízení Řím II, Nařízení Brusel I).* Praha: Wolters Kluwer, 2013; STONE, P. *EU Private International Law.* 3rd ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2014; VAN CALSTER, G. *European Private International Law.* 2nd ed. Oxford: Hart Publishing, 2016 aj.

směrnice a rozhodnutí. To bylo skutečně přelomové ustanovení – jak z hlediska matérie, tak z hlediska nástrojů, jimiž se regulace této matérie uskutečňuje.

Smlouva o fungování Evropské unie z roku 2009 (SFEU) tento proces již pouze završuje. Ústředním a výchozím ustanovením pro mezinárodní právo soukromé je čl. 81 SFEU, jímž je zakotvena „Justiční spolupráce v občanských věcech“. Unie rozvíjí justiční spolupráci v občanských věcech s mezinárodním prvkem založenou na zásadě vzájemného uznávání soudních a mimosoudních rozhodnutí, tato spolupráce může zahrnovat opatření pro sblížení právních předpisů. Opatření zaměřená zejména k řádnému fungování vnitřního trhu jsou přijímána většinou a zaměřují se, stručně vyjádřeno, na stanovení pravidel pro určování pravomoci (příslušnosti) justičních orgánů, stanovení kolizních norem, vzájemné uznávání a výkon soudních a mimosoudních rozhodnutí mezi členskými státy a spolupráci justičních orgánů. Opatření týkající se rodinného práva s mezinárodním prvkem musejí být přijata jednomyslně (blíže srov. čl. 81 SFEU).

Na základě těchto ustanovení, zpočátku spíše programového charakteru, byl vytvořen systém evropského mezinárodního práva soukromého, který je v odvětví mezinárodního práva soukromého zcela dominantní a postupně sjednocuje pravidla, původně spadající do národních právních řádů členských států EU.

V současné době pokrývá společná evropská úprava jak značnou část mezinárodního civilního práva procesního,³ tak kolizní normy určující rozhodné právo pro závazky, smluvní i mimosmluvní,⁴ zčásti i mezinárodní právo rodinné, a to zejména procesní.⁵ Od roku 2015 je plně upraveno procesní i kolizní právo dědické,⁶ nedávno byla přijata další dvě nařízení z oblasti rodinného práva;⁷ předvídan je volný oběh některých veřejných listin.⁸ Připravuje se i úprava obecné části mezinárodního práva soukromého, jakož i práva rozhodného pro fyzické i právnické osoby. V tomto směru je potřebné vyzdvihnout zejména iniciativy Evropské skupiny pro mezinárodní právo soukromé (GEDIP), která je v mnoha případech iniciátorem kroků uskutečňovaných posléze Evropskou komisí.⁹

³ Srov. nařízení EP a Rady č. 1215/2012, o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (přepřacované znění, tzv. nařízení Brusel I bis); nařízení Rady č. 2201/2003, o soudní příslušnosti, uznání a výkonu rozsudků ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti (tzv. nařízení Brusel II bis); nařízení Rady č. 1346/2000, o úpadkovém řízení (insolvenční nařízení), nařízení EP a Rady č. 848/2015, o insolvenčním řízení (přepřacované znění) aj.

⁴ Srov. nařízení EP a Rady (ES) č. 593/2008, o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (nařízení Řím I); nařízení EP; Rady (ES) č. 864/2007, o právu rozhodném pro mimosmluvní závazkové vztahy (nařízení Řím II).

⁵ Srov. nařízení Brusel II bis, dále nařízení Rady (ES) č. 4/2009, o příslušnosti, rozhodném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a o spolupráci ve věcech vyživovacích povinností (nařízení o výživném) a rozhodnutí Rady o uzavření Haagského protokolu z roku 2007 o právu rozhodném pro vyživovací povinnost Evropským společenstvím (209/941/ES).

⁶ Srov. nařízení EP a Rady (EU) č. 650/2012, o příslušnosti, rozhodném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a přijímání a výkonu veřejných listin v dědických věcech a o vytvoření evropského dědického osvědčení (nařízení o dědictví).

⁷ Srov. nařízení Rady (EU) č. 2016/1103, provádějící posílenou spolupráci v oblasti příslušnosti, rozhodného práva, uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů v manželství a nařízení Rady (EU) č. 2016/1104, provádějící posílenou spolupráci v oblasti příslušnosti, rozhodného práva, uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových důsledků registrovaného partnerství. Česká republika se obou nařízení účastní.

⁸ Srov. nařízení EP a Rady (EU) č. 2016/1191, o podpoře volného pohybu občanů a podniků zjednodušením požadavků na předkládání některých veřejných listin v Evropské unii a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012.

⁹ Srov. GEDIP (*Groupe européen de droit international privé*). Evropská skupina pro mezinárodní právo soukromé, zápisy z každoročních zasedání dostupné z: <<http://www.gedip-egpil.eu/>> [2016-07-11].

V obecném úvodu je potřebné připomenout významnou roli, kterou hraje Soudní dvůr Evropské unie (SDEU), jehož judikáty se podílejí nejen na upřesňování a dotváření existujících pravidel obsažených v nařízeních, ale rovněž na vytváření souboru pravidel platných pro oblasti, které dosud nařízení nezahrnují. Mám zde na mysli zejména evropské mezinárodní právo společností, které je prozatím regulováno převážně pouze judikáty SDEU, což je zcela unikátní situace. Evropská skupina pro mezinárodní právo soukromé již předložila návrh nařízení X o právu použitelném na společnosti a jiná sdružení,¹⁰ vycházející mimo jiné právě z judikátů SDEU, který ovšem ještě čeká dlouhá cesta k úspěšnému završení.

Evropské mezinárodní právo soukromé výrazně ovlivňuje i národní předpisy mezinárodního práva soukromého v členských státech EU a často i v dalších státech, které se inspirují řadou unijních úprav. V konfrontaci s evropskými předpisy, aplikovanými v členských státech EU přednostně, ustupuje národní právo do pozadí.

2. LIMITY UNIFIKACE MEZINÁRODNÍHO PRÁVA SOUKROMÉHO

2.1 Obecně

Smyslem mezinárodní unifikace je vytvoření sjednocených pravidel, která na rozdíl od harmonizace, s níž bývají někdy zaměňována, přinášejí identickou úpravu. Nejde tedy o pouhé sblížení právních pravidel, které neposkytuje dostatečnou právní jistotu a předvídatelnost výsledku, jehož bude dosaženo. Pokud jsou pojmy unifikace a harmonizace (sblížení) používány jako synonyma, což se oblibou děje v Evropské unii, není to podle mého názoru správné.

Unifikace je odvěkým snem právních komparatistů. Sen má k realitě často daleko, mezinárodní právo soukromé je v tomto směru specifické. Normy mezinárodního práva soukromého mají totiž na rozdíl od norem hmotného práva spíše technický charakter: pouze určují rozhodné právo některého státu nebo pravomoc soudů některého státu; neobsahují tedy hmotněprávní úpravu. Tento jejich zvláštní rys umožňuje, že státy považují přijetí společných pravidel – která jsou nezbytná pro fungování jejich vzájemných vztahů – za menší zásah do své právní kultury a obecně přistupují ke sjednocování těchto pravidel relativně ochotněji, než by tomu bylo při sjednocování pravidel hmotného práva. Tato okolnost je jedním z důvodů mimořádného úspěchu evropského mezinárodního práva soukromého a jeho svébytné existence. V obecné rovině se na unifikaci podílí především Haagská konference mezinárodního práva soukromého, která se přímo zabývá unifikací kolizních norem a norem mezinárodního civilního procesního práva.¹¹ V rámci Haagské konference byla vypracována řada mezinárodních úmluv, které mají celosvětový nebo alespoň regionální dosah, v každém případě překračující politická a ekonomická seskupení. Haag také bývá občas nazýván kolébkou mezinárodního práva soukromého.

I mezinárodní právo soukromé a procesní však má své limity.

¹⁰ Srov. *Regulation X on the law applicable to companies and other bodies*. Blíže viz <<http://www.gedip-egpil.eu>>.

¹¹ Srov. sdělení č. 18/2008 Sb. m. s., o Statutu Haagské konference mezinárodního práva soukromého. Blíže viz <<https://www.hcch.net>> [2016-07-13].

2.2 Mezinárodní civilní právo procesní

Civilní procesní právo je silně spjato s právní kulturou daného státu. A státy, jak známo, v této sféře jen neochotně přistupují k jakékoli unifikaci, neboť unifikace s sebou vždy nese potřebu kompromisu. V civilním procesu existuje řada rozdílů, a to nejen mezi kontinentálním právem a *common law*, ale i v rámci těchto dvou velkých právních systémů. To, co se relativně daří sjednocovat, jsou pouze normy mezinárodního civilního procesního práva, tj. normy určující soudní pravomoc a normy stanovující podmínky pro uznání a výkon cizích soudních rozhodnutí, případně normy umožňující soudní spolupráci států, např. při doručování písemností nebo provádění důkazů. Jakékoli sjednocování čistě národních pravidel naráží na neochotu států. Jako příklad lze uvést různé aktivity směřující k vytváření pravidel pro jednotný civilní proces, nyní např. Transnacionální principy procesního práva připravované v rámci Mezinárodního ústavu pro sjednocení soukromého práva UNIDROIT a Ústavu evropského práva ELI.¹² Mimochodem, v této oblasti se zcela nedaří ani mezinárodním smlouvám, které si kladou za cíl sjednocování mezinárodního civilního procesního práva; stačí připomenout aktivity Haagské konference, jejíž některé projekty se dosud nepodařilo realizovat.

2.3 Kolizní právo

Kolizní právo naproti tomu takové limity nemá. Alespoň na první pohled neexistuje naznačený dualismus mezi autonomním, tj. národním kolizním právem a sjednoceným kolizním právem, které to národní nahrazuje. Pravidla určující rozhodné právo však narážejí na jiné omezení. Tím je otázka aplikace zahraničního práva, na které kolizní norma odkazuje. Jak známo, tato otázka je řešena rozdílně ve státech *common law* a *civil law*, ale i v rámci těchto dvou systémů existují značné rozdíly. A sjednocování přístupu k zahraničnímu právu se nedaří ani v rámci Evropské unie, ani v rámci Haagské konference. To je pro sjednocení závažná překážka. Znamená, že i když je přijata a platí jednotná kolizní norma, která určí jako rozhodný zahraniční právní řád (z pohledu určitého soudce), není právní jistota, že soudce bude toto cizí právo aplikovat.

V této obecné rovině lze poukázat i na otázku univerzální unifikace a regionální unifikace norem mezinárodního práva soukromého, kdy regionální unifikace může být snadněji dosažitelná, ale někdy může mezi záměry a cíli regionální a univerzální unifikace hrozit i určitá kolize.¹³

Mnohovrstevnatost a spleť vzájemné vztahy právních úprav mezinárodního práva soukromého – někdy hovoříme přímo o labyrintu právních předpisů – jsou obecným limitem efektivní úpravy tohoto odvětví.

¹² Srov. ELI – UNIDROIT *Transnational Principles of Civil Procedure*. Současný stav dokumentu dostupný z: <<http://www.unidroit.org/work-in-progress-studies/current-studies/transnational-civil-procedure>> [2016-07-15].

¹³ Srov. z poslední doby ROZEHNALOVÁ, N. Několik slov k mezinárodnímu právu soukromému a jeho vývoji. In: N. Rozehnalová – T. Kyselovská a kolektiv. K některým vývojovým otázkám mezinárodního práva soukromého. *Acta Universitatis Brunensis Iuridica*. 2013, No. 455, s. 18.

3. SPECIFIKA LIMITŮ V RÁMCI EVROPSKÉ UNIE

Unijní právo bývá někdy zařazováno k regionálním unifikacím; osobně tento názor nesdílím, neboť unijní právo nepokrývá celou Evropu, ani tu kontinentální. Na rozdíl od regionálních unifikací, např. unifikace mezinárodního práva soukromého v Latinské Americe¹⁴ nebo v Africe (OHADA¹⁵), má evropské unijní právo zvláštní efektivní nástroje. Evropská unie je mezinárodní a zároveň nadnárodní organizací, na kterou přenesly členské státy ve vymezených oblastech svá práva a pravomoci; jádrem je zvláštní právní systém, který je samostatný a má bezprostřední závaznost. Efektivnost je zajištěna pomocí nařízení, která přímo zavazují jak členské státy, tak fyzické a právnické osoby. Stejně jako v ostatních unijních právech, klíčovou roli sehrává judikatura SDEU.

3.1 Unijní právo a národní právo

Přírozeným limitem pro jakoukoli unifikaci právních norem je existence národního práva. Obecně platí, že národní předpisy mezinárodního práva soukromého se aplikují pouze tehdy, pokud se přednostně neuplatní evropské právo – nařízení EU, nebo mezinárodní smlouva, která splňuje požadavky kladené na závaznost mezinárodních smluv v určitém právním řádu. V českém právu toto výslovně stanoví Ústava i zákon o mezinárodním právu soukromém č. 91/2012 Sb. (ZMPS).¹⁶

Sjednocené právo je vždy určitým kompromisem. Zároveň záleží na tom, do jaké míry jsou členské státy ochotny vzdát se vlastního právního řešení ve prospěch jednotné regulace. Jak jsem již uvedla, normy mezinárodního práva soukromého a procesního, díky svému převážně spíše technickému charakteru, nepředstavují takovou překážku, jako normy hmotněprávní, které jsou nositelem právní kultury členských států, jíž se státy nerady vzdávají ve prospěch společného řešení. Pokud je dosaženo jednotného řešení, nastupuje aplikace a interpretace, kde soudce přirozeně bude vycházet ze svých tradic, z judikatury vlastních soudů atd. Je to obecný problém, ale v EU se projevuje markantně, protože kolizní pravidla i pravidla mezinárodního civilního procesu jsou již ve významné míře jednotná. Díky sjednocovací funkci SDEU i díky řadě evropských projektů zaměřených na srovnávání praxe soudů jednotlivých členských států se daří zjišťovat rozdíly, které se vyskytují. Problémy v soudní praxi členských států jsou často podobné a není jich málo.

3.2 Subsidiarita a proporcionalita

Naznačená situace se týkala pravidel, která již platí. Pokud jde o pravidla, která jsou prozatím v procesu přípravy, je vhodné ve vztahu k národnímu právu připomenout princip subsidiarity a princip proporcionality. Princip subsidiarity znamená, že unifikovaná pravidla by se měla uplatňovat pouze tam, kde vytyčených cílů nelze dosáhnout

¹⁴ Srov. např. GONZÁLEZ MARTÍN, N. *Private International Law in Latin America: From Hard to Soft Law. Anuario mexicano de derecho internacional*. 2011, Vol. 11. Dostupné z: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542011000100013> [2016-07-13].

¹⁵ *Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires*. Srov. blíže i aktivity v mezinárodním právu soukromém dostupné z: <<http://www.ohada.org/index.php/ft/>> [2016-07-13].

¹⁶ Srov. zejména čl. 10 Ústavy ČR, i § 2 ZMPS.

v plné míře na úrovni členských států a kde jich může být z důvodu či účinků předpokládané činnosti lépe dosaženo na úrovni Unie. Princip proporcionality požaduje, aby činnost Unie nešla nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení cílů zřizovacích smluv (srov. čl. 5 Smlouvy o EU).

Tyto dva principy jsou sice standardní součástí preambulí k nařízením, ale ne vždy se s nimi opravdu počítá, často jsou uváděny spíše formálně. Oba principy přitom mohou být přesvědčivým argumentem – pro i proti unifikaci. Nepochybně jsou limitem unifikace.

3.3 Právo na diverzitu

Někdy bývá zapomínáno na další významný princip: právo na diverzitu (čl. 67/1 SFEU). Smlouva o fungování EU požaduje, aby bylo přihlíženo k různorodosti právních systémů a tradic členských států. Jinými slovy, tímto se otevírá prostor pro zachování právních kultur jednotlivých států, tedy prostor pro argumenty, které jsou dalším limitem unifikace v konfrontaci s národním právem.

3.4 Smlouva o fungování Evropské unie a slabiny čl. 81 SFEU, který zakotvuje „justiční spolupráci v občanských věcech“

Sama Smlouva o fungování EU vnáší do proklamované jednoty pravidel pro justiční spolupráci v občanských věcech dva okruhy výjimek. Z hlediska unifikace mezinárodního práva soukromého jsou to další dva limity.

Zvláštní režim je zakotven pro Spojené království, Irsko a Dánsko: tyto státy se justiční spolupráce v občanských věcech neúčastní. Podle zvláštních protokolů k Lisabonské smlouvě¹⁷ mohou Spojené království a Irsko oznámit, že se chtějí účastnit opatření v rámci této spolupráce (tzv. *opt-in*), což dosud oba státy zpravidla, ale ne vždy, činily. Do budoucna lze patrně počítat v tomto směru pouze s Irskem. V Dánsku naproti tomu možnost *opt-in* není a nepřineslo ji ani referendum v prosinci 2015, do něhož se vkládaly velké naděje na změnu postoje Dánska k justiční spolupráci v občanských věcech, kdy se mělo připojit k Protokolu EU č. 21, uzavřenému se Spojeným královstvím a Irskem. Dánsko tak nadále řeší unifikaci pomocí zvláštních dvoustranných smluv uzavíraných s Radou EU, tyto smlouvy však pokrývají jen vybraná nařízení. Tato okolnost představuje nepochybně závažný limit jednotné úpravy, který přináší komplikace zejména u nových nařízení, jichž se tyto státy nechtějí nebo nemohou účastnit.

Dalším limitem vyplývajícím z čl. 81/3 SFEU je požadavek jednomyslnosti při přijímání opatření týkajících se rodinného práva s mezinárodním prvkem. Je věcí názoru, zda to je slabina čl. 81 SFEU, či zda to je pojistka proti přílišnému zasahování Unie do sféry národních práv členských států; v každém případě lze tuto okolnost považovat za zvláštní limit.

¹⁷ Protokol k Lisabonské smlouvě č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva a Protokol k Lisabonské smlouvě č. 22 o postavení Dánska.

3.5 Posílená spolupráce

Posílená spolupráce, která je někdy vyzdvižována jako přínos k posilování procesu evropské integrace, ve mně osobně příliš pozitivní dojem nevyvolává. Posílená spolupráce znamená, že pokud Rada EU shledá, že cílů spolupráce nelze dosáhnout Unii jako celkem a existuje přání členských států v rámci nevýlučné pravomoci Unie navázat mezi sebou posílenou spolupráci, Rada přijme rozhodnutí o povolení posílené spolupráce za podmínky, že spolupráce se účastní nejméně devět členských států (čl. 20 Smlouvy o EU).

V rámci posílené spolupráce bylo přijato nařízení Řím III o právu rozhodném ve věcech rozvodu a rozluky,¹⁸ jehož se Česká republika neúčastní, pro české soudy tedy sjednocené kolizní normy v této frekventované materii neplatí. Toto nařízení však může být aplikováno např. před soudy našich sousedních států v Německu nebo v Rakousku, které mohou mít za určitých podmínek pravomoc/příslušnost k řízení o rozvodu českého občana. Tato okolnost může vést k tomu, že pro rozvod bude platit rozdílné hmotné právo, neboť nařízení Řím III na rozdíl od našeho zákona o mezinárodním právu soukromém např. umožňuje pro rozvod omezenou volbu práva, zčásti odlišná jsou i další kritéria¹⁹ a každý soud samozřejmě používá vlastní kolizní normy. V rámci posílené spolupráce byla nedávno přijata i výše uváděná nařízení o procesní a kolizní úpravě majetkového režimu v manželství a v registrovaném partnerství, jichž se Česká republika účastní. O posílené spolupráci se momentálně uvažuje i v dalších případech, kde nelze očekávat jednotný postoj členských států.²⁰ Posílená spolupráce je tak zcela nepochybně významným limitem evropského mezinárodního práva soukromého a nepřispívá k mezinárodní harmonii v rozhodování.

4. STŘETY MEZI PRAMENY PRÁVA EU

Pokud se omezíme na vztahy mezi prameny sekundárního unijního práva,²¹ východiskem jsou především ustanovení jednotlivých předpisů, která předvídají řešení případných střetů. Klasicky jde o rozdělení působnosti. Např. nařízení Brusel I bis vylučuje ze své působnosti insolvenční řízení a podobná řízení a tato řízení zahrnuje do své působnosti insolvenční nařízení. I tak může docházet ke střetům, kdy není zcela jasné, do působnosti kterého nařízení věc spadá, např. právě střet nařízení Brusel I a insolvenčního nařízení (např. rozsudky SDEU *Seagon* nebo *Nickel*).²² Nedávným případem, který rozhodoval SDEU, je střet nařízení Brusel II bis a nařízení o dědictví, kde se jednalo o předběžnou otázku předloženou Českou republikou ve věci *Matoušková*.²³ V těchto případech jsou střety logickým a nevyhnutelným důsledkem rozdílných nařízení, která

¹⁸ Nařízení Rady (EU) č. 1259/2010, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky (nařízení Řím III).

¹⁹ Srov. § 50/1 ZMPS a čl. 5 a 8 Řím III.

²⁰ Konkrétně např. v procesní a kolizní úpravě majetkového práva pro nesezdané páry.

²¹ Ke vztahu mezi prameny primárního práva v mezinárodním právu soukromém srov. názory autorky in: PAUKNEROVÁ, M. *Evropské mezinárodní právo soukromé*, marg. č. 58.

²² Srov. např. rozsudek SDEU č. C-339/07 *Christopher Seagon v. Deko Marty*, nebo recentní rozsudek SDEU č. C-157/13 *Nickel v. Kíntra*.

²³ Srov. rozsudek SDEU č. C-404/14 – *Marie Matoušková*, soudní komisařka v dědictvém řízení.

se specializují vždy na určitou oblast. Přinášejí sice rovněž problémy a určitou právní nejistotu, ale tyto problémy řeší poměrně úspěšně Soudní dvůr EU. Jedná se o standardní otázky rozhraničení působnosti různých předpisů, které asi nelze posuzovat tak, že by šlo o nějaké limity.

Závažným limitem unifikace, který ohrožuje právní jistotu a předvídatelnost řešení, jsou však podle mého názoru případy, kdy se do střetu dostávají nařízení a směrnice, respektive nařízení a ustanovení národního práva implementovaná na základě směrnic. Příkladem může být potenciální kolize nařízení zakotvujícího kolizní normy a směrnice, která by měla rovněž obsahovat kolizní normu.

Např. článek 23 Řím I uvádí, že tímto nařízením není dotčeno použití ustanovení práva Společenství, které ve zvláštních případech stanoví kolizní normy pro smluvní závazkové vztahy. V době, kdy je psán tento příspěvek, se projednává návrh směrnice EP a Rady doplňující směrnici 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb. V této novelizaci směrnice se zvažuje zakotvení kolizní normy, která by měla zasahovat do současné kolizní úpravy čl. 8/2 Řím I. Podle ustanovení čl. 8/2 Řím I se pracovní smlouva řídí právem země, v níž, případně z níž, zaměstnanec při plnění smlouvy obvykle vykonává svoji práci. Za změnu země obvyklého výkonu práce se nepovažuje, když zaměstnanec dočasně vykonává svou práci v jiné zemi. Návrh novelizace směrnice k tomuto řešení „připojuje“ normu, podle níž pokud předpokládaná nebo skutečná doba vyslání přesáhne 24 měsíců, členský stát, na jehož území je zaměstnanec vyslán, se považuje za zemi, ve které zaměstnanec obvykle vykonává svou práci.²⁴

Uvedenou normu obsaženou ve směrnici, pokud by byla přijata, budou členské státy povinny implementovat do svých právních řádů. Nehledě na otázku, „kam s ní“ v českém mezinárodním právu soukromém, jednalo by se o normu vnitrostátního práva. Podle čl. 23 Řím I by bylo nezbytné aplikovat takovou kolizní normu přednostně před nařízením. Přitom dochází k podstatné změně: z vymezení „dočasného místa výkonu práce“ se za podmínek směrnice stává „obvyklé místo výkonu práce“, takže se mění hraniční určovatel a ve výsledku i rozhodné hmotné právo. To už může být závažný zásah do právní jistoty, neboť sjednocená úprava bude doplněna normou národního práva, u které není jisté, v jakém předpise se bude nacházet a kdy ji ten který stát bude implementovat a, v neposlední řadě, zda se o ní soudce vůbec dozví. Tato norma, pokud by byla přijata (je to především politikum), by proto jednoznačně patřila do nařízení Řím I.

4.1 Úsilí o sjednocení

Limitem unifikace jsou i nejednotná řešení v nařízeních, která se týkají obdobných věcí, např. nejednotné formulace výhrady veřejného pořádku, zpětného odkazu či imperativních norem. Kromě toho jsou některá nařízení značně kazuistická a nemají často shodná kritéria tam, kde by je mít mohla, např. pro založení mezinárodní pravomoci/

²⁴ Čl. 8/2 Řím I: V míře, ve které nebylo právo rozhodné pro individuální pracovní smlouvu zvoleno stranami, se smlouva řídí právem země, v níž, případně z níž, zaměstnanec při plnění smlouvy obvykle vykonává svoji práci. Za změnu země obvyklého výkonu práce se nepovažuje, když zaměstnanec dočasně vykonává svou práci v jiné zemi. Návrh novelizace směrnice: čl. 2a/1: Pokud předpokládaná nebo skutečná doba vyslání přesáhne 24 měsíců, členský stát, na jehož území je zaměstnanec vyslán, se považuje za zemi, ve které zaměstnanec obvykle vykonává svou práci.

příslušnosti či určení rozhodného práva. Jsou to i systémové problémy, trefně je označení „*systemloser Verordnungsberg*“ (hora nařízení bez systému).²⁵ Některé předpisy jsou přebujelé a potřebovaly by „vyčistit“. To všechno jsou závažné limity, které účinnost unifikace snižují.

Akademická obec navíc již delší dobu usiluje o vytvoření obecné části mezinárodního práva soukromého, diskutován je návrh *Code européen de droit international privé*²⁶ či další návrhy na vytvoření nařízení „Řím 0“, spojené s úvahami o kodifikaci obecné části a základních principů mezinárodního práva soukromého a procesního.²⁷ Úvahy jsou to sice zajímavé a atraktivní z teoretického hlediska, ale zatím zcela nereálné.

5. PARALELNÍ EXISTENCE UNIJNÍCH A MEZINÁRODNÍCH PŘEDPISŮ

Obecným limitem unifikace byla a je paralelní existence pravidel mezinárodního práva soukromého na různých úrovních, od úrovně univerzální, přes zvláštní regulaci v rámci integračních seskupení až po pravidla v národním právu. Ještě za hlubokého socialismu jsem tento jev opatrně, leč jednoznačně kritizovala ve vztahu k unifikaci pravidel mezinárodního obchodu, kdy platily paralelně předpisy na úrovni univerzální – mezinárodní smlouvy, předpisy přijímané či připravované v rámci tehdejší Rady vzájemné hospodářské pomoci (RVHP) – a předpisy vnitrostátní.²⁸ Recenzent tehdy k mému článku poznamenal, že mé úvahy platí pro unifikaci mezinárodní přepravy, nikoli obecně pro mezinárodní obchod. Stále si myslím, že tomu tak není, vždyť stačí připomenout neúspěšný pokus o unifikaci mezinárodní kupní smlouvy v úrovni Evropské unie – *Common European Sales Law* (CESL, Společné evropské právo kupní smlouvy).²⁹ Právo mezinárodního obchodu však není totožné s mezinárodním právem soukromým – u regulace mezinárodního obchodu se jedná převážně o unifikaci hmotného práva, nikoli práva kolizního; v obou případech je však zčásti unifikováno mezinárodní civilní právo procesní. A samozřejmě, je rozdíl mezi právotvornou činností Evropské unie a činností bývalé RVHP. Nicméně se domnívám, že určitou obdobu v některých aspektech nelze popřít a je třeba opětovně položit otázku, zda je paralelní existence obdobných pravidel na různých úrovních, včetně úrovně unijní, dostatečně odůvodněna.

²⁵ Srov. RAUSCHER, T. In: T. Rauscher (Hrsg.). *EuZPR/EuIPR. Bearbeitung 2010. Einf EG-ErbVO-E*. Mnichov: Sellier, 2010, marg. č. 10.

²⁶ Srov. GEDIP, zasedání Brussels, 2011. Dostupné z: <<http://www.gedip-egpil.eu/>>. LAGARDE, P. Embryon de Règlement portant Code européen de droit international privé. *RebelsZ.* 2011, Vol. 75, s. 673; JAYMÉ, E. Zur Kodifikation des Allgemeinen Teils des Europäischen Internationalen Privatrechts. *IPRax.* 2012, s. 103; FALLON, M. – LAGARDE, P. – POILLOT-PERUZETTO, S. *La matière civile et commerciale, socle d'un code européen de droit international privé?* Paris: Dalloz, 2009 aj.

²⁷ Srov. zejména LEIBLE, St. – UNBERATH, H. *Brauchen wir eine Rom 0-Verordnung? Studien zum Internationalen Privat- und Verfahrensrecht*. Jena: JWV, 2013, a ze starší literatury KREUZER, K. Was gehört in den Allgemeinen Teil eines Europäischen Kollisionsrechts. In: B. Jud – W. Rechberger – G. Reichelt (eds). *Kollisionsrecht in der Europäischen Union*. Wien: Jan Sramek Verlag, 2008, s. 1; BASEDOW, J. Kodifizierung des Europäischen Internationalen Privatrechts. *RebelsZ.* 2011, Vol. 75, s. 671 aj.

²⁸ Srov. PAUKNEROVÁ, M. Unifikace práva mezinárodního obchodu a její limity. *Právník.* 1986, č. 11, s. 37.

²⁹ Proposal for a Regulation on a Common European Sales Law, COM(2011) 635 final. K názorům autorky srov. PAUKNEROVÁ, M. Tři pohledy na mezinárodní kupní smlouvu: Vídeňská úmluva OSN, Nařízení Řím I a Společné evropské právo kupní smlouvy. *Obchodněprávní revue.* 2012, č. 6, s. 167.

5.1 Mezinárodní smlouvy a unijní předpisy a jejich vzájemné střety

Mezinárodní smlouvy jsou klasickým instrumentem, kterého se využívá k dosažení unifikace, a to unifikace norem kolizních, hmotněprávních, i procesních. Česká republika se mezinárodních smluv tradičně účastní, kromě smluv přijímaných v rámci Haagské konference mezinárodního práva soukromého, OSN a Rady Evropy jsou pro nás důležitým pramenem i dvoustranné smlouvy o právní pomoci, uzavřené s řadou evropských i mimoevropských států.

Evropská unie je členem Haagské konference od roku 2007, na základě posudku SDEU 1/03 Luganská úmluva II má EU výlučnou pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy v oblasti „soudní spolupráce v občanských věcech“. ³⁰ Z těchto důvodů již členské státy EU nemohou samy v rámci Haagské konference vystupovat a jsou povinny svá stanoviska předem koordinovat s Evropskou unií, která pak smlouvy uzavírá svým jménem. ³¹ Osobně se domnívám, že i tato okolnost je určitým limitem unifikace, kdy je omezoována aktivita členských států. Je přitom zřejmé, že jejich zájmy, záměry a zkušenosti nejsou vždy shodné, státy zde však bohužel nemají prostor k uplatnění své kulturní diverzity ve smyslu zmíněného čl. 67 SFEU.

Je otázkou, nikoli akademickou, jak řešit problémy střetů nařízení a mezinárodních smluv upravujících tutéž nebo obdobnou materii. Střety mezi mezinárodními smlouvami řeší obecné mezinárodní právo. Vídeňská úmluva o smluvním právu předvídá možnost smluvních států mnohostranné mezinárodní smlouvy uzavírat mezi sebou dohody pozměňující smlouvu pouze ve svých vzájemných vztazích (srov. čl. 41 Vídeňské úmluvy). ³² Z této možnosti vycházejí tzv. odpojovací klauzule (*disconnection clauses*, *Trennungsklauseln*), na základě nichž některé smluvní strany mezinárodní úmluvy mohou mezi sebou uzavřít zvláštní dohodu o věcech upravených v úmluvě. ³³ Odpojovací klauzule se uplatňují i v rámci evropského unijního práva.

5.2 Řešení v unijním právu

Výslovně řeší střety nařízení a mezinárodních smluv např. čl. 71 nařízení Brusel I bis, podle něhož se nařízení nedotýká smluv, jejichž stranami jsou členské státy a jež upravují soudní příslušnost, uznání nebo výkon soudních rozhodnutí ve zvláště vymezených otázkách. SDEU řešil již několikrát vztah nařízení Brusel I (respektive ještě předtím Bruselské úmluvy o soudní příslušnosti a uznání a výkonu soudních rozhodnutí ve věcech občanských a obchodních) k Úmluvě o přepravní smlouvě v mezinárodní silniční nákladní dopravě CMR. ³⁴ Od původního stanoviska, jímž byla přednost zvláštní mezinárodní smlouvy před nařízením respektována (rozsudek *Nürnberg*), ³⁵ se Soudní

³⁰ Posudek SDEU č. 1/03 Luganská úmluva II z roku 2006.

³¹ Srov. např. rozhodnutí Rady z 26. 2. 2009 o podpisu Úmluvy o dohodách o volbě soudu jménem Evropského společenství (2009/397/ES) nebo rozhodnutí Rady z 30. 11. 2009 o uzavření Haagského protokolu o právu rozhodném pro vyživovací povinnosti Evropským společenstvím (2009/94/ES).

³² Vídeňská úmluva o smluvním právu, č. 15/1988 Sb.

³³ Srov. čl. 52 Haagské úmluvy o pravomoci orgánů, použitelném právu, uznávání, výkonu a spolupráci ve věcech rodičovské zodpovědnosti a opatření k ochraně dětí, č. 141/2001 Sb. m. s.

³⁴ Úmluva o přepravní smlouvě v mezinárodní silniční nákladní dopravě CMR, č. 1/1975 Sb.

