

# ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA VÝZKUMNÉHO ZÁMĚRU PRÁVNICKÉ FAKULTY MU 2005–2011

## EVROPSKÝ KONTEXT VÝVOJE ČESKÉHO PRÁVA PO ROCE 2004

### 1.1 Obecné otázky působení práva EU ve sféře českého právního řádu

Vladimír Týč, Filip Křepelka, David Sehnálek\*

#### 1) *Výchozí stav práva EU na počátku řešení VZ*

Působení práva nadstátní EU ve sféře vnitrostátního právního řádu členského státu je založeno na zásadách, které se v právu EU ustálily dávno před rokem 2004. Zkoumat výchozí stav v tomto roce proto není účelné, uvádí se místo toho vývojové tendence těchto zásad v posledních letech do současnosti.

První monografický výstup<sup>1</sup> proto v první řadě teoreticky rozebírá v nejobecnějším měřítku povahu práva EU a pravomocí EU, čímž poskytuje nezbytné východisko pro další zkoumání této problematiky.

V roce 2004 dochází k změnám v právu Evropské unie v reakci na Smlouvu z Nice. Vstupují v platnost klíčové předpisy vydané v letech předcházejících tak, aby rozšíření Evropské unie nemohlo jejich přijetí ovlivnit (reforma práva na ochranu hospodářské sou-

\* Prof. JUDr. Vladimír Týč, CSc., vedoucí dílčího řešitelského týmu.

Doc. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D., JUDr. David Sehnálek, Ph.D., řešitelé výzkumného záměru.

<sup>1</sup> TÝČ, V., SEHNÁLEK, D., CHARVÁT, R. Vybrané otázky působení práva EU ve sféře českého právního řádu, 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita – Právnická fakulta, 2011. 179 s. Spisy Právnické fakulty, řada teoretická, č. 385. ISBN 978-80-210-5387-8.

těže, nová regulace pohybu osob uvnitř Unie, koordinace sociálního zabezpečení apod.).

V roce 2004 byla sjednaná Smlouva o Ústavě pro Evropu, která zachytila optimistické představy o možnosti zásadní reformy primárního práva. Probíhala příprava na další reformu primárního práva Evropské unie a tím změnu jejího fungování. Neformálně a zprostředkovaně začala být v judikatuře Soudního dvora aplikována Listina základních práv a svobod EU.

#### 2) *Změny práva EU v období let 2005–2011:*

##### A. **Expanze práva EU vůči národním právním řádům**

V našem případě jde o tyto otázky:

- vymezení pravomocí EU získaných přenesením ze strany členských států, které jsou dále rozšiřovány
- skutečný rozsah přednosti práva EU před českým právem a její povaha
- přímý účinek práva EU (tj. jeho automatická aplikace bez prostřednictví českého práva)
- atypické prameny práva EU, které zasahují do právní sféry ČR (mezinárodní dohody, obecné zásady), včetně judikatury Soudního dvora EU.

Zmínit lze rovněž snahu legislativně posilovat již dosažené hospodářské svobody např. směrnici o službách na vnitřním trhu.

Dochází rovněž k posunu od užívání směrnic k nařízením (standards pro výrobu či poskytování služeb v některých odvětvích).

V důsledku přijetí Lisabonské smlouvy dochází k dalšímu rozšíření pravomocí EU na úkor členských států, a tím k zúžení prostoru pro národní legislativu, a to zejména v oblasti policejní a trestní spolupráce v justičních věcech, regulace mezinárodního obchodu s nečlenskými státy a ochrany investic a nových politik (energetika).

K expanzi dochází i výkonem legislativní pravomoci v oblastech již dříve patřících do činností Evropské unie, ovšem v jejím bývalém druhém a třetím pilíři. Nejvíce patrný byl a je tento proces v oblasti mezinárodního práva soukromého a procesního.

Závěry výzkumného záměru se tak týkají kontroly přenášení uvedených pravomocí a řešení problémů, vznikajících při jejich relativně neurčitěm vymezení, zejména způsobu řešení sporů mezi EU a členskými státy o rozsah přenesení pravomocí.

Dále je podrobně zkoumána přednost práva EU, a to ve vztahu ke stěžejním ústavním pravidlům členských států, kde absolutní a nekontrolovatelnou přednost nelze s ohledem na možnosti a legitimitu Evropské unie na straně jedné a členských států na straně druhé bez dalšího akceptovat.

