ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI

Ročník XIX

číslo 4/2011

muni
PRESS

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI

Ročník XIX

číslo 4/2011

Redakční rada

Předseda

Prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

Členové

JUDr. PhDr. Stanislav Balík
Prof. Ing. JUDr. Mgr. Alexander Bělohlávek, CSc.
Prof. zw. Dr. hab. Leonard Etel
Prof. JUDr. Josef Fiala, CSc.
Prof. JUDr. Zdeňka Gregorová, CSc.
Doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.
JUDr. Jiří Mucha
Prof. JUDr. Mária Patakyová, CSc.
Prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.
Prof. zw. Dr. hab. Krzysztof Skotnicki
JUDr. Mgr. Martin Škop, Ph.D.
Prof. JUDr. Vladimír Týč, CSc.
Prof. JUDr. PhDr. Miloš Večeřa, CSc.
Doc. JUDr. Marián Vrabko, CSc.

Vydává: Masarykova univerzita, Brno • Adresa redakce: Masarykova univezita, Právnická fakulta, Veveří 70, 611 80 Brno • Tajemník redakce: Mgr. J. Michlová, tel. a fax 549 495 937, e-mail: Jirina.Michlova@law.muni.cz • Tisk: Tribun EU s.r.o., Gorkého 41, 602 00 Brno • Rozšiřuje, objednávky přijímá a vyřizuje: Ediční oddělení Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Veveří 70, 611 80 Brno; tiskopis objednávky je dostupný na adrese: http://www.law.muni.cz/content/cs/cpvp; e-mailová adresa: ves@law.muni.cz

Předplatné na rok 2011 je 396 Kč • Cena jednoho čísla 99 Kč • Vychází 4x ročně v češtině s anglickým summary, příležitostně v anglické mutaci.

Toto číslo bylo dáno do tisku v lednu 2012

ISSN 1210-9123 (Print), 1805-2789 (Online)

MK ČR 6667

Časopis pro právní vědu a praxi je zařazený do Seznamu recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v České republice.

Od čísla 2/2010 jsou publikované texty v ČPVP zpřístupněny se souhlasem autorů pro následné šíření zpracovaných dat v Právním informačním systému ASPI, a to s příslušným citačním vzorem /bez nároku na další autorskou odměnu/.

Texty příspěvků jsou publikovány se souhlasem recenzenta.

Informace pro autory:

Časopis pro právní vědu a praxi vydává Právnická fakulta MU jako recenzovaný odborný čtvrtletník formátu A4. Rukopisy redakce přijímá v elektronické podobě nebo na disketě. Bližší informace jsou uvedeny na adrese http://www.law.muni.cz/content/cs/cpvp/informace-pro-autory

Jan Hurdík, Jan Filip: Úvodní slovo 311

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA VÝZKUMNÉHO ZÁMĚRU PRÁVNICKÉ FAKULTY MU 2005/2011

EVROPSKÝ KONTEXT VÝVOJE ČESKÉHO PRÁVA PO ROCE 2004

Vladimír Týč a kol.: 1.1 Obecné otázky působení práva EU ve sféře českého právního řádu 313

Miloš Večeřa, Tatiana Machalová: 1.2 Teoretické otázky. Změny práv EU, podstata, zdroje, formy a míra evropeizace českého práva 317

Jan Filip: 2.1 Působení práva EU ve sféře ústavního práva České republiky 328

Josef Fiala a kol.: 2.2 Působení práva EU ve sféře českého občanského práva hmotného a procesního a práva rodinného 341

Zdeňka Gregorová: 2.3 Působení práva EU ve sféře českého pracovního práva 353

Josef Bejček a kol.: 2.4 Působení práva EU ve sféře českého obchodního práva 356

Naděžda Rozehnalová: 2.5 Evropský justiční prostor ve věcech civilních – nová dimenze mezinárodního práva soukromého a procesního 365

Zdeněk Kapitán: 2.6 Mezinárodní insolvenční a exekuční právo 369

Soňa Skulová: 2.7 Působení práva EU ve sféře českého správního práva a práva finančního. Oblast správního práva a práva finančního – obecný základ 373

Petr Mrkývka, Ivana Pařízková: 2.8 Právní regulace veřejných financí a finanční správy prostředí působení práva Evropské unie 377

Jana Jurníková: 2.9 Vliv azylového acquis Evropské unie na řízení o mezinárodní ochraně (vybrané problémy) 379

Soňa Skulová: 2.10 Diskreční pravomoc veřejné správy v České republice v dynamickém vývoji evropského kontextu 382

Vladimír Kratochvíl, Věra Kalvodová: 2.11 Působení práva EU ve sféře českého trestního práva hmotného a procesního 388

Radim Polčák: 2.12 Působení práva EU ve sféře českého práva a informační společnosti 392

STANOVISKA EXTERNÍCH ÚČASTNÍKŮ WORKSHOPU, KONANÉHO NA PRÁVNICKÉ FAKULTĚ MU V BRNĚ DNE 23. 11. 2011 K ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVĚ VÝZKUMNÉHO ZÁMĚRU

Michal Tomášek: a) Vyjádření ke konceptu závěrečné zprávy výzkumného záměru Právnické fakulty MU 2005–2011 396

Jan Kysela: b) Vyjádření k části 2.1 „Působení práva EU ve sféře ústavního práva České republiky“ konceptu závěrečné zprávy výzkumného záměru Právnické fakulty MU 2005–2011 397

Ján Švidroň: c) Právne aspekty kultúrneho rozvoja spoločnosti ... 399

Ján Husár: d) Posúdenie záverečnej správy o plnení výskumného zámeru Právnickej fakulty Masarykovej univerzity Brno „Európsky kontext vývoja českého práva po roku 2004“ kapitola Obchodné právo 401

Tomáš Gřivna: e) Vystoupení v rámci workshopu zaměřeného na závěrečnou zprávu výzkumného záměru s názvem „Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004“ 404

RECENZE A ANOTACE

Jaromír Tauchen: Horák, Ondřej: Liechtensteinové mezi konfiskací a vyvlastněním. Příspěvek k poválečným zásahům do pozemkového vlastnictví v Československu v první polovině dvacátého století 405

Miloslav Hrdlička: Hurdík, J., Lavický, P.: Systém zásad soukromého práva 406

Filip Rigel: „Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou“ ... 407

LEGAL STUDIES AND PRACTICE JOURNAL

Volume XIX

Number 4/2011

Editorial board

Chairperson

Prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

JUDr. PhDr. Stanislav Balík
Prof. Ing. JUDr. Mgr. Alexander Bělohlávek, CSc.
Prof. zw. Dr. hab. Leonard Etel
Prof. JUDr. Josef Fiala, CSc.
Prof. JUDr. Zdeňka Gregorová, CSc.
Doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.
JUDr. Jiří Mucha
Prof. JUDr. Mária Patakyová, CSc.
Prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.
Prof. zw. Dr. hab. Krzysztof Skotnicki
JUDr. Mgr. Martin Škop, Ph.D.
Prof. JUDr. Vladimír Týč, CSc.
Prof. JUDr. PhDr. Miloš Večeřa, CSc.
Doc. JUDr. Marián Vrabko, CSc.

Published by: Masaryk University, Brno • The Masaryk University – the Faculty of Law, Veveří 70, 611 80 Brno • Printed by: Tribun EU s.r.o., Gorkého 41, 602 00 Brno • Distributed by: Editorial Centre of the Faculty of Law the Masaryk University, Veveří 70, 611 80 Brno • Head Editor: Jiřina Michlová, e-mail adress: Jirina.Michlova@law.muni.cz

2011´s subscription – CZK 396 • Price per one number/copy – CZK 99 • Published 4 times a year in Czech with English summary, and occasionally in the English version.

This number was put into printing in January 2012

The Journal of Jurisprudence and Legal Practice is added to the list of reviewed periodicals published in the Czech Republic.

ISSN 1210-9123 (Print), 1805-2789 (Online)

MK ČR 6667

Published texts from issue 2/2010 ČPVP are published with the permission of the authors of the subsequent dissemination of processed data in legal information system ASPI, and always with a pattern of citations from which it will be apparent that the cited article published in ČPVP.

Texts of papers are published with the consent of the reviewer.

The manuscripts should be sent to the editors on a floppy disc. More information by adress http://www.law.muni.cz/content/cs/cpvp/informa

Jan Hurdík, Jan Filip: Introduction word 311

FINAL REPORT OF THE RESEARCH PROJECT OF THE FACULTY OF LAW OF MU 2005–2011

DEVELOPMENT OF CZECH LAW IN THE EUROPEAN CONTEXT AFTER 2004

Vladimír Týč et al: 1.1 General issues of the impact of European Union law on the Czech legal system 313

Miloš Večeřa, Tatiana Machalová: 1.2 Theoretical issues. Changes to European Union law, the nature, resources, forms and degree of the Europeanization of Czech law 317

Jan Filip: 2.1 The impact of European Union law on the constitutional law of the Czech Republic 328

Josef Fiala et al: 2.2 The impact of European Union law on the civil substantive law, procedural law and family law 341

Zdeňka Gregorová: 2.3 The impact of European Union law on labour law 353

Josef Bejček et al: 2.4 The impact of European Union law on commercial law 356

Naděžda Rozehnalová: 2.5 The European judicial area in civil matters – a new dimension of private and procedural international law 365

Zdeněk Kapitán: 2.6 International insolvency and enforcement law 369

Soňa Skulová: 2.7 The impact of European Union law on administrative law and financial law. Administrative law and financial law – general foundations 373

Petr Mrkývka, Ivana Pařízková: 2.8 Legal regulation of public finances and financial administration in the environment of European Union law 377

Jana Jurníková: 2.9 Influence of European Union asylum acquis on international protection proceedings (selected issues) 379

Soňa Skulová: 2.10 Discretionary authority of public administration in the Czech Republic in the dynamic development of the European context 382

Vladimír Kratochvíl, Věra Kalvodová: 2.11 The impact of European Union law on Czech substantive and procedural criminal law 388

Radim Polčák: 2.12 The impact of European Union law on Czech law and the information society 392

OPINIONS OF EXTERNAL PARTICIPANTS IN THE WORKSHOP, HELD AT THE FACULTY OF LAW IN BRNO ON NOVEMBER 23, 2011, ON THE RESEARCH PROJECT FINAL REPORT

Michal Tomášek: a) Comments on the draft final report of the research project of the Faculty of Law of MU 2005–2011 396

Jan Kysela: b) Comments on section 2.1 "The impact of EU law on the constitutional law of the Czech Republic" of the concept of the research plan final report of the Faculty of Law of MU 2005–2011 397

Ján Švidroň: c) Legal aspects of the cultural development of society 399

Ján Husár: d) Assessment of the final report on the implementation of the research project of the Faculty of Law of Masaryk University Brno "The European context for the development of Czech law since 2004" for Business Law chapter 401

Tomáš Gřivna: e) Contribution to a workshop focusing on the research project final report titled "The development of Czech law in the European context since 2004" 404

REVIEWS AND ANNOTATIONS

Jaromír Tauchen: Horák, Ondřej: Liechtensteins between confiscation and expropriation.Contribution to post-war interventions in land ownershipin Czechoslovakia in the first half of the twentieth century 405

Miloslav Hrdlička: Hurdík, J., Lavický, P.: The system of private law principles 406

Filip Rigel: Offences Act with commentary and case law 407

Úvodní slovo

Jan Hurdík, Jan Filip*

Výzkumný tým Právnické fakulty Masarykovy univerzity, tvořený cca 26 akademiky fakulty a dalšími spolupracovníky byl od roku 2005 řešitelem výzkumného záměru, nesoucího název názvem „Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004“. Řešení výzkumného záměru časově bezprostředně navazovalo na vstup České republiky do Evropské unie k 1. květnu 2004 a bylo zaměřeno po celou dobu na převážně základní výzkum v oblasti vzájemných vazeb práva ES/EU a českého právního řádu, a na proces „evropeizace“ českého práva v mimořádně dynamickém období let 2005–2009, s následným prodloužením na období 2010–11 s ohledem na významné změny zkoumané oblasti v důsledku přijetí Lisabonské smlouvy.

Výzkumný záměr sledoval z hlediska svého zaměření dvě roviny. V obecné rovině to byla obecná problematika dopadů práva ES/EU na české právo jako celek, resp. do jeho odvětvové struktury; současně však jednotliví členové týmu či dílčí skupiny výzkumníků převzali plnění specifických dílčích výzkumných zadání v oblastech své specializace v rámci jednotlivých odvětví a pododvětví systému práva České republiky.

Výsledky řešení dílčích cílů výzkumného záměru, zaměřených na specifické okruhy problémů evropeizace českého práva ve sledovaném období, byly publikovány v ucelené podobě především v řadě monografií, vydaných Právnickou fakultou MU v období 2010–11 a dalších publikacích s výrazným podílem publikací zahraničních, a dále prezentovány na domácích i zahraničních konferencích. Kromě toho bylo rozhodnuto o zveřejnění výsledků výzkumu formou syntetického materiálu, jehož jednotlivé části byly předmětem workshopu konaného dne 23. 11. 2011 na Právnické fakultě Masarykovy Univerzity v rámci mezinárodní konference Dny práva za účasti řady externích odborníků na projednávaná témata z České republiky a ze Slovenské republiky. Kromě hlavního řešitele výzkumného záměru prof. Hurdíka vystoupili vedoucí dílčích odvětvových týmů, kteří přednesli podstatné závěry výzkumné zprávy o řešení výzkumného záměru ve svých oblastech, na něž následně reagovali významní hosté workshopu s hodnocením závěrečné zprávy a jejích kapitol. Výzkumná zpráva byla na základě podnětů a hodnocení z workshopu dále dopracována do podoby shrnující závěrečný výstup plnění výzkumného záměru na nejobecnější úrovni.

S ohledem na význam a obsah jak samotné zprávy, tak jejího kritického hodnocení, se proto rada výzkumného projektu rozhodla po dohodě s redakcí Časopisu pro právní vědu a praxi zpřístupnit celý tento materiál včetně hodnotících zpráv odborné veřejnosti v monotematickém čísle. Vzhledem k omezenému rozsahu čísla časopisu, na jehož stránkách je zpráva publikována, je její obsah podán jako komprimovaný soubor hlavních informací o výstupech výzkumného záměru. Pro hlubší seznámení s obsahem a rozsahem plnění výzkumného záměru na této souborné úrovni je zpráva vybavena poznámkovým aparátem, odkazujícím na související další výstupy výzkumu týmu a jeho členů.

* Prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc., hlavní řešitel, za tým řešitelů výzkumného záměru,
Prof. JUDr. Jan Filip, CSc., řešitel výzkumného záměru.

Závěrečná zpráva výzkumného záměru Právnické fakulty MU 2005–2011

Kód poskytovatele MSM0021622405 Identifikační kód 0021622405

Název výzkumného záměru:

Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004

Obsah zprávy:

1) Výchozí stav práva EU na počátku řešení výzkumného záměru
2) Změny práva EU v období let 2005–2011:
   A. Expanze práva EU vůči národním právním řádům,
   B. Podstata, zdroje, formy a míra evropeizace práva, jakož i
   C. Jejich vliv na národní právní řády
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
4) Stěžejní vývojové tendence práva EU a jejich dopad na vývoj českého práva *pro futuro*

Závěrečná zpráva prezentuje výsledky řešení výzkumného záměru obsahově strukturované dle této osnovy:[*]

1. Na obecné úrovni:
   1.1 Obecné otázky působení práva EU ve sféře českého právního řádu – prof. Týč a kol.
   1.2 Změny práva EU – podstata, zdroje, formy a míra evropeizace českého práva – prof. Večeřa a kol.
2. Na úrovni právních odvětví v členění:
   2.1 ústavní právo – Prof. Filip
   2.2 občanské právo – Prof. Fiala a kol.
   2.3 pracovní právo – Prof. Gregorová
   2.4 obchodní právo – Prof. Bejček a kol.
   2.5 – 2.6 mezinárodní právo soukromé – Prof. Rozehnalová a kol.
   2.7 – 2.10 správní právo, finanční právo – Doc. Skulová a kol.
   2.11 trestní právo hmotné a procesní – Prof. Kratochvíl a kol.
   2.12 právo informační společnosti – JUDr. Polčák

[*] Pozn. řešitelé uváděni dále ve zprávě výzkumného záměru jsou zaměstnanci Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

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[1] proto v prvé 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 soutěže, 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. směrnicí o službách na vnitřním trhu.

* Prof. JUDr. Vladimír Týč, CSc., vedoucí dílčího řešitelského týmu.
Doc. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D., JUDr. David Sehnálek, Ph.D., řešitelé výzkumného záměru.

[1] 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.

Dochází rovněž k posunu od užívání směrnic k nařízením (standardy 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 neurčitém 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.[2] 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.[3]

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).

[2] 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.

[3] 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 vypozorovat 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 stěží 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.

1.2 Teoretické otázky. Změny práva EU – podstata, zdroje, formy a míra evropeizace českého práva

Miloš Večeřa, Tatiana Machalová*

Výzkum v odvětví teorie práva reagoval na absenci koherentní teorie evropského práva. Cílem analýzy nebylo předkládat nějaké nové teoretické koncepce, ale spíše prozkoumat základní pojmy a kategorie, které vygeneroval proces evropské integrace. Vymezení hlavních kategorií je základním předpokladem budování jakékoli teorie. Tento problém byl v právně teoretické oblasti výzkumu sledován ve třech rovinách:

a) Vymezení významu základních právně teoretických pojmů: evropeizace práva, Evropská unie a evropské právo;
b) Interpretace evropského práva na půdě českého práva;
c) Uplatnění interpretace evropského práva při ochraně lidských práv na příkladu práva menšin.

1) Vymezení pojmů: evropeizace a evropeizace práva, Evropská unie a evropské právo

Pojmy evropeizace, Evropská unie, evropské právo pronikly do našeho jazyka a běžně je používáme při popisu procesu evropské integrace. Problém nastává tehdy, když je nutné pojmenovat a představit povahu evropské Unie či charakterizovat strukturu a funkce unijního právního režimu. Zde se dostáváme do nesnadné situace, kdy narážíme na významové hranice tradičního (národního) pojetí státu a práva. Klasické instrumentárium spojené s pojmy jako je právní řád nebo právní systém nám nepostačuje k uchopení všech souvislostí evropeizace, která vede k utváření síťových, multicentrických a transnacionálních struktur.

Jinými slovy, povaha organizace a řízení Evropské unie nás staví do role lidí, kteří se učí mluvit novým jazykem. Zvládnutí toho úkolu předpokládá osvojit si nový slovník a gramatiku, abychom mohli novým jevům porozumět a učinit je předmětem nejen další komunikace ale i teoretického bádání. Toto učení dnes nejvíce komplikuje skutečnost, že nám doposud není dost dobře známá „gramatika" (pravidla) oněch vztahů, které utvářejí transnacionální úroveň. Stále dost dobře neznáme, jakým způsobem zde kupříkladu dochází ke konvergenci vertikální a horizontální úrovně, hierarchické a síťové struktury práva apod. Zatím poznáme jen pravidla fungování národních a mezinárodních právních řádů a systémů, ale ty nepostačují k porozumění toho, co se odehrává za „zády" států nebo mezinárodních organizací.[1] Odhalují jen dílčí části, jak o to usiluje např. lex mercatoria nebo analýza internetové regulace, či dnes tolik diskutované různé koncepty vládnutí (governance).[2]

Z tohoto důvodu se metodickým východiskem našeho přístupu stala významová (sémanticko-logická) analýza jednotlivých pojmů. Na základě toho ukazujeme, které teoretické pozice nejlépe umožňují uchopit a vyjádřit to, co znamená Evropská unie či evropské právo.

A. Proces evropeizace a evropeizace práva

Zatímco na začátku 50. let byla evropská integrace vedena především ekonomickými zájmy, představuje v posledních několika desetiletích univerzální sociální proces dotýkající se všech oblastí sociálního života, včetně politiky a práva.[3]

V širším kontextu je evropeizace považována za reakci na obecný celosvětový proces globalizace. Vztah mezi oběma integračními procesy je v odborné literatuře různě vymezován.[4] Evropská unie je z globálního hlediska považována za regionální organizaci národních států Evropy a v tomto smyslu je chápána jako ofenziv-

* Prof. JUDr. PhDr. Miloš Večeřa, CSc., vedoucí dílčího řešitelského týmu.
Doc. PhDr. Tatiana Machalová, CSc., řešitelka výzkumného záměru.

[1] Viz k tomu VEČEŘA, M., MACHALOVÁ, T. *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu*: *Výklad základních pojmů*. Brno: MU, 2010. S. 120 an.

[2] Viz k tomu např. CALLIES, G. P., RENNER, M. Between Law and Social Norms: The Evolution of Global Governance. *Ratio Juris.* 2009, Vol. 22, No. 2, s. 260–280.

[3] Hix zdůrazňuje, že evropská integrace tak významně přispívá k formování právního a politického prostoru sui genesis. Viz HIX, S. *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave, 1999. S 164.

[4] Viz k tomu BECK, U. *Co je to globalizace. Omyly a odpovědi*. Brno: CDK, 2007. S. 182 an.

ní nebo defenzivní produkt současné globalizace.[5] Podle F. Snydera představuje evropeizace a globalizace dva komplementární, částečně se překrývající, vzájemně se posilující, ale také si konkurující procesy.[6] Přikláníme se k názoru, že lze vztah obou procesů – globalizace a evropeizace – vyjádřit tak, že **evropeizace představuje proces ekonomicko-politické a právní regionální globalizace**, jehož dominantní institucionální architekturou se stala Evropská unie.[7]

Evropeizaci je na rozdíl od globalizace navíc třeba chápat i jako politický projekt sledující stanovené programové cíle, prosazující se ve všech oblastech společenského života.

S postupujícím procesem evropské integrace je stále častěji označován tento proces termínem „**evropeizace**“.[8] Nejkomplexněji vymezuje proces evropeizace norský politolog Johan P. Olsen v pěti jeho základních významech:[9]

1. Rozvoj institucí výkonné moci na úrovni EU, představujících centrální řízení a politickou koordinaci, vybavených formálně právními instituty a normativním řádem schopným vynutit závazná rozhodnutí i s pomocí sankcí.
2. Pronikání evropské dimenze do národních a subnárodních systémů výkonné moci.
3. Snahy o rozšiřování EU o nové členské státy.
4. Prosazování politické organizace a politické moci za hranice EU.
5. Obecný politický projekt usilující o sjednocenou a politicky silnější Evropu.

Proces evropeizace budeme vymezovat jako vícedimenziální proces probíhající zejména ve čtyřech oblastech:[10]

- Evropeizace politiky (policies) – ovlivňování veřejné politiky členských států EU.
- Institucionální adaptace – proměna společenských a politických institucí v členských státech EU
- Evropeizace práva – formování nejen evropského práva, ale zejména konvergenci národních právních řádů členských států i států, které usilují o vstup do EU. Nepřímo se promítá i do oblasti mezinárodního práva.
- Transnacionální kulturní difúze – spočívá v rozšiřování kulturních norem, hodnot, idejí, identit a vzorců chování v rámci EU i s vyzařováním i mimo hranice EU.

Ze syntetických vymezení vyjadřuje nejvýstižněji proces evropeizace definice podle níž evropeizace představuje *procesy utváření, rozšiřování a institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, politických paradigmat, stylů, způsobů „dělání věcí“ a sdílení názorů a norem, které jsou nejprve definovány a konsolidovány v rámci politických procesů EU a poté inkorporovány do logiky domácího (národního a subnárodního) diskursu, politických struktur a veřejných politik.*[11]

Evropeizace nepředstavuje proces jdoucí pouze jednosměrně k členským státům, jde o obousměrný proces vzájemného ovlivňování národní a evropské veřejné politiky. Určení, která z obou úrovní, národní či evropská, je výraznějším „evropeizátorem“, vyplyne především z posouzení toho, která z úrovní má v dané konkrétní oblasti rozhodující iniciativu. Proces evropeizace mohou iniciovat stejně tak instituce Evropské unie, jako i národní aktéři. Nejde tedy o jednostranný akt implementace pravidel, procesů, paradigmat, stylů apod. shora dolů (top-down), ale i o postup v opačném směru, zdola nahoru (bottom-up). Jestliže u národního státu vzniká určitý nesoulad s evropskou rovinou, může tento aktér iniciovat proces adaptace v rámci evropské roviny. Může tak nastat situace, kdy národní státy vytvoří a následně přenesou fungující model na evropskou úroveň a z této původně národní politiky (práva) se stane evropská politika (právo) uplatňovaná následně shora dolů.

Pro země střední a východní Evropy nabývá proces evropeizace ještě další dimenzi, představuje i proces přechodu k demokracii, s dělbou moci, s omezenou rolí státu, s demokratickým právním státem, rovnými příležitostmi apod., tedy se standardy a hodnotami západoevropské demokratické společnosti. Evropeizace tak postupně vystřídala proces hodnotové změny politic-

[5] Oleg Suša zdůrazňuje, že nadnárodní praxe soudobé globalizace jsou transprostorové a v určitém „smyslu mohou redukovat význam prostoru – teritorializace, zároveň však vedou k nadnárodním a přesnárodním integrativním formám politické organizace. Viz SUŠA, O. K pojmům „centra“ a „periferie“ v reflexích transnacionalizace. In Hrubec, M. (ed.). S*pravedlnost a demokracie v evropské integraci.* Praha: Filosofia, 2005. S. 171 an.

[6] SNYDER, F. Europeanisation and Globalisation as Friends and Rivals: European Union Law in Global Economic Network. In SNYDER, F. (ed.). *The Europeanisation of Law*. Oxford, Portland Oregon: Hart Publishing, 2000. S. 293 an.

[7] Srov. k tomu JAKŠ, J. Evropeizace – šance nebo hrozba? Členské státy a architektura EU. In Dančák, B., Fiala, P., Hloušek, V. (eds.). *Evropeizace*. Brno: MPÚ MU, 2005. S. 117.

[8] V angličtině se setkáváme s výrazy „europeanization“, méně často i s „europeization“. Ani v češtině není ujednocena jednoznačná podoba tohoto termínu. Nejčastěji se setkáváme s výrazy „evropeizace“, „europeizace“, ale i s podobou „evropeanizace“ nebo i „epizací“.

[9] OLSEN, J. P. The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 2002, roč. 40, č. 2, s. 921 an.

[10] Srov. k tomu FEATHERSTONE, K. In the Name of „Europe“. In Featherstone, K., Radaelli, C. (eds.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003. S. 5 an.

[11] RADAELLI, C. M. Europeanisation: Solution or problem? European Integration Online Papers [online]. 2004 [cit. 24. 7. 2008]. S. 3. Dostupné z: http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm.

kého systému z období let 1989-1994 označovaný častěji jako westernizace.[12] Vlastní evropeizaci pak spojujeme zejména až s obdobím, kdy kandidátské země již měly vytyčeny určitý seznam cílů a harmonogram k jeho naplňování.

Vlna entuziasmu a snah o novou sjednocenou Evropu po pádu železné opony byla vystřídána projevujícími se rozdíly politické a ekonomické úrovně mezi „starou a novou Evropou" a uvědomováním si nutnosti velkých strukturálních změn v zemích střední a východní Evropy. V tomto ohledu lze vyspecifikovat i některé rysy evropeizace příznačné ve vztahu k zemím střední a východní Evropy:[13]

- poskytování modelů – legislativních a institucionálních šablon,
- poskytování financí a technické asistence,
- porovnávání úspěšnosti v přistupovací agendě a monitorování dosažených výsledků,
- poskytování poradenství a twinningu,
- otevírání dveří přístupných k jednáním.