³⁵ Rozsudek SDEU č. C-148/03 *Nürnberg*.

dvůr ve svém názoru posléze obrací ve prospěch nařízení Brusel I před úmluvou CMR s argumenty vyšší předvídatelnosti a příznivosti nařízení pro dosažení řádného fungování vnitřního trhu (rozsudky *TNT* a *Nipponkoa*).³⁶ Nedávné rozhodnutí SDEU (*Nickel*) se vrací k opětnému respektu vůči úmluvě CMR.³⁷ Situace tak není zcela jasná a jednoznačná.

V oblasti rodinného práva je výslovně stanovena přednost nařízení Brusel II bis před Haagskou úmluvou o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí³⁸ (čl. 60 Brusel II bis). Praxe však ukazuje, že tato duplicita úprav není vhodná a že jako účelnější se jeví odstranění úpravy v nařízení s tím, že i pro vnitroustřední únosy bude dostačující úprava v mezinárodní úmluvě.³⁹ Toto stanovisko České republiky, uplatňované při přepracování (*recast*) nařízení Brusel II bis, však prozatím nenachází oporu u dalších členských států.

5.3 Řešení v případech, kdy není výslovná úprava v unijním právu

Ještě obtížnější je situace v případech, kdy neexistuje zvláštní pravidlo a je potřebné dovozovat vztah dvou různých instrumentů z obecných principů. Podle mého názoru lze argumentovat čl. 351 SFEU a obecnými pravidly mezinárodního práva veřejného: mezinárodní smlouvy, které členské státy uzavřely před přistoupením k EU, by měly zůstat nedotčeny. Ve věci *Budějovický Budvar* Soudní dvůr přes existenci dvoustranné mezinárodní smlouvy mezi Československem a Rakouskem dal přednost evropskému nařízení o ochraně zeměpisných označení s tím, že nařízení má vyčerpávající charakter, takže nařízení brání použití režimu ochrany, který je stanoven v dvoustranné mezinárodní smlouvě.⁴⁰

Ve věci *IATA* se jednalo o potenciální střet Montrealské úmluvy o sjednocení některých pravidel o mezinárodní letecké přepravě a nařízení o společných pravidlech náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě. V tomto případě jde o specifickou situaci. Sama EU je smluvní stranou Montrealské úmluvy, která by měla mít na základě čl. 216/2 SFEU přednost před sekundárním právem, neboť „*mezinárodněprávní závazky Unie mají, střední status, nižší než primární právo, avšak vyšší než sekundární právo Společenství*“.⁴¹

Soudní dvůr EU se výslovně k otázce střetu Montrealské úmluvy a nařízení o náhradách cestujícím nevyjádřil, dospěl však k závěru, že dotčená ustanovení nařízení o náhradě za zpoždění letu nejsou s Montrealskou úmluvou neslučitelná. Zatímco úmluva se omezuje na úpravu podmínek, za nichž mohou cestující po zpoždění letu podat žalobu

³⁶ Rozsudky SDEU č. C-533/08 *TNT* a č. C-452/12 *Nipponkoa*.

³⁷ Rozsudek SDEU č. C-157/13 *Nickel* (výše uváděný v souvislosti s insolvenčním řízením).

³⁸ Haagská úmluva o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí, č. 34/1998 Sb.

³⁹ ZAVADILOVÁ, M. In: M. Pauknerová – M. Zavadilová – J. Grygar. *Cross-Border Litigation in Europe – Czech Republic*. In: P. Beaumont (ed.). *European Private International Law: Legal Application in Reality*. Oxford: Hart Publishing, 2017 (rukopis v tisku).

⁴⁰ Rozsudek SDEU C-487/07 *Budějovický Budvar*. Nařízení č. 510/006 o ochraně zeměpisných označení a označení původu zemědělských produktů a potravin.

⁴¹ Srov. stanovisko GA J. Kokott ve věci C-311/04 *Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht*: „27. Společenství je smluvní stranou Mezinárodní úmluvy o harmonizovaném systému. Jeho ustanovení jsou proto pro Společenství závazná. Podle čl. 300 odst. 7 SES mezinárodněprávní závazky Společenství mají, střední status, nižší než primární právo, avšak vyšší než sekundární právo Společenství.“ Srov. i řadu rozsudků SDEU, v čele s *International Fruit Company* v Komise, spojené věci 41-44/70, *Schröder* 40/72, *Haegemann* 181/73 aj.

z titulu individualizované náhrady škody, nařízení předvídá standardizovaná a okamžitá opatření k nápravě újmy.⁴²

Je zřejmé, že paralelní existence unijní a mezinárodní úpravy není bezproblémová. Stále se nabízí otázka, zda je zvláštní unijní úprava nezbytná v oblastech, které jsou svou povahou spíše univerzální, jako je mezinárodní přeprava, ochrana práv k nehmotným statkům či mezinárodní kupní smlouva. Nejedná se ale jen o materii mezinárodního obchodu, jak ukazuje výše zmíněný příklad regulace procesních pravidel při řešení mezinárodních únosů dětí, kdy existuje paralelně úprava v nařízení Brusel II bis a v Haagské úmluvě o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí, přičemž Haagská úmluva se jeví jako dostačující, a navíc je použitelná i na únosy mimo Evropskou unii.

6. VÝHLEDY

Evropská unie je významným centrem unifikace pravidel mezinárodního práva soukromého, to je zcela nepochybné: ovlivňuje sjednocování pravidel jak uvnitř EU, tak i navenek. Role EU byla v tomto směru ještě zvýšena přijetím EU za člena Haagské konference mezinárodního práva soukromého, díky tomu se EU může podílet i na univerzálním sjednocování této materie.

Na prvním místě však EU reguluje mezinárodní právo soukromé v členských státech, v tomto odvětví zabírá stále větší prostor a národní kodifikace ztrácejí svou pozici, ostatně obdobně jako svou pozici ztrácejí mezinárodní smlouvy, které jsou, pokud jde o evropské teritorium, stále častěji nahrazovány nařízeními. Česká republika je sice zemí s dlouhou tradicí v oboru mezinárodního práva soukromého, přesto však je nezbytné se smířit se skutečností, že český zákon o mezinárodním právu soukromém, moderní a pokrokový předpis, je dnes pouze zbytkovou normou, která velmi pravděpodobně bude postupně erodována dalším vývojem.

Technika sjednocování pomocí nařízení je efektivní, zejména díky přímé použitelnosti nařízení a jejich přednosti před národním právem.

Na druhé straně je potřebné se realisticky zamyslet nad limity, které s sebou evropské mezinárodní právo soukromé přináší. Tento příspěvek se snaží ukázat, že tyto limity mají různorodý charakter, ale vesměs jsou dost závažné. Evropské předpisy – alespoň v tomto odvětví – jsou často přebujelé, nedostatečně systematicky propojené a stále méně transparentní a srozumitelné. K mezinárodní harmonii v rozhodování určitě nepřispívá ani vytlačování mezinárodních smluv, které jsou tradičním nástrojem sjednocování kolizního a procesního práva. Zamyšlení nad výročím Římských smluv, ve spojení s brexitem, by tak mělo vést evropské zákonodárce a členské státy k sebereflexi a velmi pečlivému zvažování dalších kroků na cestě k jednotným předpisům.

⁴² Rozsudek SDEU č. C-344/04 IATA a ELFAA. Montrealská úmluva o sjednocení některých pravidel o mezinárodní letecké přepravě, č. 123/2003 Sb. m. s., nařízení EP a Rady č. 261/2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů.

MEZINÁRODNÍ SMLOUVA JAKO MOŽNÝ PERSPEKTIVNÍ NÁSTROJ DALŠÍ EVROPSKÉ INTEGRACE

Vladimír Týč* – David Sehnálek**

Abstrakt: Článek se zabývá otázkou možnosti dalšího vývoje EU. Zkoumány jsou zřizovacími smlouvami předvídané možnosti dalšího postupu v integraci využitelné ať už částí členských států, nebo všemi z nich. Hlavní pozornost je ale věnována užší integraci zajišťované tzv. subsidiárními smlouvami. Těmi jsou chápány mezinárodní smlouvy uzavírané členskými státy EU mimo rámec jejich pravomocí, a tedy i právo EU. Toto řešení má řadu nesporných výhod. Mimo rámec pravomocí EU je možné smlouvu uzavřít o jakékoli otázce společného zájmu. Prostřednictvím subsidiárních smluv lze flexibilně reagovat na nové potřeby bez nutnosti komplikovaných změn zřizovacích smluv. Tento postup řeší též problém demokratického deficitu větším zapojením národních parlamentů a překonává i některé politické problémy spojené s rozšiřováním pravomocí EU na úkor členských států. V druhé části článku jsou zkoumány Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii a Dohoda o jednotném patentovém soudu. Obě jsou příkladem užší integrace mimo vlastní strukturu Evropské unie a jejího práva. Zároveň jsou ale ukázkou postupu problematického, zejména z pohledu kompetenčního a institucionálního propojením s EU. Autoři naopak preferují řešení prostřednictvím mezinárodních smluv, které s EU nebudou nijak propojeny.

Klíčová slova: evropská integrace, subsidiární smlouvy, mezinárodní smlouva, pravomoci Evropské unie, Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, Dohoda o jednotném patentovém soudu

ÚVOD

Zamýšlené vystoupení Velké Británie z Evropské unie naznačuje, že evropská integrace realizovaná v rámci této mezinárodní organizace možná dosahuje svých limitů. Současná široká členská základna je stále méně homogenní. Zatímco původní „šestka“ EHS sestávala ze států stejně vysoké ekonomické úrovně a podobného politického a právního systému, dnes je situace podstatně jiná. Dnešní Evropská unie zahrnuje státy různé ekonomické úrovně, různých politických, historických a kulturních tradic s obyvatelstvem různé mentality. Zájmy členských států jsou mnohdy natolik různorodé, že stávající (avšak nikdy plně realizovaný) model zcela jednotné Evropské unie přestává vyhovovat. Případná nová integrační opatření již nemusí být akceptovatelná pro všechny členské státy EU.

Různorodost národních zájmů byla v minulosti předvídána a projevila se též v právní úpravě fungování Evropské unie. Posílená spolupráce, která měla být dílčím řešením tohoto sice dlouhodobého, avšak čím dál naléhavějšího problému, se ovšem v praxi příliš neosvědčila a až na nepatrné výjimky není využívána.¹ Má-li tedy evropská integrace

* Prof. JUDr. Vladimír Týč, CSc., Právnická fakulta Masarykovy univerzity. E-mail: Vladimír.Tyc@law.muni.cz.

**JUDr. David Sehnálek, Ph.D., Právnická fakulta Masarykovy univerzity. E-mail: david.sehnalek@gmail.com.

¹ Tento institut byl zatím využit v těchto případech:

1. Rozhodnutí Rady 2010/405/EU ze dne 12. července 2010, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky;

2. Rozhodnutí Rady 2011/167/EU ze dne 10. března 2011, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany;

postupovat i nadále vpřed, je žádoucí posoudit i jiné právní cesty její realizace. Mnohdy totiž mezi členskými státy existuje shoda o nutnosti dalšího společného postupu včetně jeho možného obsahu a jako problematická je vnímána jen jeho forma, přesněji řečeno skutečnost přímého zapojení EU.

Jako racionální a pragmatické řešení se přitom nabízí využití mechanismů již existujících, těch, které byly v minulosti EU a jejích členských států úspěšně použity a které tedy jsou už v praxi vyzkoušené. Z řady důvodů, které budou v článku osvětleny, se totiž jako jeden z vhodných nástrojů další evropské integrace může dle našeho názoru jevit *mezinárodní smlouva uzavíraná mezi členskými státy mimo vlastní právní rámec zřizovacích smluv Evropské unie, tedy mimo pravomoci Unie*, avšak v úzké vazbě na ně. I s těmito mezinárodními smlouvami, v minulosti označovanými jako subsidiární smlouvy,² je však spojena řada neřešených otázek.

Cílem našeho příspěvku je identifikovat problémy spojené s využíváním takových mezinárodních smluv a analyzovat jejich postavení v právním systému Evropské unie. Příspěvek bude zaměřen výhradně na otázky právní, přičemž politické a politologické aspekty jako takové nebudou zkoumány. Nebude se zabývat ani tzv. vnějšími smlouvami EU, které představují samostatný problém jiného druhu.

1. PROBLÉMY STÁVAJÍCÍHO MODELU INTEGRACE V RÁMCI EVROPSKÉ UNIE

Výchozím problémem Evropské unie je absentující shoda členských států o konečné podobě této specifické mezinárodní, respektive nadstátní organizace,³ jež se projevuje v její doktrinní neohraničitelnosti.⁴ Chybí tedy společná koncepce dalšího vývoje akceptovaná všemi členskými státy. Preambule a článek 1 Smlouvy o EU sice hovoří o *procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy* a stávající stav označují za *novou* (a tudíž nikoliv definitivní) *etapu procesu evropské integrace zahájeného založením Evropských společenství (ES)*, nespecifikují ale nijak výsledek, který by jednou měl být dosažen.⁵

3. Rozhodnutí Rady 2016/954/EU ze dne 9. června 2016, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů mezinárodních párů, zahrnujících jak majetkové poměry v manželství, tak majetkové důsledky registrovaného partnerství.

² Tyto smlouvy byly přijímány na základě dnes již zrušeného článku 293 Smlouvy o založení ES. Uzavřeny takto byly smlouvy v oblasti mezinárodního práva soukromého a procesního, konkrétně Úmluva o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy, otevřená k podpisu v Římě dne 19. června 1980 a Úmluva o soudní příslušnosti a výkonu rozhodnutí v občanských a obchodních věcech. Naopak jiné tímto ustanovením předvídané (problematika zamezení dvojího zdanění či vzájemného uznávání společností) oblasti spolupráce zůstaly nevyužity.

³ Shoda chyběla, respektive nebyla ve zřizovacích smlouvách vyjádřena od počátku existence Společenství. Weiler proto hovoří o ideji jednoty, jejímž cílem mělo být vytvoření Spojených států evropských, a ideji společenství, jež měla vyústit v omezenou či sdílenou suverenitu členských států. Obojí vnímá jako možné alternativy, které mají společný základ v odmítnutí klasického modelu mezinárodního práva založeného na zdůrazňování státní suverenity, nezávislosti a autonomie. Viz WEILER, J. H. H. The Transformation of Europe. *The Yale Law Journal*. 1991, Vol. 100, No. 8, s. 2479 an.

⁴ Srov. HAMULÁK, O. *Integrovaná Evropa a suverenita České republiky*. Acta Iuridica Olomucensia. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2013, s. 15.

⁵ Evropská integrace je proto někdy vnímána jako účel a konečný cíl zároveň. Srov. SCHÜTZTE, R. Dynamic Integration – Article 308 EC and Legislation ‘in the Course of the Operation of the Common Market’: A Review Essay. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2003, Vol. 23, No. 2, s. 340.

Z dlouhodobého hlediska se jeví, že zčásti převažují federalistické tendence a velmi postupné směřování EU od mezivládní organizace k federativně uspořádanému státu.⁶ Zároveň je též zřejmé, že stávající stav je pouze přechodný a z mnoha důvodů dlouhodobě nevyhovující.

Problémy stávajícího uspořádání se projevují jednak v rámci činností a pravomocí EU např. těžkopádností rozhodování, přetrvávajícím demokratickým deficitem,⁷ komplikovaností a obrovským objemem unijní legislativy⁸ a zejména nelegislativních aktů aj. Problematické je ovšem i to, že EU disponuje pouze omezenými pravomocemi, které jí na rozdíl od v tomto ohledu nijak neomezených států neumožňují pružně reagovat na nově se objevující problémy, a to v rámci svých již existujících struktur. Každý nový problém se tím v konečném důsledku zdvojnásobuje, jelikož je nejprve nutné najít shodu na úrovni členských států a v rámci nich, a to o vhodnosti společného postupu, a až teprve poté identifikovat, formulovat a přijmout vlastní vhodné řešení na úrovni EU. Dosažení konsenzu členských států o tom, zda vůbec má být určitá činnost řešena EU, se mnohdy jeví jako úkol náročnější, než jakým je následně nalezení vlastního věcného řešení.

Nedostatek pravomocí EU uspokojivě řešit nové problémy přitom může být překonáván různými způsoby dále rozebranými.

1.1 Kreativní a extenzivní výklad práva Evropské unie

V úvahu přichází kreativní a extenzivní výklad stávající úpravy a její vztažení i na situace, na které původně nemusela být zamýšlena. K tomu často dochází prostřednictvím činnosti Evropské komise a její iniciativní role v legislativním procesu a následného potvrzení extenzivního pojetí vlastních pravomocí EU judikaturou Soudního dvora EU,⁹ či jeho samostatnou akcí iniciovanou vnitrostátními soudy, respektive jejich prostřednictvím jednotlivci z členských států.¹⁰ Jde tedy o důsledek systémového nastavení vztahu mezi těmi orgány EU, v nichž je přímý vliv členských států na jejich činnost omezený na straně jedné a členskými státy na straně druhé. Jde o jeden z důsledků nadstátní povahy EU, který jí umožňuje rozhodovat o výkladu svého práva včetně zřizovacích smluv a tím i o kompetenčních otázkách. Členské státy tímto nastavením vystavily *bianco* šek, jenž je vyplňován orgány, na něž často nemají přímý vliv.¹¹

⁶ O. Hamulák hovoří o konstitucionalizaci Evropské unie spočívající zejména v předpokládání její struktury, systému fungování a plnění funkcí vnitřní organizací států. HAMULÁK, O. *Integrovaná se Evropa a suverénita České republiky*. Acta Iuridica Olomucensia. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2013.

⁷ Který se nepodařilo beze zbytku eliminovat ani poslední revizí zřizovacích smluv provedenou Lisabonskou smlouvou, byl lze hovořit o dílčím zlepšení. Srov. SIEBERSON, S. C. *The Treaty of Lisbon and its Impact on the European Union's Democratic Deficit*. 2007. Dostupné z: <<https://ssrn.com/abstract=1628869>>.

⁸ Používání směrnic jako aktu vyžadujícího další legislativní aktivitu na straně členských států, které ale z jejich zákonodárných orgánů činí orgány druhořadé a které se mohou projevovat širokou škálou mnohdy ne příliš jasně uchopených účinků. K tomu více viz KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C. H. BECK, 2014.

⁹ Příkladem je doktrína AETR či formulace odpovědnosti státu za škodu typu *Francovich*, která v psaném právu Evropské unie nemá jakoukoliv přímou oporu.

¹⁰ Takto byla formulována řada dnes převážně nepochybných zásad aplikace práva Evropské unie (přímý účinek, nepřímý účinek, přednost, odpovědnost státu za škodu typu *Francovich*), a to včetně stanovení jeho autonomní povahy.

¹¹ Členské státy samozřejmě mají možnost změnit zřizovací smlouvy a tím činnost Evropské unie omezit, stejně tak mohou ovlivnit personální složení Soudního dvora EU či Komise osobami, které budou více reflektovat

Nutno ovšem zdůraznit, že postup kreativního a extenzivního výkladu je problematický již ze své podstaty, a to jak z politických důvodů, tak i z důvodů právních. Z pohledu tohoto článku pak je limitem i věcná omezenost možnosti uplatnění tohoto přístupu. Jakýkoliv extenzivní výklad totiž musí být prováděn *praeter legem*, a nikoliv *contra legem*. Limitem jeho uplatnění je rovněž zásada svěřených pravomocí a zásady subsidiarity a proporcionality vyjádřené především v čl. 5 Smlouvy o EU. V konečném důsledku to znamená, že v případě kreativního a extenzivního výkladu by nemělo docházet formálně k rozšiřování pravomocí Evropské unie (ty již byly svěřeny, dochází pouze k jejich identifikaci a výkonu), fakticky však k takovému rozšíření dochází.

1.2 Revize zřizovacích smluv

Právně vhodnější alternativou je rozšíření pravomocí Evropské unie prostřednictvím úpravy jejího právního rámce, tedy revize zřizovacích smluv.¹² Určitou komplikací je ovšem nutnost dodržení postupu předvídaného primárním právem v čl. 48 Smlouvy o EU, který obsahuje procedurální pravidla, jež předpokládají též zapojení orgánů Evropské unie. Tím se ale zvyšuje potenciál diverzity představ o možném budoucím uspořádání Evropské unie o další (unijní) pohled. Zároveň lze ze strany unijních institucí důvodně předpokládat upřednostňování či alespoň tlak na volbu řešení spíše maximalistických, omezujících postavení členských států ve prospěch silnějších pravomocí EU.

Důraz na nadstátní metodu integrace (tedy na kvalitu spolupráce) může být následně problém z hlediska její vlastní realizace (dosažení sledované kvantity spolupráce). Odmítnutí unijní regulace a tedy i jinak potřebné revize zřizovacích smluv totiž může nastat též z důvodů čistě kompetenčně-procesních. V takovém případě dotčený členský stát sice neodmítá regulaci jako takovou, odmítá ale její závaznost formou klasického pramene práva EU na supranacionální bázi. Ostatně i sama původní mastrichtská podoba trojpilířové Evropské unie je potvrzením této skutečnosti. Vadit zde může též vymahatelnost takové úpravy orgány EU postupy předvídanými zřizovacími smlouvami. Zejména řízení pro porušení povinnosti dle čl. 258 až 260 Smlouvy o fungování EU představuje vcelku účinný nástroj prosazování práva EU, v rámci něhož není obvyklé zohledňovat případné neprávní motivy vedoucí k porušení unijního práva členským státem. V oblasti vztahů mezi státy regulovaných mezinárodním právem ale takový postup není nijak výjimečný, politika hraje významnou roli, což ostatně potvrzuje i sama judikatura Soudního dvora EU vztahující se např. k popírání přímému účinku dohod WTO.¹³

jejich zájmy. Jsou to ovšem řešení faktická, neprávní a nekonceptní. Nesystémovost a nedostatečnost takových řešení lze demonstrovat např. na vymezení rámcových rozhodnutí podle bývalého čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU. V definici tohoto aktu jinak totožné s vymezením směrnice byl výslovně a zcela záměrně vyloučen jeho přímý účinek. Soudní dvůr EU přes takto zjevně vyjádřenou vůli členských států rámcová rozhodnutí od směrnic odlišit dovedl jejich nepřímý účinek, čímž je směrnicím naopak přiblížil.

¹² Smlouvy o EU, Smlouvy o fungování EU a případně Smlouvy o EURATOMu.

¹³ Přímý účinek jinak běžně a široce přiznávaný v případě ustanovení zřizovacích smluv i sekundárního práva je u dohod WTO odmítán z důvodu ohebnosti jednotlivých ustanovení, nedostatečnosti mechanismu řešení sporů a možnosti jednostranného suspendování plnění závazků, tedy z důvodů neprávních. Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 12. prosince 1972. *International Fruit Company NV a další proti Produktschap voor Groenten en Fruit*. Spojené věci 21 až 24–72. Z literatury viz např. BERKEY, J. O. The European Court of Justice and Direct Effect for the GATT: A Question Worth Revisiting. *European Journal of International Law*. 1998, Vol. 9, Iss. 4, s. 626–657.

Jakákoliv změna zřizovacích smluv ovšem předpokládá konsenzus všech členských států o přijímaném řešení, kterého, jak již bylo výše naznačeno, nemusí být snadné dosáhnout.¹⁴ Rozšiřování pravomocí Evropské unie konsenzem všech členských států je zvláště v současné situaci mimořádně obtížné, nepopulární a politicky citlivé. Každá velká revize zřizovacích smluv proto byla spojena s určitými ústupky v podobě výjimek a tzv. *opt-out* a *opt-in*.¹⁵ Ty celý systém Evropské unie rozmělnují, zpřehledňují a v konečném důsledku značně komplikují.

Situaci nijak neulehčuje ani fakt, že se k revizím zřizovacích smluv mohou ještě před jejich schválením formou řady vnitrostátních institutů vyjadřovat nejrůznější instituce a zájmové skupiny, a to například prostřednictvím soudního přezkumu ústavnosti navrhovaných změn na úrovni vnitrostátního práva či prostřednictvím referend. Tyto instituty jsou samozřejmě běžně používány i v jiných případech, které s EU nijak nesouvisí. Právo však nemůže opomíjet politický aspekt celé problematiky.¹⁶ V případech diskusí nad revizemi zřizovacích smluv bývá často zpochybňována smysluplnost celého projektu EU vůbec, či dochází k projekci vnitřních vnitrostátních politických problémů, které s EU mnohdy nijak nesouvisí. Revize zřizovacích smluv tak může představovat ono pomyslné otevírání Pandořiny skříňky. Nelze přitom opomíjet skutečnost, že vnímání EU neprávnický je často zkreslené, případně dochází k jejímu zaměňování s jinými s ní nesouvisejícími integračními projekty.¹⁷

1.3 Výkon pravomocí založených podle čl. 352 SFEU

Klauzule flexibility obsažená v čl. 352 Smlouvy o fungování EU umožňuje Evropské unii reagovat na nové situace přijetím potřebné legislativy. Na rozdíl od předchozího způsobu rozšiřování pravomocí tedy nedochází ke změně zřizovacích smluv (formálně revizí či materiálně širším výkladem), jelikož ke změně v obsahu pravomocí dochází v jejich rámci prostřednictvím sekundárního práva.

Limitem výkonu pravomocí založených podle čl. 352 SFEU je souvislost nově uchoopené pravomoci s cíli EU, ty jsou ovšem vymezeny natolik obecně, že je tato limitace ve skutečnosti spíše jen zdánlivou. Požadovaná je rovněž návaznost na některou z politik Evropské unie, což již věcné omezení využití tohoto institutu zakládá. Procesní překáž-

¹⁴ Vytýkáme-li proto orgánům Evropské unie mnohdy nepromyšlenou a často i překotnou legislativní aktivitu, pak zde je problém opačný. Zdlouhavost jednání a náročnost hledání kompromisů přijatelných pro všechny členské státy, a to včetně možných výjimek, znesnadňuje přijetí skutečně efektivních řešení.

¹⁵ Týká se to především Velké Británie, Irsku a Dánska, věcně pak společné měny euro či spolupráce v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

¹⁶ Řešení právní a politická se v případě Evropské unie a revizí zřizovacích smluv často prolínají. Dojednané právní závazky byly již v několika případech mimoprávně modifikované cestou politických dohod. Příkladem je tzv. Lucemburský kompromis, záruky poskytnuté Irsku po prvním referendu ke Smlouvě z Nice, či politická dohoda s Irskem po prvním referendu k Lisabonské smlouvě, jakož i záruky poskytnuté České republice ve vztahu k Lisabonské smlouvě a Listině základních práv Evropské unie. Ve všech případech bylo společné to, že byly dříve dojednané a schválené závazky právní politickou cestou omezeny. Šlo tedy o proces opačný tomu, který je sledován v tomto článku.

¹⁷ Zcela typicky dochází k záměnám Evropské unie a Rady Evropy, Soudního dvora EU s Evropským soudem pro lidská práva (pro které se v tuzemských médiích vžil jednotné označení „Evropský soud“). Ostatně i po referendu o dalším setrvání Velké Británie v Evropské unii se ukázalo, že zejména v oblasti lidských a sociálních práv bylo Evropské unii přičítáno též to, co s ní nijak nesouviselo.

kou je požadavek souhlasu všech členských států v Radě, jakož i předcházející legislativní iniciativa Evropské komise. V konečném důsledku je proto využití tohoto institutu v praxi omezené. Pro další vývoj EU je smysl tohoto ustanovení spíše doplňkový, než aby mohlo obstát jako základ pro spolupráci v nových oblastech výrazně přesahujících aktuální právní rámec unijní integrace.

1.4 Posílená spolupráce

Institut posílené spolupráce je specifický a odlišný od dosud nastíněných řešení.¹⁸ Využitelný je pouze tam, kde již pravomoc EU existuje,¹⁹ ale kde chybí nezbytná shoda členských států o nutnosti či vhodnosti jejího výkonu. Představuje proto řešení pro situace, kdy alespoň devět členských států považuje za nutné prohloubit integraci na platformě EU. Účelem je urychlit integraci mezi zainteresovanými členskými státy, nikoliv ovšem za každou cenu, ale až jako poslední prostředek tehdy, kdy zjevně není dána možnost přijetí jednotného unijního řešení v dohledné době.²⁰ Komplikací nicméně může být fakt, že i případná absence určitého členského státu na zamýšlené posílené spolupráci nemusí být takovým státem vnímána jako dostatečná záruka ochrany jeho zájmů v EU. Příkladem je spor ve věci *Španělsko a Itálie proti Radě EU* týkající se posílené spolupráce ve věci patentové ochrany, ve kterém oba státy namítaly mimo jiné to, že prostřednictvím posílené spolupráce dochází k vyloučení obou států z projednávání navrhované legislativy, což byly argumenty, s nimiž se Soudní dvůr EU neztotožnil.²¹

Možnost využití institutu posílené spolupráce by měla přicházet v úvahu jen, neexistuje-li mezi členskými státy shoda o nutnosti společného postupu na úrovni EU. Naopak by neměla být využívána tam, kde sice mezi členskými státy existuje shoda o nutnosti společného postupu, aniž by existoval konsenzus o tom, jak postupovat.²² Připomínáme, že posílená spolupráce nemůže řešit nedostatek pravomoci Unie.

1.5 Srovnání jednotlivých řešení

Srovnáme-li výše uvedená řešení, vidíme, že každé z nich má určité výhody, ale i nevýhody. Kreativní a extenzivní výklad stávajících pravomocí v sobě nese riziko porušení zásady svěřených pravomocí. Zároveň je zdrojem institucionálních nerovnováh, neboť

¹⁸ Ve skutečnosti nejde o postup jeden, ale o různá řešení vycházející ovšem ze stejného principu hlubší spolupráce předem definované minimální části členských států v rámci struktur Evropské unie. Obecný režim posílené spolupráce je předpokládán čl. 20 a 329 an. Smlouvy o EU, zvláštní procesní pravidla platí pro oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky, v rámci společné obrany byla zavedena možnost tzv. strukturované spolupráce dle čl. 42 odst. 6 SEU a pro oblast justiční spolupráce v trestních věcech stanoví doplňková pravidla čl. 82 odst. Smlouvy o fungování EU.

¹⁹ Možnost posílené spolupráce z povahy věci nepřichází v úvahu v případě vylučných pravomocí EU. O jejich výkonu rozhoduje pouze EU.

²⁰ Viz stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ze dne 11. prosince 2012. *Španělské království a Italská republika proti Radě Evropské unie*. Spojené věci C-274/11 a C-295/11 odst. 113.

²¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. dubna 2013. *Španělské království a Italská republika proti Radě Evropské unie*. Spojené věci C-274/11 a C-295/11.

²² FABBRINI, F. Enhanced Cooperation under Scrutiny: Revisiting the Law and Practice of Multi-Speed Integration in Light of the First Involvement of the EU Judiciary. *Legal Issues of Economic Integration*. 2013, Vol. 40, No. 3, s. 205.

dochází k tomu, že normotvorná činnost k tomu oprávněných orgánů a členských států je *de facto* nahrazována normotvorbou soudcovskou²³ za stavu, kdy úkolem unijních soudů má být výklad práva a jeho aplikace, nikoliv již ale tvorba.²⁴ Důraz na teleologickou metodu výkladu, která extenzivní výklad umožňuje, je nadto limitován výkladovými metodami jinými, zejména metodou výkladu gramatického. Není tedy obecným řešením problému dalšího vývoje EU. Z pohledu politického je rovněž problematické vyloučení jakékoliv diskuse na úrovni členských států o vhodnosti takto formulovaných řešení, jakož i o nutnosti jejich řešení na úrovni EU. Názory členských států vyjádřené v řízení před Soudním dvorem EU nemusí být touto institucí vůbec reflektovány²⁵ a přijatá řešení jsou tak v konečném důsledku podrobovaná diskusi a kritice poprvé až *ex post* v odborné literatuře. To zvyšuje pnutí mezi Evropskou unií, členskými státy a občany. Celý integrační projekt je od počátku založen na kompromisu, ten je ovšem v tomto případě nahrazován unijním diktátem.

Změny zřizovacích smluv sice problém unijně-oktrojovaných řešení eliminují,²⁶ jsou ale rovněž problematické, a to především z politických důvodů. Nejsou totiž v členských státech vnímány jednoznačně pozitivně.²⁷ Problémy politické se následně přenáší do roviny právní. Důkazem je ostatně již sama právně jen obtížně zdůvodnitelná existence dvou zřizovacích smluv či řada zbytečných duplicit v těchto smlouvách, jakož i mnohdy nesystémové rozdělení úpravy některých institutů do obou těchto smluv.²⁸ Ve srovnání s jinými instituty nicméně představuje revize zřizovacích smluv řešení, které umožňuje, je-li dosažena shoda, reagovat na jakýkoliv problém evropské integrace, což je její nespornou výhodou.

²³ V odborné literatuře se lze setkat s termínem „*gouvernement des juges*“, tedy „vláda soudců“, soudcokracie. Viz WEILER, J. H. H. Van Gend en Loos: The individual as subject and object and the dilemma of European legitimacy. *International Journal of Constitutional Law*. 2014, Vol. 12, No. 1, s. 98.

²⁴ Srov. čl. 19 Smlouvy o EU, podle kterého je úkolem Soudního dvora EU dodržování práva při výkladu a provádění Smluv.

²⁵ Kupř. ani jeden z členských států nevyjádřil v notoricky známých věcech *Van Gend En Loos* či *Costa* podporu zásadám přednosti a přímého účinku, přesto judikovány byly. Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963. *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Nederlandse administratie der belastingen*. Věc 26/62 a rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1964. *Flaminio Costa proti E.N.E.L.* Věc 6/64.

²⁶ Nikoliv ale absolutně. Opakování referend v malých členských státech a nátlak na přijetí určitých řešení srovnání rozhodování státu podle našeho názoru prakticky odstraňují. Příkladem je opakování referenda v případě Irska a smlouvy z Nice či Lisabonské smlouvy.

²⁷ Máme za to, že rostoucí nepopularita Evropské unie není fenoménem posledních let spjatým s východním rozšiřováním Evropské unie a Lisabonskou smlouvou. Ostatně jako o faktu a zároveň problému při schvalování revizí zřizovacích smluv o ní Weiler hovoří dávno před nimi. Srov. WEILER, J. H. H. Bread and the Circus: the State of European Union. *Columbia Journal of European Law*. 1998, Vol. 4, Iss. 2, s. 227 an.

