

Nahrazování směrnic nařízeními v právu Evropské unie

Habilitační přednáška

Magdaléna Svobodová*

Abstrakt: Od roku 2000 lze v Evropské unii sledovat proces nahrazování směrnic nařízeními. Jedním z důvodů změny formy sekundárního aktu je problém nenáležitě transpozice směrnic. Nařízení jako forma právní regulace je výhodné pro subjekty podnikající v mezinárodním obchodu či pracující v jiných členských státech, neboť obsahuje jednotnou právní úpravu v celé EU. Na druhou stranu však rozsáhlejší přijímání nařízení vede k posilování Evropské unie v oblasti normotvorby na úkor vnitrostátních parlamentů a přispívá k federalizaci EU. Příspěvek se zaměřuje na dvě otázky: 1) zda je v konkrétních případech nařízení jako forma právní regulace vhodnější než směrnice a 2) zda je nahrazování směrnic nařízeními v EU v souladu se zakládacími smlouvami a zda je legitimní.

Klíčová slova: nařízení, směrnice, princip proporcionality, demokratický deficit

Úvod

Cílem evropské integrace bylo podle „otců zakladatelů“ vytvoření Evropské federace. Od roku 2000 lze v Evropské unii sledovat proces nahrazování směrnic nařízeními, tedy rušení platné právní úpravy obsažené ve směrnici a její nahrazení novou úpravou v nařízení EU. Dosud takto bylo přijato okolo 40 nařízení, která zrušila a zcela nahradila směrnice. Dalších přibližně 40 nařízení zrušilo a nahradilo směrnice zčásti.¹ Směrnice a nařízení jsou základními nástroji právní regulace Evropské unie, jsou přijímány orgány Unie, a tvoří tak součást jejího právního systému. Zatímco směrnice jsou určeny členskými státy, které mají povinnost transponovat je do svého právního řádu, a vedou tak ke sblížení vnitrostátních právních řádů (nikoli k unifikaci), nařízení se přímo aplikují na vnitrostátní úrovni, obsahují jednotnou právní úpravu v EU, a lze je proto označit za „evropský zákon“. Nahrazování unijních směrnic nařízeními tak v konečném důsledku znamená nahrazování harmonizovaných vnitrostátních právních úprav jednotnou unijní úpravou platnou (zpravidla) ve všech členských státech.² To je výhodné pro subjekty, které podnikají v mezinárodním obchodu či pracují v jiných členských státech, protože se nemusejí seznamovat s jednotlivými národními úpravami. Vnitrostátní úpravy transponující směrnice se totiž do určité míry liší, navíc státy v mnoha případech neprovádějí směrnice náležitě. Nenáležitá transpozice směrnic patří ostatně mezi hlavní důvody, proč Evropská

* JUDr. Magdaléna Svobodová, Ph.D. PF UK, katedra evropského práva. E-mail: svobodom@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2968-6854>. Habilitační přednáška přednesená dne 20. 1. 2022 na vědecké radě Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Tento text částečně vychází z dříve publikovaného odborného článku autorky SVOBODOVÁ, M. Několik poznámek k nahrazování směrnic nařízeními v Evropské unii. *Správní právo – Legislativní příloha*. 2020, roč. LIV, č. 3, s. XXXIV–LVII.

1 Viz SUCHANOVÁ, K. *Nahrazování směrnic nařízeními na příkladu právní úpravy ochrany osobních údajů v EU*. Diplomová práce. Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2020, s. 122–137.

2 Blíže srov. KRÁL, R. *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. Praha: C. H. Beck, 2006, a KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C. H. Beck, 2014.

komise předkládá do legislativního procesu stále častěji nařízení. Na druhou stranu však rozsáhlejší přijímání nařízení vede k posilování Evropské unie v oblasti normotvorby na úkor vnitrostátních parlamentů a přispívá k federalizaci EU.

