

## AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

### K mechanismům transpozice evropských směrnic do národního práva

Vít Schorm

Vláda předložila dne 22. dubna 1999 Poslanecké sněmovně návrh ústavního zákona, kterým se mění zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.<sup>1</sup> Poslanecká sněmovna tento návrh zákona dne 8. června 1999 v prvním čtení zamítla poměrem hlasů 116 pro ku 68 proti návrhu na zamítnutí.

Jako hlavní důvod, pro který poslanci všech ostatních politických stran vyjma vládní ČSSD předlohu zamítli, byl uváděn nově navrhovaný institut nařízení vlády s mocí zákona k provedení závaz-

ků ke sblížení práva vyplývajících z Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé. Tato jednoduchá argumentace vztažená na celý návrh ústavního zákona neobstojí již jen z toho důvodu, že institut nařízení vlády s mocí zákona bylo možno z předlohy vyjmout a projednat zbytek ve věcné diskusi v rámci druhého čtení.

Zamysleme se však nad tím, zda obstojí argumentace o soudných Parlamentech.<sup>2</sup> Jak se jeví tento pokus vlády o zrychlení procesu transpozi-

<sup>1</sup> Sněmovní tisk č. 208.

<sup>2</sup> Slova „... žádný soudný parlament vládě nemůže přisoudit, nemůže připustit, aby takto široké zmocnění vláda měla...“ pronesl při rozpravě v Poslanecké sněmovně poslanec MAREK BENDA. Zaznělo i mnoho dalších argumentů obdobného smyslu.

ce evropského práva do našeho právního řádu pod zorným úhlem praxe v členských státech Evropské unie?

### I. – Obecné poznámky

1. – Je skutečností, že většina evropského práva, které je třeba transponovat do národního právního řádu členského státu, se provádí formou podzákoných právních předpisů. Situace v jednotlivých členských státech Evropské unie se ovšem jeví zásadně jinak než v kandidátské zemi, nadto takové, která byla v minulosti stížena komunismem. Zatímco v členském státu stačí směrnice transponovat postupně a po malých dávkách, v postkomunistické kandidátské zemi se k úkolu přiblížovat právo připojuje ještě úkol přebudovat postkomunistický právní řád. Právní řád jako celek musí být adaptován na přebírání *acquis communautaire*. Navíc je v takové zemi objem *acquis communautaire* určený k převzetí mnohem významnější a na úkol jej převzít zůstává relativně mnohem méně času než v členském státu.

Z toho vyplývá i skutečnost, že členské státy, které přebíráním evropského práva zároveň tvoří postupně svůj vlastní právní řád, nemusí nutně pociťovat jako nezbytné zavádět zvláštní normotvorné mechanismy umožňující jakousi zrychlenou transpozici.

2. – V současné době Protokol o úloze národních parlamentů v Evropské unii<sup>3</sup> předpokládá, že všechny Radou vymezené legislativní návrhy Evropské komise mají být sděleny natolik včas, aby je vláda členského státu mohla předložit národnímu parlamentu. Národní i Evropský parlament pak disponují lhůtou šesti týdnů, aby se k návrhu mohly předem vyjádřit. Ústavy, zákony či ústavní zvyklosti jednotlivých členských států obsahují pravidla a ustanovení o dopadech preventivní účasti národních parlamentů (a někdy i parlamentů jednotlivých zemí ve federacích) na tvorbě evropské politiky.

Národní parlamenty tudíž ovlivňují výsledné rozhodnutí před jeho přijetím. Modely účasti národních parlamentů členských států Evropské unie jsou dobře známy a byly již několikrát charakterizovány v odborné literatuře. O to menší pozornost však byla v odborné literatuře věnována problematice mechanismů či forem transpozice evropských směrnic do národních právních řádů.

3. – Statistickým rozbohem forem transpozice vybraného vzorku směrnic lze nepochybně konstatovat rozmanitost těchto forem. Tak například:

- \* směrnice Rady č. 75/34/EHS upravující právo státních příslušníků členských států zůstat na úze-

mí jiného členského státu po ukončení samostatné výdělečné činnosti byla promítnuta ve třech členských státech zákonem (Belgie, Německo, Itálie), nařízením s mocí zákona ve dvou státech (Portugalsko, Velká Británie), nařízením hlavy státu ve čtyřech státech (Španělsko, Řecko, Lucembursko, Nizozemí) a vyhláškou v jednom členském státu (Dánsko);