²⁸ Z mnoha uvádíme příklad z oblasti vnějších vztahů Evropské unie. Duplicitně je nadefinována řada cílů a hodnot, jednou obecně v úvodních ustanoveních Smlouvy o Evropské unii, zejména pak v článku 2 této smlouvy a pak ještě jednou v článku 21 téže smlouvy. Druhé uvedené ustanovení rovněž ve svém třetím odstavci připomíná povinnost definované cíle a zásady dodržovat, a to v rámci veškeré vnější činnosti Evropské unie. Nad takto vymezený obecní rámec se nutnost dodržovat veškeré zásady ještě jednou připomíná v článku 23 SEU pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a v článku 205 Smlouvy o fungování Evropské unie pro vnější činnost, jak je upravena částí pátou této smlouvy. Článek 208 SFEU nad rámec výše uvedeného ještě jednou v odstavci prvním stanoví pro oblastí rozvojové spolupráce povinnost provádět v rámci zásad a cílů vnější činnosti Unie, totéž lze nalézt v článku 212 SFEU pro politiku hospodářské, finanční a technické spolupráce se třetími zeměmi a článku 214 SFEU v oblasti humanitární pomoci. Viz SEHNÁLEK, D. *Vnější činnost Evropské unie perspektivou práva unijního a mezinárodního*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 29.

Možnost využití pravomocí založených podle čl. 352 Smlouvy o fungování EU je věcně i procesně omezená. Představuje však efektivnější nástroj pro přijímání právní úpravy, bez nutnosti otevření širší politické debaty, jež je spojená s revizemi zřizovacích smluv. Článek 352 Smlouvy o fungování EU představuje souhlas s výkonem pravomocí, který členské státy daly *ex ante* a který kontrolují již v jen omezené míře na úrovni moci výkonné. Tato výhoda je zároveň ale také nevýhodou. Výkonem pravomocí založených podle čl. 352 Smlouvy o fungování EU je eliminována mezivládní diskuse o podobě Evropské unie, jež umožňovala postupné a periodické změny věcného i politického nastavení zřizovacích smluv, a tím samotné Evropské unie.²⁹ Vnější dynamika, do které byly zapojeny členské státy v celé své šíři, se tím mění na dynamiku vnitřní, v níž jsou členské státy reflektovány jen prostřednictvím Rady, tedy pouze na úrovni exekutivní, což nemusí být dostačující. Prohlubován je demokratický deficit EU, který ani omezené zapojení Evropského parlamentu formou vyjadřování souhlasu nemůže uspokojivě vyřešit. Na straně druhé, pokud jsme na úvod zmínili absenci cíle evropské integrace na straně členských států, zde tento problém nevzniká. Zde totiž cíl definovatelný je, když je patrné, že unijní instituce i EU sama mají dlouhodobou tendenci posilovat vlastní postavení a trahováním nových pravomocí a činností.

Posílená spolupráce je problematická z hlediska rozsahu svého využití. Věcně je totiž omezena jen na oblasti, kde již EU pravomoc má, ovšem za předpokladu, že zde nemá pravomoc výlučnou. Tento institut proto nemůže představovat obecný nástroj sloužící k další integraci v rámci EU, ale je spíše řešením pro některé dílčí problémy, s nimiž se členské státy střetávají. Akty přijaté v rámci posílené spolupráce nadto nezavazují všechny členské státy, dochází tak ke štěpení dosahu unijního práva v rámci jinak jednotné EU.

Všechny výše uvedené způsoby mají podle našeho názoru společné to, že neřeší problém kompetenčně-procesní. Odmítá-li tedy určitý členský stát programově činnost EU, byť by jinak byl spolupráci na úrovni mezivládní, a tedy bez zapojení EU, pozitivně nakloněn, ani jeden z nich není vhodnou alternativou.

1.6 Mezinárodní smlouva jako nástroj řešení problému další integrace

Mezinárodní smlouva uzavíraná mimo rámec pravomocí, a tedy práva Evropské unie, proto může být vhodným a efektivním řešením naznačených problémů. Řeší jak problém nedostatku pravomocí EU, a to přímo, tzn. členskými státy, tak i absenci shody všech členských států na obsahu budoucí úpravy nebo na jejím charakteru včetně otázky vynutitelnosti unijními nástroji. Využití tohoto nástroje je ale také spojeno s určitými omezeními. Uzavření mezinárodní smlouvy mezi členskými státy je předně vyloučeno v oblasti pravomocí EU. Ani jejich (z pohledu členských států) nedostatečný či neefektivní výkon nemůže jejich akci ospravedlnit. Vyloučen je tedy jakýkoliv vnější regulatorní zásah členských států do oblastí, které jsou vyhrazeny právnímu režimu EU, danému zřizovacími smlouvami, i svěřením nových či přesněji vyjádřeno rozšiřujících pravomocí institucím EU. Formálně by se totiž jednalo o změny primárního práva, které, jak již bylo výše naznačeno, mohou být prováděny jen stanoveným postupem (revize zřizovacích

²⁹ Srov. SCHÜTZE, R. Dynamic Integration – Article 308 EC and Legislation ‘in the Course of the Operation of the Common Market’: A Review Essay. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2003, Vol. 23, No. 2, s. 342.

smluv). Máme za to, že unijní instituce³⁰ by takto provedenými změnami nebyly vázány a mohly by i nadále uplatňovat právo EU v celém jeho původním rozsahu, a to včetně mechanismů jeho prosazování a sankcí.

Příkladem postupu, kdy byla činnost EU doplňována o nové oblasti spolupráce prostřednictvím mezinárodních smluv, byly v minulosti subsidiární smlouvy přijímané původně na základě dřívějšího a dnes již zrušeného článku 293 Smlouvy o založení Evropského společenství v oblasti mezinárodního práva soukromého. Podobnými (i když ve své podstatě poněkud odlišnými) případy byly původní Schengenské dohody a v současné době to jsou *Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*, jakož i *Dohoda o jednotném patentovém soudu* (viz dále část 2).

Metoda mezinárodní smlouvy má řadu nesporných výhod. *Mimo rámec pravomocí Evropské unie je možné smlouvu uzavřít o jakémkoliv otáze společného zájmu*. Ostatně i článek 293 Smlouvy o založení ES obsahoval podle našeho názoru pouze demonstrační výčet oblastí spolupráce. Na rozdíl od revize zřizovacích smluv není nezbytná účast všech členských států, které tak získají svobodu volby. Právně přitom není nijak problematické tyto smlouvy nastavit tak, aby byly kdykoliv otevřeny přístupu těch členských států, které se původně další spolupráce odmítly zúčastnit. Mechanismus změn je méně formalizovaný, a tudíž flexibilnější.

Máme za to, že metoda mezinárodní smlouvy představuje též řešení demokratického deficitu současné EU. Mezinárodní smlouvy jsou vytvářeny na úrovni členských států, a nikoliv Evropskou komisí. Národní vlády jsou pod přímou kontrolou národních parlamentů a tím i nepřímo lidu. Evropská komise takto přímé demokratické kontrole vystavena není, Evropský parlament legitimitu parlamentů národních postrádá.

Zcela nejpřesvědčivější výhodou pak je to, že schvalování takových mezinárodních smluv probíhá na vnitrostátní úrovni a předpokládá tak účast národních parlamentů. Zároveň se tím v nejzávažnějších případech otvírá prostor pro využití institutu referend v těch státech, které občanům přiznávají vyšší podíl účasti v procesu schvalování zákonů a mezinárodních smluv. Tím dochází k efektivní eliminaci demokratického deficitu v rozhodování EU. Mohlo by se přitom zdát, že je tento aspekt společný též revizím zřizovacích smluv. Není tomu ale tak, alespoň ne ve všech případech. Revize zřizovacích smluv zpravidla vedou k obecnému založení nové pravomoci EU s tím, že konkrétní řešení, a tedy i právní úprava, jsou přijímány až následně prostřednictvím práva sekundárního. Role národních parlamentů je proto omezena jen na vyjádření obecného souhlasu se zapojením EU, k vlastním řešením se již ale přímo a věcně vyjadřovat nemohou. Příklad mezinárodního práva soukromého regulovaného unijními nařízeními, jakož i Dánska a jeho specifického zapojení do spolupráce v oblasti mezinárodního práva soukromého formou nařízení přijímaných Dánskem zprostředkovaně pomocí zvláštní mezinárodní smlouvy, tedy instrumentu mezinárodního práva, to přesvědčivě demonstruje.

Výhodou mezinárodních smluv může být i větší flexibilita členských států, pokud jde o rozsah jejich závazků. Vůči zřizovacím smlouvám nelze využít institut výhrad, i když odlišný režim určitého států sice může být vyjednan, avšak pouze za předpokladu všeobecného konsenzu všech členských států prostřednictvím protokolů připojených ke

³⁰ Z povahy věci ty, jež jsou založeny na nadstátním principu, tedy Evropská komise, Soudní dvůr EU a Evropský parlament.

zřizovacím smlouvám. Eventuální výhrady přitom mohou zohledňovat odlišná stanoviska členských států, které hodlají akceptovat novou úpravu jako takovou, ale s určitými dílčími obsahovými odchylkami. Je pravdou, že výhrady mohou přijímanou úpravu dále rozmělnit, ale jsou nepochybně lepší cestou než množství velmi nepřehledných individuálních výjimek typických pro dnešní unijní legislativu, které přijatou úpravu rozmělnují přinejmenším stejně. Přehnaný důraz na unifikaci všeho je ostatně v přímém rozporu s výchozím nastavením EU jako celku, jenž je „jednotný v rozmanitosti“.

S použitím metody mezinárodní smlouvy jsou ovšem spojena též určitá omezení a rizika. V první řadě je nejasný status těchto smluv a jejich postavení v právu mezinárodním a unijním. Od něho se ovšem odvíjí též jejich poměr k právu vnitrostátnímu. Stávající právní rámec existenci těchto smluv na rozdíl od předlisabonské úpravy nepředvídá. Existence článku 293 Smlouvy o založení ES přitom patřila mezi důvody, pro které byly tyto smlouvy řazeny do systému práva Evropské unie a označovány byly jako tzv. terciární právo,³¹ jakkoliv toto pojetí nebylo akceptováno všeobecně. Dovožována tak byla také jejich mezinárodněprávní povaha³² a autonomie na unijním právu. Za správný přitom považujeme přístup řadící tyto smlouvy mezi prameny mezinárodního práva. Článek 293 Smlouvy o založení ES podle našeho názoru představoval ustanovení identifikující místa společného zájmu členských států související s činnostmi Evropské unie, kde jí ale nebyly svěřeny potřebné pravomoci, spíše než kompetenční normu umožňující rozšiřovat činnost Evropské unie do nových oblastí spolupráce. Je-li jejich povaha mezinárodněprávní, pak i jejich schvalování nepodléhá pravidlům čl. 48 Smlouvy EU, ale mezinárodnímu právu a právu národnímu (ústavnímu).

Specifikem smluv uzavřených v návaznosti na článek 293 Smlouvy o založení ES bylo to, že k jejich výkladu byl na základě souhlasu členských států povolán Soudní dvůr EU,³³ a to jednostranně, tedy bez toho, že by s tím Unie jako adresát této povinnosti dávala jako smluvní strana souhlas. Uvedené lze mimochodem chápat jako jeden z těch prvků, které dokazují, že Unie je stále jen mezinárodní organizací a pány zřizovacích smluv zůstávají členské státy. Jinak ale fungování Evropské unie a jejich orgánů těmito smlouvami nijak dotčeno nebylo.³⁴

Otázka prosazování těchto smluv byla plně v kompetenci členských států, a nikoli orgánů EU. Stejně tak i odpovědnost za porušení podléhala mezinárodněprávnímu režimu. Jejich uplatňování, jakož i postavení jednotlivce při jejich prosazování, jsou proto zřetelně omezenější, nežli je tomu v případě mechanismů vlastních právu unijnímu. Reálný rozdíl oproti právu unijnímu ale bude ve výsledku zanedbatelný. Státy obecně nemají důvody porušovat závazky, které na sebe převzaly, činí tak pouze ve výjimečných případech. I v případě České republiky nevidíme zásadního rozdílu, pokud jde o dodržování závazků unijních a mezinárodněprávních.

³¹ Viz ROZEHNALOVÁ, N. – TÝČ, V. – NOVOTNÁ, M. *Evropské mezinárodní právo soukromé*. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 36.

³² Viz BĚLOHLÁVEK, A. Pravomoci soudů a výkon rozhodnutí v kontextu vývoje evropského civilního procesu. *Právní rádce*. 2004, č. 12, s. 15–19.

³³ Viz např. První protokol o výkladu Úmluvy o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (1980), Soudním dvorem Evropských společenství.

³⁴ Viz SEHNÁLEK, D. *Vnější činnost Evropské unie perspektivou práva unijního a mezinárodního*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 149.

Z pohledu EU mohou být vnímány takové smlouvy jako problematické, neboť „outsourcují“ činnosti, které by Unie mohla potenciálně zajišťovat sama vlastním právem a strukturami. Ve skutečnosti je toto riziko jen zdánlivé. Máme totiž za to, že tyto smlouvy mají vůči právu EU komplementární postavení. Je-li totiž jejich závaznost daná mezinárodním právem a pro členské státy je dovozována prostřednictvím jejich práva vnitrostátního, pak se i vůči nim v případě rozporu uplatní přednost práva EU. Představují proto řešení, které se může uplatňovat pouze do doby, než je bude možné a vhodné nahradit řešením unijním. Politické výhody takové komplementarity jsou přitom zjevné. Mimo rámec EU se zavedou mechanismy spolupráce, které po ověření mohou být převzaty do právního rámce EU, stejně jako se tomu stalo v minulosti v případě mezinárodního práva soukromého či schengenského *acquis*.

Mezinárodní smlouvy jako metoda integrace a tím návrat k „mezivládní metodě“, tedy k mechanismům mezinárodního práva a principům fungování „běžných“ mezivládních mezinárodních organizací, mohou představovat na první pohled krok zpět ve vývoji EU. Proces jejich ratifikace v mnoha členských státech je často velmi zdoluhavý. Domníváme se ale, že přes tyto nevýhody nelze mezinárodní smlouvu zavrhnout. V souladu s tzv. *teorií jízdního kola (bicycle theory)* máme za to, že i malý postup vpřed je lepší než eventuelní neprůchodnost klasických supranacionálních integračních opatření.³⁵

2. PŘÍKLADY NOVODOBÝCH MEZINÁRODNÍCH SMLUV, KTERÉ DOPLŇUJÍ PRÁVNÍ ÚPRAVU NĚKTERÝCH INTEGRAČNÍCH OTÁZEK MIMO SFÉRU PRIMÁRNÍHO A SEKUNDÁRNÍHO PRÁVA EU

Zatímco klasické subsidiární smlouvy uzavírané v oblastech, kde chyběly pravomoci ES, vymizely v důsledku postupného rozšiřování pravomocí ES, respektive EU v 90. letech, kdy byly nahrazeny převážně sekundární legislativou, objevily se koncem 90. let a zejména po roce 2000 další problémy, kdy bylo třeba naléhavě přijmout další integrační opatření, avšak použití klasického práva EU nebylo z různých důvodů možné. I zde došlo k řešení pomocí mezinárodních smluv, i když tyto novodobé smlouvy mají poněkud jinou povahu než bývalé smlouvy subsidiární, zejména pokud jde o jejich návaznost na existující právo ES (EU) přijaté v rámci pravomocí ES (EU).

Patří mezi ně *Pakt o stabilitě a růstu* (1997), přijatý v souvislosti se vznikem měnové unie, *Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii* (Fiskální pakt – 2012, dále jen „Smlouva“) a *Dohoda o jednotném patentovém soudu* (2013, dále jen „Dohoda“). Zatímco první z uvedených dokumentů nevyvolal zvláštní pozornost právníků, další dva ano. Proto budou v dalším textu tyto dvě smlouvy blíže rozebrány, aby byl objasněn jejich vztah k pravomocím EU a k existujícímu právu EU a nakonec vyhodnoceno, zda je tato forma mezinárodní smlouvy uzavřené mimo rámec právního systému EU právně schůdná a zda se slučuje s předchozím stanoviskem autorů této studie o vhodnosti použití mezinárodních smluv jako integračního nástroje EU.

³⁵ Jízda na kole vyžaduje šlapání do pedálů, jinak hrozí dříve či později nevyhnutelný pád. Soustavný tlak na činnost byt jen dílčím způsobem k integračnímu cíli obdobně brání tomu, aby celý projekt začal být vnímán jako již dokončený a možná i zrušitelný či alespoň nahraditelný jinou, méně integrovanou formou spolupráce.

2.1 Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii

2.1.1 Základní informace o Smlouvě

Snaha EU řešit rozpočtovou kázeň rychle a důrazně vedla na počátku roku 2012 k jejímu uzavření. Dosavadní úprava rozpočtové kázně v právu EU se ukázala jako nedostatečně účinná a bylo třeba najít další prostředky nad její rámec.³⁶ Je podobně jako subsidiární smlouvy uzavřená a určená jen členům EU. Zavazuje smluvní strany nejen k vyrovnanému rozpočtu, ale také k tomu, aby respektování tohoto závazku zaručily ústavními předpisy svého právního řádu. Taková cesta má být zřejmě účinnější než ta, která je již obsažena v unijní úpravě (články 126 a 136 Smlouvy o fungování EU a Protokolu o postupu při nadměrném schodku), neboť se vcelku realisticky předpokládá, že členské státy budou spolehlivě respektovat svůj vlastní ústavní pořádek, což vždy nelze říci o respektování unijního práva. Plnění této povinnosti je zajišťováno velmi specifickým donucovacím systémem.

Zatímco závazek k vyrovnanému rozpočtu je z hlediska hmotněprávního v podstatě již obsažen ve stávající úpravě EU, nově jsou řešeny postupy orgánů Unie a zejména se zavádí nový donucovací systém, který je velmi kontroverzní (viz dále).³⁷ Právě zde Smlouva částečně přesahuje dosavadní pravomoci EU.

Narážíme zde již na první otázku – proč tedy nebylo postupováno klasickou cestou rozšíření pravomocí EU prostřednictvím doplňku smluv primárního práva EU. Hlavní důvody byly dva:

- a) Bylo vyloučeno dosažení nezbytné jednomyslnosti všech členských států EU, neboť účast předem rezolutně odmítla Velká Británie. Byla tak zvolena cesta separátní mezinárodní smlouvy s užším okruhem smluvních stran, tedy řešení na bázi mezinárodního, nikoli unijního práva. Sluší se ovšem poznamenat, že v úvahu by mohlo připadat i jiné řešení, a to vyloučení účasti odmítajících členů cestou výjimky, tak jako to bylo učiněno u Dánska a Velké Británie při vytváření měnové unie nebo u Dánska při odmítnutí zapojení do evropského justičního prostoru. Jak bude ukázáno dále, toto řešení by bylo z hlediska respektování dosavadních pravomocí orgánů EU právně čisté na rozdíl od řešení přijatého.
- b) Druhým důvodem byla nepochybně požadovaná rychlost přijetí nové úpravy. Klasická cesta změny smluv primárního práva zahrnuje podle čl. 48 Smlouvy o EU přinejmenším mezivládní konferenci svolanou Radou. Předpokládáme, že by podle odst. 3 tohoto článku v tomto případě nebyl svoláván Konvent, ale i tak by mezivládní konference představovala určité zdržení, neboť by musela být poměrně dlouho připravována a jistě by se na ní o navrhovaném řešení široce diskutovalo.

Druhou otázkou je pak zhodnocení, zda se při stanovení unijních pravidel přesahujících pravomoci EU lze uchýlit k takovéto mezinárodní smlouvě, která není uzavřena způsobem samotným právem EU vyžadovaným. Podívejme se nejprve, kde dochází k přesahu existujících pravomocí EU.

Smlouva sama je koncipována tak, jako by byla součástí práva EU. Již v její preambuli nacházíme zajímavé vazby k právu EU. Mimo jiné tzv. zásada loajality (čl. 4 odst. 3

³⁶ K tomu blíže CRAIG, P. Legislative Comment, The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism. *European Law Review*. 2012, Vol. 37, No. 47, s. 231–232.

³⁷ *Ibidem*, s. 233.

Smlouvy o EU) se rozšiřuje nad rámec EU i na tuto smlouvu. Kromě toho řešení pomocí této smlouvy je pojímáno jako dočasné s tím, že v budoucnu má být začleněna do rámce primárního práva EU (výslovně stanoveno v čl. 16 Smlouvy). Preambule dále obsahuje bezpočet odkazů na jednotlivá ustanovení práva EU, což se týká i mnoha vlastních ustanovení Smlouvy. Smlouva používá orgány EU i postupy pro jejich návrhové a rozhodovací činnost (viz dále).

Vztah k právu Unie je upraven článkem 2 Smlouvy, který pouze vyžaduje implementační a výkladový soulad s právem EU. Tato smlouva nepředstavuje případ tzv. posílené spolupráce, byť je o ní rovněž zmínka v preambuli.³⁸ Bude-li Smlouva v budoucnu začleněna do právního rámce EU, půjde o její zcela novou pravomoc, a to pravděpodobně výlučného charakteru. Smlouva zakládá nové povinnosti smluvních států (zejména čl. 3 odst. 1 – „vedle jejich povinností podle práva EU“) a hlavně vytváří vlastní velmi radikální donucovací mechanismus, v mezinárodním právu neobvyklý, kterému se smluvní státy podrobují.³⁹

Stěžejní jsou v tomto směru články 7 a 8 Smlouvy. Smlouva nezakládá žádný vlastní institucionální rámec a používá stávající orgány EU, jejichž pravomoci rozšiřuje pro své potřeby. Ustanovení článku 7 se týká pouze členů eurozóny. Ti se zavazují, že budou „při plném respektování procesních požadavků smluv, na nichž je založena EU“ (tj. Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU) podporovat blíže nespécifikované návrhy a doporučení Komise, ledaže by se kvalifikovaná většina vyslovila proti. Formulace „při plném respektování procesních požadavků smluv, na nichž je založena EU“ a „v rámci postupu při nadměrném schodku“ nás spíše přivádí k článku 126 (pro eurozónu ve znění článků 136 a násl.) Smlouvy o fungování EU.

Splnění povinností podle čl. 3 odst. 2, tedy přijetí požadované vnitrostátní právní úpravy, kontroluje Komise, přičemž může konstatovat, že daný smluvní stát ji neplní. Konečné rozhodnutí by měl přijmout Soudní dvůr.⁴⁰ Smlouva zavádí jeho obligatorní pravomoc. Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr zde působí jako *rozhodčí orgán pro řešení sporů mezi členskými státy* EU podle článku 273 Smlouvy o fungování EU (čl. 8 odst. 3 Smlouvy), nemůže Komise podat žalobu sama. Nelze tedy použít postup zakotvený v čl. 258 Smlouvy o fungování EU. Toto dilema Smlouva řeší poněkud svérázným způsobem tak, že jeden nebo více smluvních států mají podat proti státu, který svou povinnost nesplnil, žalobu k Soudnímu dvoru. Komise nemá a ani nemůže mít podle Smlouvy přímou rozhodovací nebo donucovací pravomoc. *Spor mezi Komisí a smluvním státem je proto uměle transformován do sporu mezi smluvními státy.*⁴¹

³⁸ O posílené spolupráci a průvodních jevech v souvislosti s touto smlouvou viz studie autorů CANTORE, C. M. – MARTINICO, G. *Asymmetry or Dis-integration? A Few Considerations on the New „Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union“*. *European Public Law*. 2013, Vol. 19, No. 3, s. 463–480.

³⁹ Blíže TÝČ, V. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii z hlediska jejího dopadu na právní řád ČR. In: *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. AUC Iuridica 1. Praha: Karolinum, 2012, s. 110 an.

⁴⁰ Tento sankční mechanismus podrobně popisuje TOMÁŠEK, M. Proměny sankčních mechanismů ve světle Smlouvy o rozpočtové odpovědnosti. In: *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*, s. 39 an.

⁴¹ CANTORE, C. M. – MARTINICO, G. *Asymmetry or Dis-integration? A Few Considerations on the New „Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union“*, s. 465.

2.1.2 Zhodnocení Smlouvy z hlediska jejích zásahů do již existujícího práva EU

Účelem této studie není podat podrobný rozbor Smlouvy. To bylo učiněno mimo jiné několika zasvěcenými studii již publikovanými, na které se odkazuje.⁴² Výše uvedený text jen dokazuje, že Smlouva určitým způsobem rozšiřuje stávající pravomoci orgánů EU a stanoví pro ně nové postupy.

Komise podle této smlouvy získává nové dílčí pravomoci, byť ne příliš výrazné. Avšak pokud jde o Soudní dvůr, jeho pravomoc sankcionovat smluvní stát stanovená v čl. 8 odst. 2 Smlouvy jde výrazně nad rámec čl. 273 Smlouvy o fungování EU, který zakládá jeho pravomoc k řešení sporů mezi smluvními státy jako rozhodčího orgánu.⁴³ *Podle čl. 273 může Soudní dvůr pouze rozhodovat spory, nikoli ukládat sankce.* Ukládání finančních sankcí v jakékoli podobě jde nad rámec rozhodčí smlouvy, za kterou se čl. 8 Smlouvy považuje (odst. 3). Je to úplně nová pravomoc Soudního dvora, která není odkazem na čl. 273 pokryta a která je tak založena přímo Smlouvou. V tom je rozdíl oproti dřívějším subsidiárním smlouvám, které žádné zcela nové pravomoci orgánů Společenství nebo Unie nezakládaly.

Z uvedeného je patrné, že Smlouva zcela nepochybně rozšiřuje pravomoci orgánů EU nad rámec toho, co vyplývá z původně svěřených pravomocí členských států Evropské unii. Je pochopitelné, že okruh těchto pravomocí je možno dohodou členských států rozšířit, avšak vznik této dohody se musí řídit samotným právem EU, tedy článkem 48 Smlouvy o Evropské unii, a musí se stát součástí primárního práva EU. To se v tomto případě nestalo.⁴⁴

Vzhledem k tomu, že uzavření Smlouvy tímto způsobem a v této podobě je *fait accompli*, akceptovaný bez výhrad všemi zúčastněnými členskými státy (tedy bez Velké Británie a zatím i bez ČR), nemá zřejmě smysl proti této smlouvě dále brojit a je třeba ji přijmout jako realitu. Naši úvahu můžeme jen uzavřít dvěma závěry:

- a) Až se bude v ČR uvažovat o přistoupení⁴⁵ ke Smlouvě, je třeba mít na paměti, že rozšiřuje pravomoci EU, a že tedy spadá do kategorie mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy.⁴⁶

⁴² Je to především výše citovaný sborník *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*.

⁴³ Podle dikce tohoto ustanovení bychom mohli předpokládat, že se bude jednat o jednotlivé (jednorázové) spory v konkrétních věcech, nikoli o svěření pravomocí v druhově určené skupině případů (tzv. neomezený kompromis). Zatím zde neexistuje žádná judikatura, o kterou by se bylo možno opřít.

⁴⁴ K souvislosti s posílenou spoluprací viz CANTORE, C. M. – MARTINICO, G. *Asymmetry or Dis-integration? A Few Considerations on the New „Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union“*, s. 468.

⁴⁵ Ratifikace možná nebude, protože ČR Smlouvu nepodepsala. Konečné právní účinky ratifikace a přístupu jsou ovšem totožné.

⁴⁶ Stejný závěr je možné najít u dalších autorů, kteří se k této otázce vyjádřili ve svých statích publikovaných ve sborníku *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. AUC Iuridica 1/2012, Praha: Karolinum, 2012 (KUSÁK, M. – PÍTROVÁ, L. a kol. *Právní aspekty Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*, s. 66, LENFELD, J. – PŘENOSIL, T. – MEDVÍDKOVÁ, K. *Analýza vybraných aspektů Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*, s. 95, GERLOCH, A. *Povaha Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii sjednávané mezi zeměmi eurozóny z hlediska požadavků stanovených ústavním pořádkem České republiky na proces její ratifikace*, s. 101 n., zejm. 106 an., TÝČ, V. *Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii z hlediska jejího dopadu na právní řád ČR*, s. 115, GRINC, J. – KAUTSKÝ, J. *Argumenty k unitrostátnímu posouzení obsahu fiskálního paktu, Analýza pro účely Výboru pro záležitosti Evropské unie Senátu Parlamentu ČR*, s. 136).

- b) Máme za to, že Smlouva je elementem velmi nežádoucího trvalého trendu v EU, kdy dodržování právních pravidel a vůbec stanovený právní režim EU ustupují politické účelnosti a okamžitým politickým a ekonomickým zájmům, které se do platné právní úpravy „nevejdou“. Taková praxe je umožněna laxností přístupu členských států, které ji tak z politických důvodů (obecná podpora integrace) svou netečností konvalidují.

2.2 Dohoda o Jednotném patentovém soudu

Snahy o vytvoření jednotného patentu ES (EU) konečně po více než třiceti letech snah a neúspěšných pokusů získaly reálné kontury. Byla vypracována koncepce nikoli patentu EU,⁴⁷ ale jednotného účinku tzv. evropských patentů udělovaných Evropským patentovým úřadem (instituce působící mimo rámec EU) na celém území EU. Podmínkou fungování tohoto systému, vybudovaného nařízením EU,⁴⁸ je ovšem existence jednotného patentového soudu, který by s výlučnou pravomocí řešil patentové spory všeho druhu týkající se evropských patentů. Smyslem zavedení jednotného soudu je snaha o zamezení nejednotnosti rozhodování soudů jednotlivých členských států, které dnes takové spory řeší.

Původní představa zahrnovala mezinárodní patentový soud působící v členských státech Evropské patentové organizace, který by měl výlučně řešit veškeré patentové spory týkající se evropských patentů.⁴⁹ Návrh příslušné mezinárodní smlouvy byl posouzen Soudním dvorem EU, který ve stanovisku 1/09 shledal, že taková mezinárodní smlouva, zahrnující i nečleny EU, je neslučitelná s právem EU. Hlavním důvodem byla skutečnost, že smlouva by byla postavena zcela mimo právní systém EU a znemožňovala by záruku dodržování práva EU, které reguluje jednotný účinek patentu na celém území EU. Nerespektovala by přednost práva EU ani požadavek jednotného výkladu smlouvy cestou řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem.

Soudní dvůr je totiž velmi obezřetný k mezinárodním soudům, které mohou aplikovat unijní právo, neboť sám sebe považuje za výlučný orgán, který může interpretačně určovat jeho obsah. Proto vždy trvá na tom, aby byl při aplikaci práva EU zajištěn závazný výklad jím poskytnutý a tento výklad aby byl také respektován.⁵⁰

Následně tak byl vypracován návrh nové mezinárodní smlouvy podobného obsahu, která je ovšem vyhrazena jen členským státům EU. Takto vytvořený Jednotný patentový soud (dále jen „Soud“) bude mít působnost jen pro členské státy EU, i když bude řešit i spory, v nichž navrhovatelem bude i subjekt z nečlenského státu. Smlouva se nazývá Dohoda o jednotném patentovém soudu (2013).

⁴⁷ Na rozdíl od známek a průmyslových vzorů, kde má Unie tyto tituly přímo na unijní úrovni, udělované unijním orgánem. U patentů tak nemůže jít o žádnou analogii, mechanismus je jiný a mnohem složitější.

⁴⁸ Zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1257/2012, kterým se provádí posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany a nařízení Rady (EU) č. 1260/2012, kterým se provádí posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany, pokud jde o příslušná ustanovení o překladu.

⁴⁹ Evropská patentová organizace, zahrnující Evropský patentový úřad, je mezivládní organizací udělující přihlašovatelům odkudkoli regionální patenty, které se mohou stát účinnými ve všech členských evropských zemích. Zahrnuje celou Evropu kromě Ruska, Ukrajiny, Běloruska, Moldávie a Kosova. Takto udělené patenty tak mohou podle nové unijní úpravy získat jednotný účinek v celé EU.

⁵⁰ K tomu poznámky u PARISH, M. *International Courts and the European Legal Order. European Journal of International Law*. 2012, Vol. 23, No. 1, s. 143.

Nynější Soud zakotvený v Dohodě je velmi svéráznou institucí zaváděnou v Evropské unii formálně mimo rámec práva EU. Podle čl. 1 Dohody „*Jednotný patentový soud je společným soudem smluvních členských států, a proto se na něj vztahují stejné povinnosti plynoucí z práva Unie jako na každý vnitrostátní soud členského státu.*“

Již v preambuli je řečeno, že Jednotný patentový soud by měl být společným soudem smluvních členských států a tedy *součástí jejich soudních systémů*, a to s výlučnou pravomocí ve věcech evropských patentů s jednotným účinkem i ostatních evropských patentů udělených podle Evropské patentové úmluvy.

Zřízení Soudu je velmi podstatným omezením svrchovaných práv zúčastněných členských států EU, neboť je na něj přenesena podstatná část soudní pravomoci členských států. Má řešit všechny patentové spory (včetně využívání nebo zneužívání patentů, tedy spory občanskoprávní). *Nemůže to ovšem být soud mezinárodní – má být proto součástí soudních soustav členských států, aby bylo možno zajistit podřízení právu EU, včetně uplatňování jeho přednosti, jeho závazného výkladu Soudním dvorem a odpovědnosti za porušení práva.*

2.2.1 Základní informace o Dohodě

Nejdůležitější pravidla fungování Jednotného patentového soudu, rozhodná pro naši analýzu, jsou stručně shrnuta v následujících bodech:

1) Soud má ve smluvních státech Dohody obligatorní výlučnou pravomoc k řešení všech sporů týkajících se evropských patentů s jednotným účinkem i evropských patentů bez jednotného účinku, tj. validovaných v jednotlivých státech. Znamená to, že pravomoc běžných národních soudů je v takových sporech zcela automaticky vyloučena.