Je rovněž zkoumáno posílení zásady přímého účinku, jakož i rozšířeného vlivu mezinárodních dohod EU na právní řády členských států.

## B. Podstata, zdroje, formy a míra evropeizace práva

Podstata evropeizace českého práva vyplývá z nadstátního charakteru EU, **její zdroje a formy jsou pak podrobně zkoumány na bázi aplikačních zásad** a zvláštních pramenů práva EU, jimiž jsou kromě klasických pramenů (smlouvy primárního práva, směrnice a nařízení) také mezinárodní dohody uzavřené EU a zavazující členské státy, obecné zásady většinou nepsaného charakteru a hlavně judikatura Soudního dvora EU, která je dlouhodobě velmi tvůrčí ve prospěch právní a hospodářské integrace členských států, následkem čehož vznikají otázky o skutečném rozsahu přenesených pravomocí.

Míra evropeizace je dána rozsahem přenesených pravomocí na EU a rovněž rozsahem jejich využívání ze strany EU.

Pravomoci EU jsou při každé příležitosti rozšiřovány, a to smlouvami primárního práva, které uzavírají členské státy (naposledy Lisabonská smlouva), skrytě pak judikaturou Soudního dvora EU, přijímané bez přímého souhlasu členských států.

## C. Vliv na národní právní řády

Vliv práva EU na národní právní řády, tedy i na české právo, má dvojí podobu:

- přímá aplikace unijních pravidel (zejména primární právo, nařízení, obecné zásady, mezinárodní smlouvy, judikatura Soudního dvora EU),
- nepřímý vliv unijních pravidel cestou směrnic, které zásadně ovlivňují obsah českých vnitrostátních předpisů (většinou zákonů).

Předmětem zkoumání je v souvislosti s prvním bodem zejména zásady přednosti práva EU v členských státech, s druhým bodem přímý účinek práva EU v ČR.

K vlivu na národní právní řády dochází na dvou úrovních – legislativní a aplikační. Legislativní úroveň zahrnuje veškeré změny provedené v důsledku harmonizace vnitrostátního práva.

Na legislativní úroveň se zaměřoval druhý monografický výstup člena dílčího řešitelského týmu.<sup>2</sup> Po naznačení teoretických východisek – zahraničních studií implementace a vyjasnění terminologie se rozlišují formy implementace jako přenos (transpozice směrnic), doprovod (implementace nařízení) a zohledňování zásad stanovených právem EU, zejména zřizovacích smluv. Na příkladech konkrétních ustanovení evropského a českého práva se rozlišují tyto situace. Pozornost se věnuje různým chybám při implementaci práva EU v českém prostředí a sledují se jejich příčiny ve srovnání s postupy v jiných členských státech. Jazykové problémy analyzuje samostatná monografie člena výzkumného týmu.<sup>3</sup>

Aplikační úroveň se projevuje ve sféře rozhodování, kdy dochází k postupné změně myšlení českých soudů a tím i širšímu zohledňování práva Evropské unie při interpretaci a aplikaci práva českého.

Problematický je přístup řady orgánů státní správy k právu Evropské unie, kdy k jeho aplikaci dochází v řadě případů nikoliv automaticky, ale až na návrh dotčeného jednotlivce (např. oblast DPH).

<sup>2</sup> KŘEPELKA, F. Přenos, doprovod a zohlednění evropského práva českým právem. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita – Právnická fakulta, 2010. 125 s. Spisy Právnické fakulty, řada teoretická, č. 364. ISBN 978-80-210-5066-2.

<sup>3</sup> KŘEPELKA, F. Mnohojazyčnost Evropské unie a její důsledky pro českou právní praxi. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita – Právnická fakulta, 2007. 130 s. Spisy Právnické fakulty, řada teoretická, č. 309. ISBN 978-80-210-4298-8.