Povaha procesu evropeizace se ve vztahu ke státům střední a východní Evropy po jejich přistoupení k EU mění. V rámci tlaku na adaptaci členských států se posouvá zejména role národních parlamentů, které se z instituce, prostřednictvím níž se uplatňovala harmonizace s právními normami EU, dostávají do role „hlídače" tím, že se staly zprostředkujícími a dohlížecími orgány.[14] Důležitá podpora, kterou EU státům střední a východní Evropy při zavádění reforem poskytovala a poskytuje, spočívá zejména v tom, že EU působí jednak jako štít pro politické elity před veřejným míněním v jejich snaze o prosazení nepříjemných reforem, jednak v tom, že EU udržuje přistupující státy ve volnětržní orientaci proti přetrvávajícím protekcionistickým tendencím.

V současné době již neexistuje oblast politiky, která by v kandidátských a následně členských zemí střední a východní Evropy nebyla více či méně ovlivněna procesem evropské integrace. Lze identifikovat několik základních mechanismů evropeizace jako způsobů vládnutí (governance) a koordinace, se kterými jsou a stále více budou členské státy konfrontovány:[15]

- vládnutí prostřednictvím vyjednávání (jde o stěžejní formu evropeizace v oblastech od rybolovu po imigrační politiku),
- vládnutí prostřednictvím hierarchie (u oblastí, kde instituce EU mají velkou míru delegovaných kompetencí nad národními státy),
- pozitivní integrace (týkající se např. pravidel korigujících trh, limity znečistění životního prostředí, společnou zemědělskou politiku apod.),
- negativní integrace (spočívající v odstraňování bariér integrace např. v oblasti hospodářské soutěže, telekomunikací, poštovních služeb apod.),
- usnadněná koordinace (v oblastech, kde jsou hlavními aktéry členské státy a EU je platformou pro spolupráci a výměnu zkušeností, např. v oblasti vzdělávací politiky).

Tyto mechanismy se uplatňují zejména prostřednictvím právních nástrojů v procesu evropeizace práva. Evropeizace politiky tedy evropeizaci práva předchází, je základem a podmínkou evropeizace práva.

Evropská unie je založena na konceptu právního státu, což vyjadřuje především fakt, že instituce EU musí bezvýhradně postupovat v souladu s unijním právem.[16] Princip vázanosti všech právních subjektů právními normami, včetně orgánů veřejné moci, je jako stěžejní zásada promítnuta odkazem na právní stát i v preambuli Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství („Lisabonská smlouva").[17] Evropská unie představuje úzké sepětí členských států ve formě právního společenství, tedy se základní rolí práva v procesu fungování EU. Právo EU je tak výrazem, prostředkem a výstupem evropeizace.[18]

Evropská integrace je významným způsobem organizována právními normami a právními institucemi a realizována formami právních vztahů. Jde o gradující proces spočívající nejen v implementaci evropského práva, ale i evropeizaci pramenů práva, konceptu lidských práv a právního státu, judiciální činnosti, interpretace práva, právních postupů a metod a v konečné

[12] Demokratizaci a evropeizaci není vhodné automaticky ztotožňovat. Oba procesy jsou autonomní.

[13] Viz k tomu GRABBE, H. Europeanization Goes to East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process. In Featherstone, K., Radaelli, C. (eds.). *The Politics of Eupeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003. S. 312.

[14] Viz podrobněji MANSFELDOVÁ, Z., KROUPA, A. (eds.). *Proměny reprezentace zájmů po vstupu do Evropské unie*. Praha: Sociologické nakladatelství., 2008. S. 13.

[15] Viz. k tomu podrobně BULMER, S. J., RADAELLI, C. M. The Evropeanization of National Policy. In Bulmer S. J., Radaelli, C. M., Lequesne, Ch. (eds.). *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005. S. 342–345.

[16] Koncept právního státu je základem úvah o pramenech práva EU, zejména z pohledu práva veřejného. Viz k tomu podrobně JANS, J. H. et al. *Europeanisation of Public Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007. S. 9 an.

[17] V preambuli se Lisabonská smlouva hlásí k evropskému kulturnímu, náboženskému a humanistickému odkazu, ze kterého vzešly všeobecné hodnoty nedotknutelných a nezadatelných práv lidských bytostí, demokracie, rovnosti, svobody a právního státu.

[18] Srov. SNYDER, F. Europeanisation and Globalisation as Friends and Rivals: European Union Law in Global Economic Network. In Snyder, F. (ed.). *The Europeanisation of Law*. Oxford, Portland Oregon: Hart Publishing, 2000. S. 319.

instanci i v evropeizaci způsobu právního myšlení,[19] a to na evropské i národní úrovni.

Proces evropeizace práva se projevuje v celé oblasti práva EU i práva členských států a modifikuje tak evropské i národní právní prostředí. Proces harmonizace národních právních řádů fakticky znamená, že národní právo nelze jednoznačně oddělit od evropského práva, neboť je výsledkem eurokonformních snah. Odhaduje se, že evropské směrnice dnes ovlivňují ze 70 % vnitrostátní předpisy členských států,[20] což vypovídá o stále větší váze norem vytvářených na supranacionální úrovni. Implementace evropského práva je v některých oblastech úspěšnější než v jiných. Důvod těchto rozdílů je dán charakterem jednotlivých právních odvětví, spočívá ale i v národních rezistencích proti evropeizaci práva. Příkladem úsilí o právní evropeizaci z poslední doby jsou zejména snahy o harmonizaci občanského práva (tzv. Landova komise). Evropeizace pramenů práva postupně překonává tradiční představy „národního normotvůrce", který v zásadě uceleně reguluje právními prostředky celý relevantní rozsah právních vztahů.

Evropeizace systému národního práva jako takového s sebou nese řadu důsledků dotýkajících se i právně teoretického uvažování o měnící se povaze práva. Lze přitom předpokládat, že evropeizace práva, která se týká především práva hmotného, posiluje spíše diferenciaci právního myšlení, než by tyto rozdíly eliminovala.[21]

V zásadě můžeme specifikovat pět oblastí právních úvah, jichž se důsledky evropeizace systému práva jako celku týkají:[22]

1. **Mění se prameny práva** – jde zde především o rozsáhlý právně teoretický diskurs vztahující se k rostoucí roli precedenčního práva v zemích kontinentální právní kultury.[23] Druhým a svým způsobem podstatnějším momentem je rostoucí počet paralelně působících právních pramenů, který bývá označován jako multicentrismus (polycentrismus) pramenů práva. Polycentrismus právotvorby a rostoucí pluralita pramenů práva vůbec, znamená specifické problémy, kdy národní stát přestává být výlučným tvůrcem pravidel hry a stává se jejich přejímatelem, implementátorem a vymahatelem. Pluralita právních systémů se dotýká i právní jistoty adresátů práva.
2. **Mění se systémovost práva** – idea systému práva, která byla pěstována po několik století, se s internacionalizací práva mění. Evropské právo, zasahující intervenujícím způsobem do národních právních systémů, rozleptává konzistentnost a ucelenost právního systému.
3. **Mění se způsob soudního uvažování** – tradiční deduktivní uvažování, postavené na abstraktních právních normách, je modifikováno prosazující se normativní sílou precedenčních rozhodnutí i v kontinentálním právu. Evropeizace práva posiluje význam právní komparace a její inspirativní roli.
4. **Mění se způsob interpretace zákonného práva** – místo tradičních metod výkladu standardními metodami se prosazují i metody výkladu obvyklé v zemích common law. Stále větší důležitost je přikládána i úmyslu zákonodárce, systematickému (kontextuálnímu) výkladu a účelu právní úpravy. Navíc přistupuje povinnost výkladu konformního s evropským právem a mezinárodními smlouvami.
5. **Mění se „mentalita" právního systému** – narůstá fragmentace národního práva.

B. Pojem Evropská unie a evropské právo

Evropské unii a evropskému právu jsou připisovány různé významy a to v závislosti od vývoje procesu evropské integrace. Významy obou pojmů jsou utvářeny v diskursech, které se vzájemně často prolínají. Jako styčný bod zde funguje otázka státoprávní povahy EU; od jejího pojetí se odvíjí i pojetí formy a funkce evropského práva. Naše analýza vycházela z jiného přístupu. Nezajímala nás ani tak povaha státoprávní povahy unie ale to, jakou formu sociálního sytému představuje a jaká forma vládnutí a rozhodování ji charakterizuje. Toto hledisko umožňuje lépe ukázat, co je smyslem její trans-nacionální a multicentrické povahy. Jasnější vymezení těchto jejích kvalit umožňuje uvažovat o konceptualizaci pojmu evropské právo.

[19] Srov. k tomu podrobněji např. studii SMITS, J. M. The Europeanisation of National Legal Systems: Some Consequences for Legal Thinking in Civil Law Countries. In Hoecke, M. V. (ed.). *Epistemology and Metodology of Comparative Law*. Oxford: Hart Publishing, 2004. S. 229 an.

[20] Citováno podle SMEKAL, H. Evropeizace práva. In Dančák, B., Fiala, P., Hloušek, V. (eds.). *Evropeizace*. Brno: MPÚ MU, 2005. S. 346. Smekal vhodně zdůrazňuje, že v harmonizaci práva hraje významnou roli i prosazování harmonizovaného práva soudními orgány.

[21] Viz SMITS, J. M. The Europeanisation of National Legal Systems: Some Consequences for Legal Thinking in Civil Law Countries. In Hoecke, M. V. (ed.). *Epistemology and Metodology of Comparative Law*. Oxford: Hart Publishing, 2004. S. 230.

[22] Volně zde navazujeme na závěry ZWEIGERT, K., KÖTZ, H. *An Introduction to Compatative Law*. Oxford: Clarendon Press: 1998. S. 68 an.

[23] Problematikou normativního působením kontinentální judikatury se zabývá Zdeněk Kühn a dospívá k závěru, že její normativní působení musí být spíše než ve formálním smyslu angloamerickém chápáno jako významný argument pro určitý způsob řešení kauzy. Viz k tomu podrobněji KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002.

Jaké významy jsou připisovány Evropské unii?

O tom jakou státoprávní povahu má Evropská unie nebo k jaké možné identitě vede, se v posledních desetiletích mnoho napsalo. Většina přístupů je zatížená snahou o jasné vymezení a určení toho, co Evropská unie je nebo není. Tento přístup ale při absenci vhodného pojmového instrumentária má svoje hranice, které se dají překročit jen radikálním zpochybněním tradičních pojmů jako je stát, národ, suverenita, apod.

Český diskurs o Evropské unii se stal velmi vhodným předmětem pozorování a analýzy. Velmi zřetelně se v něm vyjevují jednotlivé přístupy, které kopírují vývoj českého vztahu k unii. Počáteční euforie 90. let 20. století z období, kdy se Česká republika připravovala na vstup do EU, byla vystřídána určitým realismem, který je dnes konfrontován s různými podobami kritiky a skepticismu; od nedůvěry ke všemu novému až k radikálnímu odmítání celého evropského projektu.[24] V souvislosti s ratifikací Lisabonské smlouvy došlo zde k vyhrocení té verze Evropské unie, která současný proces evropské integrace považuje za hrozbu dalšího demokratického vývoje národního státu.[25] Tento způsob kritiky se stal výzvou k tomu, abychom znovu začali promýšlet to, jak chceme rozumět smyslu evropské integrace, jak chceme rozumět Evropské unii jako prostoru k našemu žití, jak chceme rozumět této vizi sociálního světa.[26]

Abychom mohli dát odpověď na tyto otázky bylo nutné prozkoumat jaké přístupy se zde zformovaly a jaké významy Evropské unii přisuzují. V této souvislosti můžeme vymezit tři dominantní teoretické přístupy.

První je v odborné literatuře označována jako „*negative statehood*“.[27] Evropská unie je z tohoto hlediska kritizována za to, že nemá jasnou státoprávní povahu, že zde nejsou jasně rozpoznatelné základní znaky státnosti a tudíž není jasné zda jde o mezinárodní organizaci nebo federaci, nebo jinou známou formu uspořádání skupiny států. Tento fakt je buď *a) hodnocen jednoznačně negativně jako zásadní nedostatek nebo b) Evropská unie je považována za mezinárodní organizaci sui generis; nebo se konstatuje, že c) Evropská unie není ani stát ani mezinárodní organizace*; tzn. připisuje se jí hybridní povaha.[28] Všechny tyto tři pozice se shodují v tom, že EU považují za svébytný a výjimečný útvar, jehož vznik nemá v dějinách obdoby. V čem se rozcházejí je to, že tuto výjimečnost již nepřipisují současné podobě EU. Jedinečným pro některé zůstává jen akt jejího vzniku. Stručně řečeno, liší se v různém pojetí státoprávní povahy EU a také cílů a smyslu evropské integrace.

Především „hybridní“ pojetí EU je určitou snahou reflektovat nové souvislosti. Kupříkladu novým integračním efektům při utváření pravomocí EU je zde rozuměno tak, že je nutné inovovat význam pojmu suverenita. V této souvislosti se objevuje požadavek chápat „suverenitu jako praktickou“ nebo respektovat skutečnost, že může dojít k fragmentarizaci suverenity nebo její sdílené či „slité“ formě, atd.[29] Podobně se mluví o pluralitě legitimit, o různých legitimizačních strategiích vhodných pro EU.[30]

V naší analýze ukazujeme, že i když se hybridní pojetí Evropské unie prosazuje v českém právním diskursu, vztah státu a unie je interpretován spíše účelně ve smyslu „ztráta a zisk“.[31] Tato perspektiva jen jiným způsobem konzervuje národní pohled na problematiku evropské integrace. Stát zde vystupuje jako „oběť“,

[24] Německý politolog českého původu P. Robejšek hodnotí naší situaci těmito slovy: „*Počátkem 90. let bylo (nejenom) české vidění evropské integrace ovládáno euforickou nevědomostí. EU byla synonymem všeho pozitivního, co občané východního státu spojovali s demokracií a tržním hospodářstvím. Evropa byla prostě pravý opak komunismu, ozdobený ornament společných hodnot a jakákoliv kritika EU se jevila jako svatokrádež*“. ROBEJŠEK, P. Oslava padesátin bez fanfár. In *Maastrichtská smlouva. Patnáct let poté.* Sborník textů. Praha: CEP, 2007, č. 62, s. 63. Názor politologa P. Fialy, že postkomunistické země vstoupily do jiné EU, než do jaké se v polovině 90. let 20. století přihlásily, je možné interpretovat jako pokus o vysvětlení zdroje skepticismu a současných kritických postojů k EU. Viz k tomu FIALA, P. *Evropský mezičas. Nové otázky evropské integrace.* Praha: Barrister-Principal, 2007. S. 27.

[25] Reprezentantem této kritiky a skeptické až odmítavé verze EU je prezident České republiky, který ji otevřeně prezentuje na všech domácích i mezinárodních fórech a také v písemné formě. Viz k tomu např. KLAUS, V. *Prezident republiky k Lisabonské smlouvě.* Praha: Euromedia, 2009.

[26] Viz k tomu VEČEŘA, M., MACHALOVÁ, T. *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu*: *Výklad základních pojmů.* Brno: MU, 2010. S. 123.

[27] Viz k tomu BARENTS, R. *The Autonomy of Community Law.* The Haag: Kluwer Law International, 2004. S. 131.

[28] „Hybridní“ pojetí znamená, že unie je „to i to“. Tímto přístupem se chce předejít jednostranné interpretaci a realisticky uchopit povahu současné EU, která na jedné straně vykazuje řadu funkcí jako stát, ale není „čistým“ státem. Zároveň je utvořena na smluvním základu, ale ten má jinou povahu a cíle, a tak z ní také nedělá „čistou“ mezinárodní organizaci. Známý německý sociolog Ulrich Beck ve svých pracích rozlišuje mezi jednoduchou a reflexivní modernizací. Jednoduchou charakterizuje podle něj hledání „falešné alternativy“ ve smyslu „buď a nebo“ a reflexivní pak vede k hledání jiných zcela nových alternativ. Viz k tomu blíže BECK, U. *Riziková společnost: Na cestě k jiné moderně.* Praha: SLON, 2004. Srovnej také BECK, U. *Moc a protiváha moci v globálním věku.* Praha: SLON, 2007. S. 245–246.

[29] Viz nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 18/09.

[30] Viz k tomu např. MÜLLER, K. B. *Evropa a občanská společnost. Projekt evropské identity.* Praha: SLON, 2008. S. 202.

[31] K hybridnímu pojetí EU ve smyslu „ztráta – zisk“ se přiklání Ústavní soud ČR ve svých nálezech. Viz k tomu Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 18/09.

která tuto roli přijímá jen za podmínky následného odškodnění a zisku. Jinými slovy, ani tato podoba hybridního pojetí EU nepřekračuje tradiční pojetí národního státu. Vidět působení integračních vlivů jako pozitivní, jako součet zisk-zisk pro stát i unii předpokládá jiný horizont pozorování jejich smyslu.[32]

Druhým teoretickým přístupem, který se v diskursu o povaze EU prosazuje, je její vymezení jako „networku" a víceúrovňového systému řízení. Toto vymezení již předpokládá radikální změnu pozorování, kdy nás budou zajímat otázky jaké cíle a funkce plní forma síťových spojení a vazeb, kterými se projevuje unijní struktura vztahů. Jinými slovy, význam EU je odvozován z povahy politického integračního procesu, který je připodobňován ke globalizaci. To otevírá dveře systémově teoretickému a funkcionálnímu pojetí unie.

Ze systémového hlediska vztahy a vazby mezi aktéry jednání nejsou utvářeny kauzálně, ale jako jednotlivé „komponenty" jsou nezávislé (autonomní) a vykazují komplementární povahu; tzn. vzájemně se doplňují s cílem umožnit a zachovat funkčnost systému a jeho operací. Síťové vazby se vyznačují větší dynamikou a tvorbou nových komunikačních toků, které probíhají již v otevřeném nadnárodním prostoru, kde volně prostupují hranice. Tím dochází ke spojování a propojování jednotlivých úrovní různých sociálních a kulturních světů. Vazby a vztahy netvoří jen síťová spojení (network), ale charakterizuje je také víceúrovňová povaha (multi-level system).[33] Za tímto přístupem se skrývá požadavek hlubšího teoretického zakotvení unijní politické strategie vládnutí.

Nicméně zde se vnucuje zásadní otázka: Je utváření politicko-právní povahy EU jen procesem potlačení klasických státoprávních znaků na úkor prosazení se nové síťové verze koordinace společenských vztahů? Nebo supranacionalita a transnacionalita představují zcela novou sociální a společenskou kvalitu, kterou nelze popisovat jen jako teritoriální „překonávání" národního? Na tyto otázky jsme hledali odpovědi na základě analýzy, těch přístupů, které bychom mohli označit jako „hledání třetí cesty".

Třetí přístup jako hledání „třetí cesty" vyrůstá z kritiky názorových pozic, které vycházejí z diferenciace národního a trans-národního a všímají si jen jednání jednotlivých aktérů, buď národního států nebo unie. Jejich referenční rámec vymezuje vztah „stát – ne-stát" (národní stát- unie). Z tohoto důvodu nejsou pak schopny pozorovat a popsat to, jak se mohou transformovat tradiční formy státní organizace společnosti do nových forem. V této souvislosti jsme sledovali tři velmi inspirativní modely, které se pokoušejí dát odpověď na to, jak taková transformace státu probíhá.[34] Společným jmenovatelem těchto tří verzí je to, že se pokoušejí odhalit nové významy tradičních státoprávních pojmů, a to bez toho, aby odmítaly jejich použití nebo degradovaly jejich epistemologickou hodnotu.

Konfrontace s problémy, které doprovázejí poslední vývoj v Evropské unii, vyvolávají skepsi a nedůvěru v motivační sílu ideálů a z nich vycházejících vizí.[35] I když dnešní unijní situaci hodnotíme často velmi kriticky, považujeme Evropu a Evropskou unii stále „za mimořádný prostor pro naději lidstva"; prostor, který se nám dává k dispozici, abychom realizovali způsob své existence tak, jak jsme to usoudili a shodli se na tom s ostatními spoluobčany svého politického společenství.

Proč je potřebný pojem Evropské právo?

Evropské právo je dnes považováno za „hybnou sílu" procesu integrace. Paradoxem však je, že to, co je nebo není evropské právo, co označuje tento pojem, se na půdě právní teorie začíná teprve jenom řešit. V posledních letech se objevuje řada prací, které poukazují na nutnost jasného vymezení tohoto pojmu.[36]

[32] Německý sociolog U. Beck v této souvislosti mluví o přechodu od nepravé, instrumentálně – symbolické formy kosmopolitizace státu a práva k jejímu uskutečnění, *„kdy právní autonomie státu je podřízena režimu lidských práv."* Viz k tomu BECK, U. *Moc a protiváha moci v globálním věku: Nová ekonomie světové politiky.* Praha: SLON, 2007. S. 310–13.

[33] Řízení síťových vztahů má povahu usměrňování toků informací, pohybu zboží, migrace lidí, atd. Utvářejí tak složitou infrastrukturu, kterou již není možné kontrolovat z jednoho centra. Tyto toky zásobují systém „energií" a udržují jej v neustálém pohybu. Síťové vztahy mají schopnost generovat nové operace, které zabezpečují fungování systému; systém se sám ze sebe organizuje, je schopen se také sám reorganizovat a pokud ne, tak se zhroutí a je vystřídán novou strukturou Viz k tomu více např. LUHMANN, N. *Sociální systémy. Nárys obecné teorie.* Brno: CDK, 2006. S. 25–77.

[34] První model představuje Habermasovo pojetí unie jako cesty k budování evropské občanské společnosti. Druhým, velmi provokativním je model německého sociologa U. Becka, který chápe integrující se Evropu jako proces utváření moderní formy kosmopolitního impéria. Jako poslední uvádíme kritický koncept italského politologa G. Agambena, který se táže jakým je Evropa a EU prostorem pro k žití. Viz k tomu více VEČEŘA, M., MACHALOVÁ, T. *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu*: *Výklad základních pojmů.* Brno: MU, 2010. S. 144–176.

[35] Někteří autoři mluví o rozkladu ideálů, které byly motorem evropské integrace v poválečném období. Mír, prosperita a supranacionalita, to byly tři konkrétní ideály, které podle nich formovaly integritu Evropských společenství jako základu EU. Převzato od BAŇKOWSKI, Z., CHRISTODOULIPOS, E. The European Union as an Essentially, Contested Project. *European Law Journal*, 1998, Vol. 4, No. 4, s. 342–343.

[36] V posledním období můžeme zaznamenat celou řadu pokusů o vymezení pojmu evropské právo a „mapování" jeho sféry. Viz k tomu např. HARDING, CH. The Identity of European Law: Mapping Out the European Legal Space. *European Law Journal*, 2000, Vol. 6, No. 2, s. 128-147. Srovnej také ALEMANN, von F. Die Notwendigkeit eines formalen Rechtsbegriffes der Unionsrechtsordnung. *Der Staat.* Berlin: Duncker-Humblot, 2006, Bd. 45, Heft 3, s. 383–401. Také k problému budování teoretických základů evropského práva

Reagují tak na skutečnost, že při analýze společenských jevů nemůžeme setrvávat jen na zdánlivě zřejmých dedukcích a abstrakcích jako formách popisujících realitu. To je celkem zásadní epistemologický důvod, proč je nutné na půdě teorie evropského práva věnovat pozornost vymezení jeho pojmu.

Druhý důvod pak souvisí s otázkou interpretace evropského práva, kde pojmové vymezení sehrává důležitou roli. Přesněji, právní pojmy sehrávají v argumentaci a interpretaci nezastupitelnou roli důvodů.

V současnosti panuje poměrně velká nejednotnost ve vymezení významu evropského práva. K této nepřehlednosti přispívají také vyjádření, která konstatují, že „evropské právo je právo evropské unie" nebo významově spojují adjektivum „unijní" s adjektivem „evropský".[37] Určitou systematiku má vnést do významového zmatku rozlišování mezi *evropským právem a unijním právem*, prostřednictvím kterého je charakterizován unijní právní prostor. Multicentrickou a multiúrovňovou povahu tohoto prostoru charakterizují jevy jako a) překrývání jurisdikcí; b) fragmentarizace autority; c) zvýraznění spíše horizontální, než síťové organizace; d) teritoriální propustnost.[38]

V případě evropského práva tak máme co do činění s podobou práva, která je spojena s procedurou spíše pragmatického potvrzování a sebezdůvodňování, s podobou práva, které je samo v pohybu a změně, a které samo společenský pohyb a změnu iniciuje.[39] Proto je možné souhlasit s názorem, že to, co potřebujeme, není ani tak konstrukce dalšího modelu plurality práva, jako spíše konsensuální shoda o tom, že hodnoty, které se staly jádrem unijního integračního procesu, nejsou ani jen národní ani jen ryze „unijní", ale reprezentují konkrétní civilizační projekt.

Další vývoj evropského práva a vůbec evropského právního prostoru je ovlivněn Lisabonskou smlouvou, která upouští od pilířové struktury Unie. Tento model nevystihoval a neodpovídal podobě vztahů, které se rozvíjejí na transnacionální úrovni. Lisabonská smlouva především zpřehledňuje rozdělení pravomocí na jednotlivých úrovních a činí jasnějším to, jaké místo náleží státům a jaké EU. Nezanedbatelnou změnou v tomto ohledu je také zavedení tzv. „občanské iniciativy", která umožňuje občanům z většího počtu členských států vyzvat Komisi k předložení určitých návrhů. To jsou nové kroky, které mají učinit rozhodovací procesy efektivnějšími a dát unijnímu institucionálnímu rámci větší stabilitu.[40]

2) *Interpretace evropského práva v rozhodovací činnosti českých soudů*

Interpretaci byly přisuzovány v právním systému různé role. Dodnes přetrvává spíše asymetrický-lineární přístup a interpretace je chápaná jako činnost, která je závislá od tvorby práva (Gesetzgebung), resp. je jejím doplňkem. Tato představa souvisí s hierarchickým chápáním struktury práva. V souvislosti s interpretací evropského práva však vyvstává otázka, jak proces jeho aplikace probíhá v podmínkách, kdy vedle sebe fungují různé právní režimy (nacionální, mezinárodní, transnacionální). Tato skutečnost otevírá řadu teoretických otázek: Jak se podílí na porozumění textu zákona národního práva judikatura Soudního dvora Evropské unie? Bude tvořit jen doplnění porozumění, nebo kontext výkladu?

Na uvedené otázky jsme v dílčím výzkumu hledali odpovědi na příkladu interpretace evropského práva v českém právu.

A. Ústavní základy a základní principy unijního práva v interpretaci práva

Ústavní základy pro interpretaci práva Evropské unie položila tzv. euronovela Ústavy České republiky[41] připravovaná v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie. V doplněném druhém odstavci čl. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava") euronovela nově stanovila povinnost České republiky dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Tento závazek byl upřesněn čl. 10 Ústavy, který výslovně stanovil, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu. Ústava v čl. 10 výslovně neupravila v obecné podobě vztah k právu EU, jeho závaznost však plyne ze zaklá-

např. práce HALTERN, U. *Europarecht. Dogmatik im Kontext.* Tübingen: Mohr Siebeck, 2005, nebo nejnovější stať vyzývající ke zdůvodnění východisek filosofie evropského práva WILLIAMS, A. T. Taking Values Seriously: Towards a Philosophy of EU Law. *Oxford Journal of Legal Studies,* 2009, Vol. 29, No. 3, s. 549–577.