Jednotný patentový soud není unijním soudem, proto nespadá do rámce Soudního dvora EU a proto je zřizován zvláštní mezinárodní smlouvou, která podléhá vnitrostátnímu schválení v jednotlivých členských státech EU. Žádný z nich nemá povinnost stát se stranou Dohody, a tím tedy přijmout patentový balíček (tj. včetně nařízení o evropském patentu s jednotným účinkem). *Soud se stává součástí národních soudních systémů členských států*, které jsou stranou Dohody s tím, že ve věcech evropských patentů s jednotným účinkem i bez tohoto účinku nahrazuje ve smluvních státech běžné národní soudy. Rozhodnutí Soudu budou mít bez dalšího účinek jen na území smluvních stran Dohody, tedy zúčastněných členů EU.

2) Do pravomoci Soudu náleží podle čl. 32 Dohody řízení ve věcech evropského patentu s jednotným účinkem i bez tohoto účinku ve smluvních státech Dohody na základě různých typů žalob.

Mezinárodní pravomoc Soudu v členských státech EU je určena na základě nařízení EU č. 1215/2012 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (tzv. Brusel I bis, novelizované znění).

3) Soud je dvoustupňový. Skládá se ze soudu prvního stupně a odvolacího soudu. Soud prvního stupně je tvořen třemi typy komor: ústřední, místní a regionální. Sídlem ústřední komory je Paříž. Aby nepřišly zkrátka další dva vůdčí státy nového patentového systému, má mít ústřední komora sekce také v Londýně a Mnichově.

Místní komory mají fungovat v jednotlivých smluvních státech Dohody. Namísto místních komor mohou smluvní státy s menší frekvencí žalob vytvářet společné regionální komory pro dva nebo více takových států.

4) Soud bude aplikovat následující prameny práva (čl. 24):

- a) právo EU,
- b) mezinárodní smlouvy, a to Dohodu o jednotném patentovém soudu, Úmluvu o udělování evropských patentů (EPO) a další mezinárodní smlouvy týkající se patentů, jejichž smluvními stranami jsou všechny členské státy EU,
- c) vnitrostátní právo členských států.

5) Státní příslušnost soudců Soudu se řídí následujícími pravidly:

- Každý senát soudu prvního i druhého stupně musí mít mezinárodní složení. Senát místní komory je obecně složen z jednoho soudce s místní státní příslušností a dvou soudců s cizí státní příslušností, respektive naopak (u vytiženějších komor).
- Tříčlenný senát regionální komory také vedle dvou soudců s příslušností států tvořících region povinně zahrnuje jako třetího soudce cizince. Předpokládá se, že pokud se ČR i SR tohoto systému účastní, bude fungovat česko-slovenská regionální komora. Její senáty tak budou složeny z jednoho českého příslušníka, jednoho slovenského a třetím soudcem bude cizinec z jiného státu.
- Senáty ústřední komory se skládají ze tří soudců různé státní příslušnosti.⁵¹
- Každý senát odvolacího soudu zasedá v mezinárodním složení pěti soudců. Tři z nich jsou státními příslušníky různých smluvních členských států a dva navíc jsou přiděleni senátu ze sboru soudců.

6) Jazykové otázky

Jednáním jazykem soudu prvního stupně je úřední jazyk státu místní komory nebo určený jazyk regionální komory. Vzhledem k tomu, že ČR v případě účasti téměř jistě nebude mít místní komoru, ale bude participovat na regionální komoře s dalšími státy, jednáním jazykem nebude vždy čeština. Jednáním jazykem ústřední komory je jazyk, ve kterém byl patent udělen. Odvolací soud jedná ve stejném jazyce jako soud prvního stupně. Kromě těchto obecných pravidel platí další zvláštní pravidla o povinných (a velmi nákladných) překladech dokumentace do jazyka řízení.

7) Návaznost na právní systém EU a na Soudní dvůr EU

Tento aspekt je pro naše posuzování Dohody rozhodující. Soud je považován za soud národní proto, aby se na něj mohla vztahovat následující pravidla:

Soud běžně aplikuje právo EU. Vzhledem k tomu, že byť je to soud svou povahou (nikoli formálně) mezinárodní, avšak začleněný do vnitrostátních soudních soustav jednotlivých členských států jako společný soud členských států, vztahují se na řízení před ním a na jeho činnost vůbec unijní pravidla specifikovaná výslovně Dohodou (čl. 20 a násl.) tak, jako by to byl vnitrostátní soud. Jsou to tato pravidla:

- a) Soud uplatňuje právo Unie jako celek a respektuje jeho přednost.

⁵¹ Tato komora je příslušná např. k projednávání žalob na zrušení patentů.

- b) Soud spolupracuje se Soudním dvorem Evropské unie za účelem zajištění řádného uplatňování a jednotného výkladu práva Unie, a to zejména podle článku 267 Smlouvy o fungování EU. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie jsou pro Soud závazná.
- c) Smluvní členské státy jsou společně a nerozdílně odpovědné za škodu vzniklou v důsledku porušení práva Unie odvolacím soudem, a to v souladu s právem Unie v oblasti mimosmluvní odpovědnosti členských států za škody způsobené jejich vnitrostátními soudy, jež se dopustily porušení práva Unie (včetně tzv. odpovědnosti typu *Francovich*).
- d) Jednání Soudu porušující právo EU je přímo přičitatelné každému smluvnímu členskému státu zvlášť, a to i pro účely článků 258, 259 a 260 Smlouvy o fungování EU, a všem smluvním členským státům společně.
- e) Ještě v jednom ohledu musel být Soud začleněn do práva EU. Vzhledem k tomu, že bude řešit občanskoprávní spory, vztahují se na řízení před ním nařízení EU o soudní pravomoci (příslušnosti), uznání a vykonatelnosti rozhodnutí v EU, zejména nařízení č. 1215/2012 zvané Brusel I bis. To bylo vyřešeno nařízením č. 542/2014, které včlenilo Jednotný patentový soud do kategorie národních soudů.

2.2.2 Zhodnocení povahy Jednotného patentového soudu a samotné Dohody z hlediska jejích zásahů do již existujícího práva EU

Jednotný patentový soud je velmi specifickým soudním orgánem zejména proto, že je na něj obligatorně přesunuta část pravomoci původně náležející vnitrostátním soudům v civilních a správních věcech. Proto nemůže být ani soudem unijním, protože povaha a poslání unijních soudů jsou zcela odlišné – soudy EU nemohou řešit civilní nebo správní spory *mezi jednotlivci*. Byť je Soud označen jako „*společný soud členských států, který je součástí jejich soudní soustavy*“, je to ve skutečnosti soud spíše nadstátní povahy, protože má fungovat v rozporu s tímto označením nezávisle na vnitrostátní soudní soustavě. Je přitom plně podřízen právu EU, a to jak přímo (povinnost respektovat přednost práva EU a rozhodnutí Soudního dvora EU), tak prostřednictvím členských států (odpovědnost za porušení unijního práva).

Je skutečně obtížné považovat za vnitrostátní soud, jehož jurisdikce nahrazuje jurisdikci národních soudů, jehož soudci jsou zčásti povinně cizinci, kde řízení bude běžně probíhat v cizím jazyce, jehož procesní pravidla nejsou dána národním právem a jehož druhá instance je lokalizována v cizině. Jaká je tedy vlastně povaha tohoto soudu? Z uvedeného vyplývá, že bez ohledu na jeho označení to není ani soud unijní, ani vnitrostátní, a ani mezinárodní, což vyloučilo stanovisko 1/09 Soudního dvora EU. Domníváme se, že pak nezbyvá než dojít k závěru o *orgánu sui generis*, nové (čtvrté) kategorie, tedy že se jedná o jakýsi *zcela autonomní mezinárodní či nadstátní soud, avšak prakticky (nikoli formálně) začleněný do právního systému Evropské unie*.

Toto začlenění je dáno hlavně tím, že *Soud představuje institucionální zajištění evropského patentu s jednotným účinkem v EU* a Dohoda je tak nezbytným „příslušenstvím“ unijních nařízení zakládajících tento jednotný účinek.⁵² Soud má zajistit jednotné

⁵² Viz pozn. 49.

rozhodování patentových sporů, proto nahrazuje národní soudy, jejichž rozhodování je nejednotné. Jeho návaznost na EU a její právo je velmi plasticky vyjádřena v člancích 20 a násl. Dohody tak, jak to bylo uvedeno výše.

Přistoupíme-li na tezi, že se jedná o specifický orgán formálně mimo systém EU, pak se ovšem musíme vypořádat s jeho velmi úzkou skutečnou návazností na právní systém EU. A můžeme rovnou konstatovat, že je *do unijního právního systému de facto začleněn*. Jak jinak hodnotit jeho povinnost respektovat přednost práva EU, výkladovou judikaturu Soudního dvora EU, a dokonce podřízení systému vnitřní odpovědnosti Evropské unie za porušení unijního práva (byť velmi komplikovaně prostřednictvím členských států)?

Je možné si představit jiné řešení než zřízení *de facto* nového „unijního“ soudu odebírajícího dosavadní pravomoci soudům členských států? Není-li přijatelná ani alternativa klasického mezinárodního soudu, ani plurality klasických soudů vnitrostátních, pak by možná stálo za úvahu zvážit čisté řešení unijní, tedy vytvoření tohoto soudu v rámci institucionální struktury EU. Silným protiargumentem je nepochybně koncepční zaměření unijní justice – není primárně určena jednotlivcům. Ti se mohou před unijní soudy dostat jen jako strany sporů s orgánem EU (např. v řízení o zápisu ochranné známky EU, o neplatnosti aktu EU nebo v pracovněprávním sporu zaměstnanců unijních orgánů). Pokud chce Unie zajistit jednotné rozhodování na celém území EU jednotným soudem, alternativou by mohl být vlastní, tedy unijní soud. Předpokládalo by to odklon od doktríny vyloučení sporů mezi jednotlivci z působnosti unijní justice⁵³ a utvoření takového soudu klasickou změnou primárního práva EU. Zároveň by to byl ovšem krok k federalizaci EU, který by jistě nebyl všeobecně uvítán.

Pro zajímavost uvádíme, že uvedené řešení by také vyloučilo závažný problém, který nastal v souvislosti se zamýšleným vystoupením Velké Británie z EU. Dohoda totiž ke svému vstupu v platnost mimo jiné vyžaduje svou ratifikaci ze strany některých konkrétních zemí, mezi nimiž je i Velká Británie. Pokud ovšem Británie oficiálně notifikuje své vystoupení podle čl. 50 Smlouvy o EU, pak tato ratifikace nebude mít smysl, protože Dohoda je uzavřená a omezená jen na členské státy EU.⁵⁴

Vrátíme-li se do současné reality, můžeme už jen konstatovat, že pokud by se Česká republika odhodlala k ratifikaci Dohody, máme za to, že by to byla mezinárodní smlouva vyžadující vnitrostátní schválení podle čl. 10a Ústavy, neboť by přenášela významné soudní pravomoci českých soudů na soud, který bude mít povahu mezinárodního, respektive nadnárodního soudu, i když ponese označení „společný soud členských států“. V každém případě bude potřebná změna Ústavy, protože půjde o zásah do soudní soustavy ČR.

3. NĚKOLIK OBECNÝCH POZNÁMEK K PRŮBĚHU EVROPSKÉ INTEGRACE VE SVĚTLE DOSAVADNÍCH ZÁVĚRŮ

V souvislosti s tím, co bylo řečeno, se domníváme, že další integrační opatření, ať už jsou prováděna jakoukoli formou, by měla být činěna uvážene a s rozmyslem. Jsme-li

⁵³ PARISH, M. International Courts and the European Legal Order, s. 152–153.

⁵⁴ Zajímavé postřehy, byť spíše spekulativního charakteru, je možné na toto téma nalézt v článku autora DUNLOP, H. What now for the Unified Patent Court following the Brexit referendum? *European Intellectual Property Review*. 2016, s. 595 an.

zainteresování na existenci a dobrém dalším fungování EU, musíme bránit opatřením a postupům, které ji rozkládají (prosazování „více Evropy“ za každou cenu). Proces evropské integrace musí mít jasný cíl a musí probíhat demokraticky. Vyloučení národních parlamentů z rozhodovacích procedur EU je nejzávažnějším prvkem demokratického deficitu, který je pro další vývoj zhoubný. Alespoň do určité míry by ho bylo možno napravit částečným návratem k mezivládní metodě integrace (oproti metodě nadstátní), tedy *používáním běžných mezinárodních smluv uzavíraných mezi členskými státy* i za cenu toho, že integrační proces se zpomalí, což by nemělo vadit, a také že se do jednotlivých opatření nezapojí všechny členské státy (tomu je tak v mnohých případech již dnes).⁵⁵ Bylo by tak méně integrace, ale ta by byla nesrovnatelně kvalitnější a hlavně pevnější. EU by si tak spíše uchovala vnitřní pevnost. Při 28 členech je opravdu nalézání shody velmi obtížné.

„Více Evropy“ nemá smysl tam, kde je to zbytečné, tedy škodlivé. Unie určitě nemusí jednotně upravovat každý detail v rámci velmi obecné svěřené pravomoci. Opět docházíme k tomu, že *musí existovat koncepce dalšího vývoje EU akceptovaná všemi členy* – v současnosti tomu tak není. Někteří usilují o maximum unijních pravomocí a federalizaci, jiní zase o co nejmenší pravomoci Unie. Jsou to antagonistická stanoviska, která znemožňují smysluplný a pozitivní vývoj EU vpřed. Dokud nebude souhlasná (jednotná) koncepce dalšího vývoje EU a hlavně *jasného* a všemi akceptovaného konečného cíle (ať už je to federace, nebo naopak jen ekonomická integrace s nezbytnými politickými prvky), nelze počítat s pozitivním vývojem. Přičteme-li k tomu nedostatečně demokratické vnitřní mechanismy fungování EU (prakticky všemocná Komise často s velmi kontroverzními nápady) a obrovskou šíři pravomocí EU – mnohdy příliš obecně vymezených, a tedy sporných – je jisté, že EU se tak bude v dalším vývoji stále více oslabovat. Eventuální odchod dalšího členu EU by podle našeho názoru znamenal nepochybně její dlouhý, ale jistý konec.

Integrační opatření, ať už na úrovni primárního, nebo sekundárního práva, jsou mnohdy přijímána překotně, ve spěchu a bez pečlivého posuzování. Např. u Lisabonské smlouvy, která přinášela desítky velmi závažných změn nebo novinek, nebylo na jejich posouzení příliš mnoho času. Vlády členských států posuzují tyto otázky někdy rychle a povrchně a řídí se při vyjádření kladného stanoviska spíš svým obecným politickým vztahem k evropské integraci než souhlasem s věcným řešením.⁵⁶ Schválení národními parlamenty je pak po předchozím vládním podpisu taktéž chápáno většinou jejich poslanců či senátorů jako politická solidarita s ostatními členskými státy, aby integrace nebyla za žádnou cenu narušena.

Následně pak přirozeně přichází v členských státech kritika těchto opatření včetně neustálého rozšiřování pravomocí EU, a to *ex post*, když už je pozdě. Např. u evropského

⁵⁵ Kromě známých výjimek na úrovni primárního práva je také bezpočet výjimek v právu sekundárním, zejména v oblastech, kde se vyžaduje jednomyslnost Rady. Nástrojem, který spolehlivě přesvědčí odmítající státy, je výjimka jim udělená, aby při hlasování neměly k uplatnění veta důvod. Jako jeden z mnoha případů námátkou vybraných je možno uvést čl. 102–105 a 109–114 směrnice o DPH č. 2006/112 v platném znění, kde přímo v textu směrnice jsou uvedeny výjimky pro konkrétní státy nebo pro jejich kategorie.

⁵⁶ V poněkud jiné souvislosti poukazuje na tentýž problém BELLING, V. Finanční krize a návrat suveréna: Několik myšlenek ke státoprávnímu kontextu Fiskálního paktu. In: *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*, s. 110 an.

zatýkácího rozkazu nikoho nenapadlo zabývat se jeho zjevným rozporem s českou Listinou základních práv a svobod a dodatečně pak nastalo nepříjemné překvapení. Stesky nad tím, že má EU příliš mnoho pravomocí, jsou liché – má jen ty pravomoci, které jí členské státy samy dobrovolně svěřily.

Není věnována dostatečná pozornost zmocňovacím aktům pro Komisi, která dostává obrovský prostor pro přijímání nelegislativních aktů upravujících velmi závažné otázky spornými metodami. Bylo předem jasné, jaké pravomoci jsou Komisi svěřovány směrnici o ekologickém designu výrobků, na jejímž základě zakázala nejen klasické žárovky, ale i další spotřebiče? Je metoda administrativně direktivního zákazu skutečně vhodná nebo nezbytná k dosažení žádoucího cíle?

Dalším zdrojem konfliktů, byť nahlas nevyjádřených, je přehnaná snaha o jednotnost (např. cigaretová reklama nebo odpuzující obrázky na cigaretách). Je kladen důraz na cíle dané politiky (např. ochrana zdraví), a naopak se ignoruje otázka, zda v dané oblasti skutečně došlo ke svěření pravomocí. Unie nemá žádné pravomoci v oblasti ochrany zdraví. Proč tedy není boj proti kouření ponechán členskými státy? Šlo by skutečně o vážné narušení vnitřního trhu, kdyby některé státy zakazovaly např. dovoz cigaret v normálních obalech, tedy bez odrazujících obrázků z důvodu ochrany zdraví svých obyvatel (čl. 36 Smlouvy o fungování EU)?

Další integrace pomocí mezinárodních smluv by tyto problémy alespoň zčásti řešila. Důležité je pečlivé posouzení těchto smluv na národní úrovni – postupovalo by se pomaleji, ale řádněji a spolehlivěji. *Nové smlouvy ale nesmí obcházet ustanovení o revizi zřizovacích smluv, tedy nesmí zasahovat do právního režimu EU. Domníváme se přitom, že právě z tohoto důvodu jsou obě výše popsané smlouvy problematické. Nejsou proto řešením, o jehož širší využití se v tomto článku zasazujeme.*

Příkladem kontrastu mezi zbrkle přijatým integračním opatřením ve formě nařízení a jeho doplněním formou mezinárodní smlouvy je právě výše rozebraný případ evropského patentu s jednotným účinkem. Obě nařízení,⁵⁷ která tento patent zavádějí, byla v roce 2012 přijata 25 členskými státy v rámci posílené spolupráce až nepochopitelně hladce a rychle, i když jejich dosah je pro mnohé z nich velmi nejistý. Podmínkou fungování celého systému pro každý stát je ale jeho členství v Dohodě o jednotném patentovém soudu. Ta byla podepsána na začátku roku 2013 a na začátku roku 2017 je ratifikována zatím jen 11 státy, a dosud proto oproti všem očekáváním stále nevstoupila v platnost. Vzhledem k tomu, že je to ve všech státech prezidentská smlouva, tedy vyžadující souhlas národního parlamentu, je ve většině zemí velmi pozorně posuzována a s ní zpětně i zmíněná již přijatá nařízení, jejichž účinnost je pro nečleny Dohody blokována. Polsko již oznámilo, že po detailním posouzení celého tohoto systému v souvislosti s Dohodou nemá zájem se ho účastnit, i když pro obě nařízení hlasovalo kladně, evidentně bez znalosti jejich důsledků.

Dodejme konečně, že tyto smlouvy mohou být snadno později nahrazeny unijním právem, pokud by to bylo vhodné – není zde totiž účasten stát třetí. Stalo se tak v případě Schengenské prováděcí úmluvy a počítá s tím i výše posuzovaná Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii.

⁵⁷ Viz pozn. 49.

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 nařízeními skutečně nahrazovat. Uvádějí se tak příklady takového nahrazení. Zvažují se možnosti rozsáhlejšího nahrazení směrnic nařízeními 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* (přliv 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 nenáležitě 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 nařízeními 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 nařízeními věnovala. Směrnic se každoročně vydávají desítky a nařízení 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 nařízeními 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 dílí 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 směrníc nařízeními vítá a prosazuje jeho zveřejnění. Nelze však přeslechnout protiargumenty. Zatím příliš nezaznívaly. Dosavadní nahrazování směrníc nařízeními totiž nevyvolalo námitky. Takové námitky by se však patrně začaly vznášet, kdyby se nahrazování směrníc začalo prosazovat jako soustavná politika.

8.2 Argumentace subsidiaritou

Pochybnosti o nahrazování směrníc 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 směrníc 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 směrnícím před podrobnými opatřeními.*“

8.3 Vyvracení argumentace

Stejnomený 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 vyzdvihoval 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 s těžší 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 Verfassungungsvertrags. *Neue Juristische Wochenschrift*. 2007, s. 3153 an.

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

DEMOKRACIA A JEJ BUDÚCNOŠŤ V EURÓPSKEJ ÚNII

Kamil Baraník*

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá analýzou konfliktu štátoprávnych a medzinárodných elementov vo vnútri právnej architektúry Európskej únie. EÚ bola pôvodne založená ako medzinárodná organizácia, no v dôsledku postupného prehĺbovania integrácie sa na ňu začali klásať mnohé demokratické požiadavky, typické skôr pre štátne entity ako medzinárodné organizácie. Nedostatok demokracie bol jedným zo základných problémov, s ktorými sa EÚ musela počas svojich vývojových štádií vysporiadať. Ďalšie posilňovanie demokratických elementov v právnej štruktúre EÚ však môže zmeniť konštrukciu organizácie, ktorá je dodnes „postavená“ na medzinárodnoprávnych základoch. Medzinárodnoprávna konsenzuálna povaha rozhodovania však bola jedným zo zásadných dôvodov prečo bola európska integrácia tak úspešným projektom a prečo sa národné rezistencie s integrovaním vyskytovali len sporadicky. Napätie medzi potrebou demokratizácie a snahou neprísť o dôveru členských štátov bolo určujúcim faktorom pri všetkých reformách zakladajúcich zmlúv. Dnes však musí EÚ neustále reagovať na komplikovanejšie výzvy, ktoré stále zásadnejšie spochybňujú jej organizáciu a fungovanie. Tento príspevok sa pokúsi na naznačené tendencie týkajúce sa demokracie v EÚ reagovať. Súčasne bude analyzovať možnosti, ktoré by pri riešení uvedených problémov mali byť zvažované.

Kľúčové slová: Európska únia, demokratický deficit, demokracia v EÚ, reforma Európskej únie, supranacionalita

ÚVOD – MEDZINÁRODNOPRÁVNE SPEKTRUM

Na rozhodovacích procesoch v medzinárodných organizáciách sa tradične zúčastňujú zástupcovia exekutív suverénnych členských štátov. Títo svojimi rozhodnutiami ovplyvňujú všetkých členov medzinárodnej organizácie, teda rôzne medzinárodnoprávne suverénne entity. Napriek tomu však títo reprezentanti zostávajú zodpovední vždy len vlastným, národným občanom. Demokratický deficit takto prijatých rozhodnutí je na prvý pohľad zásadný.

Jednou zo základných charakteristík rozhodovacích činností medzinárodných organizácií je ich veľmi redukovaná legitimita, vychádzajúca len zo súhlasu členských štátov. Podľa dlhodobo prevládajúcej teórie vnútroštátnej recepcie medzinárodného práva,¹ ako aj v zmysle princípu suverénnej rovnosti² všetkých členov medzinárodného spoločenstva,³ zostávajú štáty pri implementácii rozhodnutí medzinárodných organizácií

* JUDr. Kamil Baraník, PhD., LL.M., katedra ústavného práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. E-mail: Kamil.Baranik@flaw.uniba.sk. Tento príspevok je výsledkom riešenia projektu *Úloha súdництва pri formovaní spoločného európskeho ústavného dedičstva a identity*, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (projekt č. 1/0884/17).

¹ Pre analýzu „domestifikácie“ medzinárodného práva, s akcentom na bývalé členské štáty Európskych spoločenstiev pozri MALENOVSKÝ, J. 60 let Evropských společenství: od francouzského „supranacionálního“ smluvního projektu k jeho německému „podústavnímu“ provádění. *Právník*. 2012, roč. 151, č. 7, s. 686–690.

² Vyplývajúcej napríklad z ustanovení *Deklarácie zásad medzinárodného práva z roku 1970*, najmä jej časti 6. Princípy suverénnej rovnosti štátov [online]. [2016-12-29]. Prístupné na: <<https://www.ilsa.org/jessup/jessup15/DeclarationonFriendlyRelations.pdf>>. Podobne tak aj vo vzťahu k členom OSN: Článok 2 *Charth OSN* [online]. [2016-09-23]. Prístupné na: <<http://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/index.html>>.

³ K rovnosti členov medzinárodného spoločenstva pozri napr. COHEN, J. L. Sovereignty in the Context of

suverénne. Ani po vyslovení podpory svojimi reprezentantmi na pôde medzinárodnej organizácie, či pri individuálnych alebo multilaterálnych medzinárodných rokovaníach napokon suverénne štáty nemusia prijaté rozhodnutia vo svojom právnom poriadku a na vlastnom území v konečnom dôsledku akceptovať.⁴ Tieto procesy totiž zväčša musia byť dodatočne odobrené aj demokraticky legitimizovanými inštitúciami národného suveréna. Kvôli absencii demokratických prvkov preto neboli rozhodovacie procesy v medzinárodných organizáciách historicky až tak zásadne spochybňované.⁵

Suverénna rovnosť všetkých členov medzinárodného spoločenstva, v mnohých aspektoch postavená na doktrínach prirodzenoprávnych škôl (rovnosť ako prirodzený status suverénnych štátov), sa chápe v intenciách rovnej kvalitatívnej úrovne právnej subjektivity a spôsobilosti byť nositeľom špecifických práv a povinností členov medzinárodného spoločenstva (označovaná aj ako právna rovnosť).⁶ To však celkom neplatí pri rovnosti štátov podieľať sa na tvorbe práva (existencia faktickej nerovnosti).⁷ Pri tomto hlavne štáty, často označované aj ako tzv. veľmoci, vždy disponovali silou úmernou ich celosvetovému statusu.⁸ Na základe toho bolo a je možné sa stretnúť aj s viacerými deviáciami, ktoré suverénnu rovnosť štátov pri praktickej tvorbe medzinárodného práva narúšajú. To sa prejavuje napríklad pri *ad hoc* konsenzoch, prijatých bez súhlasu ostatných, menej ekonomicky, politicky, či vojensky relevantných štátov; pri jednostranných alebo viacstranných rozhodnutiach štátov, regulujúcich globálne záležitosti,⁹ ako aj výnimočne pri jednostranných deklaráciách mocností, ktoré sa následne stali základom medzinárodného obyčajového práva (napr. Trumanova deklarácia týkajúca sa kontinentálnych šelfov,¹⁰ či tvorba kozmického práva, kedy bola v šesťdesiatych rokoch 20. storočia zásadná fakticky len prax dvoch veľmocí¹¹). Uvedené rozhodnutia však ovplyvňovali aj ostatné suverénne štáty, a to bez ohľadu na ich (ne)súhlas.¹²

Globalization: A Constitutional Pluralistic Perspective. In: S. Besson – J. Tasioulas (eds). *The Philosophy of International Law*. 2011, s. 261.

- ⁴ Tzv. medzinárodná kooperácia a zachovanie demokratických vnútroštátnych procesov. K tomu pozri: VON BOGDANY, A. *Globalization and Europe: How to Square Democracy, Globalization and International Law. The European Journal of International Law*. 2004, roč. 15, č. 5, s. 898.
- ⁵ K tomu pozri: HALBERSTAM, D. – STEIN, E. *The United Nations, the European Union, and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order. Common Market Law Review*. 2009, roč. 46, č. 1, s. 13–72.
- ⁶ Právna rovnosť ale samozrejme pri suverénnych štátoch negarantuje rovnosť faktickú. Práve naopak sú tieto dve formy rovnosti často v napätí a vzájomnom konflikte. DAILLIER, P. – PELLET, A. – DINH, N. Q. *Droit International Public*. 7^e Edition. 2002, s. 430.
- ⁷ SHAW, M. N. *International Law*. 7th edition. Cambridge University Press, 2015, s. 156.
- ⁸ K tomu bližšie DAILLIER, P. – PELLET, A. – DINH, N. Q. *Droit International Public*. 7^e Edition. 2002, s. 1256–1258.
- ⁹ K tomu napr. KRISCH, N. *The Decay of Consent. International Law in an Age of Global Public Goods. American Journal of International Law*. 2014, roč. 108, č. 1, s. 1–40.
- ¹⁰ Prístupné na: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=12332>>. [online]. 23. 9. 2016.
- ¹¹ Bilaterálne rokovania a uzatvorené medzinárodné zmluvy medzi USA a ZSSR v oblasti kozmického priestoru sa pre Valné zhromaždenie OSN stali podkladom pre vytváranie pravidiel všeobecnej platnosti. DAILLIER, P. – PELLET, A. – DINH, N. Q. *Droit International Public*. 7^e Edition. 2002, s. 1098–1100.
- ¹² V obdobnom duchu sa nesie aj tvrdenie: „Pre malé a stredné štáty predstavuje podiel na tvorbe medzinárodných noriem a presadzovanie ich dodržiavania, vďaka ich účasti v medzinárodných organizáciách, spôsob akým prežiť bez straty „vlastnej národnej identity“ vo svete, ktorému dominujú demografickí, politickí a ekonomickí obri, ktorí sú v dnešnom svete jediní, ktorí sú ešte schopní zachovať si vlastnú, viacmenej nedotknutú suverenitu.“ (PESCATORE, P. *La souveraineté dans une société des inégaux*. In: *L'Etat souverain aujourd'hui. Mélanges en l'honneur de J. P. Puisseux*. 2008, s. 231–245, citované podľa MALÍŘ, J. *Mezinárodní právo a jak je (ne)používáme. Právník*. 2011, roč. 149, č. 5, s. 419).

V medzinárodných organizáciách sa vyššie zmienená logika faktickej nerovnosti ich členov opakuje.¹³ Ďalej sa rozhodnutia na tejto úrovni prijímajú obvykle za zavretými dverami a ich implementácia sa uskutočňuje len s prítomnosťou veľmi tenkej vrstvy tradičného chápania vnútroštátnej legitimacy, či možnosti vyvodenia zodpovednosti za prijaté rozhodnutia. Takéto rozhodnutia, v porovnaní s tými vnútroštátnymi, majú len veľmi malý potenciál vyvolať zo strany obyvateľstva jednotlivých členských krajín odpor, nesúhlas, či vyvodenie politickej zodpovednosti, a to ani vtedy, keď boli prijímané z čisto politických pohnútok (napr. sankčné mechanizmy Bezpečnostnej rady OSN, ku ktorým je potrebných 9 hlasov jej členov a absencia nesúhlasu jednej z piatich veľmocí¹⁴). Veľmi často pri tom občania, legitimujúci svojich národných zástupcov, o obsahu rokovaní a ich záveroch ani len netušia. Na základe toho je možnosť vyvodenia zodpovednosti voči tým, ktorí za rozhodnutiami stoja len veľmi slabá.

V prípade OSN, najdôležitejšej súčasnej univerzálnej organizácie, je súhlas všetkých členských štátov pri zásadných rozhodnutiach globálneho dopadu, týkajúcich sa zachovania medzinárodného mieru a bezpečnosti, teda v prípade už spomenutých rozhodnutí Bezpečnostnej rady OSN, inherentne irelevantný. Rozhodnutia sa primárne rodia ako výsledok konsenzu veľmocí, pričom je nimi v niektorých prípadoch dokonca neformálne viazané až celé medzinárodné spoločenstvo.¹⁵

Takýto prístup nie je v medzinárodných vzťahoch až takou novinkou. Absencia demokratických prvkov sa však pri súčasných globalizačných tendenciách a zásadnejšej internacionalizácii riešenia mnohých otázok stáva čoraz vypuklejšou. Stále častejšie dochádza k tzv. „de-parlamentácii“ rozhodnutí, pri ktorom sa právomocí suverénnych štátov presúvajú na medzinárodné, či nadnárodné organizácie. Tieto tendencie spôsobujú už dlhšiu dobu rastúce obavy z nedostatku prvkov demokracie a legitimacy, a to najmä pri vyšších stupňoch medzinárodnoprávnej integrácie.¹⁶ Internacionalizácia rozhodovaní takmer vždy v konečnom dôsledku spôsobuje eróziu demokracie. Občania, klasický zdroj moci pri vnútroštátnom chápaní demokracie, sa pri takomto rozhodovaní stávajú relatívne nepodstatnými, keďže ich participácia na aspoň nepriamom rozhodovaní je významným spôsobom obmedzená.¹⁷ Medzinárodným rozhodnutiam je aj preto vyčítaná absencia demokratickej kontroly, nedostatok transparentnosti a zodpovednosti, technokratický charakter a ťažkopádnosť zmeny zaužívaných pravidiel.¹⁸

¹³ A to aj *de iure*: napr. v prípade OSN je tieto odlišenia možné vidieť pri hlasovaniach vo Valnom zhromaždení a pri prijímaní rozhodnutí v Bezpečnostnej rade (doktrína suverénnej rovnosti v hlasovanie veľmocí, ktoré disponujú právom veta). SHAW, M. N. *International Law*. 7th edition. Cambridge University Press, 2015, s. 878–881.

¹⁴ Čl. 27 *Charity OSN*.

¹⁵ Bezpečnostná rada OSN začiatkom roka 2000 začala vydávať široko koncipované rezolúcie, ktoré začali zaväzovať neurčitý počet subjektov – najmä rezolúcie proti terorizmu napr. SC Res 1373 (2001) a SC Res 1540 (2004). Bližšie k problematike prelomenia pravidla, podľa ktorého medzinárodné organizácie nemôžu sami vytvárať pravidlá medzinárodného práva, pozri SZASZ, P. C. *The Security Council Starts Legislating*. *American Journal of International Law* 2002, roč. 96, s. 901–904.

¹⁶ STEIN, E. *International Integration and Democracy: No Love at First Sight*. *American Journal of International Law* 2001, roč. 95, s. 493.

¹⁷ *Ibidem*, s. 490.

¹⁸ VON BOGDANY, A. *Globalisation and Europe: How to Square Democracy, Globalization and International Law*. *The European Journal of International Law* 2004, roč. 15, č. 5, s. 893.