### 3) *Podstata a dopad změn práva EU ve sledovaném období na české právo. Reálný proces evropeizace českého práva a jeho výsledky ve sledovaném období v legislativě a aplikační praxi*

Změny, které nastaly v období 2004-2011, lze shrnout v této zkoumané oblasti takto:

#### Změny na úrovni EU a jejich dopad na české právo

- Došlo k přesnějšímu vymezení pravomocí EU v primárním právu. Zároveň se nicméně objevily judikáty Soudního dvora EU, které vyvolávají pochybnosti o rozsahu těchto pravomocí. Tendence EU je rozšiřovat své pravomoci na úkor členských států při každé příležitosti cestou extenzivního výkladu příslušných pravidel EU.
- Cesta k federálnímu modelu EU byla v r. 2005 zbrzděna odmítnutím Ústavní smlouvy EU, je však nadále prosazována na základě Lisabonské smlouvy.
- Přednost práva EU, resp. rozsah této zásady byl předmětem nálezů ústavních soudů některých členských států, zejména Francie. Je zde patrný obecný respekt k této zásadě, avšak v některých případech zůstávají pochybnosti. Tento aspekt bude předmětem dalšího zkoumání i po skončení VZ.
- Existují tendence k rozšiřování přímého účinku práva EU v členských státech, zejména u směrnic (tzv. incidenční účinek, který je dalším krokem k přímému účinku směrnic).
- U mezinárodních dohod uzavíraných EU došlo k tomu, že se posílil vliv těchto dohod na členské státy zeslabením jejich vlivu na jejich obsah.
- U obecných zásad práva EU, které jsou jako obecná pravidla formulovány Soudním dvorem EU, je také tendence k jejich rozšiřování velmi jednoduchou cestou aktivistické judikatury, tj. bez kontroly členských států.

#### Legislativa v ČR

Proměnlivost českého práva byla značná již po roce 1990, kdy se zaváděl demokratický právní stát se sociálně-tržním hospodářstvím. V souvislosti s přípravou na vstup do Evropské unie po roce 2000 se tempo změn znatelně zvýšilo a zůstává vysoké dodnes.

Zákonodárce v širokém slova smyslu (tedy nejen Parlament ČR, který přijímá zákony, ale též Vláda ČR, která je navrhuje a ministerstva a jejich činitelé a úředníci, kteří je připravují) si postupně osvojili povědomí o právu EU jako činiteli, který představuje pro vnitrostátní právo omezení a stanoví četné požadavky. Naplnění tohoto nároku napomohla úprava legislativního

procesu. Stručně lze zmínit požadavek posuzování kompatibility.

Méně úspěšné už se v těchto souvislostech jeví prosazování zájmů a pohledů ČR – podaří-li se je v politickém procesu identifikovat – při vytváření související české legislativy. Na vině jsou patrně chaotické poměry v legislativě všeobecně, personální podcenění legislativní práce.

#### Soudy

Ve sledovaném období lze pozorovat posun ve sféře interpretace a aplikace vnitrostátního práva českými soudy. Proces zasahuje veškeré úrovně českého soudnictví a také veškeré oblasti regulované právem Evropské unie.

Požadavek interpretace českého práva ve světle práva EU a tak jeho nepřímého, zprostředkovaného uplatnění lze vypožorovat v rozhodnutích všech vrcholných českých soudů (Nejvyšší, Nejvyšší správní a Ústavní soud).

Nejvíce dotčenými oblastmi rozhodovací činnosti jsou v případě:

- Ústavní soud – řízení o předběžné otázce – časté porušování této povinnosti ze strany českých NS a NSS (rozhodnutí II. ÚS 1009/08 & IV. ÚS 154/08), evropský zatýkací rozkaz a otázka přednosti unijního práva před právem českým (tzv. jaderná judikatura).
- Nejvyšší soud – oblast mezinárodního práva soukromého (zejména nařízení Brusel I), ochrana spotřebitele a řada dalších otázek především z oblasti soukromého práva.
- Nejvyšší správní soud – azyl, DPH, cla, územní plánování a související ochrana životního prostředí a koordinace sociálního zabezpečení.

Požadavek interpretace v souladu s právem EU je nejčastěji zohledňován v judikatuře Nejvyššího soudu. Značný dopad má ale také v otázkách rozhodovaných Nejvyšším správním soudem (především oblast DPH – v reakci na intenzivní požadavky zohlednění této zásady ze strany dotčených jednotlivců) a v oblasti práva pobytu příslušníků třetích států.

Eurokonformní interpretace v činnosti českých soudů přitom zahrnuje jak období předcházející rozšíření, tak i období sledované. Případ Soudního dvora C-302/04 Ynos je zohledňován, uplatňován byl přístup z pohledu práva EU nevyžádaný, ale z pohledu teorie práva žádoucí (rozhodnutí NS 33 CDO 2894/2008 a 29 ODO 1332/2005, dále pak NSS 6 As 57/2006 a 5 As 24/2008).