[37] Takto vymezuje evropské právo z českých autorů např. SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva.* 2. podstatné přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. S. 43., nebo PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce).* Praha: Linde, 2003. S. 74–75.

[38] Viz k tomu HARDING, CH. The Identity of European Law: Mapping Out the European Legal Space. *European Law Journal,* 2000, Vol. 6, No. 2, s. 145.

[39] Viz k tomu BLECHER, M. Recht in Bewegung. Paradoxontologie, Recht und Soziale Bewegungen. *Archiv für Recht und Sozialphilosophie,* 2006, Vol. 92, Heft 4, s. 449–477.

[40] Viz k tomu VEČEŘA, M., MACHALOVÁ, T. *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu*: *Výklad základních pojmů.* Brno: MU, 2010. S. 183.

[41] Zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

dacích smluv EU. Smlouva o fungování Evropská unie (SFEU) v tomto ohledu nepřevzala dřívější čl. 10 Smlouvy o založení ES zavazující členské státy zabezpečit efektivní plnění závazků vyplývajících z práva EU. Věcně byl tento článek promítnut do čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU, jenž ukládá členským státům učinit veškerá obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze smluv nebo z aktů orgánů Unie. Z toho vyplývá i povinnost výkladu vnitrostátního práva v souladu s evropským právem.

Euronovela Ústavy posílila kompetence obecných soudů v oblasti, o níž mohl dříve rozhodovat pouze Ústavní soud. V čl. 95 odst. 2 stanovila, že soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; soudce je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou.

Právo Evropské unie představuje systém práva, který je relativně autonomní ve vztahu k mezinárodnímu právu veřejnému a právním řádům jednotlivých členských států. Významnou roli ve formulování základních principů vztahu práva Evropské unie a národních právních řádů sehrává Soudní dvůr Evropské unie, který svými rozhodnutími přispívá významnou měrou ke sjednocování judiciální praxe členských státu EU a zasloužil se tak o „zevropeizování" národních soudů.[42] Spolu s Evropským soudem pro lidská práva jsou někdy oba tyto soudy s ohledem na jejich významnou judikatorní činnost označovány za evropské „ústavní soudy". Rozhodnutí obou soudních institucí svou precedenční silou přispívají de facto k utváření předvídatelného justičního prostoru, ve kterém má jedinec zajištěnu ochranu před nepřiměřenými zásahy státu.

K základním principům unijního práva formulovaným Soudním dvorem Evropské unie lze zařadit principy:

1. Princip autonomie unijního práva – pravomoci Evropské unie tak pojmově přestaly být chápány jako odvozené od členských států a jejich suverénní vůle, ale jako původní a nezávisle vykonávané.[43]
2. Princip (aplikační) přednosti práva EU – Soudní dvůr se přiklonil k monistickému pojetí vztahu unijního a národního práva (rozsudek Costa v. ENEL), a to v rovině aplikace práva, nikoliv v rovině obecného vztahu mezi unijním a národním právem.
3. Princip přímého účinku práva EU (bezprostřední použitelnosti) – vyjadřuje aplikovatelnost ustanovení unijního práva přímo na jednotlivce, bez zprostředkování vnitrostátním právním aktem. Ustanovení unijního práva zasahuje přímo do právní sféry jednotlivce, přiznává mu práva a ukládá povinnosti, aniž by k tomu byl nezbytný prováděcí normativní akt členského státu.
4. Princip nepřímého účinku

Lze uvést i některé další významné principy formulované Soudním dvorem Evropské unie, které přispěly k evropeizaci judiciální činnosti na národní úrovni.[44]

B. Eurokonformní a ústavně konformní interpretace

Koexistence národního a evropského práva modifikuje tradiční výkladový postup vycházející z hierarchické struktury právního řádu a základních interpretačních postupů a zásad. Z hlediska evropského práva mohou nastat při jeho aplikaci v zásadě tyto dvě situace:

a) existuje norma unijního práva a vnitrostátní norma s ní není v rozporu, příp. vnitrostátní norma neexistuje vůbec,
b) existuje norma unijního práva i vnitrostátní norma a jsou vzájemně obsahově rozporné.

V obou případech je třeba nejprve rozlišit druh pramene unijního práva, ve kterém je daná právní norma obsažena. Hierarchie pramenů evropského práva není ale tak zřejmá, jako je tomu v případě národního práva. Orientační směrnici zde poskytuje především judikatura Soudního dvora Evropské unie. Komplikovanější bude situace, pokud bude příslušná vnitrostátní norma v rozporu s ústavním pořádkem České republiky a současně i s normou primárního nebo sekundárního pramene evropského práva. V tomto případě soud řízení přeruší a předloží věc Ústavnímu soudu (čl. 95 odst. 2 Ústavy). Může však využít i institutu řízení o předběžné otázce předložením jedné nebo více předběžných otázek týkajících se výkladu ustanovení nebo platnosti aktu a otázky zašle kanceláři Soudního dvora. Výkladové rozhodnutí Soudního dvora je pak závazné i pro soudy všech členských státu Evropské unie.

S otázkou eurokonformní a ústavně konformní interpretace se v řadě svých rozhodnutích musel vyrovnat

[42] GROUSSOT, X. *General Principles of Community Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006. S. 17 an.

[43] CHALMERS, D. *European Union Law*. 1. Aldershot, Brookfield: Darmouth, Ashgate, 1998. S. 275.

[44] Patří sem zejména:
- princip odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením unijního práva; (např. včasným neprovedením unijní směrnice);
- princip subsidiarity - konkretizuje vymezení pravomocí Evropské unie a členských států;
- princip přiměřenosti (proporcionality);
- princip povinné loajality (solidarity) členských států.

i Ústavní soud České republiky.[45] Poskytl tak určité vodítko obecným soudům jak přistupovat k případům, kdy dochází ke střetům národní a unijní právní úpravy. Svými rozhodnutími uznal přednost unijního práva před právem národním na základě ustanovení čl. 10a Ústavy, kdy okamžikem přistoupení České republiky k Evropské unie došlo k delegaci některých pravomocí orgánů České republiky na Evropskou Unii a její orgány. [46]

Toto přenesení pravomocí ale není absolutní, je podmíněné, neboť originálním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstává Česká republika. Toto podmíněné přenesení pravomocí má složku formální a materiální. První se týká samotných mocenských atributů státní svrchovanosti, druhá rovina se týká obsahových komponent výkonu státní moci. Pokud by byly přenesené pravomoci vykonávány orgány Evropské unie způsobem neslučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž ohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu, pak by se těchto pravomocí opětovně ujaly vnitrostátní orgány České republiky. Ústavní soud tak dal svými rozhodnutími najevo, že neakceptuje absolutní přednost práva Evropské unie a ponechává si prostor zejména pro interpretaci základních principů, kterými jsou principy demokratického právního státu a oblast ochrany základních práv a svobod.

C. Interpretace významu EU v judikatuře Ústavního soudu ČR

V souvislosti s ratifikací Lisabonské smlouvy Českou republikou provedl Ústavní soud na návrh skupiny senátorů dvakrát přezkum jejího souladu s Ústavou ČR.[47] V právním ale i veřejném prostoru došlo k vyhrocení dvou proti sobě stojících názorových skupin. První tvořili odpůrci, kteří buď existenci EU zpochybňovali nebo dokonce odmítali. Druhou skupinu pak představovali nejen stoupenci evropské integrace, ale mohli bychom říci, že také ti, kteří nesouhlasili s vyhraněnou kritikou, kterou prezentoval prezident republiky.[48]

Cílem naší analýzy bylo ukázat jakou argumentační strategii představuje prezidentovo pojetí EU a na základě jaké argumentační strategie rozhodoval Ústavní soud a dospěl k závěru, že přijetí Lisabonské smlouvy nebude v rozporu s Ústavou ČR.

Z prezidentových stanovisek plyne, že jeho porozumění významu EU je striktně utvářeno v referenčním rámci tradičního pojetí národního státu. Velký důraz je zde kladen na zachování základních znaků států jako je centralizace moci, ohraničenost území, suverenita atd. Tyto znaky jsou považovány za konstitutivní a fungují dle jeho názoru jako hodnotové (normativní) kritérium. Platí, že pokud daný útvar nevykazuje tyto znaky, tak se jeví jako nekomplexní; nemůže plnit některé podstatné funkce státu a „ty nedosahují jeho funkční komplexity“.[49] Takový útvar trpí deficitem, který je možné odstranit jen striktním zachováním základních znaků tradičního národního státu. Argumentační taktika je zde utvářena v myšlenkovém vzorci „stát – národ – občan“ a v praxi pak vede:

a) k obhajobě nutnosti existence národního státu; nepřipouští se zde nějaká jeho proměna či vývoj jako organizační struktury společnosti;

b) k vymezení základních atributů národního státu jako rozhodujících hodnotových kritérií demokracie.

Uplatnění striktního pojetí národního státu jako hlediska hodnocení evropského integračního procesu a EU vede pak k produkci jejích negativních významů. Například přenos kompetencí na vyšší celek je zde interpretován jen jako cesta k rozmělňování a závislosti nebo úplné ztrátě suverenity. Fungování demokratické kontroly je považováno v podmínkách Unie za ztížené nebo zcela nemožné. Nejasnost, kdo je nositelem politické odpovědnosti v rámci „víceúrovňového státu“ je pak jen důkazem nereálnosti ideje evropského občanství atd.[50]

V argumentační strategii Ústavního soudu můžeme vysledovat dvě základní linie. **První** reflektuje skutečnost, že fungování Unie a vůbec evropská integrace

[45] Zejména v rozhodnutích sp. zn. Pl. ÚS 12/08 ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 a sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007.

[46] Srov. k tomu BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 467 an.

[47] Ústavní soud ČR se zabýval dvěma návrhy skupiny senátorů. V prvním návrhu byl zpochybněn soulad této smlouvy především s čl.10a odst. 1, čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy. K tomuto návrhu vyjádřil ÚS svoje zamítavé stanovisko v nálezu ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08. Ve druhém návrhu byl požadován přezkum toho, zda Lisabonská smlouva jako celek není v rozporu s čl.1 odst.1 Ústavy. K této otázce pak vyjádřil ÚS své zamítavé stanovisko v nálezu Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009.

[48] Prezident republiky zaslal ÚS dvě stanoviska. První, z roku 2008 bylo rozčleněno do tří obsáhlých částí. V bodu A se vyjádřil „k řízení obecně“. V bodu B pak „k souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem“ a v bodu C „ke způsobu ratifikace Lisabonské smlouvy.“ Viz k tomu Nález Pl.ÚS 19/08, bod 16 až 27. Vzhledem k tomu, že nebyl spokojen s odpovědí, které uvedl k jeho otázkám ÚS v prvním rozhodnutí, rozšířil své druhé stanovisko z roku 2009 do pěti částí. Za stěžejní je možné považovat třetí část, ve které se připojuje k vymezení definičních znaků tzv. materiálního jádra ústavního pořádku, přesněji svrchovaného demokratického právního státu. Tyto znaky vymezila ve svém návrhu skupina senátorů. Viz k tomu blíže Nález Pl. ÚS 29/09, bod 59 až 71.

[49] Dalším důkazem toho, že EU nemůže mít povahu státu je pak také absence například toho, že Unie nedisponuje evropským lidem, národem, občanstvím, atd. Viz k tomu FIALA, P. *Evropský mezičas. Nové otázky evropské integrace.* Praha: Barrister-Principal, 2007. S. 107.

[50] Tamtéž, s. 138–142.

jsou součástí globalizačních procesů. Na základě tohoto Ústavní soud konstatoval, že globalizace vede ke vzniku nového mezinárodního politického systému, který postrádá klasické státní instituce a tím i pravidla vlastního řízení. Proto Ústavní soud nehodnotil proměnu Unie na základě Lisabonské smlouvy za nějaký účelový akt. Unie podle něj nepředstavuje nějaký přechodný svazek, který by se po splnění stanovených cílů rozpadl nebo transformoval do jiného celku. Unijnímu spojení států Ústavní soud rozumí coby cestě k utváření nové specifické „entity". Přímo či nepřímo zaznívá názor, že i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zůstane EU specifickou organizací mezinárodní právní povahy. Její specifičnost spočívá především v tom, že struktura a organizace vzájemných vztahů již zde nemá jen bilaterální povahu.

Druhá argumentační linie, která více dominuje v obou Nálezech, je pak vystavěna na zdůvodnění nového postavení českého státu v Unii po přijetí Lisabonské smlouvy. Vzhledem k povaze námitek, se kterými se Ústavní soud musel ve svých rozhodnutích vypořádat, se ústředním tématem stala otázka zachování svrchovanosti a suverenity českého státu. Právě v tomto bodu spatřovali odpůrci nebezpečí přijetí Lisabonské smlouvy. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že „*Unie postoupila nejdále v konceptu ´slité´ suverenity*". Tím ukázal, že novou formu integrace, kterou EU představuje, již není možné uchopit tradičním pojmovým aparátem.[51] Zároveň však je nutné uvést, že z jeho dalšího výkladu se nedá vůbec rozpoznat k jakému pojetí státu se takový koncept suverenity váže. Nové státoprávní termíny, které jsou v nálezu uvedeny, jsou používány bez zdůvodnění. K jasnějšímu vysvětlení nepomáhá ani konstatování, že EU představuje „entitu sui generis".

Označení něčeho jako „sui generis" znamená ve své podstatě zaujetí pozice, že není možné nebo nutné vznášet požadavek další, hlubší analýzy.[52] Tím je znemožněno rozvíjet nějakou další argumentační strategii, což je ale hlavním úkolem každého ústavního rozhodnutí. Ústavní soud použitím tohoto argumentu si paradoxně uzavřel cestu k utvoření radikálně odlišného referenčního rámce v pojetí státu a jeho suverenity, než jaký zastával prezident ČR jako odpůrce.[53]

Těžiště porozumění významu státoprávní povahy EU zůstalo v obou případech, jak u prezidenta či Ústavního soudu, zakotveno v sémantice národního státu. Prezidentova argumentační taktika vedla k produkci důvodů kruhem. Taktika ÚS měla podobu jednosměrné intence. Vztah „Unie-stát" byl zdůvodňován jen v jednom směru „od státu k Unii".[54] Proto kritériem svrchovanosti a suverenity státu nemohl učinit nic jiného než zachování jádra ústavní identity. Ústavní soud měl za to, že jedině tímto přístupem může obhájit autonomní rozvíjení politických, hospodářských, kulturních a sociálních životních podmínek českého státu a tím i zachování tradičních hodnot demokracie.

Pro lepší odlišení uváděných názorových pozic bychom si mohli vypůjčit kritérium „tvrdší" a „měkčí" verze.[55] „Tvrdší" verze obhajuje tradiční představu národního státu, a to i za cenu toho, že se ve změněném socio-historickém kontextu může stát živnou půdou nacionalismu. Charakterizuji ji jasně znějící argumenty: *EU bude mít povahu státu jen tehdy pokud vznikne evropský národ a lid. Pokud nebude tuto povahu mít, nutně tím zaniknou národní státy, resp. unijní integrace je pohltí.*

Naproti tomu „měkčí" verze považuje existenci EU za reálně existující entitu, jejíž povaha vykazuje hybridní znaky. Pokud se nestabilizuje ústavní podoba unie, je nutné, aby zůstala v této nejistotě alespoň jediná jistota, alespoň jediná „kotva" demokracie, kterou představuje spojení státu a lidu.

Jednou i druhou verzi přibližuje také velká zdrženlivost vnímat modernizační podněty, které otevírá evropský právní prostor vůči národním právním řádům. První verzi v tom svazuje dovolávání se neomezené suverenity a druhou pak lpění na zachování „jádra ústavní identity". Tím ale zůstává zapovězena řada nových otázek, které souvisejí s fungováním evropského práva, jako je například problematika přímého účinku základních lidských práv v horizontální rovině, vznik odpovědnosti státu vůči jednotlivci za „legislativní bezpráví" v případě nesprávné implementace evropských rozhodnutí do vnitrostátního práva, apod.[56]

[51] Viz k tomu více VEČEŘA, M., MACHALOVÁ, T. *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu*: *Výklad základních pojmů.* Brno: MU, 2010. S. 134–136.

[52] Viz k tomu BELLAMY, R., CASTIGLIONE, D. Building the Union: The Nature of Sovereignty in the Political Architecture of Europe. *Law and Philosophy,* Vol. 16, S. 421–445 nebo také SHORE, C. Government without Statehood? Anthropological Perspectives on Governance and Sovereignty in the European Union. *European Law Journal,* 2006, Vol. 12, No. 6, s. 717.

[53] Problém „slité svrchovanosti" označil jen za jazykovou otázku. Přesněji řečeno, za otázku vhodnějšího vyjádření, zda proces integrace znamená „ztrátu" nebo jen „propůjčení, resp. postoupení" suverenity. Viz k tomu Nález Pl. ÚS 19/08, bod 104.

[54] Tuto argumentační taktiku použil německý Spolkový soud ve svém rozhodnutí Bverf GE 2BVE 2/08.

[55] Toto kritérium použil J. Přibáň pro různé vymezení teze o „neexistenci dému". PŘIBÁŇ, J. *Právní symbolismus: O právu, času a evropské identitě.* Praha: Filosofia, 2007. S. 252.

[56] Viz k této kritice blíže ZEMÁNEK, J. Kompetenční a hodnotový rámec Evropské unie v „lisabonském" nálezu Ústavního soudu. In Gerloch, A., Wintr, J. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. S. 140.

3) Uplatnění interpretace evropského práva při ochraně lidských práv na příkladu práva menšin

Součástí dílčího výzkumu byla také analýza interpretace evropského práva na konkrétním příkladu ochrany práv menšin. Tento problém byl řešen především z hlediska sémantické analýzy pojmu „národnostní menšina". Význam tohoto pojmu je v našem prostředí stále utvářen principem sebeurčení. V našem výzkumu prokazujeme, že jeho fungování v podmínkách multikulturní společnosti vede k řadě paradoxů.

Slovo „národnostní" či „etnické" je z hlediska tohoto principu interpretováno jako základní znak pro určení subjektu (nositele) práv. Tento znak funguje jako kondicionál; nositel práv existuje tehdy a jen tehdy pokud jej můžeme označit za příslušníka národnostní menšiny. Pokud jej tak můžeme označit, potom má právo na sebeurčení a pokud má právo na sebeurčení máme co do činění s příslušníkem národnostní menšiny.[57] Z této tautologie právního subjektu a právního objektu se pak hledá východisko v konkretizaci práva na seburčení.[58]

Identifikace právního subjektu na základě jeho přináležitosti k národnostní menšině vede k tomu, že právo na sebeurčení se stáva základní normou regulující vztah majority a minority. Zde se dostáváme k dalšímu paradoxu, kdy požadavek respektování práva na sebeurčení je chápán jako kolektivní, skupinové právo.

Antidiskriminační zákony však vedou k ochraně základních práv jedince. Zákaz diskriminace z důvodu etnické, kulturní a náboženské jinakosti není na půdě práva chápán jako důsledek nerespektování práva na sebeurčení, na potvrzení vlastní identity dané menšiny, ale jen jako porušování základních práv a svobod. Napětí, které plodí dualismus skupinových a individuálních práv, má být řešen jen jako politický problém. Právo má jen „kontrolovat" prostředníctvím různých zpráv zda a jak vlády tento konflikt řeší.

Princip sebeurčení vede ze sémantického hlediska k diferenciacím, které

a) *neustále reprodukují určitý ideologický koncept „národa", „etnika" jako zdroje jinakosti; tím se udržuje diferenciace „stejný"/ „jiný", „identický"/ „neidentický";*
b) *udržují význam menšiny jako sociálně a kulturně homogenní, jednolité skupiny, která jen nemá mocenské postavení; přetrvává tak diferenciace majorita/minorita ve smyslu dominantní/ne-dominantní;*
c) *vede k interpretaci ochrany práv menšin jako rizika / nebezpečí;*

Sémantická analýza ukazuje, že otázka národnostních menšin je primárně politickým pojmem. Proto právo respektující princip sebeurčení jako základní princip určení národnostní menšiny se podílí na udržování tzv. ochranářské politické strategii, která usiluje o záchranu existence národnostních menšin jen jako „ohroženého druhu".

K odpolitizování a odideologizování práva národnostních menšin může vést jen uznání jejich příslušníků jako rovnocenných občanů, kteří mají vůli k vzájemné participaci na utváření kultury společně sdíleného společenství. Práva takových občanů již nebudou zdůvodňována na národně-etnickém principu ale jako práva umožňující rovný přístup k základním existenčním zdrojům.

4) Závěr

Skutečnost, jak je interpretováno evropské právo a význam EU v rozhodovací praxi soudů signalizuje, že

a) *evropská veřejná sféra se stále českému prostředí jeví jako „cizí" prostor pro utváření vůle evropských občanů a tím i evropské občanské společnosti. Určitá nestabilnost a neúplná funkčnost unijní komunikační sítě jí nečinní bezprostřední, a to ji v očích národních států zpochybňuje a znevěryhodňuje. V takové situaci se spouštějí i „obranné mechanismy", které ve snaze zabránit chaosu z ne-porozumění a ne-dorozumění, mohou konzervovat stejné sémantické pole, v jakém operuje diskurs odpůrců EU.*
b) *teoretický diskurs o uvedených otázkách není v našem prostředí rozvíjen systematicky; postrádá interdisciplinární rozměr, který by umožnil právní teorii reflektovat nové myšlenkové alternativy; především ty, které se pokoušejí odhalit nové významy tradičních státoprávních pojmů bez toho, aby odmítaly jejich použití nebo degradovaly jejich epistemickou hodnotu.*
c) *interpretace evropského práva na národní úrovní je stále považována jen za okrajový problém, který je řešen z hlediska ústavní konformity. Evropské právo nesporně představuje novou formu práva, jejíž existence se sice neváže na stát, ale prostřednictvím národních států je aplikována. Tato skutečnost si vyžaduje novou metodologii interpretace práva a rozhodovací praxe, která umožní evropskému právu garantovat základní cíle evropské integrace.*

Potvrzení nebo vyvrácení předpokladu, že právní prostředí Evropské unie je v daném směru kvalitnější než je tomu u členských států je věcí právně kompara-

[57] Viz k tomu NICHELMANN, R., PAQUÉE, A. Schutz nationaler Minderheiten und das Prinzip der Selbstbestimmung der Völker: Zeitbindung durch Recht oder Risiko? *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 2007, Heft. 1, s. 52.

[58] Tamtéž, s. 53.

tivního výzkumu. Samotnou participaci na právním prostoru, v němž platí pravidla hry státu evropského typu, jehož se EU usiluje stát následovníkem, můžeme nicméně i bez obsáhlejších analýz považovat za jednoznačné přínosnou. Za příslib do budoucna můžeme v kontextu evropeizace práva považovat fakt, že právníci se již nedívají v takové míře zpátky na nashromážděný objem národního právního „materiálu", ale dívají se také dopředu z hlediska toho, jaký by právní systém měl být.[59]

[59] Viz SMITS, J. M. The Europeanisation of National Legal Systems: Some Consequences for Legal Thinking in Civil Law Countries. In Hoecke, M. V. (ed.). *Epistemology and Metodology of Comparative Law*. Oxford: Hart Publishing, 2004. S. 243 an.

2.1 Působení práva EU ve sféře ústavního práva České republiky

Jan Filip*

1) Výchozí stav práva EU na počátku řešení výzkumného záměru

Česká republika přistoupila k Evropské unii 1. května 2004 na základě Smlouvy o přistoupení k Evropské unii (č. 44/2004 Sb.m.s.) podepsané v Aténách 16. dubna 2003. S přistoupením byl vyjádřen souhlas v referendu konaném ve dnech 13. a 14. června 2003. Význam tohoto aktu spočíval nejen v **začlenění ČR do systému hospodářských a politických vztahů s dalšími členskými státy v Evropě, a to v novém institucionálním a právním kontextu**, který musel být nově definován zejména pravidly ústavního práva.

Tento fakt je výchozím bodem hodnocení vlivu práva EU na ústavní právo v ČR. ČR se musela na vstup do EU připravit v rámci aproximačního procesu, pro který bylo nutno vytvořit příslušné ústavní předpoklady. Ty byly zmíněny již sub 1. v rámci zprávy týmu prof. Týče (viz výše). ČR do tohoto procesu vstoupila v roce 1995, kdy nabyla platnost Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé. Téhož roku vláda ČR požádala o přijetí do EU.[1]

Následný **proces aproximace** fakticky změnil fungování nejdříve výkonné,[2] později i zákonodárné moci, když bylo vládou v roce 1998 stanoveno, že nebude do Poslanecké sněmovny Parlamentu předkládat návrhy zákonů, které by podmínku aproximace nesplňovaly.[3] Zvláštností aproximačního procesu v podmínkách ČR bylo, že jeho hlavní fáze probíhala v letech 1998–2002, kdy byla u moci menšinová vláda (74 poslanců ve 200 členné Poslanecké sněmovně) sociální demokracie. Proto se zde setkáváme s jevem označovaným jako *„gold plating"*, kdy taková vláda potřeby aproximace využívala k posílení své pozice, když poukazovala na potřebu transpozice směrnic ve větším rozsahu, než je ve skutečnosti třeba.[4]

Ústavní právo jako celek pochopitelně není součástí kompetencí, které lze přenášet na nadnárodní celky jako EU. To současně představuje jeden ze základních třecích bodů ve vývoji vzájemných vztahů unijního a národního práva. Z **vnitrostátního pohledu se proto jeví hodnocení změn národního právního řádu v jiné perspektivě**. Jednalo se o přistoupení k nadnárodnímu útvaru, který byl již výrazně vyprofilován na základě více než padesátiletého vývoje, který od původně hospodářského spojení postupně metamorfoval do nadnárodního celku, který je rovněž vykonavatelem veřejné moci.[5] To následně vyvolalo potřebu formulace výcho-

* Prof. JUDr. Jan Filip, CSc., řešitel výzkumného záměru.

[1] Usnesení vlády České republiky ze dne 13. prosince 1995 č. 732 k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie společně s žádostí a memorandem připojeným k této žádosti.

[2] Hlavní tíže vyjednávání přístupu k EU spočívala na vládě, která vedla vyjednávání s EU/ES a současně připravovala příslušné aproximační návrhy uvnitř státu.

[3] To bylo doprovázeno změnami v odborném aparátu vlády, ministerstev, kanceláří Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu, kde vznikaly zvláštní útvary pro kompatibilitu práva ČR s právem EU/ES.

[4] Jedná se ovšem o jev obvyklý i v jiných členských státech – viz např. BURRMEISTER, F., STAEBE, E. *Grenzen des sog. Gold Plating bei der Umsetzung europäischer Richt linien in nationales Recht*. Europarecht, roč. 2009, č. 3, s. 445.

[5] Tyto znaky podrobně sledují ROSAS, A., ARMATI, L. *EU Constitutional Law. An Introduction.* Oxford and Portland 2010 (výčet s. 11–17). Podle nich se tento útvar vyznačuje směsí rysů státu a mezinárodní organizace jako jsou autonomní právní řád, přímo aplikovatelná pravidla, v určitých oblastech výlučnost zákonodárné moci, systém soudních a mimosoudních kontrol, soubor základních práv, občanství, vnější hranice, vztahy navenek a rozvíjející se bezpečnostní a obran-

disek pro rozhodovací činnost orgánů EU, popř. orgánů členských států implementujících a aplikujících právo ES/EU v podobě stále se rozšiřujícího katalogu základních práv a svobod EU, který dostal dosud konečnou podobu jako Listina základních práv EU ve spojení s Lisabonskou smlouvou.