Absencia demokratickej legitimacy mnohých takýchto rozhodnutí je na prvý pohľad evidentná. Je však možné rozmýšľať o posilnení demokratickej legitimacy v medzinárodných organizáciách s vysokým stupňom integrácie? Nasledujúci text bude na prípade Európskej únie tvrdiť, že takáto zmena posilnenia demokratických elementov a akceptácia rozhodovania na supranacionálnej úrovni je nielen možná, ale aj nevyhnutná na to, aby sa takéto rozhodnutia stali akceptovanými a podporovanými „zvnútra“ samotnej organizácie. Budeme tvrdiť, že v prípade hlbokého stupňa integrácie musí byť legitimita nevyhnutne doplnená aj o časti tradične chápanej vnútroštátnej legitimacy, prípadne o nové prvky ochrany jednotlivca v nadnárodnom priestore. Takéto „nadstavby“ demokraticky posilňujú najmä tie rozhodnutia, ktoré zasahujú koncepcie tradičnej suverenity štátnych útvarov.

1. EURÓPSKE SPOLOČENSTVÁ A ICH TRANSFORMÁCIA

Pri zakladaní Európskych spoločenstiev¹⁹ absencia demokratických elementov, legitimacy rozhodnutí, či vzťahov medzi komunitárnym a vnútroštátnym právom²⁰ nespôsobovali podstatnejšie obavy. Práve naopak zameranie a rozhodovanie boli v Európskych spoločenstvách chápané vo svetle princípov medzinárodného práva a aj pojem *supranacionalita*, terminologicky popierajúca *internacionalitu*, bola mnohými chápaná ako špecifická súčasť medzinárodného práva a nie práva vnútroštátneho.²¹ Legitimita rozhodovacích činností bola zabezpečená, obdobne ako pri iných medzinárodných organizáciách, jej cieľmi a výsledkami činnosti. Hlavným predpokladom ďalšej činnosti a hlbšej ekonomickej integrácie Európskych spoločenstiev bola, rovnako ako pri všetkých medzinárodných organizáciách, podpora členských štátov.²²

Neskôr sa však predpokladom chápania vlastných právomocí Spoločenstiev a významu integrácií stala teleologická interpretácia hlavných princípov existencie spoločenstiev, ktoré Súdny dvor EÚ („SD EÚ“) vyložil zo zakladajúcich zmlúv. SD EÚ vo svojej judikatúre pristúpil k zakladajúcim zmluvám inak ako len k štandardným medzinárodným zmluvám. Podľa prelomového rozhodnutia *Van Gend*²³ si „európske spoločenstvá založili nový právny poriadok medzinárodného práva, v prospech ktorého členské štáty obmedzili svoje suverénne práva“. Toto chápanie bolo ešte väčšmi prehĺbené v rozhodnutí *Costa*,²⁴ kde už bez referencie na poriadok medzinárodného práva odkazoval SD EÚ na „nový právny poriadok“, ktorý bol medzi členskými štátmi vytvorený. SD EÚ začal čítať zakladajúce zmluvy ako dokumenty ústavného typu.²⁵ To predznamenal rodiauc

¹⁹ Európske spoločenstvo uhlia a ocele založené medzinárodnou zmluvou, podpísanou v Paríži 18. 4. 1951.

²⁰ MALENOVSKÝ, J. Dúvňuj, ale prověřuj: prověřka principu přednosti unijního práva před vnitrostátním měřitky pramenů mezinárodního práva. *Právník*. 2010, roč. 149, č. 8, s. 782.

²¹ MALENOVSKÝ, J. 60 let Evropských společenství: od francouzského „supranacionálního“ smluvního projektu k jeho německému „podústavnímu“ provádění. *Právník*. 2012, roč. 151, č. 7, s. 675.

²² CRAIG, P. Integration, Democracy and Legitimacy. In: P. Craig – G. de Búrca. *The Evolution of EU Law*. 2nd Edition. 2011, s. 14.

²³ Prípad 26/62, *Van Gend* [1963] E.C.R. 1.

²⁴ Prípad 6/64, *Costa* [1964] E.C.R. 585.

²⁵ STEIN, E. International Integration and Democracy: No Love at First Sight. *American Journal of International Law*. 2001, s. 517.

sa konštitucionalizáciu spoločenstiev a odklon od ich pôvodného medzinárodnoprávneho poňatia. Tento posun pokračuje dodnes. Prehlbovanie európskej integrácie tak odvtedy dostalo ústavný charakter, čo posilnilo najmä legálny podklad integrácie. Konštitucionalizovaný európsky integračný systém je dodnes „*právnym poriadkom, založeným medzinárodnými zmluvami. Avšak sa správa tak, ako by zakladajúci dokument nebol riadený zásadami medzinárodného práva,*²⁶ *ale ako by išlo o ústavnú listinu, spravujúcu sa princípmi konštitucionalizmu*“.²⁷ Medzinárodný charakter spoločenstiev a doslovná interpretácia zakladajúcich zmlúv bola prostredníctvom judikatúry SD EÚ zavrhnutá v prospech kvázi-ústavných princípov, ktoré musia byť brané do zreteľa pri každom výklade práva EÚ. Týmto sa spoločenstvo suverénnych členských štátov začalo transformovať na spoločenstvo supranacionálne. K tomuto došlo aj napriek počiatočnému nesúhlasu niektorých vlád, či ústavných súdov členských štátov.²⁸ Tieto subjekty zväčša s veľkou nevôľou reagovali na zásah SD EÚ do vlastných koncepcií ústavných poriadkov. Najvyššie súdne inštalácie členských štátov²⁹ však nakoniec vždy postupnej konštitucionalizácií spoločenstva ustúpili.³⁰ Supranacionálne chápanie integrácií v optike SD EÚ tak dnes, a to aj napriek mnohým výhradám, dominuje celoeurópskemu právnemu diškurzu.

Pri historickej transformácii rozhodovacích procesoch v EÚ bolo medzištátne vyjednávanie v mnohých sférach rozhodovania nahradené supranacionálnymi inštitucionálnymi rokovaniami. Pri tomto posune stratili členské štáty individuálne právo veta, ktorým v počiatkoch existencie integrácie disponovali pri všetkých rokovaniach. Európske rozhodovanie sa tak podľa niektorých názorov transformovalo z režimu tzv. intergovernmentalizmu, typickej konštelácií výkonu právomoci medzinárodných organizácií,³¹ na neoinstitucionalistický model, v ktorom dominujú pro-európsky ladené inštitúcie. EÚ sa podľa týchto úvah stala novým supranacionálnym modelom, ktorý má v niektorých sférach bližšie k štátu, resp. hybridnému štátnemu útvaru ako k medzinárodnej organizácii.

²⁶ Aj keď medzinárodné právo dobre pozná princíp prednosti medzinárodných zmlúv (medzinárodného práva) pred vnútroštátnym právom – čl. 26 v spojitosti s čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve z roku 1969. (MALENOVSKÝ, J. Dúvěřuj, ale prověřuj: prověřka principu přednosti unijního práva před vnitrostátním měřitky pramenů mezinárodního práva. *Právník*. 2010, roč. 149, č. 8, s. 781). To čo ale dáva právu EÚ tak zásadnú silu, je kombinácia princípu prednosti v spojitosti s princípom priameho účinku (k tomu bližšie pozri napr. BOBEK, M. – BŘÍŽA, P. – KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. C. H. Beck, 2011, s. 1–118).

²⁷ WEILER, J. H. H. *The Constitution of Europe – Do the New Clothes have an Emperor? And Other Essays on European Integration*. 1999, s. 221. Protiargument ústavnosti poskytuje MALENOVSKÝ, J. Dúvěřuj, ale prověřuj: prověřka principu přednosti unijního práva před vnitrostátním měřitky pramenů mezinárodního práva. *Právník*. 2010, roč. 149, č. 8, s. 783.

²⁸ Bližšie k tomu z komparatívneho hľadiska ALTER, K. J. *Establishing the Supremacy of European Law*. 2001, s. 64 a 124.

²⁹ Napr. Belgicko: *Orfinger v. Belgicko* (belgický Conseil d'Etat, Prípad č. 62.9222, A.61.059/VI-12.193, 2000 Comm. Mkt. L. Rep. 612 (2000)); Nemecko: *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Solange I)* – druhý senát Nemeckého spolkového ústavného súdu; Francúzsko: *Administration Des Douanes v. Société des cafés Jacques Vabre* (francúzsky Cour de Cassation [1974] cass. ch. mix. 6 [1975] 2 CMLR 336; Dánsko prípad *Carlsen v. Rasmussen*, prípad I 361/1997 (1988).

³⁰ MALENOVSKÝ, J. Pólstoletí od rozsudku Costa/ENEL: Je unijní právo (stále) zvláštním právním řádem? *Právník*. 2015, roč. 154, č. 3, s. 203–206.

³¹ KLABBERS, J. Sui Generis? The European Union as an International Organization. In: A. Södersten – D. Patterson (eds). *A Companion to European Union Law and International Law*. 2016, s. 4.

Ako k takémuto posunu vlastne došlo? Prvým možným vysvetlením tejto transformácie je model náhody alebo výsledok neúmyselných dôsledkov rozhodnutí a nekontrolovateľného rozpínania integrácie. EÚ je pod touto optikou nezamýšľaným a vopred nepredvídateľným amalgámom medzištátnych dohôd členských štátov a rozhodnutí relatívne autonómnych supranacionálnych inštitúcií. Tieto dohody a vopred neplánované rozhodnutia jednotlivých inšancií spolu reagovali a vytvárali do budúcnosti nepredvídateľnú právnu povahu celej organizácie.³² K tomuto vysvetleniu inklinuje práve neo-inštitucionalizmus, ktorý tvrdí, že len samotná politika jednotlivých supranacionálnych inštitúcií je určujúca. Členské štáty a ich zástupcovia v týchto majú podľa tohto vysvetlenia len nepriamy vplyv na výsledky rokovaní inštitúcií.

Podstatou druhého vysvetlenia priebehu európskej integrácie je EÚ ako výsledok predvídateľných dohôd členských štátov s relatívne stabilnými prioritami. Podľa tohto sa EÚ transformovala ako dôsledok vopred presne naplánovanej integrácie, kopírujúcej predstavy členských štátov. Tento názor, v ktorom dominujú členské štáty, je typický pre intergovernmentalizmus.³³ Národných právomocí sa členské štáty vzdávajú len pre seba prospešné dôvody. Teda vtedy, keď výhody presunu právomocí prevyšujú „náklady“ ich národného vykonávania, prípadne z dôvodu presunu zodpovednosti za nepopulárne rozhodnutia, či politicky nevýhodné právomoci členských štátov alebo ak sa výkon týchto politik nedá efektívne riešiť na národnej úrovni.³⁴ Podľa iných úvah členské štáty presunuli rozhodovanie na Európske spoločenstvá len preto, aby posilnili svoje vlastné exekutívy, ktoré sú na európskej úrovni demokratickým elektorátom ťažšie kontrolovateľné. Navyše pri rozhodovaniach na úrovni EÚ môžu národné exekutívy dosahovať nadnárodné ciele, ktoré by na národnej úrovni neboli dosiahnuteľné.³⁵

Obidve naznačené vysvetlenia rozhodovania predpokladajú racionálne sa správanie jednotlivých zainteresovaných aktérov, pri ktorom sa členské štáty a európske inštitúcie snažia rozšíriť si okruh svojich právomocí na úkor iných aktérov. Prehľbovanie integrácie je tak výsledkom konfliktov uvedomelých činností racionálne zmýšľajúcich členských štátov a inštitúcií, snažiacich sa uspokojiť vlastné preferencie. Rozdielom medzi týmito modelmi je to, že kým prvý model rešpektuje nereálnosť ovplyvnenia všetkých prebiehajúcich procesov, druhý ráta s jeho faktickým riadením exekutívami členských štátov. Možno však konštatovať, že ani jeden plnohodnotne nedokáže vysvetliť smerovanie európskej integrácie, čo preukázali aj nedávne riešenia krízových situácií. Tie vždy neprebíhali len „logicky“, ale často boli významne poznačené emóciami.³⁶

Podľa nášho názoru je vysvetlenie fungovania EÚ ako vopred premysleného plánu exekutív členských štátov len veľmi ťažko predstaviteľný model. Európska únia je charakteristická svojou komplexnou štruktúrou s mnohými vrstvami rozhodovacích procesov, ako aj prítomnosťou rôznych byrokratických, politických, či expertných decízorov.

³² CRAIG, P. Integration, Democracy and Legitimacy. In: P. Craig – G. de Búrca. *The Evolution of EU Law*. 2nd Edition. 2011, s. 14–17.

³³ K tomu pozri bližšie MORAVCSIK, A. *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. 1993, s. 20.

³⁴ MARKS, G. – HOOGE, L. – BLANK, K. European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multiple-Level Governance. *Journal of Common Market Studies*. 1996, roč. 34, s. 347–350.

³⁵ MILWARD, A. *The European Rescue of the Nation State*. 2nd Edition. 2000, s. 15.

³⁶ FOSSUM, E. The European Union and Democracy. In: A. Södersten – D. Patterson (eds). *A Companion to European Union Law and International Law*. 2016, s. 144–146.

Navyše na tieto rozhodovania neustále vplýva množstvo ďalších externých faktorov, ktorých pôsobenie nie je možné objektívne predvídať. Druhá teória tak patrí skôr do roviny konšpiračných. Faktom však zostáva, že členské štáty a ich vlády majú aj naďalej najzásadnejšie slovo pri kreovaní väčšiny inštitúcií, vrátane politického zloženia Komisie, ktorá stanovuje agendu ďalšej integrácie a všetkých európskych politík. Preto je vplyv členských štátov na fungovanie EÚ stále najzásadnejší.³⁷

Tretia vysvetľujúca teória je akási kombinácia naznačených dvoch tradičných spôsobov nazerania sa na európsku integráciu. Podľa nej sa hĺbka integrácie nedá uspokojivo vysvetliť ani jedným z uvedených racionálnych prístupov, v ktorých dominujú len preferencie členských štátov alebo supranacionálnych organizácií. Pri rozhodovacích procesoch je totiž potrebné rátať aj s inštitucionálnou slobodou, ktorá existuje najmä na úrovni SD EÚ a Komisie. Tieto orgány sa zásadným spôsobom zaslúžili o smerovanie integrácie. Predovšetkým sudcovia Súdneho dvora historicky prejavovali známky nezávislosti na členských štátoch a často sa nesprávali podľa ich očakávaní. Riadili sa prevažne etickými inklináciami a hodnotovými deklaráciami v súlade s účelmi zakladajúcich zmlúv.³⁸ Týmto prístupom došlo k prehĺbeniu integrácie a jej postupnou orientáciou na jednotlivca a jeho ochranu. Proces tzv. demokratickej „re-kalibrácie“ Európy odmietol liberálne teórie intergovernmentalismu, či neoінstitutionalizmu, aj keď inklináciu štátov a niektorých európskych inštitúcií správať sa oportunisticky nie je možné úplne vylúčiť.³⁹ Jednotlivec sa pri takomto re-kalibrovanom prístupe oslobodzuje z procesného monopolu rozhodovania členského štátu a stáva sa stredobodom ďalšej európskej integrácie. Táto vízia, zameraná na jednotlivca, posúva európsku integráciu vpred.

Primárnym aktérom pri tomto prístupe je SD EÚ a jeho rozhodovacia činnosť – rozhodnutia sudcov a stanoviská generálnych advokátov. Názory štátov neovplyvňovali rozhodovaciu činnosť uvedených aktérov až tak zásadne, respektíve nezabránili rozhodnutiam, ktoré mnohé zo štátov vehementne namietali. Celkom názorne je to možné badať najmä v čase pred prijatím Jednotného Európskeho aktu, kedy SD EÚ plnil úlohu „motora integrácie“. To boli začiatky presadzovania silného vplyvu judikatúry SD EÚ, ktorá pokračuje do dnešných dní.

Súdny dvor svojím juridickým pohľadom postupne vytvoril i) doktrínu priameho efektu⁴⁰ a nadradenosti⁴¹ práva Európskej únie; ii) rozšíril právomoci Európskeho parlamentu, ktoré mu zo zakladajúcich zmlúv explicitne nevyplývali⁴²; iii) začal chápať ochranu ľudských práv ako nevyhnutný predpoklad ďalšej existencie spoločenstiev⁴³ a v rámci šírenia ochrany ľudských práv, ktoré spadajú do rozsahu komunitárneho práva rozšíril individuálnu ochranu subjektívnych práv jednotlivca, čím neustále zväčšoval dosah práva EÚ aj mimo sfér jej vyslovene zvereným v zakladajúcich zmluvách⁴⁴;

³⁷ K tomu odlišne: ONDŘEJKOVÁ, J. Smíšená forma vlády a Evropská unie. *Právník*. 2010, roč. 149, č. 7, najmä s. 676–677.

³⁸ HALBERSTAM, D. The Bride of Messina: Constitutionalism and Democracy in Europe. *European Law Review*. roč. 30, 2005, s. 777.

³⁹ *Ibidem*, s. 777.

⁴⁰ Prípád 26/62, Van Gend [1963] E.C.R. 1.

⁴¹ Prípád 6/64, Costa [1964] E.C.R. 585; Prípád 106/77 Simmenthal [1978] E.C.R. 629.

⁴² Prípád 302/87, *Parlament v. Rada* [1988] E.C.R. 1339.

⁴³ Prípád 44/79 Hauer [1979] E.C.R. 3729.

⁴⁴ Napr. Prípád C-617/10 *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson* [2013].

iv) dal svojimi rozhodnutiami inštitútu európskeho občianstva reálny zmysel,⁴⁵ keďže členské štáty ho, po jeho zakotvení v Maastrichtskej zmluve, v podstate ignorovali.

V naznačených sférach to bol práve SD EÚ, ktorý expanzívne vykladal zakladajúce zmluvy, a to predovšetkým s ohľadom na unikátne postavenia jednotlivca – primárny subjekt európskej integrácie. Odmietol intergovernmentalistický pohľad na zakladajúce zmluvy, v ktorých boli primárnymi oprávnenými len členské štáty. Namiesto toho vložil ustanovenia zakladajúcich zmlúv a sekundárneho práva tak, aby zabezpečil ďalšie zvyšovanie rovnosti medzi európskymi občanmi, bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť.⁴⁶ Vo svetle týchto princípov integrácií, vyplývajúcich z teleologického čítania zakladajúcich zmlúv, pokračovali v nazeraní na ustanovenia práva EÚ nielen ďalšie inštitúcie EÚ, ale postupne aj niektoré orgány samotných členských štátov EÚ.⁴⁷ Rozhodnutia SD EÚ ako jedinej autentickej autority interpretácie práva EÚ napokon akceptovali aj samotné členské štáty. Jednotlivce sa prostredníctvom judikatúry Súdneho dvora vymanol z relatívnej bezvýznamnosti, ktorú mu pôvodné formulácie zakladajúcich zmlúv pridelovali. Z okraja záujmu sa stal jednotlivec centrálnym subjektom ďalších integrácií. Tento proces presunul európsku pozornosť z členských štátov a ich preferencii smerom k postaveniu jednotlivca v európskom priestore.⁴⁸

Naznačený prístup má z pohľadu medzinárodných organizácií nevidaný rozmer. Nejde pri tom len o základné ľudské práva ako je to v prípade napr. Rady Európy, ale o celý balík subjektívnych práv, ktorých je možné priamo sa domáhať a vynútiť prostredníctvom súdnych inštitúcií jednotlivých členských štátov. Pri týchto európskych právach tak do úvahy neprichádza klasická slabosť tradičného dualistického chápania medzinárodného práva „nevypustiť“ rozhodnutia nadnárodných organizácií do sféry vnútroštátneho práva. EÚ sa v ohľade vynútenia si plnenia svojich právnych formulácií prejavuje veľmi obdobne ako federácia, keď na obranu jednotlivca využíva súdne inštalencie samotných členských štátov, čím ich priamo pripútava k službe komunity.⁴⁹ Právo EÚ sa nimi vynucuje aj proti vôli jednotlivých členských štátov a ich právnych poriadkov.⁵⁰ To je skutočne možné označiť za prístup v príkrom rozpore s tradičnou doktrínou medzinárodného práva.

Členské štáty tak nemôžu do svojich dohôd pretláčať len vlastné záujmy, ale musia do úvahy brať aj jednotlivca a jeho autonómne postavenie ako nevyhnutnú súčasť akýchkoľvek ďalších debát o revízií zakladajúcich zmlúv. To zvyšuje demokratický element a legitimitu rozhodnutí ďalších prípadných integrácií. Možno konštatovať, že sloboda jednotlivca sa zásluhou judikatúry SD EÚ nevidaným spôsobom rozšírila. Ten ju svojim

⁴⁵ Prípady C-85/96 Martínez Sala [1998] E.C.R. I-2691; Prípady C-413/99 Baumbast [2002] E.C.R. I-7091; Prípady C-184/99 Grzelczyk [2001] E.C.R. I-6193.

⁴⁶ HALBERSTAM, D. The Bride of Messina: Constitutionalism and Democracy in Europe. *European Law Review*. 2005, roč. 30, s. 785 a 798.

⁴⁷ Napr. Rozhodnutie francúzskeho Cour de Cassation [1974] cass. ch. mix 6, [1975] 2 CMLR 336 (24 máj 1975).

⁴⁸ HALBERSTAM, D. The Bride of Messina: Constitutionalism and Democracy in Europe. *European Law Review*. 2005, roč. 30, s. 777.

⁴⁹ HALBERSTAM, D. Constitutionalism and Pluralism in Marbury and Van Gend. In: M. P. Maduro – L. Azoulay. *The Past and Future of EU Law – The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. 2010, s. 28–29.

⁵⁰ Porovnaj čl. VI, sek. 1, čl. 2 v spojitosti s XIV. dodatkom Ústavy USA – použitie federálnej armády USA pri vynucovaní desegregačného rozhodnutia Najvyššieho súdu USA vo veci *Cooper v. Aaron*, 358 U.S. 1 (1958).

záväzným výkladom posilnil, a to predovšetkým rozptýlením monopolu rozhodovacej činnosti národného štátu.⁵¹ Dovolíme si tvrdiť, že vývoj smerom k jednotlivcovi a jeho právam v európskom priestore je nepochybne veľkým plusom pre podporu chápania celkovej demokratickosti rozhodovacej činnosti Európskej únie a v budúcnosti by mal byť akcentovaný pri ďalších úvahách o (ne)demokratickosti európskej integrácie.⁵²

2. SÚČASNÝ STATUS QUO DEMOKRACIE V EÚ

Na rozdiel od predchádzajúceho pozitívneho vnímania historickej transformácie európskych integrácií je však demokratický deficit Európskej únie témou, ktorá je pomerne dlhodobo vnímaná v odbornej, ale i laickej verejnosti veľmi kontroverzne. Dodnes zostáva hľadanie tej správnej demokratickej konštelácie, respektíve toho, čo EÚ ešte do demokratickej podoby chýba hlavným leitmotívom každej reformy primárneho práva. Debaty o nedostatku demokratických prvkov v európskom vládnutí poskytujú už najmenej posledné dve desaťročia argumenty pre konštantné spochybňovanie európskych rozhodovacích procesov. Na druhej strane však tieto kritické debaty podnecujú ďalšie snahy o približovanie európskej integrácie bližšie k jej občanom,⁵³ ako aj neustále prehodnocovanie mechaniky rozhodovania a ďalšej integrácie. Debata a jej rozvíjanie je pre budúcnosť európskej integrácie kľúčová.

Medzi základné problémy vládnutia na úrovni EÚ sú s ohľadom na úroveň demokracie považované najmä:⁵⁴

- 1) Nedostatok priamej politickej zodpovednosti za prijaté rozhodnutia. Vo väčšine rozhodovacích procesov v EÚ prislúcha možnosť uvážení a rozhodnutí spoločne Komisii, Rade EÚ a Európskemu parlamentu. Len posledný menovaný je pritom volený priamo. Aj prípadná zmena reprezentantov v Parlamente sa tak nemusí odraziť na zmene európskych politík a smerovania. Demokratické sily teda nie sú schopné zmeniť vládu, respektíve určovateľa agendy, čo je základným predpokladom demokratického delegovania moci.⁵⁵
- 2) Neprimerané posilňovanie exekutív členských štátov – po transfere právomocí z členských štátov na európske integračné zoskupenia sa významne posilnili rozhodovacie právomoci národných exekutív. Národné parlamenty, ktoré exekutívy zvyčajne kontrolujú, navyše po zavedení priamych volieb do Európskeho parlamentu stratili priame zastúpenie v hlavných európskych inštitúciách.
- 3) Množstvo rozhodnutí je na európskej úrovni, predovšetkým v Komisii, vypracovávaných technokraticky. Vo vzťahu Komisia – občania EÚ absentuje akákoľvek priama zodpovednosť za prijaté rozhodnutia.

⁵¹ HALBERSTAM, D. The Bride of Messina: Constitutionalism and Democracy in Europe. *European Law Review*. 2005, roč. 30, s. 801.

⁵² Pre ďalšie úvahy o pluralistickom posilňovaní postavenia jednotlivca pozri WALKER, N. The Idea of Constitutional Pluralism. *The Modern Law Review*. 2002, roč. 65, č. 3, s. 317–359.

⁵³ To je aj jeden z hlavných záväzkov EÚ, vyplývajúci z čl. 1 ZEÚ.

⁵⁴ K tomu bližšie WEILER, J. – HALTERN, U. – MAYER, F. European Democracy and its Critique. In: J. Hayward (ed.). *The Crisis of Representation in Europe*. 1995, s. 32–33.

⁵⁵ FOLLESDAL, A. – HIX, S. Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*. 2006, roč. 44, s. 533, 534–537.

- 4) Európske rozhodnutia a legislatíva sú prijímané komplikovane a „ďaleko“ od každodenného života bežného občana EÚ.
- 5) Netransparentnosť procesov a tvorby legislatívy – väčšina rozhodnutí sa stále navrhuje a prijíma za zavretými dverami príliš komplikovanými procesmi. To zahmlieva predstavu o činnosti EÚ. Tým sa občania voči politikám EÚ stávajú skeptickejší a podozrievavejší.⁵⁶

Všetky naznačené problémy sú nepochybne do dnešných dní aspoň sčasti aktuálne. Sú závažné, no je potrebné spochybniť ich celkovú intenzitu. Pri uvedených kritikách totiž zväčša dochádza k zavádzajúcemu, aj keď občas intuitívnemu, porovnávaniu EÚ s akýmsi ideálnym modelom parlamentnej demokracie Westminsterského typu. Vysoké demokratické štandardy, nastavené týmto modelom, počítajú nielen s priamou reprezentáciou občanov v jedinom zákonodarnom orgáne, ale vyžadujú aj zákaz delegácie právomoci, obmedzený výkon administratívy, či vysokú mieru deliberácie v parlamente, ktorá by mala byť hlavným predpokladom parlamentného rozhodnutia. Tieto požiadavky na proces prijímania rozhodnutí by však dnes pravdepodobne neuspokojil žiadny suverénny štát. Navyše limitovaný mandát EÚ a stále zásadná úloha vlád členských štátov dáva kritikom množstvo podnetov vykresľovať EÚ ako nedemokratickú,⁵⁷ a to aj keď nepožíva právomoci typické pre suverénny štát.

Prevaha administratívneho delegovania moci, kabinetné rozhodovanie, veľmi obmedzene zodpovedná byrokracia, nedostatok transparentnosti, konštantné oslabovanie postavenia priamo legitimovaných parlamentov,⁵⁸ či rozhodovanie vzdialené bežnému občanovi sú syndrómy takmer každého demokratického zriadenia. Kritiky z nedostatku demokracie v EÚ sú pravdepodobne precenené a v mnohom neoceňujú symbiózu budovanú medzi národnými a nadnárodnými entitami, ako ani snahu o konštantnú debatu a delbu rozhodovacích právomocí na pôde inštitúcií Únie.⁵⁹ Na takúto duálnu štruktúru zastupiteľskej demokracie, rozdelenú medzi občanov a členské štáty je EÚ podľa článku 10 ZEÚ zaviazaná. Experimentálny charakter európskej demokratizácie sa v mnohom snaží napodobiť práve systémy národných foriem reprezentatívnej demokracie.⁶⁰ Snaha o „fikciu“ fungovania klasickej reprezentatívnej demokracie však robí európskej integrácii aj zlú službu. Model fungovania delby moci, známy zo štátnych útvarov, bude len ťažko dosiahnuteľný v organizácii založenej medzinárodnými zmluvami, bez právomocí, ktorými suverénne štáty disponujú. Práve preto bude sklamanie z nedosiahnutia klasickej delby moci v EÚ trvalo spôsobovať kritiku. Bolo by preto vhodné, aby sa Európska únia vymanila z neustálych snáh o kopírovanie vnútroštátnej demokracie suverénneho štátu.⁶¹ Namiesto toho by mala štruktúru orientovať na vlastné unikátne predpoklady

⁵⁶ CRAIG, P. Integration, Democracy and Legitimacy. In: P. Craig – G. de Búrca. *The Evolution of EU Law*. 2nd Edition. 2011, s. 30.

⁵⁷ MORAVCSIK, A. Is There a Democratic Deficit in World Politics? A framework Analysis. *Government and Opposition*. 2004, roč. 39, s. 362.

⁵⁸ STEIN, E. International Integration and Democracy: No Love at First Sight. *American Journal of International Law*. 2001, roč. 95, s. 521.

⁵⁹ MORAVCSIK, A. In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 2002, roč. 40, s. 606.

⁶⁰ FOSSUM, J. E. The European Union and Democracy. In: A. Södersten – D. Patterson (eds). *A Companion to European Union Law and International Law*. 2016, s. 136.

a zamerať sa na ochranu základných hodnôt integrácie, ktoré môže dosiahnuť len pri vzájomnej kooperácii jednotlivých inštitúcií⁶² a členských štátov.

Pri hodnotení úrovne demokracie v EÚ je opätovne potrebné mať na zreteli skutočnosť, že EÚ bola založená ako medzinárodná organizácia. Dodnes sa pri mnohých svojich vnútorných, či vonkajších prejavoch aj ako medzinárodná organizácia správa. Zakladajúce zmluvy Európskych spoločenstiev boli prijaté a v začiatkoch svojej platnosti chápané v tradičnom medzinárodno-právnom poňatí ako klasické medzinárodné zmluvy.⁶³ Toto nazeranie radikálne zmenila judikatúra SD EÚ, ktorá stupňu integrácie ES prisúdila nadnárodný charakter tým, že začala čítať zakladajúce zmluvy ako ústavné dokumenty. V inštitucionalizovanej povahe EÚ sa tak začali spájať prvky medzinárodnej organizácie s prvkami štátoprávnej inštitúcie.⁶⁴ Stále však nie je možné hovoriť o štáte, a preto opäť nemožno v plnom rozsahu prijať vyššie uvedené kritiky nedostatkov demokracie, ktoré sú aplikovateľné len na suverénne štáty. Európske inštitúcie nikdy nemali za úlohu suplovať činnosť a existenciu národných orgánov a inštitúcií. Členské štáty majú v zmysle medzinárodného práva, zmenou zakladajúcich zmlúv oprávnenie kedykoľvek radikálne pretransformovať EÚ. Preto sa treba prikloniť k stanovisku, že uvedené zásadné právomoci členských štátov stále nakláňajú podstatu celej integrácie do medzinárodnoprávných dimenzií.

3. DEMOKRACIA PRE EURÓPSKU ÚNIU

Na koncept demokracie boli historicky vždy kladené veľké ideové nádeje. Pravdou však zostáva, že podstatou demokracie nie sú špecifické obsahové výsledky (slobodná spoločnosť, ochrana ľudských práv, či vláda práva), ale predovšetkým procesy, ktoré sa ňou garantujú. Tie majú v prvom rade zabezpečiť transfer moci z občanov na správcov a následne aj zodpovednosť správcov občanom.⁶⁵ Základom demokracie je najmä legitimita a zodpovednosť.⁶⁶ Legitimita je v tomto ohľade koncept, podľa ktorého tí, ktorí sú pravidlami ovládaní, majú právo tieto pravidla aj prijímať. Zodpovednosť zase koncept ako právomoc ovládaných na zhodnotenie činnosti správcov, čo zahŕňa aj možnosť odmietnutia neschopných správcov a ich nahradenie správcami inými.⁶⁷

⁶¹ Typickým príkladom tohto trendu, ktorý vŕha EÚ do porovnávania s demokraciou v národných štátoch, je práve spomínaný čl. 10 (1) ZEÚ „*Fungovanie Únie je založené na zastupiteľskej demokracii*“.

⁶² Súdny dvor EÚ k delbe moci vyvinul princíp inštitucionálnej rovnováhy, ktorú používa vo svojej judikatúre ako paralelu delby moci s osobitnými špecifikami. V nej sa zvyrazňuje silné postavenie priamo legitímovaného Európskeho parlamentu vo vzťahu k ostatným inštitúciám. K tomuto princípu pozri: LENAERTS, K. – VERHOEVEN, A. Institutional Balance and Democracy. In: C. Joerges – R. Dehousse (eds). *Good Governance in Europe's Integrated Market*. 2002, s. 42; prípadne LALÍK, T. Ústavnoprávna povaha Európskej únie. *Justičná revue*. 2013, roč. 65, č. 6–7, s. 810–812.

⁶³ MALENOVSKÝ, J. 60 let Evropských společenství: od francouzského „supranacionálního“ smluvního projektu k jeho německému „podústavnímu“ provádění. *Právník*. 2012, roč. 151, č. 7, s. 675.

⁶⁴ ZIEGLER, K. S. The Relationship between EU Law and International Law. In: A. Södersten – D. Patterson (eds). *A Companion to European Union Law and International Law*. 2016, s. 42.

⁶⁵ HURRELMANN, A. Democracy beyond the State: Insights from the European Union. *Political Science Quarterly*. 2014, roč. 129, s. 87.

⁶⁶ ERIKSEN, E. O. – FOSSUM, E. (eds). *Rethinking Democracy in the European Union*. 2012, s. 58.

⁶⁷ FOSSUM, E. The European Union and Democracy. In: A. Södersten – D. Patterson (eds). *A Companion to European Union Law and International Law*. 2016, s. 138.