- \* směrnice Rady č. 84/360/EHS o opatřeních proti znečištění ovzduší průmyslovými emisemi byla promítnuta zákonem v devíti členských státech (Belgie, Německo, Španělsko, Francie, Řecko, Irsko, Itálie, Lucembursko, Velká Británie), nařízením s mocí zákona v jednom státu (Portugalsko), nařízením také v jednom státu (Nizozemí) a vyhláškou rovněž v jednom státu (Dánsko);
- \* směrnici Rady č. 88/315/EHS o označování cen potravin transponoval jeden stát zákonem (Belgie), čtyři státy nařízením (Německo, Francie, Irsko, Velká Británie), dva státy nařízením hlavy státu (Španělsko, Lucembursko), rovněž dva státy nařízením s mocí zákona (Itálie, Portugalsko) a tři státy vyhláškou (Dánsko, Řecko, Nizozemí);
- \* směrnici Rady č. 90/314/EHS o turistických zájezdech převzalo šest států zákonem (Belgie, Německo, Dánsko, Francie, Irsko, Lucembursko), dva státy nařízením s mocí zákona (Itálie, Portugalsko), dva státy nařízením hlavy státu (Španělsko, Řecko) a dva státy nařízením (Nizozemí, Velká Británie);
- \* směrnice Rady č. 81/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní byla promítnuta zákonem ve třech státech (Belgie, Řecko, Dánsko), nařízením s mocí zákona v jednom státu (Portugalsko), nařízením hlavy státu ve dvou případech (Španělsko, Lucembursko), nařízením ve čtyřech státech (Francie, Irsko, Itálie, Velká Británie) a vyhláškou v jednom státu (Nizozemí).

Z tohoto náhodného souboru dat vyplývá přinejmenším, že záleží značně na systému práva, který je odlišný v Evropské unii, v jednotlivých členských státech a, konečně, i v jednotlivých přidružených státech. Nelze ani s určitostí tvrdit, že nařízení (s mocí zákona, hlavy státu, obyčejné) nebo vyhláška odpovídají z hlediska formálního témuž v jednotlivých státech a že také odpovídají našemu chápání těchto pojmů. Dále nelze vyloučit, že v případech, kdy byl k zásadnímu promítnutí směrnice použit v některém členském státu zákon, nebyly vydány k jeho provedení ještě podzákoné normy.

Volbu formy transpozice ponechává právo Evropského společenství zásadně na vůli jednotlivých členských států. Předpokladem opravdové a účinné transpozice jsou pouze určité charakteristiky, které zvolená forma musí respektovat.

<sup>3</sup> Protokol připojený podle amsterdamské smlouvy ke smlouvě o Evropské unii a ke zřizovacím smlouvám Evropského společenství, Evropského společenství uhlí a oceli a Evropského společenství pro atomovou energii.

4. – Jako první závěry lze z těchto zjištění dovodit, že záleží na ústavním a právním systému každé země, jak bude transponovat tu kterou směrnicí. Lze teoreticky připustit i situaci, že k transpozici směrnice bude nutno zasáhnout do ústavy členského státu a odstranit překážku, která splnění transpozičního závazku brání. V některých případech zřejmě nebude nutno transpozici dílčích norem vůbec provádět.

Z hlediska rozlišení forem záleží na běžné dělbě normotvorné působnosti mezi parlament a vládu, resp. správní úřady. Jedná se tudíž ve valné většině států o otázku obecnou, nikoli poznamenanou problematikou transpozice evropských směrnic. V ústavách jednotlivých států ostatně zpravidla nelze pravidla upravující výslovně transpozici objevit.

Jen v některých státech byly vyvinuty zvláštní mechanismy transpozice.

Existuje i skupina států, kde transpozice podléhá běžnému režimu vztahu zákona a nařízení a kde je tento režim zároveň obdobný systému platnému v České republice.

## II. – Poznámky k situaci v jednotlivých členských státech

5. – První skupinou zemí jsou tedy země, kde sice neexistuje zvláštní mechanismus transpozice evropských směrnic, kde však má s ohledem na ústavní dělbu kompetencí mezi Parlamentem a vládou a na povahu směrnic vláda široké pole působnosti.

FRANCIE je typickým příkladem států, kde se uplatňuje takový vztah zákona a nařízení, který určuje autonomní kompetenci moci nařizovací. Nařízení lze případně vydávat i bez zákonného podkladu.<sup>4</sup> V zásadě se však vyvinul takový vztah zákona a nařízení, ve kterém je zákonu vyhrazeno určovat (pouze) základní principy právní úpravy, nařízení pak stanovuje veškeré podrobnosti o způsobu provedení zákona. Ve Francii se též nevykonávají jednotlivé zákony, nýbrž premiér (prezident republiky) je oprávněn vydávat dekrety k provádění zákonů obecně (tzn. zabezpečuje, aby byly zákony – akty Parlamentu – aplikovány jako celek). Nadto může vláda požádat Parlament o zmocnění k vydávání nařízení s mocí zákona.<sup>5</sup> Výsledkem je, že je přes devadesát procent evropského práva s ohledem na jeho povahu transponováno formou aktů moci výkonné.