Proč je důležité zabývat se tématem nahrazování směrnic nařízeními? Tato problematika má dopad na různá právní odvětví, nejvíce patrně na oblast správního práva.³ Je významná z hlediska tvorby i aplikace práva, přičemž má řadu aspektů.⁴ Ve svém příspěvku bych se ráda zaměřila na dvě otázky: 1) zda je v konkrétních případech nařízení jako forma právní regulace vhodnější než směrnice a 2) zda je nahrazování směrnic nařízeními v EU v souladu se zakládacími smlouvami a zda je legitimní.

1. Vhodnost nařízení jako formy právní regulace

Pokud jde o první otázku, domnívám se, že přijímání nařízení je obecně vhodné v případech, kdy Unie reguluje hmotná práva a povinnosti vnitrostátních subjektů. To se v procesu evropské integrace děje stále častěji. Pokud totiž takovou právní úpravu obsahuje směrnice, jsou práva jednotlivců do značné míry závislá na náležitě transpozici směrnice členskými státy. Poměrně často se stává, že členské státy neprovedou směrnici včas nebo řádně. V takovém případě se jednotlivci mohou dovolávat směrnice, tj. uplatňovat její přímý účinek, pouze vůči státu, nemohou se však dovolávat směrnice vůči jiným jednotlivcům. Také eurokonformní výklad vnitrostátního práva ve světle znění a účelu neprovedené směrnice není vždy možný, například pokud je vnitrostátní právní norma natolik přesně formulovaná, že nedává pro eurokonformní výklad prostor.

Jako příklad lze uvést obecné nařízení 2016/679 o ochraně osobních údajů – tzv. GDPR, které zrušilo dříve platnou směrnici 95/46. Nařízení stanoví řadu práv subjektů údajů, tedy fyzických osob, jejichž osobní údaje jsou zpracovávány: právo na zpracování osobních údajů se souhlasem subjektu údajů, právo na opravu, výmaz, na přenositelnost osobních údajů a další. Tomu odpovídají povinnosti správců. Kdyby příslušná pravidla stanovila směrnice, kterou členský stát neprovedl řádně nebo včas do svého právního řádu, byly by subjekty údajů poškozeny na svých právech. Nemohly by se totiž dovolávat svých práv stanovených ve směrnici vůči soukromým správcům. Současně je však v této souvislosti třeba poukázat také na skutečnost, že GDPR má povahu tzv. kulhajícího nařízení. Za „kulhající nařízení“ se obecně považuje nařízení, které není plně aplikovatelné bez dalšího, ale vyžaduje vnitrostátní konkretizaci či adaptaci vnitrostátních právních předpisů.⁵ GDPR např. vyžaduje určení kompetentních vnitrostátních orgánů a umožňuje členským státům odchýlit se v řadě případů od pravidel obsažených v GDPR. Takové nařízení tedy neobsahuje skutečně jednotnou právní úpravu v EU.⁶

³ Srov. KŘEPELKA, F. Transformations of Directives into Regulations: Towards a More Uniform Administrative Law? *European Public Law*. 2021, Vol. 27, No. 4, s. 781–806.

⁴ Podrobněji viz WUNDERLICH, N. – PICKARTZ, T. Hat die Richtlinie ausgedient? Zur Wahl der Handlungsform nach Art. 296 Abs. 1(6) AEUV. *Europarecht*. 2014, 49. Jahrgang, Nr. 6, s. 659–670; VAN DEN BRINK, T. The Impact of EU Legislation on National Legal Systems: Towards a new Approach to EU – Member State Relations. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2017, Vol. 19, s. 211–235; KŘEPELKA, F. Nahrazování směrnic nařízeními (důvody, skutečnost, možnosti). *Právník*. 2017, roč. 156, č. 3, s. 213–234.

⁵ Pojem „kulhající nařízení“, něm. „hinkende Verordnung“, použil L.-J. Constantinesco ve své publikaci CONSTANTINESCO, L.-J. *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften*. Baden-Baden: Nomos, 1977, s. 562. Viz HÄRTEL, I. *Europäische Rechtsetzung. Handbuch*. Berlin, Heidelberg: Springer, 2006, s. 175.