Současně se na základě Lisabonské smlouvy EU rozhodla k budoucímu přistoupení k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 6 odst. 2 SEU). Rovněž tento vývojový skok se projevil v ústavním právu ČR, v jehož rámci byla řešena nejen otázka ratifikace Lisabonské smlouvy,[6] nýbrž s ní spojené tzv. české výjimky, na jejímž základě se má na ČR vztahovat obdobný režim jako na Polsko a Velkou Británii podle Protokolu č. 30 o uplatňování Listiny základních práv EU v Polsku a Velké Británii.

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

A. Expanze práva EU vůči národním právním řádům

Opět se odkazuje na zprávu v části sub 1, kde je tato problematika zpracována z pohledu působení práva EU na národní právní řády. Úkolem řešení projektu v rámci ústavního práva bylo zpracování tohoto vlivu na ústavní právo ČR z pohledu dovnitř (in-ward-looking analysis). V tomto směru byla pozornost zaměřena na jednotlivé úseky ústavního práva z pohledu tzv. evropeizace.

B. Podstata, zdroje, formy a míra evropeizace práva z pohledu vědy ústavního práva

Pojem „evropeizace" má řadu významů v různých oborech. Proto bylo třeba jeho intenzi a extenzi vymezit i v rámci řešení problematiky výzkumného projektu v oblasti ústavního práva, neboť se zde evropeizace stala nástrojem rozvoje Evropy samotné. V této souvislosti je nutno brát evropeizaci jako zvláštní jev, o kterém se zpravidla hovoří v souvislosti s integračními procesy probíhajícími na evropském kontinentu v rámci rozšiřování EU. Takto je obvykle tento proces chápán zejména politiky. Obvyklé je to rovněž u právníků, kteří jsou zaměřeni na oblast soukromého práva a pro které se často pojem evropeizace kryje s pojmem harmonizace práva, unifikací jednotlivých právních institutů, konvergencí práva a evropskou integrací, jak to ukazují další části závěrečné zprávy (sub 2.2 a další).[7] **Jednoty názorů však není dosaženo** ani na poli politologie a jinde.[8] Právo samotné již pojem evropeizace nepotřebuje,[9] pracuje s ním však právní věda. Ta si jej přizpůsobuje ke svým účelům již z hlediska toho, že v každém právním odvětví se tento pojem projevuje v různé míře a z různých zdrojů.[10] Proto ani právníci nemusí být v chápání pojmu evropeizace jednotní.[11] Není též pochyb o tom, že evropeizace jako harmonizace, konvergence a unifikace práva bude mít otevřený prostor na poli soukromého práva, protože to není vázána na veřejnou moc, ta jen poskytuje ochranu účastníkům jeho vztahů.[12] Konflikty by zde vznikat neměly. Je

ná politika na jedné straně a smluvní základ, významná tradiční oprávnění členských států, od nichž se odvozují kompetence EU, nejednoznačnost vývoje ve směru federace s výraznými rysy mezivládní organizace. Viz též zdroje v pozn. č. 23.

[6] V rámci výzkumného projektu v tomto segmentu bylo zpracováno několik studií jako např. FILIP, J. *Senátní návrh na zahájení řízení a nález k Lisabonské smlouvě: Procesní aspekty*. Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR. Ed. Gerloch, A., Wintr, J.: ISBN 978-80-7380-192-2. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň 2009, s. 29–47; *Towards Europeanisation of Constitutional Law in the Czech Republic.*

IN KNEZ, ROZEHNALOVÁ, TÝČ A KOL. Five Yers of EU Membership Case of Czech Republic and Slovenian Law. Maribor: University of Maribor, 2009. od s. 50–58.

[7] Jejich názory se hodně blíží tomu, co jsme zaznamenali v naší historii v případě kodifikace občanského práva v rámci Rakouského císařství a jeho korunních zemí v roce 1811. Tehdejší vytváření jednotného právního prostoru v zemích podunajské monarchie v mnohém současnost popisovanou jako evropeizace připomíná.

[8] Blíže k tomu v rámci studií viz FILIP, J. *Evropeizace ústavního práva v ČR*. ČPVP, roč. 2009, č. 3.

[9] Stačí připomenout, jaký problém vyvolává pojem „evropanství" uvedený v českém překladu jako jedno z kritérií pro výběr členů Komise uvedený v čl. 9d Lisabonské smlouvy (nyní čl. 17 odst. 3 konsolidovaného textu SEU). Ve skutečnosti se jedná o problém překladu obratu *„European commitment"*, což by mělo značit zasazování se pro otázky rozvoje EU, což je již něco jiného.

[10] Někde to je přímo právo ES/EU, jinde k tomu přispívá zejména judikatura ESD jako např. v případě trestního práva, kde se hovoří o postupné komunitarizaci třetího pilíře EU. K tomu zejména TOMÁŠEK, M. *Vytyčování hranic prvního a třetího pilíře EU*. Právník, roč. 2005, č. 7, s. 691–703. Jiná cesta by mohla být složitá již s ohledem na výhradu zákona v čl. 39 LPS, což je problém, které jsou si evropeisté na tomto úseku vědomi. Viz např. WEBER, S. *Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und parlamentarische Demokratie.* Europarecht (EuR), roč. 2008, č. 1, s. 91. Ještě výrazněji tuto otázku postavilo rozhodnutí Spolkového ústavního soudu k Lisabonské smlouvě v bodu 252, ve které vyjmenovává složky tzv. demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungs staates, kam řadí jak říká „odjakživa" (seitjeher) rozhodnutí o trestním právu v materiálním a formálním smyslu. Na to reaguje čl. 69b Lisabonské smlouvy (čl. 82 odst. 3 SFEU).

[11] Konečně se v tomto směru nejedná o něco nového, neboť takový jev zná Evropa – byť třeba pod pojmem romanizace – již od 12. století, kdy se do Boloně začali sjíždět právníci z celé Evropy ke studiu římského a kanonického práva. Blíže viz názorně BÖTTCHER, R. *Der europäische Jurist*. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Bd. 49, Tübingen 2001, s. 3n.

[12] I zde je ovšem patrný obrovský posun. Srovnáme-li úvahy (komparace s *common law* a *Ius Commune* jako dosud existu-

totiž rozdíl, kupuji-li televizor vyrobený a prodávaný podle pravidel ochrany spotřebitele v EU a volím-li národní parlament. V případě veřejného práva je veřejná moc přímo účastníkem právních vztahů. Proto zde již vzniká řada problémů plynoucích z povahy veřejné moci, na které musejí státy (jako tzv. páni smluv a primárního práva) reagovat jinak, než je tomu v oblasti soukromého práva.[13]

V rámci řešení výzkumného projektu se tak prokázalo, **že právě na tomto úseku základních ústavních principů narazila myšlenka evropské integrace poprvé na reálný odpor** v podobě řady rozhodnutí ústavních soudů jednotlivých členských zemí EU, které jí vytýčily po vzoru Spolkového ústavního soudu určité hranice.[14] **Na druhé straně má národní (vnitrostátní) ústavní právo v rukou klíče**, které otevírají před evropeizací, popř. globalizací, regionalizací atd., dosud uzavřené brány.[15] V ústavách se vedle tradičních ustanovení o diplomatických a s nimi spojených kompetencích hlav států a jiných státních orgánů[16] začíná objevovat nový typ ustanovení. Jejich prostřednictví se stát za pomoci ústavní regulace otevírá okolnímu světu i v tradičně uzavřených oblastech. Platí to nejen pro nejviditelnější oblast generální inkorporace mezinárodních smluv do vnitrostátního práva a jejich přímou aplikaci,[17] ale i pro oblasti další jako je např. státní občanství, přímé a přednostní použití předpisů nadnárodních organizací, rozhodující role mezinárodních soudů.

Tato problematika je popsána v rámci výstupů projektu[18] na příkladu rozborů tzv. evropských klauzulí, které si musela vytvořit naše ústavněprávní judikatura pro řešení otázek vztahu unijního a národní práva. Tato ustanovení lze označit jako **evropské ústavní klauzule**, které lze charakterizovat jako integrační, supremační, kolizní a integrační. Komparace ústavních systémů 27 členských států EU ukazuje, že hlavní pozornost je soustředěna zejména na následující oblasti při vymezení poměru mezi právními systémy EU a členských států, konkrétně na:

- určení možnosti a rozsahu přenosu (propůjčení) některých kompetencí státních orgánů ve prospěch EU cestou integrační klauzule. Ta je často velmi obsáhlá (SRN) a stanoví podrobně podmínky, za kterých lze kompetence přenést, jinde obsahuje je velmi obecné zmocnění s tím, že výklad bude věcí soudního přezkumu,
- určení poměru vnitrostátního práva (pochopitelně z povahy věci zejména ústavního práva) k právu EU – tzv. supremační klauzule, kdy má jít o aplikační přednost práva EU vůči národnímu právu. Právo EU je součástí národního práva a má přímý účinek (viz výše údaje sub 1. této zprávy). Národní soudy se proto musejí s tzv. předběžnou otázkou obracen na Soudní dvůr EU (čl. 267 Smlouvy o EU),
- určení pravidla, podle kterých se bude řešit rozpor vnitrostátního práva s právem EU – problém tzv. kolizní klauzule,
- určení způsobu, jakým bude právo EU působit na vnitrostátní právo – problém tzv. inkorporační klauzule.

jícími případy nadnárodních právních systémů) tak významného znalce jakým je H. COING: *Europäisierung der Rechtswissenschaft*. Neue Juristische Wochenschrift, roč. 1990, č. 15, s. 937–941se současným stavem, uvědomíme si teprve, jak rychlé tempo v oblasti soukromého práva evropeizace v posledních 20 letech nabrala. Ve svém článku H. Coing (s. 937) konstatuje, že právní věda členských států ES je zatím národní, a nikoli evropská nebo obecná. Orientuje se na zákony a judikaturu jednotlivých států a její metody jsou určovány tradicemi národní kultury zejména při způsobu výkladů zákonů. To je ve srovnání s dneškem již výrazně překonáno zejména v judikatuře nejvyšších soudních instancí. K dnešnímu stavu viz např. JOERGES, CH. *Europeanisation as Process: Though on the Europeanization o fthe Private Law.* European Public Law, roč. 2005, č. 1, s. 63–84.

[13] Za všechny příklady stačí uvést závěry Spolkového ústavního soudu v Německu v tzv. Maastrichtském rozhodnutí z roku 1993 a Lisabonském rozhodnutí z roku 2009. Takovým snahám se však nevedlo ani v referendech. Již první evropský pokus o ústavní otevření se světu a omezení suverenity (čl. 46 odst. 2 návrhu Ústavy Francie z 1946) byl v referendu zamítnut v poměru 10.584.359 proti 9.454.034 hlasům. Toto ustanovení bylo přesunuto do preambule v témže roce schválené Ústavy Francie. Tato preambule je podle Ústavy Francie 1958 součástí ústavy Francie v širokém smyslu slova a základem pro rozhodování Ústavní rady o přenosech kompetencí – viz např. bod 5 rozhodnutí Ústavní rady k Lisabonské smlouvě č. 560-2007 DC (dostupné na adrese http://www.conseil-constitutionnel.fr).

[14] Nejdříve ve vztahu ke komunitárnímu právu nález Pl. ÚS 50/04 (cukerné kvóty), ve vztahu k unijnímu právu nález Pl. ÚS 66/04 (evropský zatýkací rozkaz) a souhrnně v nálezu Pl. ÚS 19/08 (Lisabonská smlouva I).

[15] Někdy jsou zcela zásadní povahy, byť se nerozhoduje o primárních smlouvách jako celku. Stačí uvést dopady, které by mělo vyhovující rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci ústavnosti poskytování finančních záruk zadluženému Řecku v rámci eurozóny (s ohledem na další návrhy z podzimu 2011 stále v běhu).

[16] V ČR jsou to zejména v původním textu Ústavy ČR čl. 10, čl. 43, čl. 49, čl. 63 odst. 1 písm. a) až e), čl. 87 odst. 1 písm. a) a b).

[17] V podobě přechodu od tradičního dualismu vyžadujícího buď transformaci mezinárodních smluv do vnitrostátních předpisů, popř. alespoň odkaz na ně, k monistické koncepci vztahu k mezinárodním smlouvám formou aplikační přednosti jejich použití ve vztahu k obyčejným zákonům (u nás nyní platné znění čl. 1 odst. 2, čl. 10, čl. 49, čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR) nebo dokonce ústavám (v případě Římského statutu Mezinárodního trestního tribunálu – č. 84/2009 Sb.m.s.)..

[18] Viz FILIP, J., SVATOŇ, J. *Státověda.* 5. vyd. Praha 2011, s. 366 n.; FILIP, J. K *otázce evropských klauzulí v ústavním právu.* Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2010, č. 3 a tam uvedená literatura.

Obecně je klíčovým problémem řešení střetu práva EU a vnitrostátního ústavního práva, pro který se v teorii a judikatuře ústavních soudů nabízejí **tři varianty kolizní formule**.[19] Integrační varianta je nejvíce vstřícná závazkům z členství v nadnárodní organizace a proto vyžaduje od členského státu, aby změnil příslušný odporující ústavní předpis. Dále to může být varianta integračně-etatistická, která umožňuje státu vystoupit s iniciativou a žádat změnu předpisu nadnárodního právního řádu a konečně varianta etatistická, která dává přednost řešení, která spočívá ve využití práva na vystoupení z nadnárodní organizace. Ačkoli dosud využita nebyla, Lisabonská smlouva pro její využití odstranila všechny překážky úpravou vystoupení (čl. 50 SEU).[20] Stala se též významným argumentačním prostředkem pro Ústavní soud v nálezu Lisabon I (č. 446/2008 Sb.).

Základní závěr, který se zde nabízí pro oblast ústavního práva, je ten, že se nutně musí formulovat **nová koncepce státu, bude-li zachován dosavadní trend vývoje posilování kompetencí EU nejen v oblasti hospodářské unie**. Jestliže se moderní stát vývojem od 15. do 20. stal obecným pojmem a modelem, ve druhé polovině 20. století dochází k jeho erozi z hlediska základních znaků státnosti. Procesy globalizace, evropeizace, komunitarizace, komunalizace atd. vytvářejí jinou logiku veřejnoprávních vztahů a tím i nové nároky na výklad oněch tradičních pojmů.[21] Nikdo přitom jistě nebude tvrdit, že takový stát již není svrchovaný. Proto na místě (místo obratů o jakémsi „hráči" jak je použil Ústavní soud v Lisabonském nálezu I) bylo konstatování, že **stát již nemá monopol na vše vrchnostenské ne proto, že by to nebylo správné, ale protože na některé úkoly, které by jinak musel plnit, v novém uspořádání světa nemůže stačit** a že taková omezení plynou z povahy věci a není to po čtyřech stoletích nic nového.[22] Současně někde nejedná sám, ale za spoluúčasti společnosti (v právních předpisech se objevují obraty „po projednání s…", „po vyjádření" atd.) vůči které vystupuje jako vrchnost a současně jako poskytovatel služeb, koordinátor atd. **Přesto je stát stále integračním faktorem, který stmeluje společnost a reprodukuje její jednotu.** V tom je nezastupitelný, stejně jako v tom, že zde není jiný schopný jednat tak účinně jako stát. Tato role roste tím víc, čím méně je jeho jiných tradičních atributů, jako jsou hranice (Schengen od 2007), měna (přechod na euro), profesionalizace armády a zrušení vojenské povinnosti atd.[23]

Otázky, které tento nový jev přináší, lze je rozdělit do dvou oblastí. První oblastí je charakteristika EU z hlediska klasifikačních kritérií územní organizace státu, druhou pak **vliv členství v EU na charakteristické znaky samotných členských států.** V tomto směru je nutné konstatovat, že místo tradičního pojmu národní stát se začíná prosazovat další pojem – **„členský stát nadnárodního útvaru".** Ten je vhodnější než pojem „postsuverénní stát", neboť jej umožňuje odlišit od jiných národních států, které členy takového specifického uskupení nejsou.

I ústavním právu jsou ovšem různé úseky vystaveny různé intenzitě evropeizačních vlivů. Jiné to bude v oblasti lidských práv, kde je evidentní tendence nejen evropeizace (regionalizace), nýbrž univerzality s tím, že mezinárodní právo stále více nabývá na významu. Proto se jedná o jeden z aspektů vývoje ústavního práva označovaný jako konstitucionalizace mezinárodního práva a internacionalizace práva ústavního. Jiným takovým aspektem je problém rostoucí dispozitivnosti práva ústavního a kogentnosti práva meziná-

[19] Blíže LIS-STARANOWICZ, D., GALSTER, J. O *zjawisku europeizacji polskiego prawa konstytucyjnego*. Przegląd Sejmowy, roč. 2010, č. 2, s. 30–31.

[20] Podle čl. 50 SEU je nyní výslovně upravena procedura vystoupení z EU. S výjimkou vystoupení Grónska v roce 1985 (to se ovšem do Evropského hospodářského společenství dostalo ještě jako součást Dánska) a referenda o vystoupení Velké Británie z EHS v roce 1975, popř. pokusu v roce 2011, se tato problematika dosud řešila spíše v oblasti politiky než práva.

[21] To ale platilo v minulosti. Srovnáme-li citát z Jellinekovy *Všeobecné státovědy* (bod 100 nálezu Lisabon I) např. ze stejné doby pocházející studií neméně slavného J. BRYCEHO. *The Nature of Sovereignty*. In: Studies in History and Jurisprudence. Sv. 2, New York 1901, s. 503–555, můžeme se dostat do úplně jiného světa založeného nikoli na umělých konstrukcích, nýbrž na pozorování praktického života a vývoji právnických koncepcí jako nástroje k dosahování určitých cílů. V anglosaské literatuře můžete také vidět určitou distanci a používání obratu „kontinentální teorie suverenity". Srov. MERRIAM, JR. C. E. *History of the Theory of Sovereignty Since Rousseau*. Batoche Books. Kitchener 2001, s. 95n. Ale nakonec i sám G. Jellinek v cit. díle, s. 514–517 dokládá, že suverenita je historickým pojmem, který v rozporu s přirozenoprávní teorií nelze považovat za podstatný znak státní moci. Proto jen konstatuji, že výkladem otázky suverenity se nikdo nikdy nikomu nemůže zavděčit, nebude-li vykládána v historickém a politickém kontextu.

[22] Projevuje se zde praxeologická zásada, že určitému subjektu lze svěřit jen tolik moci, kolik jí je schopen prakticky realizovat, v opačném případě ztrácí autoritu a i ten zbytek moci, který realizovat dokáže.

[23] Brzy se možná bude hovořit o potřebě formulovat svého druhu „zákon o zachování veřejné moci", která se neztrácí, nýbrž se objeví u jiného subjektu. Není proto náhodou, že i přes „Myslíme to upřímně" evropských politických elit, se pokusy formulovat budoucnost EU jako federace přes krach Ústavy EU budou objevovat i nadále. Ne náhodou se proto řada tradičních paradigmat teorie federalismu začíná objevovat i v rámci debat o evropské ústavnosti, která je přes chybějící ústavní „text" neoddiskutovatelným faktem. Prací zejména mladších autorů, které se dívají na EU z pohledu státoprávního, a ne mezinárodního, stále přibývá. Z poslední doby např. HAACK, S. *Verlust der Staatlichkeit*. Tübingen 2007, zejména s. 155n. a 385n., CAŁA-WACINKIEWICZ, E. *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*. Warzsawa 2007, zejm. s. 65–120; FILIP, J., SVATOŇ, J. cit. dílo, s. 366 n.

rodního, problém multicentrismu a polycentrismu, ústavnosti na různých úrovních atd.

Výzkum na úseku ústavní práva současně vedl k nutnosti odmítnout tradiční představu v oblasti soukromého práva a evropského práva, totiž že jako motor a nositele evropeizace nelze vyzdvihovat pouze EU. To je matoucí již proto, že v oblasti veřejného práva sehrála historickou roli na úseku evropeizace nikoli Evropská společenství, nýbrž Rada Evropy a její základní dokumenty jako Statut z 5. května 1949 a Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze 4. listopadu 1950. I když je snaha zatlačit tuto klíčovou regionální organizaci do pozadí, její cíle v podobě a) upevnění míru založeného na spravedlnosti a mezinárodní spolupráci, b) oddanosti duchovním a morálním hodnotám, které jsou společným dědictvím jejich národů a původním zdrojem zásad svobody jednotlivce, politické svobody a právního státu, na kterých je založena každá opravdová demokracie,[24] jsou východiskem původní „evropeizace" v pravém smyslu slova.

Proto **přínos Rady Evropy** nelze opomíjet již z toho důvodu, že nyní bez ohledu na rostoucí váhu EU stále představuje jakousi přípravku pro přistoupení nových členů EU. To se projevuje v přístupových kritériích, která byla postupně v rámci Evropských společenství formulována s ohledem na minulost a stávající situaci v zemích, se kterými byly vedeny přístupové rozhovory a procedury. Evropský kontext zahrnuje nejen obě větve práva EU, nýbrž nutně také mezinárodní závazky, kterou plynou především ze závazků z mezinárodních smluv, ke kterým jsme přistoupili a dále budeme přistupovat jako členský stát Rady Evropy. Tento fakt je samozřejmým nejen pro obor ústavního práva. Tam je to pochopitelné, protože ústavní právo trvale pracuje především s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb. a další protokoly č. 4, č. 6, č. 7, č. 11 až naposled č. 13 – viz č. 114/2004 Sb.m.s.), s Úmluvou na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny o zákazu klonování lidských bytostí (č. 96/2001 Sb. m. s., k tomu též Dodatkový protokol – viz sdělení č. 97/2001 Sb.m.s..), Rámcovou úmluvou o ochraně národnostních menšin (č. 96/1998 Sb.), Evropskou úmluvou o státním občanství (č. 76/2004 Sb.m.s.) a dalšími. Stejně tak je ale možné zmínit Evropskou chartu místní samosprávy, Evropskou rámcovou úmluvu o přeshraniční spolupráci mezi územními celky a orgány, dosud neratifikovanou Úmluvu o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni, Evropskou úmluvu o televizi přesahující hranice, řadu kulturních úmluv (archeologické dědictví, filmová koprodukce, architektonické dědictví), úmluvy v oblasti (trestního práva (vydávání, potlačování terorismu, praní špinavých peněz apod.), práva rodinného (např. výchova dětí, výkon práv dětí), práva životního prostředí, sociální věcí a zdravotnictví. Jedná se proto nejen o oblast výzkumu na úseku veřejného práva, nýbrž i na úseku práva soukromého.

Je ovšem pravdou, že **se i v rámci Evropských společenství** postupně do popředí[25] dostávaly rovněž **otázky demokracie a ochrany lidských práv**. Nicméně jako impuls se projevilo první zásadní rozhodnutí Spolkového ústavního soudu tzv. Solange I z roku 1974, které německou pozici budovalo na kritice nevyhovující úrovně ochrany základních práv v tehdejších ES. To obrátilo pozornost ES rovněž k problematice základních práv. Zde je třeba zmínit Deklaraci o demokracii Evropské rady z Kodaně (1978),[26] na kterou navázala Deklarace EU z roku 1983, která tyto požadavky potvrdila a zdůraznila potřebu aproximace práva členských států.[27] V roce 1993 byla formulována přístupová kritéria v nové podobě ve směru k zemím střední a východní Evropy.[28] Nakonec se tyto otázky staly součástí primárního práva na základě smlouvy z Nice (čl. 49 SEU), čímž byla potvrzena vazba na Radu Evropy jako přípravky pro EU právě odkazem na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod v čl. 6 Smlouvy o EU.[29] Ta se tak stává obecných základem pro přístup EU k jednotlivci (čl. 6 SEU). Jejich respektování tak bude nadále základním přístupovým kritériem i podle nového znění čl. 49 SEU. Tento trend bude proto i nadále východiskem pro pojetí evropeizace na poli ústavního práva mimo dalších klíčových problémů.[30]

[24] Viz preambuli Statutu Rady Evropy (vyhlášen pro ČR pod č. 123/1995 Sb.).

[25] I když názory, že EU by měla zůstat především hospodářským společenstvím, stále zaznívají.

[26] V jejím čl. 1 odst. 2 jsou jako podmínky členství uvedeny respekt a dodržování zastupitelské demokracie a lidských práv.

[27] Na to již mohl reagovat Spolkový ústavní soud změnou svého postoje v rozhodnutí tzv. Solange II. z roku 1986 (BVerfGE, sv. 73, s. 339n.) a dalších, která jsou v podstatě opakována ústavními soudy v dalších členských státech. I to je důkazem dvoustranného procesu evropeizace v této oblasti. Nejen EU působí na členské státy, ale členské státy spoluvytváření EU.

[28] Tyto podmínky (tzv. Kodaňská kritéria) zahrnovaly oblast politickou (stabilní instituce garantující demokracii, právní stát, ochrana lidských práv a respektování práv menšin), hospodářskou (fungující tržní hospodářství) a schopnost převzetí tzv. *acquis*, schopnost zachování politických, hospodářských a měnových cílů EU.

[29] Naopak problematika Listiny základních práv EU se začíná pro ČR jevit jako překážka ratifikace, když prezident republiky ratifikaci podmínil výslovným uvedením výjimky z její platnosti, což se mělo stát předmětem dalších jednání orgánů EU pod švédským předsednictvím v říjnu 2009.

[30] BAUER, H.: *Europäisierung des Verfassungsrechts.* Juristische Blätter, roč. 2000, č. 12, s. 755–756 dále jako stěžejní body uvádí otázky suverenity a státní organizace a v návaznosti na to změny textu Základního zákona SRN (s. 756) a tzv. materiální změny v ústavních bez změny v textu (s. 757).

C. Vlivy europeizace na národní právní řády

Tento proces vývoje tzv. evropeizace se významně projevil i uvnitř ČR, kde se změnila **pozice jednotlivých státních orgánů, jejich vzájemné vztahy a kompetence**, což byl nepřímý předmět rozhodování občanů v přístupovém referendu. Na základě Smlouvy o přistoupení (č. 44/2004 Sb.m.s.) **došlo k tiché přeměně významu jednotlivých ustanovení zejména Ústavy ČR a LPS.** Jako příklad lze uvést především důsledky závaznosti čl. 12 SES, který zakazuje diskriminaci z důvodu státní příslušnosti. Tím v oblastech regulovaných právem EU/ES modifikoval ve vztahu k občanům 26 zbývajících členských států EU dopady čl. 42 odst. 1 LPS, který část základních práv váže na státní občanství ČR (ve smyslu čl. 1 odst. 2 úst. zák. č. 4/1993 Sb.). Tento způsob není obvyklý ve všech státech.[31] V ČR v tomto směru (přeměna ústavy tichou cestou) představovala zásadní problém zejména ratifikace Římského statutu Mezinárodního trestního tribunálu, kde je od roku 2000 patrný vývoj názorů (od potřeby výslovných změn ústavy k přednosti aplikace mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR).