Rovněž PORTUGALSKO nezná zvláštní mechanismus transpozice evropských směrnic do vnitrostátního právního řádu. Podle portugalské Ústavy zákony přijímá Shromáždění republiky v oblasti vyhrazené jeho normativní působnosti. Vláda vydává zákonná nařízení ve věcech, jež nejsou vyhrazeny parlamentu, ale i v oblasti nevýlučně vyhrazené zákonodárné působnosti parlamentu, jeli jím k tomu zmocněna, a také tehdy, když zákonná nařízení rozvíjejí zásady a obecné základy právních poměrů, stanovené zákony.<sup>6</sup> Systém je z hlediska dělby normativních kompetencí podobný systému francouzskému a je rovněž příznivý pro transpozici prostřednictvím aktů moci výkonné.

Také ve ŠVÉDSKU existuje autonomní oblast působení vlády, která je vymezena definicí výlučné působnosti zákona. Vedle obligatorní zákonodárné sféry existuje i delegovatelná zákonodárná sféra, v jejímž rámci lze zmocnit vládu k přijetí právní úpravy. Tam, kde se nejedná o tzv. primární zákonodárnou sféru podle Ústavy, může vláda vykonávat normotvornou pravomoc formou nařízení. Do této primární sféry vlády však může Říšský sněm zasáhnout i zákonem. Vedle toho existuje i pravomoc vlády vydávat nařízení k provedení zákona.<sup>7</sup>

Ve ŠPANĚLSKU sice neexistuje autonomní normativní kompetence vlády, avšak setkáme se zde se zákonným zmocněním (tzv. rámcovým zákonem) pro vládu k vydávání primárních právních norem. V některých situacích může vláda zasáhnout do oblasti zákona i bez předchozího zmocnění; zde je však nutná ratihabice takových nařízení Parlamentem.<sup>8</sup> Španělsko ostatně v době svého vstupu řešilo problém netransponovaného balíku cca 800 směrnic. Parlament v zájmu urychlení přijal ústavní zákon, kterým vládě umožnil přijmout tyto směrnice cestou patnácti královských zákonných dekretů.<sup>9</sup> Zřejmě po zkušenostech mimo jiné s tímto kvapíkem dnes Evropská unie žádá maximální převzetí *acquis communautaire* kandidátskými zeměmi.

6. – Ve druhé skupině zemí byl vedle obecného vztahu zákona a nařízení zaveden zvláštní mechanismus pro transpozici evropských směrnic. Ale nestalo se tak zpravidla na úrovni ústavního zákona.

V ITÁLII, proslulé průtahy při přejímání evropských směrnic, byl v roce 1989 obyčejným zákonem upraven mechanismus pro zrychlenou transpozici. Ministr pro koordinaci komunitární polití-

<sup>4</sup> To ovšem po čtyřiceti letech platnosti Ústavy Páté republiky již téměř neplatí.

<sup>5</sup> Srovnej především čl. 21, 34, 37 a 38 Ústavy Francouzské republiky.

<sup>6</sup> Srovnej především čl. 167, 168 a 201 Ústavy Portugalské republiky.

<sup>7</sup> Srovnej Kapitulu VIII Ústavy Švédska nazvanou „O zákonech a jiných právních předpisech“.

<sup>8</sup> Srovnej především čl. 82 až 86 Ústavy Španělského království.

<sup>9</sup> Ústavní zákon č. 47/85 z 27. prosince 1985.

ky předkládá každoročně do 31. ledna Parlamentu návrh tzv. komunitárního zákona, který obsahuje „ustanovení ohledně plnění závazků vyplývajících ze členství Itálie v Evropských společenstvích“. Takový zákon obsahuje ustanovení o změně či zrušení platných zákonů, které se dostaly do rozporu s evropským právem, ustanovení potřebná pro zajištění aplikace směrnic, a to i prostřednictvím udělení legislativní pravomoci vládě, a příslušné zmocnění pro vládu. V příloze k návrhu zákona nalezneme seznam směrnic, pro jejichž transpozici vláda žádá o zmocnění, ale i seznam směrnic, které byly v uplynulém období provedeny. Pokud tak komunitární zákon stanoví, má vláda předložit příslušným stálým komisím Poslanecké sněmovny a Senátu návrh prováděcího předpisu k vyjádření.<sup>10</sup>