Podľa niektorých autorov nadnárodné výsledky činností EÚ už sami o sebe zabezpečujú dostatočnú mieru legitimity organizácie. Dôraz sa kladie na výstupy a efektívnosť. Legitimita EÚ je podľa týchto názorov dostatočným spôsobom obhájitelná už samotným dosahovaním výsledkov, na ktoré bola EÚ vytvorená. Teda táto forma legitimity nie je zameraná na legitimačné vstupy, ako tomu je pri vyššie uvedenej koncepcii, prevládajúcej v demokratických národných štátoch.⁶⁸ Úvahy o demokratickom deficite v EÚ sa však dlhodobo zameriavajú práve na nedostatok klasickej formy legitimity, a to najmä v dôsledku neustáleho prehlbovania integrácie a jej zasahovania do tradičných kontúr národného štátu.

Súhlasíme s tým, že absencia legitimity na vstupe je s ohľadom na mnohé rozhodovania s významným presahom do výkonu suverénnych právomocí štátov, ťažko obhájitelná len na základe výsledkov činnosti EÚ. Ako neudržateľná sa táto forma legitimity prejavila napríklad pri nedávnej finančnej kríze a hroziacej platobnej neschopnosti niektorých členských štátov. V tom čase totiž došlo k prevzatíu mnohých suverénnych právomocí členských štátov technikami (EÚ a Troika). Takéto rozhodnutia oslabili politický vplyv priamo volených parlamentov, čo ďalej oslabilo dôveru v EÚ. Nastalo tak aj pri veľmi významných distribučných nástrojoch štátov (výšky plátov, sociálnych dávok, dôchodkov apod.).⁶⁹ Preto neobstojí názor, že klasická legitimita je v prípade politik EÚ nepotrebná, keďže sa na jej úrovni neprijímajú až tak zásadné rozhodnutia. Na základe uvedeného preto možno konštatovať, že korelácia medzi výsledkom, akceptáciou a stabilitou je v demokratickom systéme neodškriepiteľná. Žiadny režim a ani zásadné rozhodnutia v ňom nemôžu byť obhájitelné len na základe sily vládov alebo dôvodmi, ktoré odôvodňujú vládnutie samotné.⁷⁰ Ťažko sa taktiež možno stotožniť s úvahami niektorých autorov, ktorí sa usilujú zmeniť existujúce typy demokratických teórií len kvôli existencii nových foriem medzinárodných organizácií konštitucionalizovaného typu.⁷¹ V demokracii je totiž legitímne len také právo, ktoré je politicky zmeniteľné.⁷² Bez akýchkoľvek zodpovednostných a legitimačných väzieb nie je možné hovoriť o demokracii a z dlhodobého hľadiska je takýto stav neudržateľný.

To, že expertíza, či efektívnosť dosahovaných cieľov sama o sebe na zabezpečenie legitimity nestačí⁷³ si však EÚ už dlhší čas našťastie uvedomuje. Rovnako si väčšinu z vytýkaných nedostatkov a zásadnú kritiku uvedomujú aj členské štáty. Tie sa tento deficit snažili viackrát reflektovať a kvázi-demokratickú konšteláciu EÚ postupne posilňovať reformami, ktoré mali zabezpečiť dostatok legitimity a zodpovednosti organizácie v očiach jej občanov. Tento cieľ bolo nepochybne jednoduchšie dosiahnuť v časoch zvyšovania životnej úrovne obyvateľov a vysokého hospodárskeho rastu. S pribúdajúcimi problémami súčasného vývoja sa však čoraz častejšie a hlasnejšie ozývajú kritici, spochybňujúci

⁶⁸ MENON, A. – WEATHERILL, S. *Democratic Politics in a Globalising World: Supranationalism and Legitimacy in the European Union*. LSE, Law, Society and Economy Working Papers 13/2007.

⁶⁹ FOSSUM, E. *The European Union and Democracy*. In: A. Södersten – D. Patterson (eds). *A Companion to European Union Law and International Law*. 2016, s. 145.

⁷⁰ MÖLLERS, CH. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. 2013, s. 53.

⁷¹ HURRELMANN, A. *Democracy beyond the State: Insights from the European Union*. *Political Science Quarterly*. 2014, roč. 129, s. 93.

⁷² MÖLLERS, CH. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. 2013, s. 79.

⁷³ *Ibidem*, s. 98.

celkové smerovanie integrácií, ako aj nástroje ich dosahovania. Od premeny na konštitucionalizované spoločenstvo a následného deklarovania politickej únie Maastrichtskou zmluvou⁷⁴ sa potreba vyššej úrovne legitimacy začala zdôrazňovala stále častejšie.

Najtradičnejším prejavom spomenutých demokratizačných tendencií bola nepochybne metamorfóza Európskeho parlamentu. Od svojho založenia v roku 1952, kedy bol pôvodne takmer bezmocný a obsadzovaný členmi parlamentov jednotlivých členských štátov, došlo k obratu v jeho postavení, a to najmä vo vzťahu k ostatným hlavným európskym inštitúciám. V roku 1979 sa doň konali prvé priame voľby. Akýmsi spôsobom sa tak zhmotnila predstava existencie parlamentu, pléna zástupcov ľudu, ktorý je aj v EÚ priamo napojený na zdroj moci – občanov EÚ. Právomoci, ktoré boli Parlamentu pridelené však boli na počiatku pomerne slabé a v zásade bol EP len konzultačným subjektom ďalších inštitúcií. Vízia skutočného reprezentanta ľudu s postavením obdobným národným legislatívnym zborom bola v tých časoch veľmi ďaleko od reality.

V jednotlivých novelách zakladajúcich zmlúv sa však právomoci Parlamentu neustále posilňovali – i) proces kooperácie sa Jednotným európskym aktom rozšíril o ďalšie sektory; ii) súčasne ním bola zavedená spolurozhodovacia procedúra pre prijímanie legislatívy vnútorného trhu; iii) v týchto otázkach získal Parlament aj efektívne právo veta; iv) od Maastrichtskej zmluvy získal právo schvaľovať členov Komisie a na podnet Komisie začínať legislatívny proces; v) od Amsterdamskej zmluvy je povinne konzultovaným subjektom pri vymenovaní predsedu Komisie, a to ešte pred samotnými členskými štátmi; vi) Európska Komisia, pôvodne legitimovaná len svojou expertízou a politickou nezávislosťou začala odvodzovať svoju legitimitu práve od priamo voleného Európskeho parlamentu, čím sa zdôraznila snaha o zvýšenie politickej inštitúcie a legitimacy európskej rozhodovacej mašinerie⁷⁵; vii) Lisabonská zmluva zaviedla v čl. 289 ods. 1 a 294 ZFEÚ termín „riadny legislatívny proces“ (*de facto* pôvodná procedúra spolupráce), čím sa zdôraznila mimoriadnosť situácií, v ktorých Parlament nedisponuje právom veta. Mimoriadne situácie, ktoré upravujú samostatné procesy však aj naďalej zostávajú veľmi zásadné – 289 ods. 2 ZFEÚ. V takýchto prípadoch, ktorých je v ZFEÚ a pripojených protokoloch ustanovených celkovo 33, sa uskutočňuje „mimoriadny legislatívny postup“.⁷⁶

Na základe posilňovania právomocí Európskeho parlamentu sa nevyhnutne menili aj právomoci ostatných inštitúcií. Aj keď sa tieto postupne oslabovali, nikdy nešlo o radikálne zmeny. Hlavná rozhodovacia moc zostala vždy v rukách členských štátov.⁷⁷ Európsky parlament dnes stále nepredstavuje jednoznačnú odpoveď na kritiku nedostatku klasickej legitimacy v európskej integrácií. Jeho postavenie sa pravdepodobne podpísalo aj pod tzv. politikmi druhého sledu, ktorí sú doň z členských štátov nominovaní a vysielaní. Títo reprezentanti občanov EÚ majú pri rozhodovaní len sekundárnu úlohu, ktorá je redukovaná jednak vysokým počtom európskych poslancov, no najmä

⁷⁴ GOEBEL, R. – FOX, E. – BERMANN, G. *Cases and Materials on European Union Law (American Casebook Series)*. 3rd Edition. 2010, s. 16.

⁷⁵ STEIN, E. E. *International Integration and Democracy: No Love at First Sight. American Journal of International Law*. 2001, roč. 95, s. 517.

⁷⁶ Čl. 289 ods. 2 ZFEÚ.

⁷⁷ CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. *EU Law: Text, Cases and Materials*. 5th Edition. 2011, s. 127–130.

stále nerovným postavením Parlamentu v inštitucionálnom rámci EÚ. To s najväčšou pravdepodobnosťou zapríčiňuje aj nedostatočnú účasť občanov na voľbách do Európskeho parlamentu, ktorý tak operuje len s veľmi chabou priamou legitimitou.

4. EURÓPSKA INTEGRÁCIA NA RÁZCESTÍ

Tak ako bolo doteraz postupne naznačované EÚ začínala svoju existenciu ako plnokrvná medzinárodná organizácia. Zmenou nazerania na niektoré základné charakteristiky jej existencie prebehla postupom času jej transformácia, ktorej výsledkom je supranacionálna organizácia, označovaná aj ako organizácia *sui generis*.⁷⁸ Podľa mnohých názorov Európska únia dokonca začala v mnohom naberať kontúry federálneho štátneho útvaru. Tomuto vnímaniu napomáha jej inštitucionálna konštrukcia: i) občanmi priamo volená komora parlamentu, ii) členskými štátmi legitimizovaná druhá kvázi-parlamentná komora. Súhlas oboch „komôr“ je pritom nevyhnutný na schválenie návrhov riadneho legislatívneho rozhodnutia. Legislatívna iniciatíva ďalej musí prichádzať vždy z iii) Európskej komisie, ktorá v EÚ stelesňuje expertízu, budovanú na princípe kariérnej byrokracie. Legislatívne rozhodnutie prijaté takýmto spôsobom je následne možné napadnúť na nezávislom iv) kvázi-federálnom súde, ktorý okrem súdnej kontroly „ústavnosti“, podáva aj záväzný výklad zakladajúcich dokumentov. Ďalšie typické znaky federácií, ktoré našli realizáciu v EÚ predstavujú najmä: v) priamy účinok a vi) nadradené postavenie právnych aktov EÚ vo vzťahu k právnym poriadkom jednotlivých členských štátov. Tieto účinky vytvárajú akúsi hierarchiu úniovo-federálnych právnych aktov, stojacich nad právnymi poriadkami členských štátov. Teda obdobne ako je tomu v mnohých tradičných federáciách.

Napriek všetkým týmto znakom, ktoré imitujú existenciu parlamentnej formy federácie však EÚ dnes federáciou nepochybne nie je. Inštitucionálna štruktúra a nadradené úniové právo totiž sami o sebe na demokratickú deľbu moci nestačia. Ako už bolo vyššie zmienené, Európska únia trpí práve neustálym porovnávaním s demokraciou a legitimitou v národných štátoch, čomu prispela aj uvedená inštitucionálna štruktúra nápadne pripomínajúca (fingujúca) tie v národných federálnych štátoch. Omnoho zásadnejšími sú však s ohľadom na koncept deľby moci samotné inštitucionálne vzťahy a vzájomné nezasahovanie do vymedzených inštitucionálnych právomoci.⁷⁹ Tieto vzťahy sú však v EÚ nastavené nevyvážené, s dominanciou členských štátov a ich národných exekutív, čo je črta typická pre medzinárodné organizácie a nie federácie. Fikciu federácie v tomto smere v EÚ nezachraňujú ani tri proklamované formy legitimacy: Európsky parlament reprezentujúci priamo ľud EÚ, Európska Rada a Rada EÚ exekutívy členských štátov a napokon Európska komisia zastupujúca expertnú a výsledkovú formu legitimacy. Dominantnú váhu v inštitucionálnych vzťahoch totiž stále požíva legitimita jednotlivých členských štátov, čo je opäť typická črta medzinárodných organizácií. Rozhodovací mód

⁷⁸ Niektorí autori naznačujú skeptickejší názor a EÚ je napriek všetkým svojim špecifikám „len“ medzinárodná organizácia s vysokým stupňom integrácie. Pre zaujímavú diskusiu k tejto téme pozri: DE WITTE, B. The European Union as an international legal experiment. In: G. de Búrca – J. H. H. Weiler. *The Worlds of European Constitutionalism*. 2012, s. 19–56.

⁷⁹ MÖLLERS, CH. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. 2013, s. 48–50.

je tak stále veľmi silne naklonený v prospech členských štátov.⁸⁰ Taktiež to platí aj o spôsobe financovania Európskej únie, ktorá je závislá na príspevkoch členských štátov, čo je charakteristika medzinárodných organizácií.⁸¹

Aj napriek tomu, že pozícia členských štátov v procese reforiem zakladajúcich zmlúv bola v mnohých oblastiach viacnásobne oslabená princípom kvalifikovaného rozhodovania, expertnou pozíciou Komisie, priamo voleným Európskym parlamentom, či neutrálnou rozhodovacou činnosťou SD EÚ, nie je dnes možné bez vôle členských štátov nič zásadné rozhodnúť. To bolo ešte prednedávnom zvýraznené riešením tzv. európskych krízových situácií, pri ktorých sa základné rozhodovacie procesy členskými štátmi jednoducho odignorovali a riešenia boli prijaté medzištátnymi rozhodnutiami *ad hoc*.⁸² Preto sú to exekutívy štátov, nie občania EÚ, či nezávislí experti, kto pri rozhodnutiach EÚ „tvrdí muziku“. Demokratický deficit je tak inherentne prítomný v genetickom kóde EÚ, rovnako ako v prípade iných medzinárodných organizácií. Ani komplikovaná rozhodovacia štruktúra, priamo volený Parlament, či návrhy predkladané supranacionálnou Komisiou tomuto kľúčovému nedostatku legitimacy nezabraňujú. Podľa mnohých názorov preto môže len štát, oprávnený určovať si vlastné právomoci (respektíve požívajúci magickú, nemeckou doktrínou preferovanú *Kompetenz – Kompetenz*)⁸³ a rozhodovať o nich, byť plnohodnotne demokratický. Nesuverénny charakter EÚ je dnes primárnou prekážkou celkovej demokratizácie.

Dôvodom vstupu mnohých súčasných členských štátov do EÚ však bola práve záruka udržania si vlastných suverénnych národných právomocí, ako aj pretrvávajúci medzinárodný charakter EÚ. Medzinárodnoprávna konštelácia vzájomného rešpektu, ako aj veľkej dávky počiatocnej nedôvery, fakticky európsku integráciu umožnila. Postupnými krokmi odbúravala averzie medzi jednotlivými európskymi štátmi, ktoré trvali stovky rokov. Veľmi zásadným znamením toho, že EÚ vždy mala byť viac ako len bežnou medzinárodnou organizáciou, sú jej výlučné právomoci, ktoré vykonáva autonómne, bez zásahu členských štátov. Transfer ďalších právomocí si však vyžaduje potrebu premyslenia konceptu priamej legitimacy, čo v konečnom dôsledku pravdepodobne prinesie transformáciu celej myšlienky európskej integrácie.

Ďalším zásadným problémom, ktorý vyplýva z konštrukcie EÚ a oslabuje jej celkovú efektívnosť, je prijímanie rozhodnutí veľmi komplikovaným spôsobom. Rokovania v inštitúciách často pôsobia „neohrabane“, pretože v sebe nesú predovšetkým snahu o diplomatické (t. j. medzinárodnoprávne) riešenia. To pri zásadných otázkach, ktoré sa dotýkajú vnútroštátnych priorít jednotlivých členských štátov, spôsobuje komplikované rokovania. Napriek tomu napríklad v Rade EÚ v drvivej väčšine prípadov nedochádza ku kvalifikovanému prehlasovaniu členských štátov⁸⁴ a rokuje sa dovtedy, kým sa nedo-

⁸⁰ Pre zaujímavé porovnanie rozhodovacieho modelu v EÚ pozri aj DUBOVSKÝ, M. Supranacionalita a prvky supranacionálnej architektúry. *Právnik*. 2015, roč. 154, č. 6, s. 468–469.

⁸¹ KŘEPELKA, F. Spojené státy evropské podle amerického vzoru jako řešení dluhové a měnové krize Evropské unie. *Právnik*. 2014, roč. 153, č. 3, s. 225–227.

⁸² MÖLLERS, CH. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. 2013, s. 194.

⁸³ HURRELMANN, A. Democracy beyond the State: Insights from the European Union. *Political Science Quarterly*. 2014, roč. 129, s. 94.

⁸⁴ Nedávna výnimka z jednomyselného rozhodovania a uplatnenie kvalifikovaného spôsobu hlasovania bola uplatnená pri hlasovaní Rady EÚ o situácií, týkajúcej sa tzv. migračnej krízy a prerozdeľovania utečencov medzi jednotlivé členské štáty (Rozhodnutie Rady (EÚ) 2015/1601).

speje k jednomyseľnej zhode.⁸⁵ Spoločné rozhodnutia, a to aj o nekomplikovaných otázkach, sa tak rodia ťažko a zdĺhavo. Tím sa odstraňuje flexibilita reakcie EÚ pri vnútorných, či vonkajších otázkach. Mnohokrát tak občania strácajú vieru v akcieschopnosť Únie, ktorá im prezentuje len veľmi náročne vyjednané a kompromisné riešenia. S nimi napokon úplne nie je spokojný nik. Demokracia na svoju existenciu nevyhnutne potrebuje pluralitu názorových prúdov. Občania by pri tom mali mať možnosť výberu tej alternatívy rozhodnutia, ktorá najviac reflektuje ich osobné preferencie. Takto sa vytvárajú názorové platformy na národných úrovniach, na základe ktorých voliči delegujú svojich reprezentantov do zastupiteľských zborov. V podmienkach EÚ sú však členovia exekutív členských štátov a zástupcovia inštitúcií obvykle spokojní, ak sa akékoľvek kompromisné riešenie vôbec nájde.⁸⁶ Rozhodovacie procesy tak nie sú ideologicky konfliktné, ako to poznáme z národných politických fór. Chýbajú názorové platformy, s ktorými by sa občania mohli identifikovať, respektíve kvôli ktorým by prišli voľbou prejavíť svoj názor. Problémom demokracie v EÚ tak nie je apatia z celoeurópskej politiky, ale jej neexistencia.⁸⁷ Politika v suverénnych štátoch sa kreuje ako výsledok plurality názorov a diskusií. Medzi občanmi EÚ ale nemá byť čo reflektované, keďže absentuje adekvátna možnosť prejavíť podporu jedného riešenia pred druhým, čím sa stráca efektívna participácia voličov na výsledku volieb.⁸⁸ Voliči nebudú vášnivo pristupovať k voľbám, ktoré nemajú možnosť nič vyriešiť. Rozhodovacie mechanizmy EÚ totiž rozhodnú vo väčšine prípadov rovnako, bez ohľadu na výsledok volieb, a to na základe konsenzu národných priorít. Tie sa voľbami do Európskeho parlamentu menia v zásade len minimálne a ani medzi kandidátmi do národných parlamentov nevyvolávajú jednotlivé európske témy až tak zásadné rozdiely ako je tomu v prípade vnútroštátnych politík. Organizácia a forma prijímania rozhodnutí na európskej úrovni tak pripomína statickú byrokratickú kontinuitu bez potrebných politických impulzov.⁸⁹

Demokracii v EÚ by preto určite pomohli priamejšie a transparentnejšie rozhodovacie kontúry, v ktorých by mali inštitúcie vyvázenejšie postavenie. Myslíme, že to by prispelo k posilneniu priamej legitimacy rozhodnutí európskych predstaviteľov, čo by ale prinieslo ich zvýšenú politizáciu. Oslabením konsenzuálnej politiky a právomoci členských štátov by podľa nášho názoru muselo spôsobiť posilnenie Európskeho parlamentu, a tým aj legitimacy EÚ.⁹⁰ Pritom by sa začala formovať celoeurópska politika⁹¹ a názorové spektrá, s ktorými by sa mohli politici uchádzať o priazeň európskych voličov. Politici, ktorých mandát by vychádzal z viacerých zdrojov legitimacy (národní politici, zastúpení v Rade

⁸⁵ MORAVCSIK, A. In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 2002, roč. 40, s. 612.

⁸⁶ Podobne aj DRGONEC, J. Ústavné a úniové právo: začneme hľadať rozumnú rovnováhu? *Justičná revue*. 2013, roč. 65, č. 11, s. 1465.

⁸⁷ CRAIG, P. Integration, Democracy and Legitimacy. In: P. Craig – G. de Búrca. *The Evolution of EU Law*. 2nd Edition. 2011, s. 35.

⁸⁸ DAHL, R. *Democracy and Its Critics*. 1989, s. 109.

⁸⁹ MÖLLERS, CH. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. 2013, s. 66.

⁹⁰ FOSSUM, E. The European Union and Democracy. In: A. Södersten – D. Patterson (eds). *A Companion to European Union Law and International Law*. 2016, s. 138.

⁹¹ V rozpore s konštatovaním Nemeckého spolkového ústavného súdu, ktorý skonštatoval reálne nefungovanie politiky na pôde EÚ – K tomu bližšie pozri: Rozhodnutie Nemeckého spolkového ústavného súdu o Lisabonskej zmluve 72/2009 z 30. júna 2009.

a európski poslanci v Parlamente) by sa takto mohli ocitnúť aj v čoraz otvorejšom konflikte. Nad diplomatickú zložku, ktorá rokovania tradične brzdila a zmierňovala vášne, by sa vyzdvihla zložka politická.

Kritici, ktorí dnes tak zásadne Únii vyčítajú absenciu demokratických elementov, respektíve volajú po nevyhnutnej demokratizácii rozhodnutí inštitúcií EÚ si za cieľ zväčša kladú právomoci EÚ okresať a oslabiť v prospech členských štátov. Možno si pri tom ale neuvedomujú, že takéto volanie po nevyhnutnosti dodatočných demokratických prvkov rozhodovacích procesov môže naopak prispieť k posilneniu európskych politických tendencií a tým aj federálnych prvkov na úkor tých medzinárodnoprávných. Tomu sa snažili tvorcovia zakladajúcich a reformných zmlúv neustále zabrániť. Federalizačný vývoj by totiž, pod vplyvom nadradenosti a priameho efektu práva EÚ, mohol priniesť postupnú centralizáciu vzťahov a dominanciu práva EÚ, a to aj bez vyslovene zverených právomocí v zakladajúcich zmluvách. Vplyvom širších právomocí, dôležitosti prerokovaných problémov na pôde EÚ a vytvoreniu politických alternatív by mohlo dôjsť aj k tak dlho hľadanému zjednocujúcemu prieniku množín európskej identity.⁹² Občania EÚ by sa konečne reálnym spôsobom zjednotili nie na základe príslušnosti ku geografickým jednotkám, ale pod krídlami spoločných názorov a hodnotových preferencií. Nadnárodný, celoeurópsky *demos*, ktorý mnohí pokladajú za *conditio sine qua non* pre budúcnosť európskej legitimacy a ďalšej federalizácie,⁹³ by sa možno konečne našiel.⁹⁴

Tie najzásadnejšie problémy demokracie v EÚ tak pravdepodobne siahajú až do samotnej podstaty existencie integrácie, založenej na medzinárodnoprávnej vízii štátov ako „pánov zakladajúcich zmlúv“.⁹⁵ Pri tomto rozpolžení sa totiž nenachádza dostatok priestoru na vytváranie zmysluplnej politickej angažovanosti občanov. Skôr sa presadzujú konsenzuálne názory členských štátov, čo sa v súčasnosti javí ako problematické. Navyše si pri sporných a konfliktných situáciách všetci aktéri uvedomujú svoje „európsky“ zviazané ruky, a preto častokrát pod zámienkou národnej suverenity konajú radšej unilaterálne. To spôsobuje európsku disharmóniu, pri ktorej si národné záujmy jednotlivých krajín často evidentne protirečia. Členské štáty sa tak neraz dostávajú do vzájomného názorového rozdielu, ako aj rozdielu so záujmami Únie. Medzinárodnoprávna príchut' je pri rozhodovaní v EÚ stále výrazne citelná.

Právomoci EÚ rástli historicky skôr evolučne ako revolučne, a spod „dohľadu“ členských štátov sa integrácia dostávala len veľmi sporadicky, zväčša pri rozhodovacej činnosti Súdneho dvora. EÚ však už dnes ani zďaleka nerozhoduje len o veciach okrajových, či spoločensky nepodstatných, v ktorých by sa neprítomnosť klasickej formy legitimacy mohla jednoducho prehliadnúť a jej úroveň sa zdá byť pre mnohých občanov nedostatočná.⁹⁶ To bolo pravdepodobne aj dôvodom výsledku nedávneho referenda o odchode

⁹² HABERMAS, J. *Time of Transitions*. 2006, s. 89–110.

⁹³ BELLING, V. Pojem suverenity a jeho relevance v ére postnacionálneho vládnutí. *Právnik*. 2014, roč. 153, č. 8, s. 627.

⁹⁴ K tomu kriticky: GIBA, M. Európsky parlament a demokratický deficit Únie. In: *Perspektívy vývoja ústavného práva v podmienkach zjednocujúcej sa Európy*. 2011, s. 31–36; WINTR, J. Evropská unie a pluralita legitimacy. In: A. Gerloch – J. Wintř (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 171–174.

⁹⁵ Rozhodnutie Nemeckého spolkového ústavného súdu o Lisabonskej zmluve 72/2009 z 30. júna 2009.

⁹⁶ HURRELMANN, A. Democracy beyond the State: Insights from the European Union. *Political Science Quarterly*. 2014, roč. 129, s. 88.

Veľkej Británie z EÚ. Európa vždy potrebovala na zásadnú integráciu čas. Ten možno ešte nenastal na to, aby došlo k hlbšej zmene a európsky projekt sa premenil na niečo viac ako len medzinárodnú organizáciu, respektíve na niečo čo by sa približovalo viac k suverénnemu štátu.

Ultimátnym východiskom zo súčasnej „nedemokratickosti“, späť do konceptu plno-právnej suverenity, by bolo opustenie európskej vízie a zánik celého integračného projektu. To explicitne umožňuje čl. 50 ZEÚ, ktorý členským štátom dáva možnosť z EÚ vystúpiť. V najbližšom období pravdepodobne uvidíme jeho prvé uplatnenie v praxi. Čo bude nasledovať, nevedno. Avšak predstava, že ak by neexistovala EÚ, tak by boli rozhodovacie procesy bližšie k ľuďom a demokratické elementy by boli viac akcentované na úrovni národných štátov je veľmi povrchná a klamlivá. Ak by tu totiž nebola európska integrácia, suverénne štáty by boli v dnešnom globalizovanom svete prepojených ekonomík, odkázanom na špecializáciu výskumu a produkcie, nútené vytvoriť alternatívny druh ekonomickej integrácie (napr. ako tomu bolo v prípade GATT a neskôr WTO).

Inou alternatívou by bola regulácia ekonomickej výmeny a trhovej situácie *ad hoc* v bilaterálnych, či multilaterálnych dohodách. Z dlhodobého hľadiska je však takéto usporiadanie veľmi neefektívne, vytvárajúce neprehľadnú právnu, ekonomickú štruktúru a rôzne tarifné režimy. Pri týchto dohodách by mali absolútne dominantné postavenie ekonomicke silné štáty a ich exekutívy. Bežní občania k procesom vyjednávania zmlúv, či rokovaniam fungujúcim v režime medzinárodného práva nemali prístup (rovnako ako to bolo naznačené v úvode). Demokratické prvky sú v tomto smere zapudené od počiatku.⁹⁷ Z tohto hľadiska už dnes predstavuje EÚ veľké demokratické víťazstvo na poli medzinárodného práva a medzinárodných vzťahov. Menšie štáty by navyše boli úplne marginalizované a nútené k ústupkom.⁹⁸ Ekonomicke silné krajiny by prišli o mnohé špecifickosti menších krajín, ako aj o voľný prístup k ich trhom. Súčasne existujúci najväčší svetový vnútorný trh navyše poskytuje ďalšie výhody. Z EÚ sa stal globálny regulátor medzinárodných štandardov, čím vytlačil donedávna dominantné postavenie USA.⁹⁹ Štandardy EÚ musí pri vstupe na spoločný trh akceptovať každý dovozca, keďže veľkosť trhu EÚ núti tieto kritéria väčšinu celosvetových výrobcov, prepravcov, či distribútorov akceptovať. Ako je ďalej možné vidieť na regionálnych príkladoch ekonomickej integrácie a zón voľného obchodu, EÚ vytvorila medzinárodný model hodný nasledovania¹⁰⁰ – najmä Andské spoločenstvo, MERCOSUR a NAFTA, ktoré sa ju v mnohých aspektoch snažia imitovať.

Občania by zánikom EÚ, okrem demokratických elementov, ktoré EÚ vnáša do medzištátnych vzťahov a rokovaní, nepochybne prišli o ďalšie oprávnenia. Predovšetkým by stratili dodatočnú vrstvu ochrany, ktorú im dnes EÚ poskytuje z právneho hľadiska proti vlastným národným štátom. Komisia navyše dozerá na to, aby úroveň demokracie jednotlivých členských štátov neklesla. SD EÚ súčasne vyvíja tlak na dodržiavanie vysokého

⁹⁷ Globalizácia v tomto svetle spôsobuje eróziu demokratických inštitúcií vo svete – HABERMAS, J. *Time of Transitions*. 2006, s. 893.

⁹⁸ CRAIG, P. *Integration, Democracy and Legitimacy*. In: P. Craig – G. de Búrca. *The Evolution of EU Law*. 2nd Edition. 2011, s. 33–34.

⁹⁹ BRADFORD, B. The Brussels Effect. *Northwestern University Law Review*. 2012, roč. 107, č. 1, s. 1–68.

¹⁰⁰ KLABBERS, J. The Changing Image of International Organizations. In: J. M. Coicaud – V. Heiskanen (eds). *The Legitimacy of International Organizations*. 2001, s. 224.

štandardu ľudských práv, vyplývajúcich z medzinárodných dohovorov, najmä Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv, ale aj „vlastnej“ Charty základných práv EÚ. Týmto prístupom SD EÚ navyše zásadne expanduje víziu ochrany práv občanov EÚ aj mimo tradičného rámca právomoci EÚ.¹⁰¹ EÚ taktiež podporuje zvyšovanie úrovne ochrany životného prostredia a udržateľného rozvoja. Postupne sa snaží stierať ekonomické rozdiely medzi jednotlivými regiónmi EÚ. Tak ako už bolo uvedené vyššie, Súdny dvor EÚ prispel aj k demokratickej „rekalibrácii“ EÚ zo štátov-orientovanej ekonomickej medzivládnej spolupráce na organizáciu, ktorej centrálnym subjektom sa postupne stal aj jednotlivец a jeho ochrana. Každý z konštitutívnych subjektov Európskej únie, teda členské štáty, ale aj ich občania by mali preto mať racionálny záujem na ďalšom pokračovaní integrácie.

5. ZÁVEREČNÉ NÁVRHY A HODNOTENIA

*„Čím viac jednotlivé členské štáty dozerajú na činnosť medzinárodnej organizácie, tým viac je na ich výkon legitimovaná. Absolútnou mierou dozoru sa však medzinárodná organizácia približuje skôr konceptu multilaterálnej koordinácie. Práve rozviazanie rúk a získanie určitého stupňa autonómie pre plnenie úloh je nevyhnutným predpokladom existencie medzinárodných organizácií. Čím viac ale medzinárodná organizácia koná nezávisle, tým menej legitimacy jej rozhodnutia majú.“*¹⁰² Tento základný paradox legitimacy medzinárodných organizácií pretrváva v EÚ aj naďalej. Pri porovnaní s inými existujúcimi medzinárodnými organizáciami možno v prípade EÚ hovoriť o historicky najintegrovanejšej forme. Plní dnes mnohé úlohy, ktoré inak vykonávajú len suverénne štáty. Práve preto sa od nej očakáva vyššia úroveň legitimacy rozhodnutí. Túto dodatočnú legitimitu nemožno dosiahnuť len prostredníctvom legitimacy jej členských štátov. Členské štáty však neustále udávajú Únii jej základné smerovanie, ako aj definujú jej hlavné rozhodnutia a politiky. Intenzita takéhoto zasahovania nedáva EÚ príležitosť vymaniť za z definičných okov medzinárodnej organizácie. Supranacionálne inštitúcie sa spolupodieľajú na väčšine rozhodnutí, no stále nemajú s členskými štátmi rovnocenné postavenie. Napriek tomu sa neustále ozývajú protestné hlasy proti ďalším „nedemokratickým bruselským diktátom“, akoby sa členským štátom niečo zásadné bez ich súhlasu mohlo nariadiť. Navyše v samotných občanoch panuje pocit nedemokratickosti európskeho projektu. Tieto postoje sa podstatne premietli aj do nedávneho nesúhlasného postoja občanov Spojeného kráľovstva so zotrvaním ich štátu v EÚ. Predpokladáme, že tento skeptický vývoj bude v najbližšej dobe musieť byť náležite reflektovaný v reforme primárneho práva, obdobne ako tomu bolo v minulosti.¹⁰³

Áke sa teda ponúkajú ďalšie možnosti? Na predošlých stranách bola mapovaná právna povaha EÚ, minulé a súčasné prístupy k integrácii, aktuálny stav demokracie v nej, ako aj dôsledky medzinárodnoprávneho charakteru organizácie s ohľadom na možnosti riešenia demokratického deficitu. Alternatív sa ponúka niekoľko.

¹⁰¹ Rozhodnutie SD EÚ vo veci C-617/10 Åkerberg Fransson.

¹⁰² MÖLLERS, CH. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. 2013, s. 153.

¹⁰³ Napr. ako tomu bolo pri odmietnutí Zmluvy o Ústave pre Európu, ktorá sa premietla do následného schválenia Lisabonskej reformnej zmluvy.