Rovněž tak se změnilo **postavení Ústavního soudu**, kde došlo jednak k novelizaci právní úpravy jeho postavení již s předstihem v roce 2001 a 2002,[32] jednak se výrazně rozšířil okruh problémů, kterými se musel ve své činnosti zabývat.[33] Ústavní soud se tak dostal do nového právního prostředí (tzv. „Verfassungsverbund" a „Verfassungsgerichtsverbund)[34] a musel začít řešit nové problémy a hledat pro ně základní stanoviska. Přistoupení k EU znamenalo pro Ústavní soud ČR zásadní změnu, neboť **musel definovat své postavení v novém právním systému**. Ústavní soud se připojil k řadě jiných ústavních soudů (např. Německo, Polsko, Španělsko, Dánsko) a v prvním nálezu po přistoupení konstatoval, že právo EU není bezpodmínečně nadřazeno právu ČR, jak by to vyplývalo ze základní prejudikatury ESD (nyní Soudní dvůr EU).[35] Stejně jako jiné soudy poukazuje na to, že právo EU má přednost před právem ČR v případě, že nezasahuje do tzv. materiálního jádra ústavy.[36] Obsah tohoto pojmu z hlediska podstatných náležitostí demokratického právního státu Ústavní soud vymezil ve svých rozhodnutích (např. *Lisabon I*) jen obecně.[37] V dalším nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 29/09 (č. 387/2009 Sb. – Lisabonská smlouva II) byl tento prvek identity ústavy a neodstranitelných kompetencí státu zdůrazněn v návrhu skupiny senátorů. Na rozdíl od rozsudku Spolkového ústavního soudu k Lisabonské smlouvě (body 252 a následující) se ovšem náš Ústavní soud odmítnul vyjádřit podrobně k tomu, co k tomu, co vše je třeba zahrnout do této oblasti. Pouze konstatoval, že nepovažuje za možné, aby s ohledem na postavení, které v ústavním systému ČR zastává, takový katalog nepřenositelných pravomocí vytvářel a autoritativně určoval „věcné meze přenosu pravomocí", neboť to by mělo být ponecháno primárně na specifikaci zákonodárci, když odpovědnost za tato politická rozhodnutí nelze přenášet na Ústavní soud; ten je může podrobit své kontrole teprve v okamžiku, kdy byla na politické úrovni skutečně učiněna. Stejně tak Ústavní nepovažoval za možné, aby v abstraktním kontextu dopředu formuloval, co je přesným obsahem čl. 1 odst. 1 Ústavy.[38]

[31] Např. Francie nemá obecnou klauzuli, nýbrž v případě potřeby ústavu (již sedmkrát) mění podle toho, jak to vyžadují jednotlivé integrační smlouvy, což má jak přednosti, tak i nedostatky (v podstatě se jedná o zmocnění v podobě odkazu na příslušnou smlouvu a taková ustanovení nabývají účinnosti až s platností této smlouvy).

[32] Ústavní zákon č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovela) a zákon č. 48/2002 Sb. kterým se mění zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Tato novela reaguje na revizi ústavních ustanovení v oblasti vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva včetně budoucího členství v EU. Jádrem této změny bylo vložení do textu zákona o Ústavním soudu nového druhého oddílu (§ 71a–71e) o řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Úst s ústavními zákony.

[33] Viz přehled jeho rozhodnutí sub 1 (zpráva kolektivu prof. Týče a tam uvedená literatura).

[34] Nejnověji VOßKUHLE, A. *Der europäische Verfassungsgerichtsverbund*. Neue Zeitschrift für Verwaltungs recht, roč. 2010, č. 1, s. 3.

[35] Zejména rozhodnutí *Costa v. ENEL* z roku 1964.

[36] V této souvislosti tento problém vystupuje do popředí jako požadavek respektování národní identity členských států podle čl. 6 odst. 3 SEU, což je rovněž zcela zásadní kategorií ústavního práva, jak také ukázal nález Ústavního soudu č. 318/2009 Sb. (Pl. ÚS 27/09 – soudce zpravodaj P. Holländer). Pojem „identity", který nyní čl. 6 odst. 3 SEU tak zdůrazňuje, je přitom jedním z východisek pro řešení tzv. neústavních ústavních předpisů. Na příkladu judikatury nejvyšších soudů Indie a USA viz JACOBSOHN, G. J. *Constitutional Identity*. The Review of Politics, roč. 2006, s. 361n. Náš Ústavní soud se této otázky dotkl v podobě konstrukce doktríny materiálního jádra ústavy v nálezu Pl. ÚS 19/09 (č. 446/2008 Sb.) k ústavnosti Lisabonské smlouvy.

[37] V bodě 93 nálezu *Lisabon I* konstatoval, že „vůdčím principem je nepochybně zásada nezadatelných, nezcizitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních práv a svobod jednotlivců, rovných v důstojnosti a právech; k jejich ochraně je budován systém opírající se o zásady demokracie, svrchovanosti lidu, dělby moci, respektující zejména zmíněné materiální pojetí právního státu. Tyto zásady nejsou dotknutelné ani formálněprávně souladně provedenou změnou Ústavy, protože mnohé z nich jsou zjevně přirozenoprávního původu, a stát tedy není jejich poskytovatelem, ale může a musí je – jako ústavní stát – pouze zaručovat a chránit." I zde odmítl podat jejich konkrétní výčet.

[38] Viz zejména body 111 a 112 nálezu *Lisabon II* (č. 387/2009 Sb.).

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

3.1. Změny v pojetí ústavního pořádku ČR

Důsledkem evropeizace je nové vymezení vztahu domácího a mezinárodního práva v důsledku změn provedených v Ústavě ČR v roce 2001 (tzv. euronovela). Na tomto základě byla do práva ČR inkorporována podstatná část mezinárodních smluv (čl. 10)[39] a byl vytvořen ústavní předpoklad pro přenesení části pravomocí státních orgánů na mezinárodní organizaci či instituci (čl. 10a Ústavy ČR). S tím souvisí i nově postavená otázka suverenity a členství ČR v EU. Zde se jedná o problém, kterým se usilovně zabývá teorie a praxe všech členských států EU a stejně tak teorie státu v nečlenských státech. Jedná se o zásadní otázky vztahů vnitrostátního a nadnárodního práva jak jsou řešeny v ústavním pořádku ČR a jak je vykládá Ústavní soud ČR a jiné ústavní soudy.[40]

Zejména to je problém suverenity státu a důsledků přistoupení k EU, možnost vystoupení, kompetence a jejich rozdělení mezi EU a členské státy atd. Znovu tak ožil význam klasické obecné státovědy a jejích tradičních problémů,[41] které se ukázaly v novém světle s potřebou redefinice.[42] Ukázalo to právě první rozhodnutí Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě, kde Ústavní soud zpochybnil možnost výkladu pojmu „svrchovaný stát“ (bod 98), aniž by z toho vyvodil závěr o možnosti či nemožnosti judikovat v takovém případě tuto problematiku.[43]

3.2. Dělba moci z hlediska členství ČR v EU

Na problém suverenity navazuje problematika dělby moci a vzájemných vztahů mezi jednotlivými orgány státu z hlediska zastupování zájmů ČR v orgánech EU, které samy rovněž vycházejí ze zásady tzv. institucionální rovnováhy.[44] Vertikální dělba moci z hlediska členství ČR v EU otevírá tyto otázky **– svrchovanost, přímé působení práva EU, nedotknutelné ústavní jádro a jeho respektování, dělba kompetencí, řešení kompetenčních sporů, možnost vystoupení z EU, možnost omezení výkonu členských práv v rámci EU**. I zde dochází k tiché přeměně významu ústavních textů zejména z hlediska posílení významu exekutivy obecně (zastupování a rozhodování v orgánech EU) a Senátu částečně (čl. 10b Ústavy ČR). Jak ukazuje praktický případ ratifikace Lisabonské smlouvy, může

[39] Ve srovnání s cca 30 tzv. lidskoprávními smlouvami podle § 2 úst. zák. č. 23/1991 Sb. a následně podle čl. 10 Ústavy ČR v jejím původním znění se tak stalo součástí našeho práva asi 1200 mezinárodních smluv.

[40] Např. francouzská Ústavní rada např. v rozhodnutích č. 91–294 DC (vyvolalo obsáhlou změnu Ústavy v roce 1992), č. 92–308 (též č. 312 a 313) DC k Maastrichské smlouvě, č. 93–325 (Schengen), č. 97–394 DC k Amsterodamské smlouvě, č. 98–408 (Římský statut Mezinárodního trestního tribunálu), č. 2004–505 DC z 19. 11. 2004 k Ústavní smlouvě a 2004-560 DC z 20. 12. 2007 k Lisabonské smlouvě. Zvláštností zde bylo, že změna Ústavy Francie v roce 2003 s ohledem na transpozici evropského zatýkacího rozkazu byla provedena na základě stanoviska Státní rady, nikoli rozhodnutí Ústavní rady. Dánský Nejvyšší soud tak učinil v rozhodnutí I 361/1997 (Carlsen v. Rassmussen – problematika Maastrichtské smlouvy v podobě *actio* popularis proti předání kompetencí orgánů Dánska jako rozporného s § 20 Ústavy Dánska). Španělský Ústavní soud se tím zabýval v rozhodnutí DTC 1/2004 k Ústavní smlouvě. Polský Ústavní tribunál tak učinil v rozsáhlém rozsudku K 18/04 z května 2005 (přístupová smlouva), český Ústavní soud v nálezu k Lisabonské smlouvě (č. 446/2008 Sb.), další rozhodnutí se očekává zřejmě v listopadu 2009. Spolkový Ústavní soud k problematice EU (zejména Maastrichtské smlouvě a Lisabonské smlouvě) již vykazuje cca 15 významných rozhodnutí stejně jako Ústavní soud Itálie. Na tomto základě již vzniká určitá koncepce nového pojetí státu. Viz blíže van OOYEN R. CHR. *Die staats theorie des Bundesver fassungs gerichts und Europa*. 4. vyd., Nomos: Baden-Baden 2011, s. 13–109.

[41] Za mnohé autory, kteří na tento problém ukazují, lze uvést např. VOßKUHLE, A. *Die Renaissance der „Allgemeinen Staatslehre“ im Zeitalter der Europä isierung und International isierung*. Juristische Schulung, roč. 2004, č. 1, s. 2–7 a zejména Schuppert, F. G.: *Staatswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos 2003, s. 835n. KNILL, K., WINKLER D. *Staatlichkeit und Europä isierung: zur Abgrenzung und Systematisierunge ines Interdisziplinären Konzepts*. Der Staat, roč. 2006, č. 2, s. 215–244; WAHL, R. *Erklären staatstheoretische Leitbegriffe die Europäische Union?* Juristen-Zeitung, roč. 2005, č. 19, s. 916– 925. Souhrnný popis podávám in FILIP, J., SVATOŇ, J. *cit. dílo*, s. 366 n.

[42] Názorně to ukazují závěry Ústavního soudu zejména v bodech č. 98 až 107 nálezu ÚS č. 446/2008 Sb. k pojmu svrchovaného státu. Jinak je ovšem třeba uvést, že jde o pojmy historické a politické současně, takže nejen že podléhají vývoji, ale jsou využívány k různým politickým cílům. Tak jako by státovědci 19. století těžko chápali fungování EU, tak by těžko rozuměli tomu, co se dnes v nálezu Ústavního soudu označuje jako „dělená“ suverenita nebo tomu, co zdůrazňuje Memorandum (Žádost vlády ČR o přijetí do EU) slovy, že „v moderním evropském vývoji je výměna části vlastní státní suverenity za sdílený podíl na suverenitě nadstátní a na spoluzodpovědnosti nevyhnutelná jak pro prospěch vlastní země, tak i celé Evropy“ (dostupné s datem 30.4.2004 na adrese http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/neverejne/205891-memorandum.html).

[43] Viz ZEMÁNEK, J. *Přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy: obsahové otázky*. Jurisprudence, roč. 2009, č. 1, s. 34.

[44] Ačkoli tento princip není výslovně v právu EU zakotven, je prosazován již od rozsudkuESD C-70/88 ve věci Černobyl, kde Soud dovodil (v textu smluv nebylo) pravidlo, podle kterého každý orgán ES má plnit určitou funkci a působit v rámci vyvažujícího systému fungování orgánů ES.

dojít rovněž k zásadnímu posílení role Ústavního soudu z hlediska jeho evropeizační kompetence v podobě preventivní kontroly mezinárodních smluv. Sám Ústavní soud musel hledat procesní postupy, vyjasňovat kritéria hodnocení ústavnosti na úseku, kde jsou pojmy v pohybu, jsou zpochybňované nebo již překonané[45] a zaujímat stanoviska k dosud v nauce nediskutovaným nebo obcházeným problémům. Tomu odpovídá i styl rozhodnutí, které se vyznačuje nejen rukopisem typické pečlivosti soudce zpravodaje, ale i snahou hledat srovnání v jiných zemích a oporu v jejich literatuře.[46]

Evropeizace v této oblasti vedla k **posílení role exekutivy**, což je důsledkem toho, že právě vláda zastupuje členské státy v normotvorných orgánech EU. Pak ovšem pochopitelně s kvantitativním a kvalitativním nárůstem význam práva EU/ES nutně posiluje vláda na úkor na Parlamentu. S tím ovšem souvisí hledání nových institucionálních forem parlamentní kontroly, informačních povinností a konfirmačních postupů (čl. 10b Ústavy ČR, novelizace jednacích řádů sněmoven z let 2004 a 2009, judikatura Ústavního soudu).[47]

3.3. Demokracie a evropeizace práva ČR

Evropeizace práva v ČR je spjata s rozvojem řady institutů přímé a zastupitelské demokracie. Týká se to jak referenda z roku 2003, tak voleb do Evropského parlamentu[48] či poskytnutí volebního práva občanům EU při volbách do místních samospráv. Postupně tak klíčí představa, že výtky tzv. demokratického deficitu" směřované vůči EU jako nadnárodní organizaci s ambicemi vytváření nadnárodního společenství, by se daly alespoň otupit tím, že by bylo **evropské primární právo legitimováno v referendech**.[49] Jako příklad řešení se navrhuje, aby primární právo stanovilo povinnost ratifikačního procesu cestou národních referend. Kromě nich by však bylo možné řešení cestou tzv. celoevropských referend, která by již probíhala ve všech členských státech současně (obdoba voleb do Evropského parlamentu). Kromě toho je dokonce navrhováno, že by bylo možné primární právo měnit jen „evropským referendem" (nikoli referendy), které by se konalo již podle jednotných evropských předpisů.[50] Tyto názory ovšem narážejí nejen na značnou ústavněprávní zdrženlivost z hlediska tzv. evropských článků ústav členských a kandidátských zemí, ale jsou nerealistické již ve světle zkušenosti s procesem ratifikace Lisabonské smlouvy a snahou politických elit vyhnout se referendu.[51] Kromě toho specifickým rysem evropeizace je i **evropský kontext provádění voleb či referend.**[52] Konečně i to je důkazem oprávněnosti zavádění pojmu evropeizace.

Významnou oblastí evropeizace je rovněž **oblast voleb a volebního práva**, kde se stát rovněž postupně otevírá existenci v rámci nadnárodní organizace. Nejedná se přitom pouze o otázku volebního práva občanů

[45] Zejména Schlieski, který na závěr své obsáhlé studie konstatuje, že kategorie státu, suverenity, legitimity a legitimace v souvislosti s přistoupením k nadnárodnímu mocenskému systému, tak v důsledku vnitrostátního vývoje pozbyly svou axiomatičnost (Fraglosigkeit) a vyžadují zásadní přehodnocení. Viz Schlieski, U.: cit. dílo, s. 725.

[46] To je typické pro rozhodnutí Ústavního soudu zejména tam, kde vstupuje na nové nezmapované pole. Proto je příznačné, že nejvíce odkazů na jiné státy a literaturu najdeme např. v tzv. přílepkovém nálezu č. 37/2007 Sb. (soudce zpravodaj E. Wagnerová) nebo v nálezu k postavení minoritních akcionářů a transpozici komunitárního práva při tzv. squeeze-out v nálezu č. 257/2008 Sb. (soudce zpravodaj J. Mucha).

[47] Zejména novela jednacího řádu Poslanecké sněmovny (zákony č. 282/2004 Sb. – Výbor pro evropské záležitosti, způsob projednávání návrhů aktů ES/EU a předběžných stanovisek vlády k nim, otázky nominací na funkce v orgánech EU, č. 205/2006 Sb. – jednání ve věcech bezpečnosti ČR a plnění spojeneckých závazků, č. 162/2009 Sb. – posílení kontrolní role ve vztahu k záležitostem EU, postup při podání žaloby ve věci porušení zásady subsidiarity aktem Evropské unie, vázaný mandát vlády, postup při schvalování rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU o změně ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie) a novela jednacího řádu Senátu (zákony č. 172/2004 Sb. – podrobná pravidla pro jednání o mezinárodních smlouvách, součinnost s vládou při projednávání nejen návrhů právních aktů, ale i dalších otázek souvisejících s členství ČR v EU, kooperace s poslanci Evropského parlamentu, jednání ve věcech bezpečnosti ČR a plnění spojeneckých závazků, č. 162/2009 Sb. – jako v případě Poslanecké sněmovny).

[48] Volební systém do Evropského parlamentu je založen na poměrném zastoupení, podstatnou odlišností oproti volbám do Poslanecké sněmovny je, že ČR tvoří jediný (national-wide) volební obvod.

[49] Již delší dobu tento názor prosazuje např. evropeista Sven Hölschedt. Naposled na zkušenostech s Lisabonskou smlouvou v práci HÖLSCHEDT, S., MENZENBACH, S. *Referenden in Deutschland und Europa*. Die öffentlicheVerwaltung, roč. 2009, č. 19, s. 777, kde autoři sledují, zda již existují zárodky specifických plebiscitárních prvků v právu EU (s. 777–778) a jaké možnosti v tomto směru vytváření ústavní právo SRN (s. 778–780). Ve vztahu k Ústavě EU srov. HÖLSCHEIDT, S., PUTZ, I. *Referenden in Europa*. Die öffentlicheVerwaltung, roč. 2003, č. 18, s. 737–746.

[50] Viz Hölscheidt, S., Menzenbach, S.: cit. dílo, s. 778 a tam uvedenou literaturu včetně kritiky za nereálnost.

[51] Neúspěch referend v Nizozemí a Francii z roku 2005 (Ústava EU) byl nepochybně silným motivem.

[52] Je zajímavé, že tzv. evropská referenda, kterých již proběhlo kolem čtyřiceti, reagují nejen na názory lidu daného státu, ale i na okolí. Např. o konání našeho referenda bylo rozhodováno v rámci visegrádské čtyřky, kde se v roce 2002 měli předsedové vlád (ČR, Slovensko, Polsko, Maďarsko) dohodnout, že jako první budou hlasovat nejvíce proevropští Maďaři a skeptičtí Češi teprve jako poslední. Jak uvádí studie *IRI Europe Report on the growing importance of Initiatives and Referendums in the european integration process.* 2002. Ed. Hautala, H., Kaufmann, B., Wallis, D., s. 10, mělo se tak stát po vzoru dominového efektu hlasování z roku 1994 (pořadí Rakousko, Finsko, Švédsko a Norsko).

EU v našich obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu na našem území. Z hlediska **přípravy volebního kodexu** je proto jednou z klíčových otázek volební právo občanů „třetích" zemí (mimo EU). Pro její posouzení je důležité zvážení zejména takových otázek, jako jsou povaha zastupitelstev obcí, jimi vykonávané veřejné moci, dopadů na zapojení cizinců do voleb zastupitelstev a případně i do jejich činnosti, vazba této úpravy na zapojení cizinců do jiných forem výkonu veřejné moci (zejména profesní a akademická samospráva). Volební právo cizinců do orgánů místní samosprávy je umožněno např. v Maďarsku, Estonsku, Islandu, kantonech Švýcarska, Nizozemí, Irsku, Švédsku, Norsku, Finsku, Španělsku, Portugalsku nebo Dánsku. Nejde proto jen o volný pohyb kapitálu, služeb, zboží nebo pracovních sil, ale i o účast na správě veřejných věcí jako možný další trend.[53]

3.4. Evropeizace v oblasti politického systému

Ačkoli kořeny EU jsou spjaty s hospodářskými společenstvími, postupně rostl význam otázek politického systému, který je s hospodářstvím bezprostředně spjat. EU tak stanoví stejně jako Rada Evropy řadu požadavků, které jsou podmínkou přístupu k ní (čl. 6, čl. 49 SEU). Jestliže však v **případě členských států tyto otázky vystupují pod prizmatem zachování národní identity, tak v případě EU je to naopak pod požadavkem tzv. homogenity politického systému** členských států EU. Tento aspekt je posílen o možnost pozastavení členství v EU (čl. 7 SEU). Princip zachování ústavní identity státu (l'identité constitutionelle de la France) se ukázal jako ústupové francouzské Ústavní rady, která postupně měnila svůj rigorózní přístup k požadavku nadřazeností ústavy nad mezinárodními smlouvami (bod 19 rozhodnutí 540-2006 z 27. 7. 2006 k právům v informační společnosti).

Významné možnosti evropeizace se budou postupně vytvářet v **oblasti spolupráce politických stran v rámci Evropy**, i když proces vytváření evropských, nikoli vnitrostátních politických stran zde nelze očekávat (omezení na občanství a na činnost uvnitř státu). To však neznamená, že se zde o evropeizaci nedá hovořit, jak na úrovni národních stran,[54] tak na úrovni Evropského parlamentu zvláště (čl. 10 SEU).[55] Nejde ovšem o celoevropské strany, to je zatím utopie stejně jako evropská ústava (pro nějaký evropský superstát), ale jedná se o rozhodování v rámci evropských standardů,[56] ve vztahu k otázkám jako jsou legalita, legitimní cíl, nezbytnost zásahu v demokratické společnosti, tedy proporcionalita a její složky. Jako možný zárodek evropské participativní demokracie tak možno označit též evropskou občanskou iniciativu podle čl. 11 odst. 4 SEU a nařízení č. 211/2011 o občanské iniciativě.

3.5. Evropeizace v oblasti státního občanstvía občanství EU

Občané ČR získali akcesorické občanství EU (zejména čl. 12, čl. 17 až 22 SES) a s ním související nová práva (volby, pobyt, petice, diplomatická ochrana, ochrana před diskriminací). Změnila se ústavní úprava postavení občanů jiných členských států, a to aniž bylo třeba měnit LPS.[57] Výrazně se projevilo nejen členství v Radě Evropy, nýbrž i v EU v podobě několik let trvajících pokusů o přijetí tzv. antidiskriminačního zákona.[58] Velkou diskusi při ratifikačním procesu Lisa-

[53] Zatím je ovšem otázka evropské petice pouze v zárodcích. Viz nařízení EP a Rady č. 211/2011, o občanské iniciativě ve směru k utváření unijní politické participační kultury, když požaduje, aby výbor organizátorů iniciativy byl tvořen občany nejméně 7 členských států a aby petici podle poměru obyvatel podepsali občané nejméně jedné čtvrtiny členských států. Konkrétně se má minimální počet podepsaných osob vyžadovaný v každém členském státě rovnat počtu členů Evropského parlamentu volených v daném státě vynásobenému 750, což je např. pro ČR 16.500 a pro SRN 74.250 občanů.

[54] Viz otázky změny programů, metod činnosti, vedení kampaní, vzájemná spolupráce politických stran obecně Začíná se to projevovat ve stanovách našich politických stran např. v tom, že jako právo člena je zakotvena možnost kandidování do Evropského parlamentu ve všech členských zemích EU. Srov. čl. 10 Stanov ČSSD.

[55] Tzv. evropské politické strany jsou ovšem ve skutečnosti jen obdobou parlamentních frakcí na národní úrovni. Podrobně viz FIALA, P., MAREŠ, M., SOKOL, P. *Eurostrany. Politické strany na evropské úrovni*. Praha 2007. Pokusy o formování, když už ne politické strany, tak alespoň stran s blízkým programem (např. Libertas ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2009) jsou zatím jen na počátku. EU také ve zvláštním Prohlášení č. 11 k Závěrečnému aktu konference v Nice výslovně prohlašuje, že čl. 191 SES nemá za cíl přenesení kompetencí na ES a nedotýká se vnitrostátní ústavní úpravy politických stran s tím, že financování těchto frakcí nemůže být použito k financování domácích politických stran. Pro právníky se zde jedná zejména o nařízení č. 2004/2003/ES, o statutu a financování politických stran na evropské úrovni, jehož přijetí tak zpochybňuje význam Prohlášení č. 11. K sporům o této otázce viz Hölscheidt, S.: komentář k čl. 191 SES (vysvětlivka. č. 3). In: Grabitz/Hilf/Nettesheim: *Das Recht der Europäischen Union*. München: C. H. Beck (stav November 2008).

[56] Názorným příkladem je zde rozsudek NSS Pst 1/2008, kde lze dokumentovat jeden z typických trendů tohoto procesu. K tomu viz FILIP, J. *Návrh na rozpuštění Dělnické strany před NSS*. Jurisprudence, roč. 2009, č. 7, s. 16–22.

[57] Viz k tomu např. rozsudek ESD (2. senát) C-164/07*(Sbírka rozhodnutí 2008 Strana I-04143 dostupné na http://eur-lex.europa.eu)*, podle kterého komunitární právo (čl. 12 SES) brání právnímu předpisu členského státu, který upírá státním příslušníkům jiných členských států, kteří bydlí a pracují na území prvně zmíněného státu, nárok na odškodnění určené k náhradě újmy na zdraví a životě člověka způsobené trestným činem, který nebyl spáchán na území tohoto státu, pouze z důvodu jejich státní příslušnosti.

[58] Nakonec přijat až v roce 2009 jako v posledním členském státě EU. Jiný aspekt této antidiskriminační problematiky –

bonské smlouvy v ČR rovněž vyvolala otázka místa Listiny základních svobod EU v budoucí podobě EU. Zatímco Poslanecká sněmovna po obsáhlé diskusi k otázce souhlasu k ratifikaci Lisabonské smlouvy přijala doprovodné usnesení,[59] prezident republiky vstoupil do ratifikačního procesu v rámci EU zcela razantně, když vytýčil jako podmínku ratifikace záruky před možnými majetkoprávními nároky sudetských Němců.[60]

Názorných příkladem otevření se státu navenek je v oblasti státního **občanství změna postoje ČR k principu vyloučení bipolitismu n**a rozdíl od dále rostoucího významu principu vyloučení apatrismu, kde vzrostl význam mnohostranných mezinárodních úmluv. To bylo až do poloviny 80. let minulého století rozvíjeno v podobě řady dvoustranných mezinárodních smluv omezujících případy bipolitismu.[61] Naopak nyní začínají převládat úmluvy, které tradiční koncepci jediného státního občanství relativizují právě s ohledem na procesy evropeizace a globalizace.[62]

zákaz diskriminace z důvodu občanství v jiném členském státě EU vyvolal otázku možného retroaktivního uplatnění Listiny základních práv EU na majetkové nároky sudetských Němců, což je nyní předmětem řešení v gesci švédského předsednictví.

[59] V tomto doprovodném usnesení Poslanecká sněmovna mimo jiné prohlašuje, že „1. ustanovení Listiny základních práv EU jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Evropské unie a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo EU;

2. právní status, který je přiznáván Listině základních práv EU, proto bez jakýchkoli pochybností zajišťuje, že tato nemůže působit retroaktivně a zpochybnit tak právní a majetkové vztahy vyplývající z československého zákonodárství, zejména z let 1945 až 1946, jakož ani dosavadní judikaturu evropských a vnitrostátních soudů, které tyto právní a majetkové otázky řeší."

[60] V rámci projektu byla v tomto směru zpracována studie Filip, J.: Einige Probleme der Vergangenheitsbewältigung auf dem Beispiel der Restitutionen in der Tschechischen Republik (v tisku SRN). To obecně souvisí s výkladem čl. 17 Listiny základních práv EU (vlastnické právo), kterému je prý možno přidat retroaktivní účinek. Naproti tomu zákaz diskriminace z důvodu občanství (čl. 21 odst. 1) již dávno platí. Není ovšem jasné, jak by takový pokus obstál ve vztahu k pravidlům aplikace Listiny základních práv EU podle jejího čl. 51. Tzv. česká výjimky je v současnosti v jednání (přípstup Chorvatska k EU).