V IRSKU zákon o vydávání podzákonných předpisů z roku 1947 na jedné straně stanoví, že nařízení lze přijímat pouze k provedení zákona a v jeho mezích, na druhé straně však vládě či ministerstvu umožňuje přijímat nařízení i v oblastech, které by normálně vyžadovaly přijetí zákona. Parlament má možnost se k návrhu takové normy vyjádřit ve lhůtě tří týdnů s tím, že pokud se nevyjádří, považuje se norma za Parlamentem schválenou. Tento mechanismus dnes představuje nejběžnější formu legislativní činnosti, přičemž Parlament schvaluje ročně pouze kolem 35 až 40 zákonů.

Vedle toho však má výkonná moc podle zákona o Evropských společenstvích z roku 1972 oprávnění vydávat předpisy k zajištění plné účinnosti smluv, jimiž je v rámci Evropských společenství Irsko vázáno, včetně ustanovení souvisejících, která příslušný ministr považuje za nezbytná k naplnění účelu smluv. Podle původního znění zákona měl Parlament do šesti měsíců tato opatření potvrzovat. Již v roce 1973 však byla přijata novela zákona, která umožnila smíšené komisi obou komor navrhnout Parlamentu zrušení těchto opatření s tím, že k takovému zrušení může dojít na základě společné vůle obou komor jen ve lhůtě jednoho roku od vydání předmětného opatření. Zároveň Ústava výslovně nezpochybně právní platnost těchto opatření státu, která jsou vynucena členstvím Irsku v Evropské unii a Evropských společenstvích, ani opatření orgánů Evropských společenství v souladu se zřizovacími smlouvami.<sup>11</sup>

V LUCEMBURSKU obyčejný zákon vydělil z normativní kompetence Poslanecké sněmovny otázky provádění a sankcionování evropských aktů v oblasti hospodářské, technické, zemědělské, lesnické, sociální a dopravní a svěřil je do působnosti vlády. Vláda může taková nařízení veřejné správy vydávat poté, co se seznámila se stanoviskem Státní rady, vyžádala si stanovisko profesních komor a obdržela souhlas pracovněprávní komise Poslanecké sněmovny. Zákon připouští, že tato nařízení mohou derogovat platnému zákonodárství vyjma věcí, které Ústava výslovně svěřuje do působnosti zákona.<sup>12</sup>

Ve SPOJENÉM KRÁLOVSTVÍ platí široký model oprávnění výkonné moci provádět jednotlivé zákony. K tomu se na základě zákona o Evropském společenství z roku 1972 dodává, že veškerá zákonná zmocnění se vždy interpretují tak, že ministr má právo přijímat opatření k implementaci závazků plynoucích z evropského práva. To přirozeně zahrnuje i transpozici evropských směrnic. Nařízení v této oblasti mohou dokonce měnit stávající zákony. Každé nařízení se však předkládá ke kontrole Parlamentu podle dvou různých modelů. Buď může Parlament vydané nařízení zrušit, nebo se naopak vyžaduje jeho předběžný souhlas.

Ve VELKÉ BRITÁNII dochází zřídka k odmítavé reakci Parlamentu na taková nařízení, v Irsku k tomu nedochází vůbec. Soudy mohou v konkrétních případech ověřit, zda výkonná moc nepřekročila svoje pravomoci. Je zřejmé, že politicky citlivé otázky se řeší cestou zákona.

V ŘECKU dochází ke transpozici směrnic nejčastěji formou prezidentských dekretů, které mají moc zákona a byly zavedeny právě k usnadnění, zjednodušení a zefektivnění zákonodárského procesu.<sup>13</sup>

7. – Třetí skupinu tvoří země, v nichž má nařízení podobný vztah k zákonu jako v České republice, tzn. nařízením se provádí zákon a pohybuje se v mezích zákona. V souvislosti s tím, že parlamenty těchto zemí sledují evropskou legislativu s předstihem, však zpravidla dopřávají výkonné moci větší prostor pro transpozici směrnic. To platí zejména pro DÁNSKO a BELGIU. V Dánsku zákony zpravidla široce definují prostor pro transpozici, jímž disponuje výkonná moc. I v Belgii lze hovořit o tom, že jen zhruba 10 procent směrnic bývá transponováno

<sup>10</sup> Tzv. La Pergolův zákon č. 86 z 9. března 1989, o obecných normách o účasti Itálie na komunitárním normotvorném procesu a postupech k provádění komunitárních závazků, ve znění pozdějších novel.