Prvou možnosťou je nekonanie. To by sa mohlo zvoliť v nádeji, že aktuálne krízy „prehrmí“ a podľa doteraz platných procedurálnych postupov a princípov európskej integrácie sa bude pokračovať aj naďalej. Druhou možnosťou je čiastočná, tzv. mäkká reforma EÚ. Takáto bola doteraz zvolená vždy pri snahách o prehĺbenie integrácie, či reflexiu krízy. Pri tom by ale pravdepodobne nedošlo k porušeniu dominantného postavenia členských štátov v rozhodovacích procesoch, zahraničnej politike a ďalších zásadných oblastiach. Treťou alternatívou by bolo zmeniť EÚ zásadne tak, aby sa zasiahol intergovernmentálny, medzištátny pilier jej architektúry. Bez toho pravdepodobne nebude možné očakávať zásadnú zmenu vyčítanému nedostatku demokracie. Bez akcentovania priamej legitimacy, zostane EÚ aj naďalej „len“ viac integrovanou medzinárodnou organizáciou. Poslednou možnosťou je zastavenie európskej integrácie a rozpustenie EÚ.

Tak ako bolo vyššie uvedené, prvú a poslednú alternatívu je možno považovať za nechcenú. Výhody integrácie zásadným spôsobom prevyšujú jej nevýhody a všetkým zainteresovaným aktérom prináša európska integrácia nesporné benefity. Bez EÚ by bolo totiž nevyhnutné vytvoriť inú, určite však menej demokratickú medzištátnu alternatívu. Rovnako nie je možné ani očakávať, že aktuálne rastúca nespokojnosť subjektov integrácie sa sama, bez príslušnej reflexie, zázračne odstráni. Preto sú pravdepodobne schodné len dve alternatívy – obe reformné. Pri tom hlavnou otázkou zostáva, či zmena bude len čiastková, inkrementálna alebo zásadná, revolučná. Inými slovami, či má byť EÚ aj naďalej pod dominantným vplyvom členských štátov alebo sa pristúpi k skutočnej supranacionalizácii, v ktorej budú mať hlavný vplyv proeurópsky ladené nadnárodné inštitúcie.

Naším finálnym návrhom v načrtnutom ohľade je alternatíva, spadajúca medzi revolučnú a inkrementálnu zmenu. Myslíme, že aktuálne najschodnejšia, ako aj do budúcnosti najvhodnejšia by bola cesta zmeny, ktorá na jednej strane zásadne prehĺbi spôsob európskej integrácie, pričom bude reflektovať vôľu európskych občanov, no na druhej strane bude rovnako tak rešpektovať aj názor a záujmy členských štátov. Takto by sa posilnila demokratická legitimita a súčasne by sa neodstránila „poistka“ členských štátov vetovať rozhodnutia supranacionálnych inštitúcií. Zmena by tak bola akousi treťou cestou medzi spomenutými reformnými modelmi, a to aj bez narušenia silného postavenia členských štátov. Akékoľvek úvahy o právomoci EÚ v štýle „Kompetenz – Kompetenz“ sú nateraz nereálne. Členské štáty aj naďalej zostanú „pánmi zakladajúcich zmlúv“, no demokratické aspekty fungovania Únie musia byť taktiež posilnené.

Scenár zvýšenia demokratických elementov v medzinárodnej konštrukcii by sa podľa nášho názoru dal dosiahnuť posilnením a faktickým zrovnoprávnením Európskeho parlamentu vo vzťahu k Rade EÚ vo všetkých oblastiach právomoci EÚ¹⁰⁴ (možno s výnimkou externých vzťahov). Vytvoril by sa tým rovnoprávny vzťah Rada – Parlament, bez možnosti prekonania nesúhlasu toho druhého. Takýto zásah by nepochybne prispel k celkovej európskej politizácii tak, ako už bolo naznačené v predchádzajúcom texte. Európsky parlament by už nebol len dlhodobou paralyzovanou inštitúciou, ale spolu s Radou EÚ by sa stal najdôležitejším hráčom v legislatívnom procese a v ďalších rozho-

¹⁰⁴ Proti inštitucionalizovaniu súťaže medzi intergovernmentalizmom a supranacionalizmom kriticky MÖLLERS, CH. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. 2013, s. 193.

dovaniach. Ešte zásadnejšie by navrhovaná zmena bola citeľná v prípade, ak by zloženie Komisie, dominantného predkladateľa európskej politickej a právnej agendy, priamo reflektovalo zloženie Európskeho parlamentu prostredníctvom inštitútu dôvery. Tým by sa odstránil súčasný stav politických kompromisov členských štátov pri menovaní jednotlivých komisárov. Právomoc určovať priority EÚ by sa prostredníctvom Parlamentu fakticky dostala do rúk občanov EÚ. Výsledky volieb do Parlamentu, nie politické preferencie exekutív členských štátov by sa stali „motorom“ ďalšieho smerovania EÚ. Názory občanov, rovnako ako pri národných voľbách, musia určovať, kto bude za politickú agendu EÚ niesť zodpovednosť. Inak sa Únia z aktuálnej letargie a nezájmu vlastných občanov nespamätá. Pokiaľ zostane len projektom elit, je odkázaná na postupné odumieranie.

Kľúčová zmena tohto návrhu sa týka práve personálneho zloženia Komisie. Súčasné menovanie často až príliš „univerzálnych“ komisárov sa ukazuje ako kontraproduktívne. Zásadné návrhy jednotlivých DGs sa dnes konzultujú s politickou agendou komisára, a tým nepriamo aj s preferenciami exekutívy tej členskej krajiny, ktorá osobu komisára do Komisie navrhla.¹⁰⁵ Takéto väzby na domovské štáty, nie pôvodne plánovaná odbornosť dnes často určujú politickú závislosť komisárov na svojich domovských štátoch. To nedáva veľké predpoklady pre tvorbu skutočne európskej agendy. Vytvorenie politickej zodpovednej Komisie, ktorá bude musieť požívať dôveru Európskeho parlamentu a bude predkladať legislatívne návrhy v súlade s preferenciami občanov by dala mnohé veci do pohybu.

Náš návrh však počíta aj s tým, že rozhodnutia prijaté v Parlamente nebudú bez následnej podpory v Rade EÚ schválené.¹⁰⁶ Členským štátom, zastúpeným v Rade by Parlament vytvoril skutočnú a priamo legitimovanú protiváhu. Sám by tak nedominoval celému procesu rozhodovania. Táto zmena, podľa ktorej by občania mali prostredníctvom vlastných reprezentantov skutočné slovo pri určovaní smeru politik, by bezpochyby pritiahla k volebným urnám aj ďalších voličov. S vyšším počtom voličov by sa ďalej posilnila aj legitimita Parlamentu a tým aj Komisie a následne aj celej Únie. Politicky citlivé rozhodnutia by sa však aj naďalej rodili ťažko, no tentokrát by bol do scenára rokovania zakomponovaný aj názor občanov. V prípade vypočítavého blokovania návrhov členskými štátmi v Rade, či poslancov v Parlamente by bolo možné priamo poukázať na konkrétny subjekt, ktorý uvedené rokovania blokuje. Politickí reprezentanti v Rade by tak mohli, no nemuseli, byť vzatí na zodpovednosť občanmi vo vlastných národných voľbách. Návrhy v európskom legislatívnom procese by prestali byť len výsledkom medzi-inštitucionálnych kabinetných rokovaní, ktoré dnes spôsobujú ich anonymný a prílišne kompromisný charakter, bez možnosti vyvodenia zodpovednosti voči konkrétnemu subjektu. Spomenuté hlavné európske inštitúcie by pri rozhodovaní nadobudli status politických hráčov. Národní politici, ktorí jeden deň spolu dosahujú riešenia v Bruseli a na druhý zase Brusel obviňujú z diktátu by museli prestať hrať dvojité hru, v ktorej sa Únia často prezentuje v zlom svetle.

¹⁰⁵ Snahy o neformálnu politizáciu a zviazanie politik komisárov dnes už na pôde Komisie aspoň čiastočne prebiehajú – tzv. Junckerových desať priorit [online]. Prístupné na: <https://ec.europa.eu/priorities/index_en>. [2016-09-23].

¹⁰⁶ V tomto ohľade by bolo možné uvažovať o viacerých alternatívach, akými by sa dali rozdiely v názoroch medzi Radou a Parlamentom odstrániť – napr. zmierovacie komisie, či priame vyjednávanie medzi inštitúciami apod.

Uvedomujeme si však, že proti takémuto návrhu vzniku skutočnej „európskej politiky“ existuje množstvo protiargumentov a že hybridný charakter EÚ by sa týmto zásahom ešte väčšmi priblížil k akémusi štátnemu útvaru. Avšak tak ako bolo už vyššie povedané, jednoduché porovnanie EÚ so štátnym útvarom by bolo chybou. Európsku úniu nemožno „vtesnávať“ do definícií štátu, ktoré vznikali ešte v priebehu 19. storočia. Európska únia predstavuje nový model modernej ekonomickej a politickej integrácie, ktorý má v súčasnom globalizovanom svete potenciál zabezpečiť účinnú ochranu jednotlivca a hodnôt a súčasne aj napomôcť ekonomickej prosperite. Napriek tomu priama legitimita a s ňou spojený súhlas občanov musia byť, rovnako ako v minulosti, základným predpokladom hlbšej integrácie.

Myslíme, že Európska únia si potrebnú legitimitu na zásadné rozhodnutia môže zabezpečiť prostredníctvom prepojenia i) legitimacy, ktorú jej dodávajú členské štáty (teda ako je tomu v prípade klasických medzinárodných organizácií); ii) trendu smerujúceho k ochrane individuálneho jednotlivca, ktorý už Únia vykonáva (Súdny dvor EÚ a koncept demokratickej „rekalibrácie“; ale aj činnosťou Európskeho ombudsmana a ďalších orgánov); a súčasne aj iii) naznačeného posilnenia legitimacy jej supranacionálnych inštitúcií (najmä Európskeho parlamentu a Komisie). Všetky tieto tri demokratické elementy budú pôsobiť vo vzájomnej súčinnosti a pri rozhodovacích činnostiach môžu spoločne odôvodniť aj zásahy do domén tradične zverených právomociam suverénneho národného štátu, pretože budú legitímne a vôľou ľudu aj zmeniteľné. Takéto rozhodnutia by boli odobrené priamo zo zdroja moci a súčasne by pritom existovala aj účinná sieť poistiek proti dominancii jednej z inštitúcií, či možnosti diktatúry väčšiny (najmä prostredníctvom efektívneho veta Rady EÚ, ochraňujúceho záujmy členských štátov; ako aj pri rozhodnutiach SD EÚ, ktorý sa vo svojej judikatúre orientuje aj na postavenie jednotlivca).

Uvedený koncept zmien je relatívne zásadný, avšak už dnes je možné domnievať sa, že vytvorenie európskych politických síl by pravdepodobne našlo v podobe naznačených poistiek dostatočné vyváženie. Súčasne by týmito zmenami došlo aj k sprehľadneniu európskych rozhodnutí a vytvorili by sa reálnejšie fungujúce (národné a nadnárodné) zodpovednostné mechanizmy. Členské štáty samozrejme dnes dobrovoľne nechcú prísť o svoju plnú kontrolu nad celým integračným projektom. No bez kompromisov a prehodnotení dlhoročných praktík, ktoré viedli k aktuálnej európskej skepse a nedôvere v ďalšiu integráciu, sa členským štátom môže celý európsky projekt rozsypať v rukách. A to by bola škoda pre všetkých zainteresovaných.

INFORMACE

Prof. Boguszak oceněn zlatou medailí Univerzity Karlovy

U příležitosti významného životního jubilea, devadesátých narozenin, byla rektorem Univerzity Karlovy udělena *prof. JUDr. Jiřímu Boguszakovi, DrSc.*, zlatá medaile Univerzity Karlovy. Byla tím oceněna celoživotní pedagogická a vědecká činnost jubilanta. K předání medaile došlo 26. ledna 2017 na zasedání Vědecké rady Univerzity Karlovy, kde zdravotně indisponovaného oslavence zastoupili jeho manželka a syn.

Prof. Boguszak patří k našim nejvýznamnějším právním teoretikům. Svůj život zasvětil výchově právnického dorostu, rozvoji právní vědy a nepřehlédnutelným způsobem se angažoval i v právní praxi. Jeho profesní dráha se odehrávala v sinusoidách vzestupů a pádů: stejně jako u mnoha dalších intelektuálů kopírovala dramatické dějiny našeho národa ve 20. století.

Jiří Boguszak se narodil 13. ledna 1927 v Praze do středostavovských poměrů. Už v dětství vykazoval značné nadání pro společenské vědy a úspěchů dosahoval i jako šachista. Jeho zrání ovlivnila dusná atmosféra protektorátu a poválečná euforie. Zde můžeme hledat kořeny jeho celoživotní levicové orientace. Maturoval v roce 1946 a poté pokračoval studiem práv na pražské právnické fakultě, kde v roce 1950 – tedy již na počátku komunistického režimu – získal titul doktora práv. Jeho rozhodnutí pokračovat v univerzitní dráze na této fakultě ovlivnil významný právní filozof *prof. Bohuš Tomsa*, jemuž během studií asistoval v semináři.

Boguszakovým oborem se stala teorie státu a práva, která se na fakultě etablovala pod vlivem sovětských vzorů. Na fakultě zažil mladý právní vědec poměrně rychlý profesní vzestup: v roce 1957 získal titul kandidáta věd, v roce 1959 se stal docentem, v roce 1960 vedoucím katedry, v roce 1967 doktorem věd a o rok později profesorem. Prosadil se jako skutečně uznávaný právní vědec, který se postupně emancipoval od vlivu komunistické ideologie a v 60. letech patřil k čelným právním teoretikům reformního hnutí. V této době usiloval o obnovení tradiční právní nauky, propagoval sociologický přístup k právu a spolu se svým celoživotním přítelem *prof. Zdeňkem Jičínským* rozpracoval teoretické základy záruk zákonnosti, které svou moderností o mnoho překonaly tehdejší dobu. Účastnil se také diskuzí o přípravě liberálně demokratické ústavy v období Pražského jara a debat o podobě československé federace.

Po srpnové okupaci 1968 přišel rychlý pád. V roce 1970 musel *prof. Boguszak* jako oponent režimu opustit právnickou fakultu. Po dvouletém zaměstnání v Československé akademii věd zakotvil na dlouhá léta v Ústavu státní správy jako vědecký pracovník. Vyučovat sice nemohl, vědě se však v omezeném rozsahu směl věnovat nadále.

Nový vzestup v jeho kariéře přineslo svržení komunistického režimu v roce 1989. O rok později se *prof. Boguszak* stal ředitelem Ústavu státní správy. Podílel se na položení základů demokratického právního řádu (zejména patřil k spoluvůrcům Listiny základních práv a svobod). Pracoval také jako poradce pro Úřad předsednictva vlády ČSFR. Mohl se rovněž vrátit na pražskou právnickou fakultu k učitelství a vědecké činnosti. Jeho přičiněním se tu začala učit moderně koncipovaná teorie práva nezatížená ideologickými vlivy a vychovávali se mladí právní vědci. V letech 1997–2001 byl *prof. Boguszak* pověřen vedením zdejší Katedry teorie práva a právních učení.

Ani po odchodu do penze *prof. Boguszak* neztratil kontakt se svým bývalým pracovištěm a pokračoval v bohaté publikační činnosti jako jeho emeritní profesor.

Prof. Boguszak svým všestranným působením zanechal nerasmazatelnou stopu v naší právní teorii i praxi. Udělení zlaté medaile Univerzity Karlovy je adekvátním oceněním jeho nesporných zásluh.

Aleš Gerloch* – Pavel Maršálek**

* Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc. Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: gerloch@prf.cuni.cz.

**Doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: marsalep@prf.cuni.cz.

JUBILEUM

PROFESORKA HRUŠÁKOVÁ JUBILUJE

Brněnská rodačka, významná familiaristka a členka redakční rady *Právnicka prof. JUDr. Milana Hrušáková, CSc.*, oslavila 9. března 65. narozeniny.

Milana Hrušáková byla dlouhá léta spjata s brněnskou právnickou fakultou, kterou v letech 1970 až 1975 vystudovala, kam také nastoupila do pracovního poměru a kde v roce 1976 obhájila rigorózní práci nazvanou *Práva k nehmotným statkům*. Jak sama uvedla, mezi těmito právy, označovanými v tom čase za osobně majetková, a právem rodinným se na počátku své akademické dráhy také rozhodovala, kudy se vydá ve své specializaci. Že záhy zvolila právě rodinné právo, potvrzuje již její kandidátská disertační práce *Základní teoretické otázky rodinného práva*, obhájená v roce 1984 a vydaná po úpravách jako *Základy teorie rodinného práva* Státním pedagogickým nakladatelstvím v Praze v roce 1986. Jubilantka se habilitovala v roce 1993 na základě spisu *Dítě, rodina, stát: úvahy nad právním postavením dítěte*, vydaného téhož roku Masarykovou univerzitou v řadě *Acta Universitatis Brunensis Iuridica*. Profesorkou byla *Hrušáková* jmenována v roce 2004.

Vedle katedry občanského práva na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, která byla pro *Milanu Hrušákovou* od ukončení právnického studia hlavním působištěm a kterou v roce 1990 také krátce vedla, jubilantka spolupracovala od roku 1999 rovněž s Právnickou fakultou Univerzity Palackého, do činnosti jejíž katedry soukromého práva se tehdy zapojila na částečný úvazek. K podstatné změně došlo v roce 2007, kdy *Hrušákovou* část akademické obce olomoucké fakulty přesvědčila ke kandidatuře na děkanku fakulty. Jubilantka to přijala jako výzvu, překonala nejrůznější zápletky vysokoškolského politikaření a 23. ledna 2008 se ujala děkanské funkce. Je její velkou zásluhou, že se jí podařilo sjednotit institucionální patrioty a fakultu stabilizovat a přivést ji k nebyvalému rozvoji. I to bylo mimo jiné příčinou, že svoji funkci 9. listopadu 2011 před akademickým senátem fakulty obhájila a byla rektorem univerzity jmenována děkankou olomoucké právnické fakulty i na druhé funkční období. Co *Milana Hrušáková* s odstupem času líčila jako dobrodružné začátky, skončilo výraznými úspěchy fakulty, z nichž nejviditelnější je zisk akreditace habilitačního řízení pro občanské právo.

Jakkoli *profesorka Hrušáková* nabyla všech svých vědecko-pedagogických titulů v oboru občanského práva, její odborná práce se zaměřuje takřka výlučně na familiaristiku. Ocenění za práci na tomto poli se jí dostalo mimo jiné v roce 2009, kdy byla jmenována Právníkem roku v oboru rodinného práva. Z jejího díla patří k nejznámějším publikacím *komentář zákona o rodině* vydávaný opakovaně nakladatelstvím C. H. Beck, kde jubilantka vedla autorský kolektiv, a učebnice vydaná naposledy pod názvem *Rodinné právo* v roce 2015 rovněž nakladatelstvím C. H. Beck, vzniklá ve spolupráci se *Zdeňkou Králíčkovou*, *Lenkou Westphalovou* a dalšími. Z dalších děl *Milany Hrušákové* připomeňme alespoň její úkrok do oblasti, s níž jsou spojeny začátky její odborné kariéry, představovaný *Právy k nehmotným statkům*, napsanými společně s *Ivo Telcem* (Masarykova univerzita, 1991), nebo popularizační práce *Sňatek a paragrafy a Rozvod a paragrafy*, vydané u Computer Press v letech 2000 a 2001. Pominout nelze ani zahraniční publikace *Hrušákové* vydané především bielefeldským nakladatelstvím Gieseking a haagským Kluwerem.

Četná jsou jubilantčina časopisecká pojednání uveřejňovaná v *Právní praxi*, *Časopisu pro právní vědu a praxi*, *Rodinném právu*, *Právních rozhledech*, *Bulletinu advokacie* a dalších periodikách. V *Právnicku* vyšla zatím jediná stať *Milany Hrušákové* napsaná společně

s *Josefem Fialou*, nazvaná *Několik zamyšlení nad institutem majetkových vztahů mezi manžely* (1991, CXXX, s. 134 a násl.).

Milana Hrušáková se významně zapojila do prací na přípravě občanského zákoníku se zaměřením na jeho rodinněprávní část vypracovanou *doc. JUDr. Michaelou Zuklínovou Hendrychovou*, CSc. Jakkoli se *Hrušáková* ztotožnila s tímto návrhem jako celkem a na řadě fór jej s velkým nasazením vysvětlovala a obhajovala, prosadila v něm některé dílčí změny a ovlivnila tak výslednou podobu druhé části zákoníku. Shodou okolností schválila Poslanecká sněmovna občanský zákoník v týž den, kdy se akademický senát Právnické fakulty Univerzity Palackého rozhodl pro *Milanu Hrušákovou* jako pro děkanku fakulty v druhém funkčním období.

Rozsáhlé znalosti a osobitý projev jsou typické pro jubilantčina konferenční vystoupení i pro její pedagogické aktivity. Také v těchto směrech je *Milana Hrušáková* svá a jistě i v tom je jedna z příčin její obliby mezi studenty, jichž za dlouhá léta učitelování vychovala již mnoho. Sympatické je, že se *Milana Hrušáková* netají ani svými slabostmi, ať již to jsou tabakistická vášně, nebo záliba ve čtení romantické literatury. Jubilantka před časem prohlásila v jednom z rozhovorů pro studentský časopis, že by ráda strávila dovolenou v sadě pod višni. Blíží se duben a na Brněnsku zakrátko višně rozvíjí svá poupata. Snad si *profesorka Hrušáková* na jaře najde v pěkném dnu chvílku pro potěšení z kvetoucích stromů.

Redakce *Právníka* přeje *Milaně Hrušákové* do dalších let vše dobré.

RECENZE

Numhauser-Henning Ann – Rönmar Mia (eds). *Age Discrimination and Labour Law: Comparative and Conceptual Perspectives in the EU and Beyond*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2015, 482 s.

Diskriminace z důvodu věku na trhu práce je poměrně častým jevem téměř ve všech zemích světa. Zatímco se některé státy potýkají s alarmující mírou nezaměstnanosti mladých osob po skončení středoškolského, či dokonce vysokoškolského vzdělání a přijímají opatření k usnadnění jejich vstupu na trh práce, jiné země čelí stárnutí populace včetně ekonomicky aktivního obyvatelstva a jsou nuceny zajistit setrvání starších osob na trhu práce. Věková diskriminace v zaměstnání a při výkonu povolání představuje závažný nejen právní, ale i ekonomický a společenský problém. Právo na rovné zacházení v pracovněprávních vztazích nemůže být považováno pouze za předmět regulace pracovního, popřípadě antidiskriminačního práva, nýbrž velmi úzce souvisí s právem na lidskou důstojnost. Pokud jde o nerovné zacházení se staršími osobami, je věková diskriminace do značné míry spjata rovněž s otázkou solidarity mezi ekonomicky činným obyvatelstvem a osobami, které již z důvodu vysokého věku výdělečnou činnost nevyvíjejí.

Na problematiku rozdílného zacházení v zaměstnání a povolání z důvodu věku reaguje ojedinelý publikační počín nazvaný *Age Discrimination and Labour Law: Comparative and Conceptual Perspectives in the EU and Beyond* (Věková diskriminace a pracovní právo: srovnávací a koncepční pohled v EU a jinde), který vyšel v polovině roku 2015 v nakladatelství Kluwer Law International. Uvedená publikace je vydavatelem zařazena do edice *Studies in Employment and Social Policy Series* (Řada studií o zaměstnání a sociální politice) jako svazek č. 47. Byla zpracována autorským kolektivem skládajícím se z předních odborníků na pracovní právo, sociální politiku a antidiskriminační právo z různých zemí světa, v jehož čele stojí profesorky soukromého práva působící na univerzitě ve švédském Lundu Ann Numhauser-Henning a Mia Rönmar.

Účelem recenzované publikace je podle jejího úvodu přispět k aktuální a mnohostranné diskuzi a analýze ujednání práva i vnitrostátní úpravy v devíti členských státech EU v oblasti věkové diskriminace a jejich vztahu k pracovnímu právu. Kromě toho přináší čtenáři významný mezinárodní koncepční a srovnávací pohled, neboť zahrnuje úpravu zákazu věkové diskriminace v zaměstnání v několika mimoevropských státech, konkrétně Austrálii, Japonsku, Latinské Americe, Jihoafrické republice a Spojených státech amerických. Svým zaměřením i způsobem zpracování lze recenzovanou publikaci považovat za ojedinelé dílo, neboť na rozdíl od většiny knižních titulů zabývajících se právem na rovné zacházení v zaměstnání, které jsou věnovány diskriminaci založené na všech tradičně uznávaných zakázaných diskriminačních důvodech, jakými jsou mimo jiné pohlaví, rasa, etnický původ či náboženské vyznání, se zabývá výhradně diskriminací z důvodu věku v nejrůznějších oblastech profesního života. V této souvislosti lze vyzdvihnout komplexní pohled autorů recenzované publikace na problematiku rozdílného zacházení z důvodu věku v zaměstnání, která bývá někdy zužována na diskriminaci starších osob na trhu práce.

Text recenzované publikace je rozdělen do čtyř na první pohled relativně samostatných částí, které však při bližším zkoumání tvoří komplexní a logicky uspořádaný celek. První část představuje problematiku věkové diskriminace na trhu práce v celém jejím kontextu. V úvodní kapitole zpracované editorkami recenzované publikace je mimo jiné popsán současný vývoj

na trhu práce v členských státech EU, který lze i přes značné odlišnosti mezi jednotlivými zeměmi charakterizovat zvyšujícím se věkem vstupu do zaměstnání zapříčiněným prodloužením doby strávené vzděláváním, vzrůstajícím podílem žen na trhu práce a zvyšujícím se věkem odchodu do důchodu. Zvláštní pozornost je věnována rostoucí míře nezaměstnanosti mladých osob, která v současné době představuje pro mnohé členské státy EU závažný celospolečenský a ekonomický problém. Druhá kapitola podrobněji rozvádí globální vývoj trhů práce v evropských zemích během posledních několika desetiletí z pohledu vstupu na trh práce a jeho opuštění. Poukazuje mimo jiné na řadu ekonomických a sociálních faktorů ovlivňujících dobu, po kterou ekonomicky činné obyvatelstvo setrvává na trhu práce, i na globální trendy ve vývoji pracovněprávní úpravy, mezi něž patří nejistota trvání pracovněprávního vztahu, nárůst flexibility na trhu práce a rozvoj úpravy atypických forem zaměstnání, jakými jsou práce na částečný úvazek, agenturní zaměstnávání a pracovní poměry na dobu určitou.

Ve druhé části recenzované publikace jsou analyzovány nejrůznější otázky související s diskriminací z důvodu věku v zaměstnání z pohledu unijního práva. Za zmínku stojí, že právo na rovné zacházení, mimo jiné bez ohledu na věk, je v současné době unijním právem považováno za základní lidské právo, které našlo své vyjádření rovněž v Listině základních práv Unie. Přesto je věk jako charakteristický znak fyzické osoby, na jehož základě je nerovné zacházení v zaměstnání a při výkonu povolání zakázáno, vnímán poněkud kontroverzně, což se promítá jak do podoby samotné unijní legislativy, která připouští řadu výjimek ze zákazu diskriminace z důvodu věku, tak do rozhodovací praxe Soudního dvora EU, která je některými autory jednotlivých kapitol považována za nepředvídatelnou a v několika případech dokonce za protichůdnou. V této souvislosti je věnována zvláštní pozornost testu proporcionality v rozhodnutích Soudního dvora EU v případech týkajících se věkové diskriminace. Kritický přístup některých autorů zaznamenala zejména současná rozhodovací praxe Soudního dvora EU týkající se přípustnosti povinného odchodu do důchodu při dosažení vnitrostátním právem stanovené věkové hranice.

Třetí část recenzované publikace, která je svým obsahem nejrozsáhlejší, se zabývá vývojem právní úpravy zákazu diskriminace z důvodu věku v zaměstnání ve vnitrostátním právu. Jednotlivé kapitoly postupně pojednávají o úpravě práva na rovné zacházení bez ohledu na věk v devíti členských státech EU – Finsku, Francii, Německu, Litvě, Nizozemí, Polsku, Španělsku, Švédsku a Velké Británii a, jak již bylo zmíněno výše, v některých mimoevropských zemích – Austrálii, Japonsku, Jihoafrické republice, Spojených státech amerických a několika státech Latinské Ameriky – Argentině, Brazílii, Chile, Mexiku a Uruguayi, které byly vybrány z důvodu svého hospodářského významu pro daný region. Jednotlivé evropské i mimoevropské země byly editorkami publikace zvoleny s ohledem na svou geografickou polohu tak, aby zahrnovaly státy ze všech kontinentů, a s ohledem na rozdílné systémy práva. Vybrané členské státy EU mají odrážet mimo jiné společné i odlišné znaky právního systému, zejména příslušnost ke kontinentálnímu nebo anglosaskému typu právní kultury, odlišný vývoj občanskoprávní a pracovněprávní úpravy a odlišný vztah kogentní právní úpravy a kolektivního vyjednávání. Země, které nepatří mezi členské státy EU, byly editorkami publikace zvoleny s ohledem na zeměpisné umístění tak, aby odrážely globální vývoj a rozdílné zkušenosti, ke kterým se přidávají další ekonomické a sociální aspekty jako chudoba, nízká vyspělost a v neposlední řadě neformální trh práce.

Kromě popisu právní úpravy týkající se zákazu diskriminace z důvodu věku v zaměstnání se jednotliví autoři zaměřují na rozhodovací praxi národních soudů v oblasti věkové diskriminace, která se v mnoha případech týká přípustnosti nerovného zacházení z důvodu věku v zaměstnání a při výkonu povolání, zejména pokud jde o nástup do zaměstnání, pracovní podmínky, flexibilní pracovněprávní vztahy, ochranu zaměstnání a povinný odchod do dů-

chodu. Stranou není ponechána ani reálná situace na trhu práce v daných státech. Většina autorů poukazuje především na stárnutí trhu práce a na narůstající mezigenerační konflikt. Zajímavé srovnání přináší unijní úprava, která upravuje právo na rovné zacházení v zaměstnání a povolání bez ohledu na věk, čímž poskytuje ochranu před diskriminací všem věkovým skupinám, s legislativou Spojených států amerických, která upravuje pouze zákaz diskriminace osob starších 40 let. Za zmínku stojí rovněž přístup k problematice věkové diskriminace v Japonsku patřícím mezi ekonomicky nejrozvinutější země světa, které se s ohledem na svůj demografický vývoj potýká s nejrychleji stárnoucí populací. Autorka této recenze by nicméně uvítala rovněž srovnání s některou zemí islámského typu právní kultury, popřípadě, kromě Japonska, dalšími asijskými zeměmi, které mají v současné době značný význam pro světovou ekonomiku, například Indii, Hongkongem nebo Čínou.

Poslední část recenzované publikace obsahuje srovnávací analýzu vnitrostátních právních úprav jednotlivých zemí, které byly předmětem zkoumání v předchozí části, a závěrečnou diskusi nad problematikou věkové diskriminace a jejího vztahu k pracovnímu právu. Rozebírá aktuální trendy ve vývoji právní úpravy týkající se věkové diskriminace a jejího výkladu včetně ospravedlnění nerovného zacházení z důvodu věku v nejrůznějších oblastech profesního života. Srovnávací analýza poukazuje na rozdílné a podobné rysy ve vývoji na vnitrostátní úrovni nejen mezi různými členskými zeměmi EU, nýbrž i mezi unijním právem a vnitrostátní úpravou členských států a vývojem v zemích mimo EU. Prostřednictvím srovnávacího přístupu se autorky pokoušejí definovat a kriticky zhodnotit společné výzvy a možné způsoby řešení problému věkové diskriminace v zaměstnání.

Závěrem lze konstatovat, že recenzovaná publikace zachycuje problematiku věkové diskriminace ve vztahu k pracovnímu právu v celé její šíři. Svým zaměřením může být přínosem jak pro akademickou obec zabývající se pracovním právem, právem sociálního zabezpečení a antidiskriminačním právem, tak pro odbornou veřejnost, která se zajímá o problematiku rovného zacházení, mezigenerační solidarity nebo ochrany lidské důstojnosti na pracovišti. Jako celek nebo její jednotlivé kapitoly může sloužit studentům právních popřípadě sociálněprávních oborů, kteří mají zájem obohatit své poznatky získané při studiu pracovního a sociálního práva o mezinárodní zkušenosti.

Jana Komendová*

* JUDr. Jana Komendová, Ph.D., Právnická fakulta Masarykovy univerzity. E-mail: Jana.Komendova@law.muni.cz.

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

„Prieniky trestného práva k iným právnym odvetviam a vedným disciplinám“ – zpráva z konference

Ve dnech 23.–24. 11. 2016 se v Košicích uskutečnila celostátní vědecká konference s mezinárodní účastí nazvaná *Prieniky trestného práva k iným právným odvetviam a vedným disciplinám*, jejímž organizátorem byla katedra trestního práva Právnické fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košicích pod vedením *doc. JUDr. Sergeje Romži, PhD.*

Volba zastřešujícího tématu konference poskytla prostor pro řešení širokého okruhu aktuálních otázek trestního práva a jeho relace k jiným právním odvětvím nebo vědním disciplinám. Současné trendy prosazující prolínání pro nás tradičního kontinentálního systému práva s prvky typickými pro systém *common law* mají za následek i změny ve vymezení kritérií odlišujících jednak veřejné právo od soukromého, ale i jednotlivá právní odvětví navzájem. Trestní právo není z tohoto pohledu izolováno a průniky, a to jak ve vztahu k jiným právním odvětvím, ale i k jiným vědním disciplinám, jsou zřejmé a v posledním období mají rostoucí tendenci. Konference tak poskytla prostor pro diskutování o těchto otázkách jednak na neformálním společenském setkání účastníků v první den konference, ale zejména v rámci její odborné části.

Jednací den konference úvodním slovem otevřel a dále moderoval *doc. JUDr. Sergej Romža, PhD.*, přičemž účastníky konference přivítala i proděkanka Právnické fakulty UPJŠ v Košicích *doc. JUDr. Milena Barinková, CSc.*, která ve svém proslovu ocenila zejména výběr tématu.