[61] Jednalo se o smlouvy uzavřené postupně s USA, SSSR, Maďarskem, Polskem, NDR, Bulharskem a Mongolskem.

[62] Pro ČR je to zejména Úmluva o státním občanství vdaných žen (vyhl. č. 72/1962 Sb.), Úmluva o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.), Evropská úmluva o státním občanství (č. 76/2004 Sb.m.s.) a univerzální Úmluva o omezení případů bezdomovectví (č. 43/2002 Sb.m.s.).

3.6. Evropeizace v oblasti základních práv a svobod

Jak již bylo zmíněno sub 1, lze zejména v oblasti ochrany základních práv a svobod nejnázorněji dokumentovat procesy evropeizace na poli ústavního práva. Jestliže rozhodnutí Spolkového ústavního soudu Solange I (1974) postupně obrátilo pozornost ES k této problematice, tak následující rozhodnutí (Solange II z roku 1986, Maastrichtské rozhodnutí z 1993) již mohla konstatovat výrazný postup v této oblasti. Můžeme zde proto sledovat nejvíce vzájemných vlivů – právní úprava EU působí na národní zákonodárství a judikaturu (evropsky konformní výklad základních práv), naopak národní praxe ovlivňuje právní úpravu v rámci EU (včetně tradičních metod a dogmatiky výkladu základních práv v judikatuře ESD) a konečně se ovlivňují členské státy mezi sebou navzájem.[63]Stejný proces probíhá i z hlediska druhého centra evropeizace – Rady Evropy a ESLP a je v našich podmínkách s ohledem na více než 17 let působení také daleko patrnější. Tato oblast je vůbec nejvíce „zasažena" evropeizací a globalizací a s ohledem na rozsah všech možných aspektů je možné pouze na tuto oblast stručně poukázat.[64] Tím se mění i přístupy k mezinárodním úmluvám v této oblasti. Zatímco Vídeňská úmluva o smluvním právu vychází z tradičního pojetí mezinárodní smlouvy z hlediska jejího přijetí, ratifikace a výkladu (statický výklad z hlediska okolností přijetí), tak tam, kde mezinárodní lidskoprávní úmluvy vykládají již nikoli smluvní strany smlouvy, nýbrž orgány soudního typu, výrazně do popředí vystupuje výklad dynamický, který původně zamýšlený obsah takových dokumentů neustále přetváří, aniž by k tomu byla vyžadována změna takové smlouvy. V této oblasti bude i nadále problémem vymezení místa Listiny základních práv EU v našem právním řádu, neboť na rozdíl od Ústavy EU nyní existuje jen v podobě odkazu, který ve vztahu

[63] Zde je třeba opět zmínit i problematické částí rozsudku Spolkového ústavního soudu k tzv. eurozatykači. Blíže jsem na to poukázal hned po jeho vydání – viz FILIP, J. *BVefG – eurozatykač ano, ale právněstátně transponovaný*. Právní zpravodaj, roč. 2005, č. 9, s. 12–16.

[64] Jen pro názornost uveďme, že v dodatku k práci RENGELING H.-W., SZCZEKALLA, P. *Grundrechte in der EU*. Köln etc. 2004 lze nalézt cca 200 stran seznamu literatury a rozhodnutí na toto téma jen za dva roky od vydání této práce (2004 a 2005). Pro českého čtenáře může být instruktivní nejnovější práce na toto téma Černá, D.: Standard ochrany lidských práv v Evropě. Univerzita Karlova v Praze: Právnická fakulta, 2009, dále ŠIŠKOVÁ, N. Dimenze ochrany lidských práv v EU. 2. rozš. a aktualit. vyd., Praha: Linde a.s. 2008. K otevřenému problému platnosti Listiny základních práv EU ve vztahu k prezidentským dekretům a možnému vystoupení ČR z dosahu platnosti této Listiny viz na příkladu již provedených výluk např. Barnard, C.: The „Opt-Out" for the UK and Poland form the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rethoric over Reality? In: The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty? Wien – New York: Springer 2008, zejm. s. 266.

k jejímu textu provedl čl. 6 odst. 1 SEU (ve znění Lisabonské smlouvy). Listina tak není součástí SEU, nemá ani podobu mezinárodní smlouvy, která by podléhala ratifikaci, ale stane se přesto právně závaznou (viz jednání v Poslanecké sněmovně 18.2.2009).

3.7. Parlament ČR a vyjadřování zájmů ČR

Z hlediska ústavního práva do popředí vystupuje role tzv. demokratického deficitu EU, role národních parlamentů,[65] především našeho Parlamentu.[66] V tomto směru jde o oblast, která se v našem ústavním právu projevila i přímými změnami jednacích řádů obou sněmoven Parlamentu v roce 2004 a 2009.[67] Zvláštností v této souvislosti bylo, že stanovení tzv. vázaného mandátu vlády cestou změn jednacích řádů zákonem č. 162/2009 Sb.[68] bylo podmínkou senátorů, aby vyslovili souhlas s ratifikací Lisabonské smlouvy.

Postoupení řady kompetencí však nijak neovlivnilo počet přijímaných zákonů, ačkoli se jedná o pravidelnou výtku.[69] Změnila se však pravidla legislativní techniky. Významné jsou zde závažné změny v legislativním procesu v jeho předparlamentní fázi ve formě novelizace Legislativních pravidel vlády a cestou přijetí Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU z roku 2004. Kromě toho je ovšem velmi důležité, že se učíme pracovat podle legislativních pravidel orgánů EU, což je rovněž nástroj evropeizace na úseku legislativy.[70]

---

[65] Otázka naplňování Protokolu o úloze národní parlamentů v EU z roku 1997 v podmínkách našeho Parlamentu.

[66] K tomu PALIVEC, J. Kvantifikační analýza procesu aproximace práva ČR s právem Evropských společenství. Právník, roč. 2006, č. 1; PALIVEC, J. Koordinace legislativních procesů na unijní a národní úrovni a harmonizace práva v podmínkách členství ČR v EU. Právník, roč. 2006, č. 2; PÍTROVÁ, L. Euronovela jednacího řádu Poslanecké sněmovny – ianuare serata? Právník, roč. 2005, č. 7. V jiných státech např. WIESER, B. Zur schwierigen Umsetzung der parlamentarischen Beteiligungan der innerstaatlichen Willensbildung in EU-Angelegenheiten. Das Komitee gem § 31e Abs 3 GOGNR. ÖJZ, roč. 1998; JASKIERNIA, J. Parlament polski a Parlament Europejski u progu integracji z Unią Europejską. In: Parlamenty a integracja europejska. Warszawa 2002, s. 232–249; BEICHELZ, T. Die EU-Osterweiterung: eine Bürde für Repräsentation und Legitimation in den Beitrittsländern. Zeitschrift für Parlaments fragen, roč. 2003, č. 2 atd.

[67] Zde je třeba uvést, že v roce 2009 bylo provedení změn v jednacích řádech podmínkou Senátu, aby dal souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy. Pragmatičtí Češi se tak vypořádali s tímto problémem jinak než německý Spolkový ústavní soud v Lisabonském rozsudku z 30. června 2009, kde se požadoval nejdříve provedení změn v německém zákonodárství. Viz *Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*. BGBl. Nr. 60 vom 24. 09. 2009, Seite 3026 a *Gesetzzur Änderung des Gesetzesüber die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegen heiten der Europäischen Union*. BGBl. Nr. 60 vom 24. 09. 2009, Seite 3031. Naopak neuspěl návrh frakce Die Linken na radikální doplnění čl. 23 odst. 1 Základního zákona o vyslovení souhlasu se změnami primárních smluv v referendu. Obsah toho, co stanovil náš zákon č. 162/2009 Sb. (změna jednacích řádů sněmoven) měl být předmětem nového čl. 21 odst. 1a Základního zákona. Ve Francii naopak Ústavní rada v rozhodnutí č. 560-2007 DC ze 20. 12. 2007 došla k závěru, že svěření kompetence komor podávat k ESD žaloby z důvodu porušení principu subsidiarity podle čl. 263 SFEU a čl. 8 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, vyžaduje změnu ústavy (nyní čl. 88-6 Ústavy Francie).

[68] S ohledem na vzájemný vztah obou sněmoven je nutno pozastavit se nad tím, že podmínka ratifikace Lisabonské smlouvy vedla k vybočení ze zavedených parlamentních tradic, kdy reglementová autonomie sněmoven vyžadovala alespoň zachování formy samostatných změn jednacích řádů. Zde se tak ale stalo v „balíku“, což je ovšem projevem vzájemné nedůvěry mezi sněmovnami.

[69] Odhaduje se, že členství v EU se dotýká cca 60% zákonů členských států, v oblasti hospodářské to má být až 80% zákonů. Tak to měl v roce 1988 předpovědět předseda Evropské komise J. Delors, jak uvádí ve své studii KÖNIG, TH., MÄDER, L. *Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythoseiner 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland*. Politische Viertel jahres schrift, roč. 2008, č. 3, s. 439. Rovněž další exaktní studie ale tyto údaje považují za přehnané. Blíže, TÖLLER, A. E. *Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetz gebung des Deutschen Bundestagesjenseits des 80-Prozent-Mythos*. Zeitschrift für Parlaments fragen, roč. 2008, č. 1, zejm. s. 8–12 a BOVENS, M., YESILKAGIT, K. *The Impact of European Legislation on National Legislation in the Netherlands*, s. 1–2 (dostupné na http:// publishing.eur.nl/ir/repub/asset/1763/NIG1-11.pdf). Z hlediska zákonů zemí viz pro Rakousko BUßJÄGER, P., LARCH, D. *Landesgestzgebung und Europäisierungsgrad*. Innsbruck 2004 (dostupné na http://www.foederalismus.at/ contentit25/uploads/124.pdf). Pro ČR uvádí F. NOVÁK: *Legislativa ČR v roce 2007 – kvantitativní přehled*. Právník, roč. 2009, č. 2, s. 167 uvádí údaje od roku 2004 v rozsahu 11 – 40 %, což odpovídá přibližně i oběma zahraničním studiím. Obecně k problematice kritérií pro měření podílu evropských předpisů ve vnitrostátním právu na příkladu Eduskunty ve Finsku viz RAINIO, T., WIBERG, M. *How to Measure the Europeanisation of a National Legislature?* Scandinavian Political Studies, Early View (dostupné na adrese http://www 3.interscience.wiley.com/journal/121392370/issue). Nejnověji uvádí údaje od 6 % do 84 % studie How much legislation comes from Europe?, House of Commons Library. Research Paper, 10/62, 13. 10. 2010 (dostupné na adrese www.parliament.uk/briefing-papers/RP10-62.pdf).

[70] Viz např. *Interinstitucionální dohoda o společných pokynech k redakční kvalitě právních předpisů Společenství* (1999/C 73/01, ze dne 22. prosince 1998) – dodejme, že podle návrhu senátorů ve věci Pl. ÚS 29/09 je Lisabonská smlouva flagrantním porušením jejich pravidel, když její recital č. 2 požaduje, aby právní předpisy Společenství byly jasné a přesné a aby jejich uplatnění bylo pro jednotlivce předvídatelné. Tento požadavek je třeba zvlášť přísně dodržovat v případě aktu, který by mohl mít finanční následky a který ukládá jednotlivcům povinnosti, aby dotčené osoby mohly s určitostí seznat obsah povinností, jež jim jsou ukládány. Dále např. *Společná praktická příručka Evropského parlamentu, Rady a Komise pro osoby podílející se na redakci právních předpisů v orgánech Evropského společenství* (březen 2000), což je

3.8. Exekutiva ČR a přistoupení k EU

Výrazně bylo s přistoupením k EU posíleno postavení exekutivy, zejména vlády, aniž byla v tomto směru změněna Ústavy ČR. Tyto změny se ovšem např. ve srovnání s Rakouskem neprojevily ve větších změnách v rámci ústavních předpisů. S ohledem na parlamentní formu vlády (dualismus výkonné moci) se v ČR neprojevilo výrazněji napětí mezi vládou a prezidentem z hlediska vystupování za ČR v orgánech EU,[71] projevilo se však v napětí mezi prezidentem a zbývajícími státními orgány.[72] Je však nyní možno očekávat zmírnění trendu převahy exekutivy, která mohla prosazovat své záměry nejen cestou Parlamentu, nýbrž právě i svou politikou v Bruselu v orgánech EU a přes Brusel nepřímo zase v Parlamentu ČR (čl. 10b Ústavy ČR nemůže být účinnou brzdou). Zde může vláda (např. vláda M. Zemana měla i jiné důvody – neměla většinu) přes protesty opozice poukazovat na potřebu transpozice směrnic ve větším rozsahu, než je ve skutečnosti třeba (někdy označováno jako tzv. gold plating).[73]

3.9. Judikativa a evropeizace

Významné ústavní změny provedené v Ústavě ČR v roce 2001 se rovněž odrazily v postavení a fungování obecných soudů. V důsledku generální inkorporace mezinárodních smluv do právního řádu ČR jsou obecné soudy při svém rozhodování bezprostředně vázány nejen zákonem, nýbrž i těmi mezinárodními smlouvami, které splňují kritéria čl. 10 Ústavy ČR. Jinou linií je interpretace práva ČR, kde stále větší význam nabývá právě komparativní přístup (na horizontální úrovni).[74] Zcela zásadní význam zde má od 90. let judikatura ESLP, zejména oblasti soudů veřejného práva (správní soudnictví a Ústavní soud). Otevření se států světu ovšem z hlediska rozšiřování principu univerzality může rovněž vyvolat reakce opačné.[75]

3.10. Přístup k právu a evropeizace

Evropeizace má ovšem (stejně jako globalizace či univerzalizace) zásadní dopad na regulaci právních vztahů z hlediska vzájemného ovlivňování tvorby práva na nadnárodní úrovni a na národní úrovni**. Evropeizace je spojena s vytvářením právní kultury, kde se vytvářejí společné vzorce chování**. Jiným problémem, který by v tomto přehledu neměl chybět, je ovšem přístup k právu. Zásadní význam zde v rámci EU má možnost prohlížet si všech 22, popř. (irština) 23 jazykových mutací právních předpisů, neboť zkušenosti ukazují, že jednotlivé překlady do národních jazyků se mezi sebou mohou rozcházet, což je nutno zohlednit při jejich výkladu.[76] Složitost této problematiky ukázal i preventivní

obdoba našich Legislativních pravidel. V roce 2001 předložená bílá kniha „Evropské vládnutí" KOM (2001) 428, předpokládá orientaci normotvorby EU na pět základní prvků teorie tzv. goodgovernance" – Otevřenost, participaci, odpovědnost, efektivitu a koherenci (zpráva dostupná na http://ec.europa.eu/governance/areas/preparatory_work_en.pdf).

[71] V Polsku to bylo předmětem kompetenčního sporu mezi prezidentem a předsedou vlády, který byl vyřešen v rozsudku z května 2009 (Kpt 2/08) v podstatě ve prospěch předsedy vlády.

[72] Zejména otázka ratifikace Lisabonské smlouvy ukázala, že stručné a tradičně přebírané ústavní formulace mohou být předmětem závažného sporu, jsou-li vytrženy z kontextu dalších ustanovení o parlamentní formě vlády. Viz s přehledem diskuse a literatury MALENOVSKÝ, J. *Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v* ČR. Právní rozhledy, roč. 2009, č. 4 a polemicky KOUDELKA, Z. *Prezident a mezinárodní smlouvy*. Právník, roč. 2009, č. 9, s. 929–939. Tento problém nevzniká v parlamentních monarchiích, kde mají následníci trůnu „ústavní" Kinderstube, takže ví, jak se mají v takových sporech chovat.

[73] Německá doktrína již začíná tuto politiku klasikovat v podobě přímého a nepřímého zveličování požadavků EU. Blíže viz BURRMEISTER, F., STAEBE, E. *Grenzen des sog. Gold Plating bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht.* Europarecht, roč. 2009, č. 3, s. 445. V Rakousku to Bußjäger, P.: *Symbolische Gesetzge bungals Realität und Rechts problem: Das Deregulierungs gesetz 2001*. ÖJZ, roč. 2004, č. 19, s. 701−705, definuje jako překročení nutné míry transpozice směrnic ES.

[74] Projevuje se to inspirací judikaturou soudů jiných zemí, zejména německých a rakouských. Souvisí to s tím, že všech 27 národních soudních soustav včetně ústavních soudů musí řešit obdobné problémy ve vztahu ke stejnému právnímu řádu.

[75] Globalizace a evropeizace v oblasti soudnictví však může částečně působit kontraproduktivně. Příkladem jsou např. obavy zapůjčovat umělecká díla na výstavy do USA nebo SRN, kde v důsledku žalob před tamními soudy mohlo dojít k jejich zabavení. Nejen mezinárodní tribunály, ale i národní soudy dostávají možnost rozhodovat o zločinech proti lidskosti.

[76] Blíže k těmto otázkám zejména KŘEPELKA, F. *Mnohojazyčnost Evropské unie a její důsledky pro českou právní praxi*. Brno: Masarykova univerzita 2007 a (z pohledu menšiny) URRUTIA, I., LASAGABASTER, I. *Language Rights and Community Law*. In: European Integration *online Papers* (dostupné na adrese http://eiop.or.at/eiop/texte/2008-004a.htm), SCHILLING, TH. *Gesetzgebunim Namen der Vielsprachigkeit*. In: Gesetz gebung alswissenschaftliche Heraus forderung. Baden-Baden 2011, s. 81 n. Zásadním rozhodnutím v této oblasti v souvislosti s důsledky nezajištění překladu právního předpisu ES/EUdo českého jazyka je rozsudek NSS 1 AFs 21/2008 aplikující závěry řízení o předběžné otázce ve věci Skoma-Lux, s.r.o., kde je konstatováno, že právní předpis ES/EU může být vůči občanům v nových členských státech za podmínek uvedených v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uplatňován teprve poté, co byl řádně vyhlášen v jejich příslušném úředním jazyce. Obecně k této otázce MLSNA, P. *Novela zák. č. 309/1999 Sb. z pohledu práva ES/EU*. Právní zpravodaj, roč. 2005, č. 10 (problematika publikace práva ES/EU a jeho dostupnosti) a BOBEK, M. K *absenci řádného vyhlášení komunitární legislativy v jazycích nových členských států*. Soudní rozhledy roč. 2006, č. 12, s. 449–462.

přezkum Lisabonské smlouvy, kde otázka překladu byla jednou z námitek navrhovatelů.

3.11. Další oblasti evropeizace v ústavním právu

Existuje množství dalších problémů evropeizace – vertikální a horizontální působení, nejen proliferace evropského práva, ale také ochrana před jeho vadnou aplikací, problém tzv. autonomních pojmů v mezinárodních smlouvách a jejich aplikace, konkrétní projevy evropeizace (principy subsidiarity, proporcionality, výhrady podstaty a smyslu základních práv, evropských standardů, střet pojmů evropeizace a ústavní identity,[77] nezměnitelné materiální jádro ústavy atd.), evropeizace v oblasti samosprávy, bankovnictví a měny.[78] Jejich řešení je rovněž dokladem postupné evropeizace práva ČR ve výše naznačeném smyslu.

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

Interparlamentní demokracie jako obdoba Verfassungsgerichtsverbund?

Vliv eurozóny

Základní problémy byly identifikovány v rámci výkladu dopadů evropeizace na jednotlivé úseky ústavního práva. Obecně lze konstatovat, že bude nadále zachován exekutivní charakter EU a s tím spojená role výkonných orgánů v ČR. Nicméně porostou dvě klíčové oblasti.

Na prvém místě to je problematika vytváření celoevropské ústavní kultury v hlediska propojení ústavních a evropských řešení základních otázek hospodářství (hospodářská politika EU, krize financí), politiky a práva. S tím souvisí rostoucí propojenost rozhodování (nejen) ústavních soudů členských států s potřebou vzájemné reakce na vývoj v EU a jednotlivých státech (problematika tzv. heterarchie na rozdíl od hierarchických struktur).[79] V souvislosti s tím budou nejen státověda a ústavní právo, nýbrž i judikatura, hledat nová odpovídající řešení.[80]

Další perspektivní oblastí je nutně vytváření obdobných vazeb jako v případě judikativy na úseku legislativním. V tomto směru je nutno poukázat na měnící se roli parlamentů členských států, pro kterou se začíná razit pojem „meziparlamentní demokracie“.[81] Kromě spolupráce parlamentů a jejich specializovaných orgánů (COSAC), půjde rovněž o jejich zapojení do aplikačních a judikativních procesů, které jim poskytla nová úprava v Lisabonské smlouvě.[82]

Dalším zásadním problémem bude realizace úkolu zakotveného v čl. 6 odst. 2 SEU, tj. přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. To bude mít vliv na další rozvoj v oblasti internacionalizace a evropeizace úpravy základních práv a svobod, kde na rozdíl od institucionálních a kompetenčních otázek ustupuje nadále národní prvek do pozadí.

Klíčovým problém dalšího vývoje bude hledání cesty EU mezi Skyllou a Charybdou povahy státu nebo mezinárodní organizace. Stav, kdy kombinuje povahu obojího, sice může udržovat rovnováhu mezi různými představami dalšího vývoje, jak však ukazuje problematika finanční krize Řecka, Španělska, Irska a Itálie, bez kontrolních mechanismů (posilování prvků státnosti) se může EU dostat do dramatické situace. Zavedení kontroly v oblasti rozpočtové kázně však bude vyžadovat nejen změny ústav členských států ve směru zpřísnění rozpočtových pravidel, ale i další propůjčení dosud nezpochybňovaných kompetencí na orgány EU.

[77] Zatímco z pohledu členských států jde o zachování národní identity (čl. 6 odst. 3 stávající SEU, budoucí čl. 2 SEU), z hlediska evropského ústavního práva jde o zachování ústavní homogenity (čl. 6 odst. 1 SEU). V tomto směru může existovat určitý stav napětí, jak ukazuje judikatura ústavních soudů z hlediska propůjčení kompetencí EU a nezměnitelných částí národních ústav.

[78] Jedná se o významný trend ústavních změn – viz můj komentář k čl. 98 in Ústava ČR. Praha: LINDE 2010 – který se projevil ve Švýcarsku, SRN, Španělsku, Itálii. Zcela zásadním problémem sledovaným o krachu státních financí v Argentině je otázka státního bankrotu. Nejnověji viz

[79] S ohledem na chybějící jediný bod přičitatelnosti se nehovoří o hierarchii, nýbrž o heterarchii. Souvisí to s poklesem významu ústav jako jediného pozitivněprávního centra státnosti a právnosti. U nás tuto otázku otevřel J. Kysela ve své studii *Měnící se struktura právního řádu a jeho atributy*. In: Eric Stein WorkingPaper No 1/2009, s. 7n. (dostupné na adrese http://www.ericsteinpapers.eu). Pro právní vztahy v takovém systému se potom začíná používat označení „synarchie“ jako výraz pro uplatňování sdílené svrchovanosti v rámci systému sdružených (někdy označených jako post-suverénní) států. Viz např. CHRYSSOCHOOU, D. N. Europe as a Synarchy: *A Study in Organized Co-Sovereignty*. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, sv. 57, roč. 2009, s. 407–424.

[80] Na příkladu nejvýznamnějšího soudu v této oblasti viz komplexní rozbor od VAN OOYEN, R. CHR. *Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa.* 4. vyd., Baden-Baden 2011.

[81] Nejnověji k tomu ROSSI, M. *Interparlamentarische Demokratie? Zur Einbindung der nationalen Parlamente in der Rechtssetzung der Europäischen Union.* In: Gesetz gebungal swissens chaftliche Herausforderung. Baden-Baden 2011, s. 47 n.

[82] K tomu zásadní rozbor KYSELA, J. *Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání ParlamentuČR.* ČPVP, roč. 2010, č. 1 a tam uvedená literatura.

2.2 Působení práva EU ve sféře českého občanského práva hmotného a procesního a práva rodinného

Josef Fiala, Jan Hurdík, Zdeňka Králíčková, Petr Lavický, Kateřina Ronovská, Pavel Koukal, Markéta Selucká*

1) Výchozí stav práva EU na počátku řešení výzkumného záměru

Oblast občanského práva je již od 90. let předmětem intenzívních teoretických diskusí, výzkumu i praktického vývoje na úrovni EU a evropských iniciativ, jakož i národních civilistik týkajících se:

- zkoumání dalšího rozvoje evropského občanského práva a současně
- možností a limitů daných primárním právem EU a
- faktického vývoje dopadů práva EU na národní odvětví občanského práva[1].

Průběh europeizace v oblasti občanského práva v širším smyslu je vymezen cíli EU, unijními kompetencemi a reálnou praxí evropských institucí.

Občanské právo ve smyslu odvětví národních právních řádů nenáleží jako celek do oblasti společných unijních kompetencí, nýbrž je mu věnována pozornost pouze v rozsahu jednotlivých politik a jednotlivých dílčích kompetencí. Obecně lze říci, že o evropském občanském právu jako odvětví v tradičním smyslu *de lege lata* lze hovořit jen s nadsázkou, na druhé straně však tato nadsázka postupně dostává reálnou podobu v pohledu *de lege ferenda*[2]. Rozsah výzkumného záměru je limitován časově a akcentuje realitu práva EU a práva českého. V tomto rámci se právo EU demonstruje v oblasti občanského práva dílčími průniky do národních práv a rovněž jeho dopady jsou metodicky a především obsahově značně odlišné. Zejména z těchto důvodů je oblast práva EU, zasahující tradiční odvětví občanského práva v širším smyslu, dále rozčleněna v rámci základní osnovy do specifických oblastí s vlastní charakteristikou, k nimž patří zejména právo spotřebitelské s přesahem do smluvního, resp. deliktního práva, ochrana osobních údajů, elektronická komunikace, neziskové právnické osoby, právo duševního vlastnictví, rodinné právo a civilní proces.

Ochrana spotřebitele se dostala do popředí zájmu politiky Evropských společenství/Evropské unie již od 70. let minulého století. Základním dokumentem prosazujícím ochranu spotřebitele se stal „Předběžný program EHS o ochraně spotřebitele a informační politice[3]“ (1974). V dalších obdobích byla ochrana spotřebitele prosazována nevýslovně, a to na základě čl. 100 Smlouvy o založení ES v rámci regulace vnitřního trhu v oblastech, kde odlišnosti ve standardech ochrany spotřebitele představovaly překážky pro vnitřní trh.[4] V roce 1981 přijímá Rada rezoluci[5], ve které se zabývá zásadami, cíli a úkoly pro zajištění ochrany spotřebitele v rámci EU snažíc se vyvolat novou diskusi o ochraně spotřebitele v EU[6].

Pojem „spotřebitel“ je v primárním právu Evropské unie užit až v roce 1986 v Jednotném evropském aktu[7] (čl. 100a; nyní čl. 114 Smlouvy o fungování Evropské unie) a ochranu spotřebitele, jakožto samostatné téma

---

* Prof. JUDr. Josef Fiala, CSc., vedoucí řešitelského týmu.
Prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc., Doc. JUDr. Zdeňka Králíčková, Ph.D., JUDr. Petr Lavický, Ph.D., další řešitelé výzkumného záměru.
JUDr. Pavel Koukal, Ph.D., JUDr. Markéta Selucká, PhD., spoluautoři řešeného výzkumného záměru.