⁶ Podrobněji viz SVOBODOVÁ, M. *Několik poznámek k nahrazování směrnic nařízeními v Evropské unii*, s. XXXIV–LVII.

Za nevhodné považují nahrazování směrnic nařízeními EU v oblasti procesního práva, pokud unijní úprava nahrazuje vnitrostátní pravidla. Taková nařízení vedou k tříštění správních i soudních procesněprávních úprav platných v členských státech a zavádění konceptů, které jsou národnímu právnímu řádu cizí, a mohou tak způsobovat interpretační a aplikační obtíže v členských státech. K regulaci procesních pravidel obecně by Unie měla přistupovat zdrženlivě. Lze zmínit např. problémy s institutem obráceného důkazního břemene, který byl do českého právního řádu začleněn v důsledku transpozice unijní antidiskriminační směrnice. Tento institut a způsob transpozice v českém právním řádu byl dokonce předmětem rozhodování Ústavního soudu ČR, který posuzoval jeho ústavnost.⁷ V oblasti správního řízení zapadají české zvláštní procesní úpravy terminologicky a koncepčně do obecné úpravy ve správním řádu. Unijní zvláštní procesní úpravy jsou terminologicky nebo i koncepčně odlišné oproti české obecné procesní úpravě. Pokud je unijní úprava obsažena v nařízení, vzniká naléhavá potřeba přijmout vnitrostátní adaptační zákon a takové nařízení má povahu kulhajícího nařízení.

Jako příklad nevhodného nahrazení směrnice nařízením lze uvést návrh tzv. procedurálního nařízení, COM(2020) 611 final, které má zrušit a nahradit platnou procedurální směrnicí 2013/32. Návrh byl předložen Evropskou komisí již v roce 2016 v rámci reformy Společného evropského azylového systému v reakci na migrační krizi. Jedná se o dosud neschválený návrh procesních pravidel pro udělování mezinárodní ochrany (azylu a doplňkové ochrany), který je nicméně podporován i novou Komisí ustavenou v roce 2019 po volbách do Evropského parlamentu. Azylové řízení je správním řízením, na které se v České republice vztahuje správní řád a následný soudní přezkum upravuje soudní řád správní. Pokud by bylo uvedené procedurální nařízení schváleno, musely by české orgány začít aplikovat toto nařízení při posuzování žádostí o mezinárodní ochranu. Procedurální nařízení ovšem neobsahuje komplexní úpravu, musel by se proto vyjasnit jeho vztah ke správnímu řádu i k soudnímu řádu správnímu. Zatímco procedurální směrnice umožňovala alespoň zčásti terminologicky a koncepčně uzpůsobit a organicky začlenit unijní pravidla do českého právního řádu, procedurální nařízení to v podstatě neumožňuje.

2. Legalita a legitimita nahrazování směrnic nařízeními

Druhá otázka se týká legality a legitimacy volby nařízení jako formy právní regulace. Evropská unie nemůže libovolně nahrazovat směrnice nařízeními jen podle svého uvážení. Má jen ty pravomoci, které jí svěřily členské státy v zakládacích smlouvách, a v rámci vlastní normotvorby musí respektovat princip proporcionality. Konkrétní formu sekundárního aktu určují v některých případech zakládací smlouvy. Například stanoví, že Úřad evropského veřejného žalobce, který v minulém roce zahájil činnost i v České republice, musí být zřízen formou nařízení. Častěji však zakládací smlouvy formu sekundárního aktu nepředepisují a záleží na rozhodnutí Komise, která zpravidla návrhy předkládá, jakou formu zvolí. Komise však musí respektovat zmiňovaný princip proporcionality a ve svém návrhu musí volbu nařízení přesvědčivě odůvodnit, zvláště když namísto dosavadní formy směrnice pro úpravu určité materie zvolí nařízení. To se však ne vždy děje.