Odbornou část konference zahájil vedoucí katedry trestního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy *prof. JUDr. Jiří Jelínek, CSc.*, příspěvkem o pronikání soukromého práva do práva trestního. Zaměřil se na otázku náhrady škody v trestním řízení, zejména problematiku uplatňování nemajetkové újmy, a trestní odpovědnost právnických osob, s důrazem na interpretační problém zákonného vymezení přechodu trestní odpovědnosti na právního nástupce. Zvláštní pozornost ve svém vystoupení věnoval návrhům *de lege ferenda* v oblasti institutu souhlasu s trestním stíháním a možnosti zavedení subsidiární žaloby.

Na relaci trestního práva a správního práva poukázali ve svých vystoupeních vedoucí katedry trestního práva Právnické fakulty Trnavské univerzity *prof. JUDr. Ivan Šimovček, CSc.*, zabývající se i možnostmi přijetí samostatného zvláštního zákona o správním trestání, jakož i děkan Právnické fakulty Univerzity Komenského *doc. JUDr. Eduard Burda, PhD.*, v komparativním příspěvku o inspiraci správního práva trestním právem. Na společné rysy institutů kano-nického a trestního práva upozornila ve svém vystoupení *doc. JUDr. Margita Prokejnová, PhD.*

Značná pozornost byla věnována problematice dokazování a možnostem využití vybraných důkazních prostředků v trestním řízení, kterou se ve svém vystoupení zabývalo vícero účastníků konference. O monitorování kamerovými systémy a možnostech využití záznamu z nich jako důkazu v trestním řízení pojednal *prof. JUDr. gen. Jaroslav Ivor, DrSc.*, z Panevropské vysoké školy v Bratislavě, který upozornil i na nedostatečnost zákonné úpravy možnosti využití kamerového záznamu ve slovenském zákoně o ochraně osobních údajů. Rozdíly v úpravě použití informačně-technických prostředků dle slovenského trestního řádu a dle slovenského zákona o ochraně před odposlechem shrnul jeho kolega *prof. JUDr. Jozef Záhora, PhD.*, přičemž poukázal i na řešení problematických otázek souvisejících s použitím informačně-technických prostředků v judikatuře. Pohled takřkajíc „z druhé strany“, tj. při realizaci příkazů na použití ITP u provozovatelů komunikačních sítí poskytl ve svém vystoupení ředitel právního a regulačního útvaru T-Mobile *Mgr. Miroslav Uričar*.

Otázce digitální stopy a její prokazatelnosti se věnoval *prof. Ing. Vladimír Smejkal, CSc., LL.M.*, ve svém příspěvku *Důkazy a dokazování v kyberprostoru*. Upozornil na problematiku znaleckého zkoumání digitálních stop a možnosti využívání znaleckých posudků jako důkazního prostředku v trestním řízení, přičemž poukázal na problematický přístup soudů, se kterým se při vykonávání těchto důkazů setkává ve svojí praxi. Na něj ve svém příspěvku tematicky navázal i *prof. JUDr. Ing. Viktor Porada, DrSc., dr. h. c. mult.*, s prezentací poznatků i praktických zkušeností při kriminalistické identifikaci a jejím využití v dokazování.

Vystoupení dalších účastníků bylo orientováno na rozbor dílčích aspektů prolínání se soukromého práva a trestního práva, např. v oblasti úpravy ochrany obětí trestných činů a existujících standardů Evropské unie v této oblasti, na které se zaměřil *JUDr. et PhDr. mult. Libor Klímeček, PhD.*, nebo na otázku rozšíření kriminalizace korupce i na soukromoprávní, potažmo obchodněprávní vztahy, analyzovanou v příspěvku *JUDr. Ingrid Galovcové*.

Průběh konference potvrdil zajímavost vybraného tématu a poskytl podnět pro další zkoumání přednesených aktuálních otázek a problémů. Nepochybně i skvělá organizace přispěla k vytvoření vhodného prostředí pro vzájemnou diskusi, při které měli účastníci možnost se opětovně přesvědčit o tom, že i když se slovenská a česká pozitivněprávní úprava od sebe stále více odlišují a vzdalují, právní věda řeší obdobné teoretické problémy, přičemž výměna vzájemných poznatků a zkušeností je stále inspirativní a nabízí prostor pro srovnání a úvahy o možném doporučení změn trestněprávní úpravy *de lege ferenda*.

Ingrid Galovcová*

Zpráva z konference „Odpovědnostní vztahy v právu obchodních korporací“

V pátek 2. prosince 2016 se na Právnické fakultě Univerzity Karlovy uskutečnil již pátý ročník vědecké konference studentů doktorského studia, kterou uspořádala katedra obchodního práva. Ústředním tématem letošní konference byly *Odpovědnostní vztahy v právu obchodních korporací*, přičemž jednotliví účastníci se zaměřili také na další témata související s právem obchodních korporací.

Konferenci již tradičně zahájila vedoucí katedry obchodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy *prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.*, která přivítala přítomné účastníky a stručně představila téma konference a důvody, které k jeho výběru vedly. Po úvodním slově přišla na řadu již jednotlivá vystoupení, která byla řazena celkem do pěti bloků, jejichž moderace se ujal hlavní organizátor konference *Mgr. Jan Flídr* z Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

První blok zahájil *Mgr. Bc. Daniel Lála* z Právnické fakulty Univerzity Karlovy, jenž přednesl svůj příspěvek na téma *Člen statutárního orgánu osobní společnosti jako člen voleného orgánu?* V úvodu prezentace autor vymezil definici člena voleného orgánu podle občanského zákoníku a zdůraznil, že dle stávajícího chápání nepodléhají této definici pouze členové nejvyššího orgánu, jelikož jejich členství je spojeno s podílem, vzniká ze zákona. Následně se autor zaměřil na specifika osobních společností, především na společníkovu osobní účast ve společnosti a jeho neomezené ručení. Zdůraznil, že v německy mluvících zemích a historicky i na našem území náleželo obchodní vedení i zastupování společnosti každému společníkovi z titulu jeho

* JUDr. Ingrid Galovcová, asistentka na katedře trestního práva Univerzity Karlovy. E-mail: judr.galovcova@gmail.com.

účasti ve společnosti (ledaže společenská smlouva obsahovala jinou úpravu), tedy že členství ve statutárním orgánu osobní společnosti je spojeno s podílem a vzniká *ex lege* (a to i dle stávající úpravy v zákoně o obchodních korporacích). S ohledem na uvedené autor dovodil, že člen statutárního orgánu osobní společnosti není členem voleného orgánu. To dle autora znamená, že člen statutárního orgánu osobní společnosti není povinen jednat s péčí řádného hospodáře, nýbrž vzniká mezi ním a společností ze zákona příkazní vztah. V souladu s úpravou příkazu je dle autora člen statutárního orgánu osobní společnosti povinen jednat poctivě a pečlivě podle svých schopností; to odpovídá osobní povaze osobní společnosti a rovněž úpravě v Německu či historickým úpravám na našem území (Všeobecný obchodní zákoník, Osnova obchodního zákona z roku 1937). Na druhou stranu však přednášející připustil, že zákon o obchodních korporacích počítá s tím, že člen statutárního orgánu osobní společnosti je povinen jednat s péčí řádného hospodáře (§ 108 z. o. k.).

Druhou vystupující byla *Mgr. Kateřina Chovancová* z Právnické fakulty Masarykovy univerzity, jejímž tématem byla *Smlouva mezi členem orgánu a korporací – následky nedodržení pravidel § 55 až 57 z. o. k.* Hned v úvodu uvedla, že § 55 z. o. k. nalézá uplatnění nejen v případě členů orgánů, ale i osob jim blízkých či jimi ovlivněných nebo ovládaných. Předmětné ustanovení nicméně nedopadá na smlouvy uzavírané v rámci běžného obchodního styku, na jejichž vymezení se dle přednášející bude vztahovat judikatura k dřívějšímu § 196a obchodního zákoníku. Následně se přednášející zaměřila na způsoby informování nejvyššího orgánu o záměru člena orgánu obchodní korporace uzavřít s obchodní korporací smlouvu. Informační povinnost lze splnit jak podáním informace na svolané valné hromadě, tak případně též *per rollam*. Důsledky opomenutí podání informace však v zákoně nejsou řešeny jasně. Jako první se nabízí aplikace § 437 odst. 1 o. z., tedy relativní neplatnost takto uzavřených smluv, když tento závěr podporuje i usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 12. 2015, sp. zn. 29 Cdo 4384/2012. Vedle relativní neplatnosti přichází v úvahu pojetí pravidel o střetu zájmů v zákoně o obchodních korporacích jako *lex specialis* k obecné soukromoprávní úpravě zájmových konfliktů, tudíž vyloučení aplikace § 437 odst. 1 o. z. Podle autorky nicméně i tento závěr v praxi vede v zásadě ke stejnému výsledku jako prvně zmíněný přístup. Přednášející se totiž domnívá, že samotný konflikt zájmů k námitce relativní neplatnosti nepostačí, nutné je zároveň, aby takto uzavřená smlouva byla sjednána v rozporu se zájmy společnosti. V takovém případě pak existence střetu zájmů, který nebyl řádně notifikován, a současně uzavření smlouvy v rozporu se zájmy společnosti dohromady zakládají rozpor s dobrými mravy, jenž lze namítat podle obecné úpravy obsažené v § 580 o. z.

První blok uzavřel *Mgr. Petr Tomášek* z Právnické fakulty Univerzity Karlovy se svým příspěvkem *Volba členů statutárního orgánu v českém a anglickém právu*. Nejprve si položil otázku, zda je možné v českém právu svěřit oprávnění volby jednatele i jinému orgánu než valné hromadě. Jazykový a systematický výklad § 190 odst. 2 písm. c) z. o. k. svědčí o závěru, že orgánem oprávněným k volbě je pouze valná hromada. Zákon totiž, na rozdíl od jmenování prokuristy, odchýlnou úpravu nepřipouští, přičemž opačný závěr nelze dovodit z žádného jiného ustanovení zákona, když všechna relevantní ustanovení počítají právě s valnou hromadou (např. § 198 odst. 1 z. o. k.). Stejnému úsudku nasvědčuje i komparativní výklad ustanovení § 421 odst. 2 písm. e) z. o. k., kde je možnost odchýlení se explicitně zmíněna. Naopak ve prospěch dispozitivnosti stávající úpravy svědčí absence zákazu odchýlného ujednání a s ní související zásada smluvní autonomie vnitřního uspořádání. Za nejsilnější argument nicméně vystupující považuje absenci legitimního zájmu na kogentnosti právní úpravy, když zákonodárce nemá být při tvorbě právního předpisu veden libovůlí, neboť jakýkoli případný zákaz musí být odůvodněn právem chráněným zájmem. V případě jednatele společnosti s ručením omezeným autor zastává stanovisko, že není důležitý způsob ustavení jednatele do funkce, nýbrž to, jakým způsobem jednatel svoji funkci vykonává. V druhé části

svého příspěvku se vystupující zaměřil na porovnání s právem anglickým, které je vůči tuzemské úpravě značně benevolentní. Poukázal zejména na silné postavení *boardu*, který je v *private company limited by shares* oprávněn jmenovat další své členy bez jakéhokoli zákonného omezení. Pokud tedy společníci neurčí ve stanovách maximální počet členů *boardu*, může ten být v podstatě jakýkoli. Skutečně silnému postavení *boardu* nahrává navíc skutečnost, že členové *boardu* jmenovaní *boardem* samotným nejsou povinni požádat nejbližší valnou hromadu o své potvrzení ve funkci. Tím dochází k dalšímu značnému posunu oproti tuzemskému pojetí kooptace (§ 194 odst. 2 ve spojení s § 444 z. o. k.).

Druhý blok konference započal *Jan Kupčik* z Právnické fakulty Masarykovy univerzity s vystoupením zaměřeným na *Sporné otázky ručení členů statutárního orgánu dle § 68 z. o. k.* Po zdůvodnění inspiračních zdrojů stávající úpravy § 68 z. o. k., kterým je anglický *Insolvency Act 1968*, se přednášející zaměřil na otázku, jakých dluhů se může týkat rozhodnutí soudu o ručení členů statutárního orgánu obchodní korporace podle § 68 odst. 1 z. o. k. na návrh insolvenčního správce. Jako první varianta se nabízí dluhy upadnuvší obchodní korporace vůči insolvenčnímu správci, pro kterou hovoří absence procesní úpravy takové žaloby u ostatních variant. Proti tomuto výkladu nicméně stojí koncepce důvodové zprávy a celé úpravy ručení, která insolvenčního správce považuje za kvazizástupce věřitelů, i když se nejedná o incidenční spor. Druhou variantou je určení ručení vůči všem věřitelům bez rozdílu, neboť předmětné ustanovení v tomto ohledu žádné omezení nestanoví, nicméně není důvodu, proč by se insolvenční správce měl stát zástupcem jiných věřitelů. Vystupující se tak kloní ke třetí variantě, již je konstitutivní určení ručení člena statutárního orgánu pouze vůči přihlášeným věřitelům, když oporu pro tento závěr spatřuje zejména v § 36 insolvenčního zákona. V další části svého vystoupení si autor položil stejnou otázku s rozdílem, kdy návrh podle § 68 odst. 1 z. o. k. bude podán nikoli insolvenčním správcem, nýbrž věřitelem. V této souvislosti se kloní k názoru, že ručení člena statutárního orgánu obchodní korporace bude založeno pouze vůči věřiteli, který soudu návrh podal. Nebylo by koneckonců ani v zájmu věřitele umožnit získání plnění také zbylým věřitelům, když tím by fakticky došlo ke zhoršení právního postavení věřitele, který návrh podal. V závěru se přednášející dotkl hojně debatovaného tématu, zda je možné § 68 odst. 1 z. o. k. vztáhnout i na jednání vlivné nebo ovládající osoby. Konstatoval, že čistě jazykový výklad není možný, neboť by jím byla zbořena celá koncepce koncernového práva. Ustanovení § 68 odst. 1 z. o. k. se tak užije pouze na případy zjevných excesů (*shadow director*).

Jako druhý se slova ujal *Mgr. Zdeněk Houdek* z Právnické fakulty Masarykovy univerzity, jehož příspěvek nesl název *Přenositelnost pravidla podnikatelského úsudku do světa fundací a spolků*. Zpočátku charakterizoval dva myšlenkové proudy týkající se chápání pravidla podnikatelského úsudku (*business judgment rule*). Podle první skupiny představuje povinnost jednat s péčí řádného hospodáře odpovědnost za úsilí, nikoliv za výsledek. Potud tedy pravidlo podnikatelského úsudku nikterak nemění obsah fiduciárních povinností a má pouze interpretační význam pro výklad povinnosti péče řádného hospodáře. Optikou uvedeného přístupu žádný výkladový problém s ohledem na užití pravidla obsaženého v § 51 odst. 1 z. o. k. u nepodnikatelů nevzniká, neboť je pravidlo podnikatelského úsudku imanentní již v samotné definici péče řádného hospodáře. Jiní autoři se naopak domnívají, že pravidlo podnikatelského úsudku představuje tzv. právo na čestný omyl, kdy člen voleného orgánu za jednání, které by jinak zakládalo právo na náhradu škody, nakonec při splnění podmínek § 51 odst. 1 z. o. k. odpovědný nebude. Vzhledem ke skutečnosti, že zákonodárce pravidlo podnikatelského úsudku konstruuje pouze ve světě obchodních korporací, není jeho užití v rámci jiných forem právnických osob možné. Přednášející se domnívá, že s ohledem na absenci residuálních vlastníků v případě spolků a nadací není užití pravidla podnikatelského úsudku u těchto forem právnických osob možné. Svůj závěr podpořil i odkazem na relevantní judikaturu

Nejvyššího soudu (např. usnesení ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 5 Tdo 827/2012, či ze dne 16. 7. 2014, sp. zn. 5 Tdo 273/2014), která podle názoru autora svědčí o skutečnosti, že Nejvyšší soud v případě nepodnikatelských subjektů o pravidlu podnikatelského úsudku neuvažuje, ačkoli by předmětná jednání, byla-li by učiněna v rámci obchodní společnosti, k takovému posouzení nejspíše směřovala.

Třetí blok konference zahájil *Mgr. Jozef Szmuda* z Právnické fakulty Univerzity Karlovy se svým vystoupením na téma *Autonomní úprava působnosti orgánů obchodní korporace*. Úvodem přednášející uvedl, že otázka autonomní úpravy působnosti orgánů obchodní korporace je bezprostředně spjata s otázkou kogentnosti a dispozitivnosti právní úpravy a v této souvislosti upozornil na hojně diskutované ustanovení § 1 odst. 2 o. z. Dle autora je nezbytné rozlišovat mezi tzv. statusem v užším smyslu a statusem v širším smyslu. Zatímco status v užším smyslu považuje autor za kogentní (např. základní organizační struktura obchodní korporace, obchodní vedení, způsob ustavení představenstva), status v širším smyslu naopak za dispozitivní (např. omezení jednatelského oprávnění, fakultativní orgány, vnitřní rozdělení působnosti mezi jednotlivé členy orgánu). V další části prezentace vystupující analyzoval organizační strukturu tří významných společností – Agrofert, a. s., Penta, spol. s r. o., a Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost. Zjistil, že se společnosti značně liší nejen v počtu členů statutárního a kontrolního orgánu, nýbrž i v kompetencích valné hromady a celkové detailnosti autonomní úpravy ve stanovách, respektive společenské smlouvě. V závěru svého příspěvku se autor zamýšlel nad možností zřízení fakultativního orgánu v akciové společnosti s dualistickým systémem vnitřní struktury. Předně uvedl možné důvody pro zřízení fakultativního orgánu – zejména specializace, flexibilita a nezávislost jeho členů. V této souvislosti upozornil na účinnost novely zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a případný zájem svěřit *compliance* fakultativnímu orgánu. Dále argumentoval ve prospěch možnosti zřízení fakultativního orgánu, upozornil zejména na § 44 odst. 2 z. o. k. a § 421 odst. 2 písm. f) z. o. k., jakož i na rozhodovací praxi Nejvyššího soudu (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2008, sp. zn. 29 Cdo 4563/2008). Závěrem autor shrnul, že limit autonomní tvorby je dán statusem v užším smyslu a že akciová společnost s dualistickým systémem vnitřní struktury může vytvořit fakultativní orgán, který může mít svůj praktický význam (např. *compliance* nebo udělování souhlasů statutárnímu orgánu ve specializovaných věcech).

Poté následovalo vystoupení *JUDr. Jaromíra Kožiaka, Ph.D.*, z Právnické fakulty Masarykovy univerzity s názvem *Vady notářského zápisu o rozhodnutí orgánu obchodní korporace a jejich důsledky*. V úvodu prezentace přednášející vymezil jednotlivé notářské zápisy. Nejprve notářský zápis o právním jednání, při jehož pořízení notář nese odpovědnost za jeho obsah a v případě, že zjistí jeho rozpor se zákonem, odmítne jej sepsat; tento notářský zápis slouží například k založení obchodní korporace či k rozhodnutí jediného společníka. Dále notářský zápis o rozhodnutí orgánu právnické osoby, který autor považuje za reziduum bývalé právní úpravy, kdy rozhodnutí valné hromady nebylo považováno za právní jednání; shledá-li notář nesoulad se zákonem či společenskou smlouvou, notářský zápis sepíše s výhradou. A konečně notářský zápis o osvědčení průběhu valné hromady, při kterém notář osvědčuje, co se za jeho účasti stalo, ale nevyjadřuje se k otázkám zákonnosti. V další části prezentace již autor hovořil o důsledcích případných vad notářského zápisu. Předně zmínil možnost opravy vad, včetně opravné doložky. Zabýval se odpovědností notáře; je dána přísná objektivní odpovědnost s možností liberace. Dále rozebral i odpovědnost státu podle zákona č. 82/1998 Sb., v této souvislosti upozornil na nesystematičnost stávající úpravy, kdy stát neodpovídá za škodu způsobenou vadami notářského zápisu o rozhodnutí orgánu právnické osoby ani notářského zápisu o osvědčení průběhu valné hromady. Dalším zmiňovaným důsledkem vady notářského zápisu může být ztráta statutu veřejné listiny, a to v závislosti na tom, jde-li o vadu podstatnou, či nikoli. Konečně důsledkem vady notářského zápisu může být i neplatnost listiny,

na kterou se bude dle autora aplikovat úprava neplatnosti právního jednání v občanském zákoníku. To platí i v případě společenské smlouvy jako právního jednání *sui generis*. V jejím případě autor rozlišil případy, kdy neplatnost společenské smlouvy povede a kdy nepovede k neplatnosti společnosti. Neplatnost společnosti přichází v úvahu v případech předvídaných § 129 odst. 1 písm. c) o. z. ve spojení s § 92 odst. 2 z. o. k., tj. v případě, že bude neplatná náležitost společenské smlouvy nezbytná pro existenci právnické osoby. Ve vztahu k rozhodnutí orgánu obchodní korporace je dle autora aplikace úpravy v občanském zákoníku vyloučena speciální úpravou v zákoně o obchodních korporacích (§ 45 odst. 3 z. o. k.) a podléhá tak režimu relativní neplatnosti podle § 191, respektive 428 z. o. k.

Čtvrtý blok otevřela *Mgr. Monika Příkazská* z Právnické fakulty Masarykovy univerzity s příspěvkem *Zástavní právo k členskému podílu v družstvu a zápisy do obchodního rejstříku*. Vystupující se věnovala zejména praktickým důsledkům rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 28. července 2015, sp. zn. 14 Cmo 354/2014. V něm soud uzavřel, že má-li být do obchodního rejstříku zapsáno zástavní právo k družstevnímu podílu, musí být současně do obchodního rejstříku zapsán člen družstva, jehož podíl se zastavuje, a zastavovaný družstevní podíl. Autorka se podrobně zabírala otázkou, zda lze souhlas člena družstva se zápisem do obchodního rejstříku dle § 12 VeřRej dovodit ze samotné povahy zástavní smlouvy, nebo je třeba, aby člen družstva se zápisem do obchodního rejstříku explicitně souhlasil. Autorka obhajovala názor, že jelikož zákon o veřejných rejstřících se zápisem údaje o členovi družstva nepočítá, je třeba ustanovení § 12 VeřRej vykládat restriktivně a na výslovném souhlasu zapisovaného člena družstva trvat; takový souhlas však nemusí být obsažen na samostatné listině, ale může být součástí zástavní smlouvy, jsou-li podpisy na ní úředně ověřeny. Vystupující současně zdůraznila, že následné odepření souhlasu se zápisem do obchodního rejstříku člena družstva lze chápat jako porušení jeho smluvní povinnosti (zejména půjde o podstatné porušení zástavní smlouvy), v jehož důsledku se zástavní věřitel může domáhat náhrady škody z toho vzniklé.

Hned poté vystoupil *Mgr. Martin Kochan* z Právnické fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika. Ve svém vystoupení s názvem *Zodpovednostné vzťahy medzi ovládanou a ovládajúcou spoločnosťou s ohľadom na slovenskú právnu úpravu* se věnoval obsahu odpovědnostního vztahu mezi ovládanou a ovládající osobou dle slovenského práva. Přednášející se předně zabíral otázkou, zda lze v režimu slovenského obchodního zákoníku uzavřít smlouvu o ovládnání, ačkoli platná právní úprava takovou smlouvu explicitně neupravuje. S odkazem na princip autonomie vůle smluvních stran dospěl autor ke kladnému závěru. Vystupující se dále zabýval právním režimem odpovědnostního vztahu pro případ, že je vztah ovládnání založený smlouvou. Prezentoval závěr, že byla-li uzavřena smlouva o ovládnání a dojde-li na straně ovládané či ovládající osoby k porušení zákonné povinnosti regulující vztah mezi uvedenými osobami, bude mít odpovědnostní vztah vždy kontraktní, nikoli deliktní povahu.

Poslední blok zahájil *Mgr. Jan Flídr* z Právnické fakulty Univerzity Karlovy s příspěvkem *Doplňující výklad společenské smlouvy*. V něm autor seznámil posluchače s rozhodovací praxí německého Spolkového soudního dvora, který nevyklučuje aplikaci doplňujícího výkladu ani u společenských smluv a stanov kapitálových společností. Možnosti tohoto druhu výkladu demonstroval na rozhodnutí Spolkového soudního dvora ze dne 16. října 1989, sp. zn. II ZR 2/89. V něm německá nejvyšší soudní instance zjistila mezeru v ustanovení společenské smlouvy věnujícím se zákazu konkurence společníků společnosti s ručením omezeným a pomocí hypotetické vůle stran ji doplnila. Třebaže by tak jednoduchý výklad společenské smlouvy vedl v uvedeném sporu k závěru o neporušení zákazu konkurence, Spolkový soudní dvůr porušení zjistil pomocí doplňujícího výkladu společenské smlouvy. Do protikladu autor postavil usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. září 2015, sp. zn. 29 Cdo 319/2015, ve kterém soud stál rovněž před otázkou, zda došlo k porušení zákazu konkurence, či nikoli. Tuzemský

soud uzavřel, že stanovy družstva neobsahovaly ujednání o zákazu konkurenčního jednání, které bylo předmětem sporu, když dle názoru soudu nelze výkladem již učiněný projev vůle doplňovat a upřednostnit je zapotřebí jazykový výklad společenské smlouvy, třebaže je zřejmé, že cíl smluvního ustanovení byl širší, než plyne z jednoduchého gramatického výkladu. Tento závěr podle vystupujícího nedostatečně zohledňuje úmysl stran, a proto se přiklonil na stranu německého soudu a obhajoval závěr, že i v tuzemsku by měly být společenské smlouvy podrobovány doplňujícímu výkladu.

Závěrečného příspěvku celé konference se zhostil *Mgr. Radek Ruban* z Právnické fakulty Masarykovy univerzity, který se zaměřil na *Placení soudních poplatků u derivativních žalob*. V úvodu autor uvedl, že standardně, pokud není zaplacen soudní poplatek, dochází k zastavení řízení, proto ostatně někteří označují zaplacení soudního poplatku za kvazipodmínku řízení. Následně stručně představil derivativní žaloby – jde o žaloby, kterými společník žaluje jménem společnosti zpravidla člena statutárního orgánu. Na rozdíl od Německa, kde je účastníkem řízení samotný společník, je v českém právu účastníkem řízení společnost; v tomto ohledu považuje autor za logické, že by i soudní poplatek měla platit společnost. Dále autor uvedl, že v současném právu platí sice poplatek společník, nicméně činí tak za společnost. Společník, který poplatek zaplatil, může od společnosti požadovat úhradu poplatku. Tato konstrukce se jeví autorovi správnou, jelikož je to právě žalovaný člen statutárního orgánu, který ovládá finanční zdroje ve společnosti. V další části prezentace autor uvedl, že žalující společníci se často snaží využít pravidla § 9 odst. 4 písm. c) zákona o soudních poplatcích, které stanoví, že soud řízení nezastaví, pokud je dáno nebezpečí z prodlení, v jehož důsledku by mohla vzniknout újma, a účastník doloží, že bez své viny nemohl soudní poplatek zaplatit. V této souvislosti se autor zabýval i otázkou osvobození od soudních poplatků, sice zda by se měla zkoumat nemajetnost společnosti, či společníka. Autor vyslovil přesvědčení, že by se měla zkoumat nemajetnost společnosti, jelikož společnost je účastníkem řízení a žalující společník má vůči společnosti právo na regres. Na druhou stranu autor připustil, že mezi společníkem a společností existuje informační asymetrie a společník proto není schopen doložit, zda společnost je nebo není nemajetná. V návaznosti na to autor upozornil na rozhodovací praxi Nejvyššího soudu, podle níž může být členům statutárních orgánů obchodních korporací uložena tzv. vysvětlovací povinnost.

Po skončení diskuze k poslednímu příspěvku moderátor všem vystupujícím poděkoval za účast na konferenci a popřál jim mnoho úspěchů v další vědecké činnosti.

Závěrem lze shrnout, že pátý ročník vědecké konference skončil neméně úspěšně než ty předchozí. Mimo přednášejících se konference zúčastnila rovněž řada hostů z praxe i akademické obce, kteří diskuzi obohatili o své podněty. Členové katedry obchodního práva proto ještě jednou děkují všem vystupujícím i hostům za účast a věří v pokračování tradice doktorských konferencí i při šestém ročníku konference, který je plánován na podzim roku 2017.

Jan Flidr* – Daniel Lála** – Petr Tomášek***

* Mgr. Jan Flidr, interní doktorand katedry obchodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: janflidr@email.cz. Tento příspěvek vznikl za podpory Programu rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK P05 – *Soukromé právo XXI. století*).

**Mgr. Bc. Daniel Lála, interní doktorand katedry obchodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: Daniel.lala89@gmail.com.

*** Mgr. Petr Tomášek, interní doktorand katedry obchodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: petantomasek@seznam.cz.

European Private International Law and Considerations at the Occasion of the Anniversary of European Treaties

Monika Pauknerová

Abstract: On the occasion of an important anniversary of European Treaties, it is appropriate to critically consider the prospects of the development of European Private International Law, one of the most successful areas of private law in the light of its further unification and harmonization. The author points out various conditions and circumstances relevant with respect to sources included in public international law, European private law and national law, regarding both conflict of laws rules, and international civil procedure rules. Despite the fact that the Czech Republic is one of the countries with deep tradition in the field of Private International Law, it is necessary to reconcile with the fact that the Czech Private International Law Act, a modern and advanced piece of legislation, is only a residual norm which, most probably, would gradually be eroded by further development.

Key words: European Private International Law, Czech Private International Law, Limitations and weak points of International Unification of Private Law, International Unification of Private Law

International Treaty as a Potential and Perspective Mechanism of European Integration

Vladimír Týč – David Sehnálek

Abstract: The article focuses on various possibilities of further development of the EU as they are predicted by the EU Founding Treaties. It mainly focuses on the so called subsidiary agreements which are concluded by member states of the EU outside the scope of the EU's competence. These agreements are thus source of international law. This has a number of indisputable advantages. Outside the scope of EU competence, it is possible to conclude an agreement on any issue of common interest. Through subsidiary agreements, the member states may flexibly respond to the emerging needs without the necessity of complicated changes to the Founding Treaties. This method also solves the problem of democratic deficit by greater involvement of national parliaments and it also overcomes some political problems which always occur should the EU powers be expanded. In the second part of the article the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union and the Agreement on a Unified Patent Court are closely analyzed. Both treaties are examples of closer integration among member states basically out of the structure of the EU and its law. At the same time, however, they are a problematic example since they both more or less have some institutional links with the EU or interfere with its competences. On the contrary, both authors prefer a solution where international treaties have no link to EU whatsoever.

Key words: European Integration, Subsidiary Agreements, Competences of the European Union, International Treaty, Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, Agreement on a Unified Patent Court

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*

Democracy and its Future in European Union

Kamil Baraník

Abstract: *This article deals with a conflict analysis of national and international components within the EU internal architecture. Although EU was originally founded as an international organization, increasing level of integration has gradually amplified the demand for democratic requirements, reaching almost the intensity known in the national states. An insufficient presence of democracy has been one of the most fundamental difficulties that EU has been addressing since its inception. Another stream of democratic enhancements in its legal basis, however, could alter the organization's architecture, which has been still based on international law. The consensual form of decision-making, however, was one of the main reasons why the European integration has been so successful, and why national resistances to the ongoing integration has been so extremely exceptional. The tension between the need for democratization and the effort to accommodate the confidence of member states was always decisive in the amendment processes of founding treaties. Nowadays, more than ever, EU must respond to even more complex challenges that have been questioning its existence and functioning persistently. This contribution will try to respond to the outlined issues of democracy in EU. At the same time, it will analyse and suggest the possibilities that should be taken into consideration when addressing mentioned pressing issues.*

Key words: *European Union, Democratic Deficit, Democracy in the EU, Reform of the European Union, Supranationality*

VÝZVA K ZASLÁNÍ PŘÍSPĚVKŮ

PROSINCOVÁ ÚSTAVA A STŘEDOEVROPSKÝ KONSTITUCIONALISMUS DNES

Dne 21. prosince 2017 uplyne 150 let od vyhlášení souboru ústavních zákonů, kterými byl v předlitavské části tehdy čerstvě dualizované rakousko-uherské monarchie definitivně stvrzen konec panovnického absolutismu a které vstoupily do historie pod názvem prosincová ústava.

Redakce Právnicka zamýšlí připomenout toto výročí uveřejněním vědeckých statí, které by analyzovaly jak okolnosti přijetí a fungování prosincové ústavy a jejích vybraných institutů, tak její širší vliv na podobu ústavního systému a politické kultury v minulosti i dnes, a to jak z pohledu českých zemí, tak případně z širší středoevropské perspektivy. Redakce tak uvítá jak statí zaměřené na rozbor konkrétních otázek (např. postavení hlavy státu, parlamentarismus, vztah vlády a parlamentu, podoba soudního systému včetně otázek specializace soudnictví nebo dohledu nad disciplínou soudců, koncepce státní služby, garance základních práv včetně mechanismů jejich ochrany, výjimečné stavy a nouzové zákonodárství v režimu prosincové ústavy, vztah vnitrostátního a mezinárodního práva), tak statí věnované obecnějším problémům (středoevropský konstitucionalismus z hlediska právněkomparatistických kategorií, typologie států a jejich ústavních a politických systémů, vliv tradice na fungování soudobých ústavních a politických systémů, centralizace a decentralizace, autoritativní versus demokratická vláda apod.).

Stručnou anotaci statí s uvedením základních tezí a případně literatury, již autor zamýšlí použít, je možné zasílat redakci časopisu do **15. dubna 2017**. Redakce na základě předběžného posouzení doručených anotací osloví vybrané autory, aby svou stať zpracovali nejpozději do 4. září 2016 tak, aby její rozsah nepřesáhl 20 stran textu. Redakce uvítá ale i kratší příspěvky, které by mohly být zařazeny do rubriky *Glosy* či *Informace*.

Články přijaté k publikaci budou komisionálně posouzeny a příspěvek vyhodnocený jako nejlepší ocení vydavatel Právnicka mimořádným honorářem ve výši 10 000 Kč.

Redakce časopisu Právník
pravnik@ilaw.cas.cz