[1] Srov. HURDÍK, J. The system of consumer law on its way to integration into the system of private law. In *Perspectives for European Consumer Law. Towards a Directive on Consumer Rights and Beyond / Hans Schulte-Nölke; Luboš Tichý (Eds.)*. 1. Aufl. Munich: Sellier European Law Publishers GmbH, Munich, 2010. od s. 117–126, 10 s. European law, sv. 4/2010. ISBN 978-3-86653-131-4.

[2] Srov. FIALA, J., HURDÍK, J., HANDLAR, J., SELUCKÁ, M., VLASÁK, M. *Evropské unifikační projekty závazkového práva a české občanské právo*. Brno: Masarykova univerzita 2009, 160 stran

[3] Preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy, Official Journal C 092 , 25/04/1975 P. 0002–0016.

[4] CARTWRIGHT, P. et al. *Consumer Protection in Financial Services.* 1. vydání. The Hague – London – Boston: Kluwer Law International, 1999, p. 27.

[5] Council Resolution of 19 May 1981 on a second programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy, Úřední věstník C 133, 03/06/1981 S. 0001.

[6] SELUCKÁ, M. Ochrana spotřebitele jako moderní trend evropského soukromého práva. In *PROMĚNY EVROPSKÉHO PRÁVNÍHO MYŠLENÍ. K odkazu profesora Vladimíra Kubeše.* Brno: Masarykova univerzita, 2009. ISBN 978-80-210-5009-9, s. 177–181. 2008, Brno.

[7] Byl podepsán 17. února 1986 v Lucemburku a 28. února 1986 v Haagu, vstoupil v platnost 1. července 1987.

politiky EU zakotvené v primárním právu EU, zavedla Maastrichtská smlouva[8] (čl. 129a; nyní čl. 12 a Hlava XV., čl. 169 Smlouvy o fungování Evropské unie)[9]. V současné politice Evropské unie patří ochrana spotřebitele ke stěžejním prioritám a normy komunitárního práva hmotného jsou tvořeny velkým množstvím sekundárního práva (směrnice) regulujícího tuto oblast. Současně se od přelomu 2. a 3. tisíciletí stalo spotřebitelské právo odrazovým můstkem pro mnohem ambicióznější projekty unifikace smluvního práva, práva civilních deliktů a směřující výhledově k unifikaci celého evropského občanského práva[10].

Právo duševního vlastnictví představuje jednu z dynamicky se rozvíjejících se oblastí komunitárního práva. K realizaci jednotného vnitřního trhu v Evropské unii totiž musí být, mimo jiné, vytvořeno prostředí příznivé pro inovace a investice. Ochrana duševního vlastnictví je tedy nezbytným předpokladem pro úspěch vnitřního trhu, neboť ekonomika založená na znalostech využívá ochranu duševního vlastnictví jako instrument sloužící k podpoře inovace a kreativity, a tím také k rozvoji zaměstnanosti a zlepšení konkurenceschopnosti.

Na počátku řešení VZ byla pravomoc i působnost Evropského společenství ke sbližování právních předpisů sloužících k ochraně duševního vlastnictví obsažena zejména v čl. 94 a 95 *Smlouvy o založení Evropského společenství* (v Niceském znění). Ve vztahu k autorům jako osobám, které kromě vytváření autorských děl rovněž provozují hospodářskou činnost nebo poskytují služby, byla pravomoc a působnost Evropského společenství obsažena také v čl. 47 odst. 2 a 55 *Smlouvy o založení Evropského společenství* (v Niceském znění). K unifikaci práva v členských zemích (tj. k přijímání nařízení) byla využívána tzv. zbytková kompetenční klauzule obsažená v čl. 308 *Smlouvy o založení Evropského společenství* (v Niceském znění).

Komunitární právo se v oblasti ochrany duševního vlastnictví rozpadá do tří subkategorií: a) **ochrana autorskoprávní**, b) **ochrana průmyslových práv**, c) **prosazování práv**. Zatímco v oblasti autorskoprávní se setkáváme výlučně s harmonizací práva ve formě směrnic, u průmyslových práv je využívána jak harmonizace (směrnice) tak unifikace (nařízení).

O **rodinném právu** se tradičně hovořilo a stále obvykle hovoří jako o právu, které reflektuje společenský, politický, ideologický, náboženský a kulturní vývoj té které země, a proto je pro harmonizaci, natož pak pro unifikaci, nejméně vhodnou oblastí národních právních řádů.

Vzhledem ke skutečnosti, že Komise Evropských společenství zaujímá k Evropskému občanskému zákoníku zdrženlivý postoj, je na místě spíše skepse, pokud jde o *evropské rodinné právo*. Ani v dohledné době nelze očekávat žádný řízený proces opírající se o legitimaci, jehož výsledkem by byla propracovaná koncepce. Nicméně, nelze přehlédnout skutečnost, že *fakticky* dochází k pozvolnému sbližování *rodinného práva zemí Evropské unie*, a koneckonců, také *rodinného práva evropských zemí* stojících mimo Unii.

Problematikou **civilního procesu** se právo Evropské unie nikdy uceleně nezabývalo a ani dosud se mu nevěnuje komplexně. Vybírá si selektivně a zcela pragmaticky pouze otázky dílčí povahy; regulace společných základů či obecnějších východisek chybí.[11]

Kompetence Evropských společenství k regulaci otázek týkajících se civilního práva procesního byly zpočátku určovány článkem 220 Smlouvy o založení Evropského společenství.[12]

Spolupráci v oblasti justice poté upravila ve třetím (mezivládním) pilíři Maastrichtská smlouva o Evropské unii z roku 1992, avšak bez většího praktického dopadu.[13] V roce 1997 byla uzavřena Amsterodamská smlouva, jež si za jeden z cílů vytýčila vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. Od roku 1999, kdy tato smlouva vstoupila v platnost, byla justiční spolupráce v civilních věcech přesunuta do prvního (komunitárního) pilíře. Klíčové ustanovení představoval čl. 65 Smlouvy o založení Evropských společenství, jenž umožnil přijímat opatření v oblasti soudní spolupráce v občanských věcech s přeshraničními dopady, pokud byla nezbytná k řádnému fungování vnitřního trhu. To zahrnovalo mj. též opatření k odstraňování překážek řádného průběhu občanskoprávního řízení,

[8] Smlouva o Evropské unii, která byla podepsána v Maastrichtu 7. února 1992 a vstoupila v platnost 1. listopadu 1993.

[9] Cartwright, op. cit., p. 26–30; KNOBLOCHOVÁ, V. Vývoj oblasti ochrany spotřebitele v EU. [citováno 9. července 2010]. Dostupný z: http://www.mpo.cz/zprava7587.html.

[10] COLLINS, H. *The European Civil Code. The Way Forward*. New-York: Cambridge University Press 2008.

[11] Viz STAVINOHOVÁ, J., HURDÍK, J., LAVICKÝ, P. Evropské podněty českému civilnímu procesu. In: Východiska a trendy vývoje českého práva po vstupu České republiky do Evropské unie: Sborník příspěvků z konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity v Brně dne 5. 10. 2005. Brno: Masarykova univerzita, s. 262 a násl.

[12] Tento článek stanovil, že členské státy zahájí mezi sebou jednání s cílem zajistit ve prospěch svých státních příslušníků mj. zjednodušení formalit, jimž podléhá vzájemné uznávání a výkon soudních rozhodnutí a rozhodčích nálezů. Na jeho základě byly přijaty Úmluva o pravomoci soudů a výkonu soudních rozhodnutí v občanskoprávních a obchodních věcech (tzv. Bruselská úmluva I) z r. 1968 a tzv. Luganská úmluva z r. 1988.

[13] V rámci třetího pilíře byly sjednány tři mezinárodní smlouvy (Smlouva o přístupu Rakouska, Finska a Švédska k Bruselské úmluvě I, Smlouva o pravomoci a výkonu rozsudků v rodinných věcech a Smlouva o doručování písemností), z nichž vstoupila v platnost pouze jediná – smlouva o přístupu. Freudenthal, M. The Future of European Civil Procedure. Electronic journal of comparative law, č. 7.5 (prosinec 2003), http://www.ejcl.org/ejcl/75/art75-6.html, s. 3.

a to i podporou slučitelnosti úpravy občanskoprávního řízení v členských státech.

2) Změny práva EU v období let 2005–2011

Ve sledovaném období byl jedním z limitů dalšího sjednocení občanského práva, zejména smluvního, rozsah unijních kompetencí, zejména čl. 114, 115, 81, 169 a 352 SFEU a role principů subsidiarity a proporcionality při výkonu unijních kompetencí (čl. 5 SEU).[14] Názory, iniciativy, koncepty a faktický postup sjednocení práva EU závisejí na jejich nositelích, kterými v této diskusi i reálném vývoji jsou:

a) Evropská komise a Evropský parlament,
b) Soudní dvůr EU, potažmo Evropský soud pro lidská práva,
c) (akademické) projekty sjednocení soukromého práva.

Tyto institucionální zdroje vývoje se podílejí na europeizaci civilních práv odlišnými metodami a s odlišnými výstupy, danými jejich pozicí, zejména ve vazbě na reálně existující limity práva EU ve sféře občanského práva.

Ve sledovaném období dochází k dalšímu vývoji v „evropském" rozlišení veřejného a soukromého práva. Pokračoval obtížný vývoj od původního převažujícího pojetí práva ES/EU jako regulujícího vertikální vztahy prostředky veřejného práva (s výjimkou ve sféře soutěžního práva), vlivem rozhodovací praxe ESD/SD EU a sekundárního práva stále více zasahující horizontální vztahy s jejich privátní autonomií mj. v oblasti ochrany spotřebitele a služeb na sítích (doktrína horizontálního přímého účinku). Tento vývoj v posledních létech přináší důsledky v podobě vzájemného pronikání veřejného a soukromého práva s opačnou polaritou, kdy soukromé právo nabývá postupně veřejných funkcí.[15]

A. Evropská komise a Evropský parlament

Občanské právo členských států EU je zásadně upraveno vnitrostátními předpisy a Evropská unie v této oblasti občanského práva vykonává legislativní pravomoc pouze v případě, že ta která občanskoprávní otázka zasahuje do sféry tzv. jednotného vnitřního trhu či dalších unijních pravomocí. Evropská unie se v oblasti občanského práva zaměřuje především na regulaci vybraných závazkových a deliktních vztahů. Pozornost je v komunitárním právu věnována především ochraně spotřebitele, a dále pak dalším dílčím oblastem (např. regulaci problematiky autorských a průmyslových práv, ochraně osobních údajů, určitým aspektům elektronické komunikace apod.) V této souvislosti je důležité, že právo (příp. zásada) na vysokou míru ochrany spotřebitele je zakotveno v čl. 38 Listiny (Charty) základních práv Evropské unie. P*ro futuro* je otevřenou otázkou dopad tzv. české výjimky z Listiny, založené Protokolem č. 30 o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království, který by se měl v budoucnu pro ČR aplikovat[16].

B. Soudní dvůr EU, potažmo Evropský soud pro lidská práva

Primární právo EU obsahuje pouze málo oprávnění unijních orgánů působit v oblasti občanského práva. Významné místo zde zaujal ESD (resp. SD EU) formulací souboru právních principů významných i pro oblast občanského práva[17]. Tento vývoj principů evropského civilního práva cestou nelegislativní, judikatorní a i z tohoto důvodu nezřídka kritizovanou pro překračování kompetencí SD EU, tj. nalézáním evropských sdílených hodnot, se ukazuje jako jedna z významných cest tvorby základů evropského civilního práva (viz též výše). Na druhé straně v praxi SDEU zůstávají nejasnosti o obecné povaze jeho rozhodnutí, zejména odpovědí na předběžnou otázku.

C. (Akademické) projekty sjednocení soukromého práva

Vedle výše uvedených zdrojů sjednocení občanského práva hrají v Evropské unii významnou roli snahy o akademické sjednocení soukromého práva, ať již jako soukromé iniciativy nebo iniciativy podporované orgány EU. V tomto směru je za nejvýznamnější výsledky ve sledovaném období možné považovat vytvoření Návrhu společného referenčního rámce (*Draft Common Frame of Reference*) výzkumnou skupinou vedenou von Barem (SGECC),[18] navazujícího na Landovy Principy evropského smluvního práva (*Principles*

[14] Obecně srov. GUTMAN, K. *Constitutional Foundation of European Contract Law.* A Comparative Analysis, Oxford: Oxford University Press, 2011.

[15] Srov. např. SCHULZE, R., WILHELMSSON, T. From the Draft Common Frame of Reference towards European Contract Law Rules, ERCL, 2008, s. 154 n.

[16] Blíže např. KOMÁREK, J. Česká „výjimka" z Listiny základních práv Evropské unie. Právní rozhledy, Praha, C. H. Beck. ISSN 1210-6410, 2010, č. 9, s. 322–331.

[17] TRIDIMAS, T. The General Principles of EU Law, 2nd edition, Oxford University Press 2006, v českém právu např. Hurdík, J. – Lavický, P., Systém zásad soukromého práva. 1. Vydání. Brno: Masarykova univerzita 2010, 197 stran

[18] BAR, CH., CLIVE, E., SCHULTE-NOLKE, H. Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law, Draft Common Frame of Reference (DCFR), [online] dostupný z: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/civil/docs/dcfr_outline_edition_en.pdf, citováno 15. července 2010.

of European Contract Law)[19], resp. Principy evropského deliktního práva (*Principles of European Tort Law*).[20, 21] Ve sledovaném období pokračoval zejména projekt sjednocení evropského (spotřebitelského) acquis, realizovaný výzkumnou skupinou vedenou H. Schulte-Nölkem (Acquis Group), zaměřený – oproti SGECC – na zobecnění východisek a institutů dílčích směrnic spotřebitelského acquis, ve skutečnosti však sledující cíle překračující pouhé spotřebitelské právo s vizí budoucího Evropského občanského zákoníku. Ačkoliv jsou tyto návrhy právně nezávazné, představují jednak východisko pro extenzívně orientované diskuse o limitech práva EU a jejich překonání, jednak základ pro možnou budoucí evropskou komplexní unifikaci soukromého práva, jednak jsou inspiračním zdrojem pro změny vnitrostátních předpisů.

V oblasti spotřebitelského práva byly směrnice prosazující ochranu spotřebitele až do roku 2005 výhradně založeny na principu minimální harmonizace, tj. směrnice na ochranu spotřebitele obsahuje minimální standard práv, který je zaručen spotřebiteli v kterémkoli členském státě EU, nicméně členský stát má právo poskytovat ochranu přísnější, rozsáhlejší atd. Konkrétnímu spotřebiteli jsou zpravidla známa práva, která mu svědčí v rámci jeho vnitrostátní právní úpravy, a spotřebitel pak zpravidla předpokládá, že tatáž práva mu svědčí i v jiném členském státě. Skutečnost může být odlišná, záleží totiž na rozsahu implementace v jednotlivém členském státě. Tato minimální harmonizace přinesla do práva na ochranu spotřebitele (ve srovnání mezi členskými zeměmi) nejednotnost a roztříštěnost. Navíc jednotlivé směrnice zpravidla nectí jednotné pojmosloví, zavedené definice spotřebitele, dodavatele apod. nejsou shodné, což způsobuje další výkladové a aplikační problémy.

Na tuto společenskou a právní realitu se snaží orgány Evropské unie reagovat změnou přístupu ke způsobu regulace a celkovým přezkumem spotřebitelského *acquis*. Změna způsobu regulace spočívá v tom, že Evropská unie opouští minimální harmonizaci a nahrazuje ji plnou harmonizací – *full harmonisation* – založenou na povinnosti členského státu implementovat směrnici přesně ve standardu definovaném touto směrnicí. Někteří evropští civilisté i instituce EU i členských států však kritizují tento způsob jako necitlivý zásah do jednotlivých právních řádů členských státu bez možnosti zohlednění specifik jednotlivých právních kultur (anglosaská a kontinentální), ale i specifik v rámci těchto právních kultur, tj. jednotlivých členských států. Dalším argumentem – zejména euroskeptiků – proti *full harmonisation* bývá námitka, že plná harmonizace stírá rozdíl mezi směrnicí a nařízením, takže Evropská unie obchází pomocí *full harmonisation* rozdělení kompetencí primárním právem EU a usurpuje si tak více práv, než jí z právní úpravy vyplývá. Nicméně směrnice na ochranu spotřebitele zpravidla neobsahují pouze ustanovení, která podléhají *full harmonisation*, ale i ustanovení, která jsou ponechána v systému minimální harmonizace. Obecná diskuse v evropské civilistice se tak vede ohledně otázky, které instituty založit na *full harmonisation*, a které ponechat v systému *minimum harmonisation*. Zpravidla je obecná shoda např. na sjednocení lhůt atd., menší shoda však panuje např. v otázkách rozsahu práv, která svědčí spotřebiteli.

Přezkum a revize spotřebitelského acquis se vztahuje pouze na osm základních směrnic[22] prosazujících ochranu spotřebitele, přičemž ideálním cílem revize spotřebitelského *acquis* je stav, kdy nebude záležet na tom, v kterém členském státě se spotřebitel nachází, protože jeho základní práva budou v kterémkoli státě

[19] Commission on European Contract Law: Princpiles of European Contract Law, [online], dostupný z: http://frontpage.cbs.dk/law/commission_on_european_contract_law/PECL%20engelsk/engelsk_partI_og_II.htm,citováno 15. července 2010.

[20] European Group on Tort Law: Principles of European Tort Law, [online] dostupný z: http://civil.udg.edu/tort/Principles/, citováno 15. července 2010.

[21] Sbližování zejména smluvního práva je založeno na dalších projektech, které i ve sledovaném období hrají významnou roli při hledání relevantních řešení: Bonellovy Principy mezinárodních obchodních smluv (UNIDROIT Principles – PICC), Gandolfiho návrh evropského smluvního zákoníku (Gandolfi, G. (ed), Code européen des contracts. Avant-projet, Livre premier, Milano: Giuffré, 2001), ECTIL Group s projektem Principů evropského práva deliktních závazků (PETL), projekt skupiny CEFL v oblasti rodinného práva (viz dále),, jakož i výsledky práce Société de législation comparé a Henri Capitant,zejména poskytující ve sledovaném období podklady pro SGECC, společnosti SECOLA či nejnověji v roce 2011 založený European Law Institute (ELI).

[22] Směrnice Rady 85/577/EHS ze dne 20. prosince 1985 o ochraně spotřebitele v případě smluv uzavřených mimo obchodní prostory,

Směrnice Rady 90/314/EHS ze dne 13. června 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy,

Směrnice Rady 93/13/EHS ze dne 5. dubna 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách,

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/47/ES ze dne 26. října 1994 o ochraně nabyvatelů ve vztahu k některým aspektům smluv o nabytí práva k dočasnému užívání nemovitostí,

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES ze dne 20. května 1997 o ochraně spotřebitele v případě smluv uzavřených na dálku, ve znění pozdějších předpisů,

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES ze dne 16. února 1998 o ochraně spotřebitelů při označování cen výrobků nabízených spotřebiteli,

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/27/ES ze dne 19. května 1998 o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů, ve znění pozdějších předpisů,

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES ze dne 25. května 1999 o některých aspektech prodeje spotřebního zboží a záruk na toto zboží.

stejná[23]. Významným politickým krokem sledovaného období se stala Strategie spotřebitelské politiky EU 2007–2013[24], následovaná návrhem Směrnice o právech spotřebitelů, sjednocující osm spotřebitelských směrnic a usilující o plnou harmonizaci[25].

Další občanskoprávní oblastí, do které Evropská unie významným způsobem ve sledovaném období zasahuje, je **ochrana osobních údajů**. Počátek 21. století je charakteristický, mimo jiné, prudkým rozvojem informačních technologií, prostředků komunikace a též elektronického zpracovávání osobních údajů, dat a informací. Právo na ochranu osobních údajů je základním právem (je výslovně uvedeno v čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie a rovněž v čl. 16 Smlouvy o fungování EU, bývalý článek 286 Smlouvy o ES) a úzce souvisí i s dalšími základními právy – s právem na nedotknutelnost lidské bytosti, právem na soukromí, na rodinný život či s ochranou lidské důstojnosti. Zabezpečení únosné míry ochrany osobních údajů před jejich zneužíváním je v každém případě jednou z priorit Evropské unie. Proto byla přijata řada předpisů (zejména směrnic), které tuto oblast regulují. Jde především o tzv. „obecnou" Směrnici ES č. 95/46/ES z 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a řadu dalších[26]. Komunitární úprava obsažená v sekundárním právu se jeví jako propracovaná, a to i co se týká zabezpečení dohledu nad nakládáním s osobními údaji.

V oblasti elektronické komunikace Evropská unie přijala celou řadu směrnic zabývajících se různými aspekty elektronické komunikace, jež byly následně zakomponovány do českého právního řádu (viz bod 3)[27].

K pozvolné evropeizaci dochází i u **organizací občanské společnosti.** I když je právní rámec pro tyto subjekty (zejména spolky a nadace) utvářen v jednotlivých evropských zemích v duchu společenských, kulturních i náboženských tradic daného státu, lze nalézt napříč Evropou společná východiska i trendy

Na úrovni Rady Evropy bylo v roce 2007 přijato *Doporučení Výboru ministrů členským státům o právním statusu nevládních neziskových organizací v Evropě*[28], které je směrováno k zákonodárcům, orgánům veřejné správy členských států Rady Evropy, stejně jako k nevládním neziskovým organizacím samým. Určuje minimální standardy, které by měly být dodržovány, pokud jde o vytváření právního rámce pro fungování, řízení i činnost nevládních neziskových organizací.

Europeizace organizací občanské společnosti: Po ratifikaci Lisabonské smlouvy je na úrovni Evropské unie patrna snaha posunout chápání unie jako soustátí *sui generis*, které i přes značné společenské, historické, kulturní i náboženské odlišnosti spojují společná východiska, trendy i zájmy. Do hledáčku zájmu orgánů Evropské unie se tak dostávají i právnické osoby civilního práva (zejména spolky a nadace), které tvoří institucionální základ pro budování „evropské občanské společnosti"[29].

Již počátkem 90. let minulého století byl připraven návrh statutu evropského spolku (European Association, EA)[30] a Evropská komise od dalšího prosazování této specifické právní formy zatím upustila. Naopak, čím dál častěji se ve sledovaném období hovoří o vhodnosti zavedení právní formy Evropské nadace (European Foundation), jež by mohla přispět i k prohloubení důvěry v institut nadace v celé Evropě a oživení přeshraniční filantropie, což je jeden z hlavních argumentů pro přijetí této koncepce.

Evropská nadace by pak mohla být implementována[31], podobně jako jiné evropské typy právnických osob, formou evropského nařízení, což se v současné době jeví jako velmi pravděpodobné a snad i politicky průchodné řešení[32]. Právní rámec daný pravděpodobně

[23] Zelená kniha o přezkumu spotřebitelského acquis, Úř. věst. C 61, 15. 3. 2007, s. 1–23. [citováno 8. června 2007] Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/oj/2007/c_061/c_06120070315cs00010023.pdf, čl. 2.1, s. 2.

[24] EU Consumer Policy Strategy 2007-2013. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European economic and social Committee. COM (2007)99 final

[25] COM (2008) 614 final, představený Evropskou komisí 8. 10. 2008.

[26] Dále pak zejména Směrnice č. 2002/58/ES z 12. července 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (tzv. Směrnice o soukromí a elektronických komunikacích), či Nařízení č. 45/2001 z 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství či Směrnice č. 2006/24/ES z 15. března 2006 o uchování údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací.

[27] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 99/93/ES ze dne 13. prosince 1999 o zásadách Společenství pro elektronické podpisy, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/19/ES o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (přístupová směrnice), Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice).

[28] CM/Rec (2007) 14 – *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organistions in Europe*, blíže k této problematice viz RONOVSKÁ, K. Hledání společných východisek pro právní rámec občanské společnosti v Evropě. *Právník*, Praha, 148/09, 11, s. 1139.

[29] Blíže COLLINS, H. *The European Civil Code*. New York: Cambridge University Press 2008.

[30] Návrh nařízení Rady z 6. 3. 1992 o statutu Evropského spolku, Úřední věstník 1992, C 99/1.

[31] K implementaci blíže viz HOPT, WALZ, HIPPEL/THEN (eds.), The European Foundation, A New Legal Approach. Verlag Bertelsmann Stiftung, 2005, str. 59.

[32] V současné době probíhají na úrovni Evropské komise práce na přípravě návrhu Statutu Evropské nadace (Draft of

nařízením by byl doplňován národní právní úpravou státu, ve kterém by Evropská nadace vznikla a měla sídlo (zejména, co se týká požadavků na registraci a vnější dohled nad nadacemi). Evropská nadace by měla účel omezen na výhradně obecně prospěšný a jejím charakteristickým rysem by měl být i její „evropský rozměr" – působnost v minimálně dvou členských zemích Evropské unie.

Problematikou nadací se v posledním desetiletí opakovaně zabýval i Soudní dvůr Evropské unie (jak civilně tak fiskálně právním aspektům). Nejprve se tak stalo v rozhodnutí ve věci *Centro di Musicologia Walter Stauffer v. Finanzamt München für Körperschaften (2006*), ve které byla řešena související problematika volného pohybu kapitálu a svoboda usazování nadací, a následně pak ve věci *Persche Hein Persche v. Finanzamt Lüdenscheid (2009)*[33].

V oblasti práva duševního vlastnictví: lze kromě primárních pramenů komunitárního práva, z nichž vyplývá právně-politická potřeba harmonizovat a unifikovat právo duševního vlastnictví v členských státech Evropské unie, označit tři základní prameny „*evropeizace*": a) **potenciální ubikvita nehmotných statků** (nehmotné statky mohou být užívány neomezeným množstvím osob v různých členských státech), b) **mezinárodní závazky Evropských společenství** (*WIPO Copyright Treaty, WIPO Performances and Phonograms Treaty, Dohoda TRIPS, Smlouva o známkovém právu, Haagská dohoda o mezinárodním zápisu průmyslových vzorů, Madridská dohoda o mezinárodním zápisu ochranných známek a Protokol k Madridské dohodě*), c) **překonávání teritoriality práv k duševnímu vlastnictví** (jde zejména o tzv. teorii vyčerpání práv, která se projevuje v judikatuře Evropského soudního dvora, viz rozhodnutí *Terrapin [C-119/75], Centrafarm [C-15/74], Merck [C-187/80], Deutsche Grammophon [C-78/70]*).

Autorské právo a práva související: V oblasti autorskoprávní v uvedených letech nedošlo na úrovni komunitární právní regulace k výrazným změnám. Směrnice v oblasti autorskoprávní ochrany regulují zejména tyto **dílčí otázky: doba trvání práv** – *Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/116/ ES ze dne 12. prosince 2006 o době ochrany autorského práva a určitých práv s ním souvisejících* (kodifikované znění *Směrnice č. 93/98/EHS*), **ochrana počítačových programů** – *Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/24/ES ze dne 23. dubna 2009 o právní ochraně počítačových programů* (kodifikované znění *Směrnice č. 91/520/EHS*), **ochrana databází**: *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/9/ES ze dne 11. března 1996 o právní ochraně databází*, **tzv. droit de suite** – *Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/84/ES ze dne 27. září 2001 o právu na opětný prodej ve prospěch autora originálu uměleckého díla*, **pronájem a půjčování** – *Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/115/ES ze dne 12. prosince 2006 o právu na pronájem a půjčování a o některých právech v oblasti duševního vlastnictví souvisejících s autorským právem* (kodifikované znění *Směrnice č. 92/100/EHS*), **družicový přenos** – *Směrnice Rady č. 93/83/EHS ze dne 27. září 1993 o koordinaci určitých předpisů týkajících se autorského práva a práv s ním souvisejících při družicovém vysílání a kabelovém přenosu*.