⁷ Nález sp. zn. Pl. ÚS 37/04, publikováno pod č. 419/2006 Sb.

Proces nahrazování směrnic nařízeními vyvolává i širší systémové otázky související s tzv. demokratickým deficitem EU, o němž se vede dlouhodobě diskuse a na něj existují různé pohledy. Rozsáhlejší přijímání nařízení jakožto „evropských zákonů“ totiž zvyšuje nároky na demokratičnost Unie. Podle některých názorů sice demokratický deficit v Unii neexistuje, protože EU není státem a nelze na ni klást stejné požadavky jako na stát.⁸ Já se nicméně domnívám, že pokud členské státy přenášejí ve stále větší míře na EU své pravomoci, díky kterým přímo reguluje práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, a Unie se tedy chová jako stát, je třeba současně posilovat demokratické fungování EU. Demokracie patří mezi základní hodnoty Unie. EU může dokonce sankcionovat členské státy za to, že tuto hodnotu nerespektují. Demokratičnost Unie však dle mého názoru stále není dostatečná. Přenos pravomocí na Unii oslabuje vnitrostátní parlamenty, zároveň však Evropskému parlamentu nenáleží postavení, které by mu jakožto jedinému přímo volenému orgánu náležet mělo.

Závěr

Závěrem bych ráda shrnula, že nahrazení směrnice nařízením považuji za účelné v případě, že nařízení reguluje hmotná práva a povinnosti fyzických a právnických osob či zlepšuje fungování vnitřního trhu. Za nevhodné naopak považuji přijímání nařízení tehdy, když má nahrazovat vnitrostátní procesní pravidla nebo regulovat oblast, v níž je třeba zachovat možnost členských států stanovit vyšší standardy ochrany (např. v oblasti ochrany životního prostředí). V každém případě by měl unijní normotvůrce schvalovat nařízení co nejméně kulhající. Evropská komise považuje nahrazování směrnic nařízeními za způsob, jak zefektivnit unijní legislativu. Zároveň je zjevné, že rozsáhlejší nahrazování směrnic nařízeními posunuje evropskou integraci dál směrem k federalizaci EU. Současný vývoj však ukazuje, že v členských státech neexistuje politická vůle přeměnit Evropskou unii ve skutečnou Evropskou federaci, v níž by byl demokratický deficit odstraněn. Ruku v ruce s nahrazováním směrnic nařízeními je tak nezbytné posilovat demokratičnost Unie, aby byl demokratický deficit alespoň snížen.

⁸ Viz k tomu např. KRATOCHVÍL, P. – SYCHRA, Z. The end of democracy in the EU? The Eurozone crisis and the EU's democratic deficit. *Journal of European Integration*. 2019, Vol. 41, No. 2, s. 172. V článku je obsažen přehled jednotlivých názorů odborníků na problematiku demokratického deficitu EU, a to včetně názorů, že Unie demokratickým deficitem netrpí. Tento názor zastává např. A. Moravcsik. Srov. MORAVCSIK, A. In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 2002, Vol. 40, No. 4, s. 603–624.

Replacing Directives with Regulations in European Union Law

Magdaléna Svobodová (<https://orcid.org/0000-0003-2968-6854>)

Abstract: A process of replacing directives with regulations in the European Union can be observed since 2000. One of the reasons for such change is the problem of incorrect or delayed transposition of directives. The form of regulation is advantageous for entities engaged in international trade or working in other Member States, as it contains unified rules applicable across the EU. On the other hand, however, the more widespread adoption of regulations leads to a strengthening of the European Union in the area of law-making at the expense of national parliaments and contributes to the federalisation of the EU. This paper focuses on two questions: 1) whether regulation as a form is preferable to directives in particular cases, and 2) whether the replacement of directives with regulations is in conformity with the Treaties and legitimate.

Keywords: regulation, directive, principle of proportionality, democratic deficit