<sup>11</sup> Srovnej čl. 29.4.7 Ústavy Irské republiky ve znění po novele roku 1992.

<sup>12</sup> Srovnej zákon Lucemburského velkovévodství z 9. srpna 1971, týkající se provádění a sankcionování rozhodnutí a směrnic, jakož i sankcionování nařízení Evropských společenství v oblasti hospodářské, technické, zemědělské, lesnické, sociální a dopravní.

<sup>13</sup> Srovnej ústavní zákony Řecké republiky č. 79-945 a 83-1338.

cestou zákona.

V RAKOUSKU se lze setkat s řadou zmocnění v jednotlivých zákonech, která umožňují příslušnému spolkovému ministru postupovat vyhláškou s mocí zákona.<sup>14</sup>

Naopak ve SPOLKOVÉ REPUBLICCE NĚMECKO a v NIZOZEMÍ, zdá se, neexistují zvláštní mechanismy transpozice a záleží na struktuře stávajícího zákonodárství, jakou formu transpozice v konkrétním případě umožňuje. Ve Finsku se uplatňuje široká koncepce zákona, takže valnou část právní úpravy v kterékoli oblasti lze nalézt v zákonech.

### Závěr

Vláda České republiky navrhovala Parlamentu, aby rozšířil její normotvornou působnost o vydávání nařízení s mocí zákona.

Věcně vzato by tato nařízení bylo možno přijímat jen k provedení závazků ke sblížení práva vyplývajících z Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé. Nad tímto věcným omezením by dbal mimo Parlamentu též Ústavní soud, který by mohl takové předpisy se silou zákona rušit za obdobných podmínek jako zákony.

Procesně vzato by vláda napřed předložila návrh nařízení oběma komorám Parlamentu k vyjádření. Jestliže by i jen jedna z komor vyjádřila svůj nesouhlas s návrhem nařízení, musel by návrh podstoupit běžný zákonodárský proces, neboť by byl automaticky transformován na návrh zákona. Tím by byl celý proces plně pod kontrolou Parlamentu. Toto vládní oprávnění by také bylo časově omezeno platností asociační dohody, tzn. do vstupu České republiky do Evropské unie.

Dodejme, že v této aktualitě jsme záměrně ne-rozebírali politickou stránku hlasování v Poslanecké sněmovně. Nechť každý čtenář sám posoudí, do jaké míry byl vládní návrh novely Ústavy a ústavního zákona o bezpečnosti České republiky z ústavněprávního hlediska korektní či zda se jednalo o opravdový pokus o zločin proti parlamentarismu.

### SUMMARY

*La Chambre des députés du Parlement tchèque a rejeté en première lecture le projet de loi constitutionnelle modifiant la Constitution de la République tchèque et la loi constitutionnelle sur la sécurité de la République tchèque, déposé le 22 avril 1999 par le Gouvernement. Le projet tendait, entre autres, à habiliter le Gouvernement à prendre par décrets-lois les mesures découlant des obligations au rapprochement du droit sur la base de l'Accord européen fondant l'association entre la République tchèque d'une part et les Communautés européennes et leurs pays membres d'autre part.*

*À la différence d'un État membre de l'Union européenne où la transposition des directives est progressive, un État post-communiste candidat à l'adhésion fait face à une quantité de l'acquis communautaire à transposer bien plus importante, ainsi qu'à une contrainte du temps bien plus sensible.*

*En moyenne, dans les États membres, la majeure partie du droit communautaire à transposer est reprise par la voie réglementaire (par opposition à la lourde voie législative). Toutefois, l'approche constitutionnelle vis-à-vis de la transposition y est variable. Tantôt il existe un domaine réglementaire autonome sans tenir compte de la nécessité de la transposition ou existe une habilitation législative du Gouvernement ad hoc (France, Portugal, Suède, Espagne). Tantôt des mécanismes spécifiques de transposition ont été développés au niveau législatif (Italie, Irlande, Royaume-Uni, Luxembourg, Grèce). Tantôt il y a des pays où aucune de ces techniques n'est vraiment utilisée (Danemark, Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Autriche, Finlande).*

*En conclusion, l'auteur précise les modalités de fond et de forme de l'édition des décrets-lois selon le projet de révision constitutionnelle rejeté. Le Gouvernement agirait sous contrôle préalable stricte du Parlement et sous contrôle postérieur de la Cour constitutionnelle. Sa compétence législative serait également limitée dans le temps.*

<sup>14</sup> Rakouské ústavní zákonodárství je ovšem značně nepřehledné, protože není komplexně soustředěno do Ústavy.