Novým požadavkem je nutnost srovnávat různé jazykové verze právních předpisů Evropské unie (rozhodnutí 29 Odo 242/2006, 1 As 13/2007, 2 As 68/2007, 4 As 35/2008).

Významný je též požadavek dopadající na české soudy sledovat judikaturu Soudního dvora v těch případech, kdy interpretuje právo Evropské unie.

#### **4) Stěžejní vývojové tendence práva EU a jejich dopad na vývoj českého práva pro futuro**

Vzhledem k dosud nevyřešenému problému přednosti unijního práva před právem vnitrostátním v českém právu lze očekávat další pokračování „jaderné judikatury“ Ústavního soudu. Změnu na straně přístupu Soudního dvora a vymezení zásad jeho aplikace totiž nelze předpokládat.

Další pokračování expanze unijního práva lze očekávat v oblasti zahraničního obchodu v případě investic. Problematické bude v tomto ohledu řešení stávajících mezinárodně právních závazků členských států. Je pravděpodobné, že bude docházet ke „kolizi“ v právní úpravě obsažené v mezinárodních smlouvách dříve sjednaných členskými státy se státy třetími, s mezinárodními smlouvami, které nově uzavře v dané oblasti Evropská unie.

Obdobný problém, jehož řešení je odsunuto do budoucna, zahrnuje také mezinárodní právo soukromé a procesní, kde dochází k prolínání tří úrovní regulace (unijní, vnitrostátní a mezinárodněprávní s tím, že dosavadními aktéry v mezinárodních vztazích byly členské státy, jejichž mezinárodněprávní závazky dosud trvají. Novým aktérem s ohledem na stávající stav pravomocí je Evropská unie, která zde v činnosti členské státy nahrazuje. V důsledku čehož se objevuje shora zmíněný problém „kolize“ právních úprav.

Pro Českou republiku to znamená, že ve shora nastíněných oblastech bude nutné přezkoumat, které z dosavadních mezinárodních smluv budou i nadále uplatňovány a v jakém rozsahu. Očekávat lze dále proces ukončení některých dosavadních smluvních vztahů s ohledem na novou regulaci ze strany Evropské unie.

Otázkou je další vývoj doktríny přímého účinku směrnice, kdy na straně jedné její horizontální působení Soudní dvůr i nadále odmítá, ale na straně druhé hledá cesty, jak téhož výsledku fakticky dosáhnout (incidenční přímý účinek, vliv obecných právních zásad apod.).

Evropská unie se v souvislosti s nezvládnutím kontroly zadlužování některých členských států (soustavné nedodržování a neprosazování tzv. maastrichtských kritérií) v patrně největší krizi za dobu své existence, resp. existence jí předcházejících Evropských společenství. Sporná je udržitelnost společné měny. Hovoří a píše se běžně o rozpadu zóny jednotné měny, vylučování nebo vystupování některých států.

Rozklad zóny jednotné měny by si patrně žádal dočasné omezení základních hospodářských svobod a přijímání a prosazování jednostranných opatření členskými státy, které by stěžily byly slučitelné s dosaženým pojetím práva EU.

Takový rozklad by bezpochyby výrazně oslabil pozvolna se posilující autoritu práva EU. Pokračování ve výše naznačených centralizačních tendencích institucí EU by se dostávalo do napětí se skutečností. Pochybnosti o výsadním postavení práva EU (přednost) by narůstaly. Ostatně už nyní se opatření k záchraně platební schopnosti Řecka a některých dalších členských států přijímají zcela mimo rámec stanovený primárním právem, ne-li v rozporu s ním. Ukazuje se tak, že přílišná centralizace Evropské unie, neodpovídající skutečnému stavu integrace Evropy, a používání práva jako centralizačního nástroje, mohou vést k oslabení jeho role: Již dnes se stává, že některé členské státy nejsou schopny všechna pravidla EU dodržet, a buď žádají o výjimky, nebo daná pravidla porušují. Ideální stav, kdy přijaté právní předpisy EU budou stoprocentně všemi členskými státy dodržovány a zajistí tak zcela harmonický vývoj Evropské unie ke stále užší a užší integraci, je zcela iluzorní. Řecko je toho krutým příkladem. Nezapomeňme také, že prvořadá je ekonomika a právo může být tvořeno a aplikováno jen v souladu s dosaženým stupněm rozvoje ekonomiky. A ta je dnes v EU ve velké krizi.