Komplexnější úpravu práva autorského obsahuje *Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/29/ES ze dne 22. května 2001 o harmonizaci určitých aspektů autorského práva a práv s ním souvisejících v informační společnosti* (tzv. ***informační směrnice***), ale ani zde nelze hovořit o podstatném sblížení právních úprav v členských státech (nedošlo ke sjednocení pojmových znaků autorského díla, nejsou vymezeni originární a derivativní nositelé autorského práva, chybí jednotná úprava nakládání s autorskými právy).

S výjimkou harmonizace v oblasti vymáhání práv a sjednocující judikatury Evropského soudního dvora (resp. Soudního dvora Evropské unie) v rámci řízení o tzv. předběžných otázkách (viz dále), nedoznalo komunitární autorské právo a práva související v průběhu let 2005 až 2011 výraznějších změn.

Průmyslová práva: V dané oblasti existuje řada významných nařízení, které unifikují danou oblast práva jednotně pro celou Evropskou unii (**doménová jména** – *Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 733/2002 ze dne 22. dubna 2002 o zavádění domény nejvyšší úrovně .eu, Nařízení Komise č. 874/2004 ze dne 28. dubna 2004, kterým se stanoví obecná pravidla pro zavádění a funkce domény nejvyšší úrovně .eu a zásady, jimiž se řídí registrace*; **průmyslové vzory** – *Nařízení Rady č. 6/2002 ze dne 12. prosince 2001 o [průmyslových] vzorech Společenství, Nařízení Rady č. 1891/2006 ze dne 18. prosince 2006, kterým se mění nařízení č. 6/2002 a č. 40/94, aby bylo zohledněno přistoupení Evropského společenství k Ženevskému aktu Haagské dohody o mezinárodním zápisu průmyslových vzorů*; **ochranné známky** – *Nařízení Rady č. 40/94 ze dne 20. prosince 1993 o ochranné známce Společenství* [následně novelizované *Nařízením č. 207/2009*]; **označení původu a zeměpisná označení** – *Nařízení Rady č. 510/2006 ze dne 20. března 2006 o ochraně zeměpisných označení a označení původu zemědělských produktů a potravin*; **dodatková osvědčení** – *Nařízení Rady č. 1768/92 o zavedení dodatkových osvědčení pro léčivé přípravky, Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1610/96 o zavedení dodatkových ochranných osvědčení pro přípravky na ochranu rostlin*).

S výjimkou práv k výsledkům technické tvůrčí činnosti (vynálezy, technická řešení), u nichž je právní

Status of European Foundation), který by měl být předložen k projednání v Evropské komisi do konce roku 2011.

[33] Rozsudek Evropského soudního dvora: Case C-318/07, dostupné na http:/curia.europa.eu/en/actu/communiques/cp09/aff/cp090005en.pdf, citováno dne 10. 5. 2011.

úprava sjednocena pouze v dílčích otázkách (dodatková osvědčení), lze říci, že ochrana většiny průmyslových práv je na komunitární úrovni unifikována.

S harmonizací právních řádů členských států se u průmyslových setkáváme v následujících případech (*Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/44/ES ze dne 6. července 1998 o právní ochraně biotechnologických vynálezů, Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/71/ES ze dne 13. října 1998 o právní ochraně [průmyslových] vzorů, První směrnice Rady č. 89/104/EHS ze dne 21. prosince 1988, kterou se sbližují právní předpisy členských států o ochranných známkách*).

Lze říci, že zatímco u autorskoprávní ochrany komunitární právo *„harmonizuje"* právní řády členských států Evropské unie, u průmyslově-právní ochrany se komunitární právo snaží prostřednictvím Nařízení vytvářet jednotnou právní úpravu.

Vymáhání práv: Problematika vymáhání práv zahrnuje jak vymáhání práv autorských a práv s autorským právem souvisejících, tak vymáhání práv průmyslových. Jakožto harmonizační instrument zde vystupuje *Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/48/ES ze dne 29. dubna 2004 o vymáhání práv duševního vlastnictví.*

Obecným unifikačním instrumentem je *Úmluva o soudní pravomoci a výkonu rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, podepsaná v Bruselu dne 27. září 1968*, resp. *Nařízení Rady č. 44/2001 ze dne 22. prosince 2000 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (Brusel I).*

Shrnuto k evropskému vývoji práva duševního vlastnictví: Komunitární právo v hodnoceném období, a to jak na počátku, tak na jeho konci, představovalo velmi dynamický a expandující jev, který dominantním způsobem ovlivňoval národní úpravy práva duševního vlastnictví.

Právní řád České republiky se ocitl v kolizi s komunitárním právem pouze přechodně, a to díky novele autorského zákona č. 81/2005 Sb. Skutečností však je, že Evropská komise sice v této věci podala na Českou republiku žalobu k Evropskému soudnímu svoru pro namítané neúplné provedení *Směrnice č. 2001/29/ES*, nicméně soudní řízení bylo nakonec skončeno zpětvzetím žaloby, neboť v mezidobí došlo k přijetí novely č. 216/2006 Sb.

Europeizace rodinného práva je v odborné literatuře zmiňována v souvislosti se *sdílením a ochranou hodnot,* na kterých stojí židovsko-křesťanská kultura.

Je nepochybné, že k tomuto *spontánnímu procesu* na cestě k *evropeizaci* rodinného práva přispěla nemalou rolí *Rada Evropy* svými úmluvami a doporučeními a judikatura *Evropského soudu pro lidská práva*, zejména ve vztahu k článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Těmito aktivitami nebyl ovlivněn jen český zákonodárce, např. při přijímání výše citované tzv. velké novely zákona o rodině, ale i mnoho jiných. Pozvolna tak v Evropě dochází k spontánnímu vytváření *zásad*, na kterých by mělo stát *rodinné právo evropských zemí* a *rodinné právo zemí Evropské unie.*

V oblasti **civilního procesu** zatím poslední změnu přinesla Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství ze dne 13. 12. 2007 (v platnost vstoupila mj. po nepřijatelných obstrukcích prezidenta České republiky až dne 1. 12. 2009). Lisabonská smlouva přejmenovala Smlouvu o založení Evropského společenství na Smlouvu o fungování Evropské unie; pro civilní proces má význam především její čl. 81.[34]

Ze stručného nástinu geneze právní úpravy kompetencí Evropských společenství, resp. Evropské unie v oblasti civilního procesu je zřejmé, že v průběhu let došlo k zásadní kvalitativní i kvantitativní změně. Původně se tato spolupráce omezovala na uznávání a nucený výkon soudních a mimosoudních rozhodnutí, a základní nástroj, jehož využívala, byla mezinárodní smlouva. V současnosti jsou opatření v oblasti justiční spolupráce v civilních věcech přijímána formou nařízení či směrnic, což je nesporně výhodnější způsob právního regulování. Rozsah dotčených otázek také dávno překročil pouhé uznání a nucený výkon rozhodnutí a vztahuje se i na otázky, které se týkají i vlastního průběhu procesu; to je zřejmé zejm. z čl. 81 odst. 2 písm. f) Smlouvy o fungování Evropské unie, jenž se velmi široce zmiňuje o opatřeních k odstranění překážek řádného průběhu civilního řízení. Ani toto ustanovení však není bezbřehé. Nelze totiž pouštět ze zřetele

[34] Čl. 81 v prvém odstavci proklamuje rozvíjení justiční spolupráce v rámci Evropské unie v civilních věcech s mezinárodním prvkem, založené na zásadě vzájemného uznávání soudních a mimosoudních rozhodnutí; tato spolupráce může zahrnovat též přijímání opatření pro sbližování právních předpisů členských států, tj. k unifikaci nebo harmonizaci právní úpravy procesních otázek. Čl. 81 odst. 2 citované smlouvy dále upřesňuje, že legislativní opatření, jimiž budou Evropský parlament a Rada naplňovat justiční spolupráci, mají být nezbytná k řádnému fungování vnitřního trhu a mají si klást za cíl zajistit:

a) a) vzájemné uznávání a výkon soudních a mimosoudních rozhodnutí mezi členskými státy;
b) přeshraniční doručování soudních a mimosoudních písemností;
c) slučitelnost kolizních norem a pravidel pro určení příslušnosti platných v členských státech;
d) spolupráci při opatřování důkazů;
e) účinný přístup ke spravedlnosti;
f) odstraňování překážek řádného průběhu občanskoprávního řízení, v případě potřeby podporou slučitelnosti úpravy občanskoprávního řízení v členských státech;
g) rozvíjení alternativních metod urovnávání sporů;
h) podporu dalšího vzdělávání soudců a soudních zaměstnanců.

omezení, které Smlouva o fungování o Evropské unie těmto opatřením klade: nutnou podmínkou je, aby otázky, které mají být upraveny, měly přeshraniční dopad a aby jejich regulace na komunitární úrovni byla nezbytná k řádnému fungování vnitřního trhu. I v důsledku toho je komunitární úprava kusá, nahodilá a věnuje se dílčím problémům, a nikoliv obecným otázkám civilního procesu.

Právo Evropské unie se tak v současné době na základě popsaného vývoje dotýká především těchto oblastí civilního řízení soudního:

a) mezinárodní soudní pravomoci (tzv. nařízení Brusel I. a Brusel IIa);
b) mezinárodní právní pomoci [nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1393/2007, o doručování soudních a mimosoudních písemností ve věcech občanských a obchodních v členských státech a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1348/2000; nařízení Rady č. 1206/2001, o spolupráci soudů členských států při dokazování v občanských nebo obchodních věcech];
c) přístupu k soudu [směrnice Rady (ES) 2003/8, o zlepšení přístupu ke spravedlnosti v přeshraničních sporech];
d) hromadných žalob [směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) 2009/22, o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů];
e) dokazování [směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) 2004/48, o dodržování práv duševního vlastnictví];
f) rozkazních a zkrácených řízení [nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1896/2006, kterým se zavádí řízení o evropském platebním rozkazu, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 861/2007, kterým se zavádí evropské řízení o drobných nárocích];
g) uznání a nuceného výkonu rozhodnutí [Brusel I., Brusel IIa., nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 805/2004, o vytvoření evropského exekučního příkazu na nesporné pohledávky];
h) insolvencí [nařízení Rady (ES) č. 1346/2000, o úpadkovém řízení, směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2001/24, o reorganizaci a likvidaci úvěrových institucí, směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2001/17, o reorganizaci a likvidaci pojišťoven, a směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) 2006/48, o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu, jež nahradila směrnici Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2000/12, o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu];
i) dalších souvisejících otázek [směrnice Rady č. 77/249/EHS ze dne 22. března 1997 o usnadnění účinného výkonu volného pohybu služeb advokátů, směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/5/ES ze dne 16. února 1998 o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace].

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

Ve spotřebitelském právu se v českém právním řádu setkáváme s výslovnou ochranou spotřebitele od druhé poloviny 90. let minulého století[35]. Směrnice Evropské unie na ochranu spotřebitele byly v těchto letech implementovány zejména do občanského zákoníku, nicméně k ochraně spotřebitele byly využitelné i jiné instituty, které obč. zákoník obsahoval i v dřívější době (např. speciální úprava prodeje zboží v obchodě, tj. § 612 a násl. občanského zákoníku v nedávné době zásadně novelizovaná[36]).

Základním institutem, který prosazuje ochranu spotřebitele, je informační povinnost dodavatele a případné důsledky nesplnění (právo na odstoupení od smlouvy apod.)[37]. Na druhou stranu informační povinnost může vézt k nežádoucímu extrému, že spotřebitel zahlcen informacemi od dodavatele rezignuje na seznámení se se svými právy, takže informační povinnost (příliš rozsáhlá) může mít ve výsledku zcela opačný efekt.

Jedna z posledních novelizací občanského zákoníku přinesla účinnější ochranu pro spotřebitele i lepší implementaci směrnic na ochranu spotřebitele do našeho

[35] HURDÍK, J., SELUCKÁ, M. Konsumentenschutz in der Tschechischen Republik. In *Konsumentenschutz in Zentral- und Osteuropa.* Vídeň: Manz, 2010. Veröffentlichungen der Forschungsstelle für Europä, ISBN 978-3-214-00750-8, s. 39–52. FIALA, J., SELUCKÁ, M., RONOVSKÁ, K., KOUKAL, P., HRDLIČKA, M. Some Areas of Regulation of the Internal Market, Sborník One or Many? Chicago, 2011, ISBN 1-878326-20-1, str. 125–131.

[36] SELUCKÁ, M. Dopady zákona č. 28/2011 Sb. na odpovědnost za vady věci prodané (vztahy B2C). *Právní fórum*, Praha, Wolters Kluwer ČR, a. s. ISSN 1214–7966, 2011, vol. 2011, no. 5/2011, s. 193–197.

SELUCKÁ, M. Odpovědnost za vady věci zhotovené po novele občanského zákoníku. *Právní rozhledy*, Praha, C. H. Beck. ISSN 1210-6410, 2011, vol. 2011, no. 8, s. 274– 277.

[37] SELUCKÁ, M. *Ochrana spotřebitele v soukromém právu*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 134 s. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-037-9.

právního řádu, když zejména byla zavedena absolutní neplatnost nekalých ujednání spotřebitelských smluv[38].

Levná, rychlá a efektivní ochrana narušených práv spotřebitele však v naší právní úpravě stále víceméně absentuje[39].

Jistým specifikem současné české civilistiky je příprava nového občanského zákoníku, který by – mimo jiné – měl rovněž obsahovat implementaci směrnic na ochranu spotřebitele. Poslední návrh se ve své původní verzi ochraně spotřebitele vyhýbal[40] (až na výjimky např. u adhezních smluv, úroku z prodlení, nekalé soutěže, prodeje zboží v obchodě) s tím, že ochrana spotřebitele bude provedena zvláštním zákonem; bohužel však v rámci přípravy tohoto návrhu legislativní práce zohledňující směrnice na ochranu spotřebitele ve zvláštní právní úpravě neprobíhaly[41]. Někteří čeští civilisté s touto koncepcí opomíjející moderní trendy evropského soukromého práva vyslovili kategorický nesouhlas,[42] právě – kromě jiného – z důvodu opomíjení práva Evropské unie (zvláště v oblasti ochrany spotřebitele) a z důvodu přehlížení moderních unifikačních trendů v rámci Evropské unie[43]. Poslední znění návrhu občanského zákoníku sice ochranu spotřebitele obsahuje, nicméně o zdařilosti implementace se vede v rámci české právní civilistiky diskuse.

V české civilistice je věnována pozornost evropským projektům rozvoje spotřebitelského práva, čeští akademici jsou přímo účastni těchto projektů a ve sledovaném období bylo dosaženo výstupů z diskuse.[44]

Oblast ochrany osobních údajů byla ve sledovaném období významným způsobem dotčena. Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, jenž obsahuje jak soukromoprávní tak veřejnoprávní prvky, a kterým byly evropské směrnice transponovány do vnitrostátní právní úpravy, byl v létech 2004–2011 celkem čtrnáctkrát novelizován.

Implementace směrnic v **oblasti elektronické komunikace** byla provedena přijetím zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který doplnil již stávající úpravu provedenou zákonem č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu. Pozornost je zaměřena především na bezpečnostní otázky týkající se určení konkrétního subjektu, který elektronickou komunikaci využívá, na zachování integrity datové zprávy a na snahu o zabezpečení obsahu datové zprávy proti neoprávněné manipulaci.

V oblasti **právního rámce pro organizace občanské společnosti** lze v České republice zaznamenat v posledních letech snahu o návrat k tradičnímu kontinentálně-evropskému konceptu. Tento trend je částečně reflektován i v návrhu nového občanského zákoníku, do kterého je zahrnuta, vedle regulace statusových otázek právnických osob, i úprava právního postavení spolků, nadací (resp. fundací) a ústavů. Návrh v zásadě respektuje jak principy zakotvené v Doporučení Výboru ministrů členským státům o právním statusu nevládních neziskových organizací v Evropě CM/Rec (2007) 14, tak i společné evropské vývojové tendence na poli nadačního práva[45].

Míra **evropeizace českého práva duševního vlastnictví** se liší u autorského práva a práv souvisejících, na straně jedné, a u práv průmyslových, na straně druhé.

Zatímco u těch průmyslových práv, která jsou unifikována nařízeními, dochází k velmi výraznému působení komunitárního práva i na ty právní vztahy, které přímo příslušnými nařízeními unifikovány nejsou (příkladem je dominantní vliv judikatury Evropského soudního dvora [Soudního dvora Evropské unie] v oblasti

[38] SELUCKÁ, M. Ochrana spotřebitele: nenápadná změna se zásadními dopady. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*, Praha, C. H. Beck. ISSN 1210-6410, 2010, vol. 2010, no. 14, s. 513–517.

[39] SELUCKÁ, M. Právo na spravedlivý proces jako základní podmínka ochrany spotřebitele. In *Macurův jubilejní památník k nedožitým osmdesátinám profesora Josefa Macura*. Vyd. 2010. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-542-7, s. 54–57.

[40] „Kazuistickou úpravu ochrany spotřebitele detailním převzetím normativního obsahu příslušných evropských směrnic však zákoník nepředpokládá. Podle věcného záměru zákoníku má být tzv. spotřebitelské právo upraveno – podobně jako v Rakousku a dalších státech – speciálním zákonem. Důvod tohoto řešení je v nestabilitě právní úpravy v této oblasti, podrobované opakovaným novelizacím." NOZ ve znění k 31. 12. 2007, K § 361 až 370, s. 72.

[41] SELUCKÁ, M. Civil Law in the Czech Republic: The Draft Version of the Civil Code and Consumer Protection. *European review of private law*, The Hague, Kluwer Law International, Nizozemsko. ISSN 0928-9801, 2010, vol. 18, no. 1/2010, s. 155–164.

[42] MAREK, K., FIALA, J., STAVINOHOVÁ, J., DÁVID, R., HANDLAR, J., LAVICKÝ, P. SELUCKÁ, M., FIALA, R., SPÁČIL, J., VOJTEK, P. Připomínky k návrhu občanského zákoníku. *Právní zpravodaj*, Praha: C. H. Beck, Roč. 9, č. 12, od s. 20–24, 2008.

[43] SELUCKÁ, M., FIALA, J. Ochrana spotřebitele v kontextu novelizačních a rekodifikačních procesů občanského práva. In *Európske a národné rozmery civilného práva, etický rozmer a zodpovednosť právnických profesií*. Pezinok: Justičná akadémia Slovenskej republiky, 2011. ISBN 978-80-970207-3-6, s. 83––87. 2011, Omšenie.

[44] Srov. FIALA, J., HURDÍK, J., SELUCKÁ, M. Současné aktuální otázky spotřebitelského práva. Sborník příspěvků z konference konané na PrF MU dne 18. 1. 2008. Brno: Masarykova univerzita 2008, 136 stran, HURDÍK, J. The system of consumer law on its way to integration into the system of private law. In *Perspectives for European Consumer Law. Towards a Directive on Consumer Rights and Beyond / Hans Schulte-Nölke; Luboš Tichý (Eds.)*. 1. Aufl. Munich: Sellier European Law Publishers GmbH, Munich, 2010. od s. 117–126, 10 s. European law, sv. 4/2010. ISBN 978-3-86653-131-4.

[45] K tomu blíže viz RONOVSKÁ, K. Tendence vývoje českého nadačního práva v rámci sjednocené Evropy, MU, Brno, 2009.

známkoprávní a ochrany průmyslových vzorů, který se projevuje jak v aplikační praxi Úřadu průmyslového vlastnictví, tak v rozhodnutích Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu), u autorského práva tak silné působení komunitárního práva nenacházíme. Je tomu tak proto, že komunitární právo harmonizuje pouze dílčí otázky, nikoliv však klíčové problémy autorskoprávní ochrany. Podstatně slabší vliv komunitárního práva nacházíme u ochrany tvůrčích technických výsledků, neboť zde je míra harmonizace i unifikace zanedbatelná (daleko významnější je vliv rozhodnutí *Velkého stížnostního senátu Evropského patentového úřadu* dle *Úmluvy o udělování evropských patentů*).

Jak u autorskoprávní ochrany, tak u ochrany průmyslově-právní, došlo v hodnoceném období k významné změně díky zákonu č. 221/2006 Sb., o vymáhání práv z průmyslového vlastnictví, a novele autorského zákona č. 216/2006 Sb., které představují implementaci *Směrnice č. 2004/48/ES* (vymáhání práv).

Kromě roviny normativní, je třeba zmínit rovněž kvaziprecedentní působení rozhodnutí Evropského soudního dvora (Soudního dvora Evropské unie) v rámci řízení o předběžných otázkách. U **autorskoprávní ochrany** šlo o tato rozhodnutí (obě měla přímý dopad jak na aplikační praxi, tak na vnitrostátní autorskoprávní úpravu): *SGAE proti Rafael Hotels SA* (rozhodnutí C-306/05) – interpretace článku 3 *Směrnice č. 2001/29/ES* ve vztahu ke sdělování díla prostřednictvím televizních vysílačů umístěných na hotelových pokojích; *BSA proti Ministerstvu kultury* (rozhodnutí C-393/09) – interpretace čl. 1 odst. 2 *Směrnice č. 91/250/EHS a* čl. 3 odst. 1 *Směrnice č. 2001/29/ES* – pojem grafické uživatelské rozhraní, počítačový program, sdělování díla veřejnosti.

U **ochrany známkoprávní** významnou roli hrála zejména rozhodnutí Evropského soudního dvora v případu *Chokoladenfabrik Lindt & Sprüngli AG* (rozsudek C-529/07) – interpretace čl. 51 odst. 1 písm. b) *Nařízení č. 40/94* ve vztahu k hodnocení dobré víry přihlašovatele ochranné známky; *Google France a Google* (rozsudky velkého senátu C-236/08 až C-238/08) – interpretace čl. 5 odst. 1 písm. a) a b) *Směrnice 89/104/EHS*, čl. 9 odst. 1 písm. a) a b) *Nařízení č. 40/94* ve vztahu k pojmu užívání ochranné známky a rozsahu práv vlastníka ochranné známky.

Ve vztahu k **ochraně technických řešení** lze zmínit rozhodnutí *Kirin Amgen* (rozsudek C-66/09), v němž Evropský soudní dvůr poskytl výklad čl. 3 písm. b) a d) *Nařízení č. 1768/92* (šlo o odpověď na otázku, zda přistoupení nového členského státu k Evropské unii má za následek, že lhůta pro podání žádosti o dodatkové osvědčení, která již jedenkrát začala běžet, běží znovu od data přistoupení).

Stav **sbližování českého <u>rodinného práva</u>** s evropskými standardy není dán stavem komunitárního práva, ale stavem a vývojovými trendy univerzálního mezinárodního práva vytvářeného Haagskou konferencí mezinárodního práva soukromého a evropského mezinárodního práva koncipovaného *aktivitami Rady Evropy*. Jako příklad uveďme pozvolnou institucionalizaci soužití osob téhož pohlaví v mnoha evropských státech na základě zákazu diskriminace a práva na rodinný život (srov. čl. 14 ve spojení s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). V České republice byl v této souvislosti přijat – po více pokusech – zákon o registrovaném partnerství (zákon č. 115/2006 Sb.). Za další příklad lze uvést zrušení problematické prekluzivní lhůty k popření otcovství manžela matky Ústavním soudem (nález publikován pod č. 244/2010 Sb.) z důvodu nového nazírání práv otce (na respektování soukromého života, pokud dítě nezplodil a nemá k němu žádná sociální pouta) a dítěte (znát svůj původ). Lze tak říci, že *Ústavní soud* svojí negativní normotvorbou přispívá k hodnotovému obohacování rodinného práva a můžeme ho tak označit za významného *hybatele*. Byť je Nejvyšší soud v důsledku problematické úpravy mimořádných opravných prostředků v rodinných věcech prakticky vyloučen ze sjednocování rozhodovací praxe, je třeba zdůraznit, že v posledních letech zaujímá *významná stanoviska* k mnoha palčivým problémům, jmenovitě např. k odebírání dětí rodinám ze sociálních důvodů a nařizování ústavní výchovy (ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. Cpjn 202/2010). To nepochybně přispěje k novému nazírání a hodnotové interpretaci psaného rodinného obecnými soudy.

Pro účely rozboru **europeizace českého <u>civilního procesu</u>** lze ponechat stranou otázky, na něž si dosud činí nárok představitelé mezinárodního práva procesního; jedná se především o problematiku mezinárodní soudní pravomoci či mezinárodní právní pomoci. Ze shora uvedeného výčtu oblastí civilního řízení soudního, však tento rámec překračuje především problematika tzv. hromadných žalob, jakož i rozkazních a zkrácených řízení. V těchto případech totiž evropská regulace opouští rámec pouhých technicko-organizačních pravidel, a začíná se věnovat vlastnímu průběhu civilního řízení soudního, byť ve dvou naposled uvedených případech s přeshraničními dopady. Na tuto okolnost samozřejmě již musí nutně reagovat civilní řády soudní v každém členském státu Evropské unie; rozbor otázek s tím souvisejících je pak záležitostí vědy civilního práva procesního.

Hromadné žaloby představují institut, který se postupně začíná prosazovat i v evropském kontinentálním civilním procesu. Existuje však celá řada různých modelů, které se liší i v základních otázkách. Rozdílně jsou upravovány tak významné momenty, jakými jsou kupř. vymezení žalobní legitimace, určení okruhu věcí, v nichž lze hromadnou žalobu podat, jaké nároky lze takovou žalobou uplatnit, jak má být vymezena skupina, v jejíž prospěch je žaloba podávána, atd. Komunitární právo si této problematiky všimlo poprvé ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (ES) 97/27 o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zá-

jmů spotřebitelů. Po několika změnách byla tato směrnice z důvodu větší přehlednosti kodifikována směrnicí Evropského parlamentu a Rady (ES) 2009/22 o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů. Směrnice zakládá oprávnění podat žalobu na zdržení se jednání, které narušuje kolektivní zájmy spotřebitelů chráněné směrnicemi vyjmenovanými v příloze I. Žalobu má být oprávněn podat buď veřejnoprávní orgán, nebo organizace, jejímž cílem je hájit zájmy spotřebitelů, jež bude zapsána v seznamu zveřejněném v Úředním věstníku Evropské unie.

Vnitrostátní provedení této směrnice je nedostatečné. Je to patrné i na srovnání s jinými státy: zatímco kupř. v sousedním Německu jsou tzv. spolkové žaloby *(Verbandsklage) v* oblasti spotřebitelského práva upraveny samostatným zákonem *(Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen* ze dne 26. 11. 2001*; zkráceně Unterlassungsklagengesetz, UKlaG)*, v českém právu se této problematice věnují ojedinělá ustanovení obsažená v občanském soudním řádu a v zákoně o ochraně spotřebitele. Žalobní legitimaci upravuje § 25 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, v platném znění. Žalovat o zdržení se jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů (nejen tedy v případech jednání porušujícího směrnice vyjmenované v příloze směrnice 2009/22) mohou sdružení nebo profesní organizace, jež mají oprávněný zájem na ochraně spotřebitele, nebo subjekt uvedený v seznamu osob oprávněných k podání žalob na zdržení se protiprávního jednání v oblasti ochrany práv spotřebitelů. Podání takové žaloby však brání dle § 83 odst. 2 písm. a) o. s. ř. tomu, aby proti témuž žalovanému probíhalo u soudu další řízení o zdržovacích žalobách jiných žalobců založených na stejném skutkovém stavu; bylo-li již o jedné žalobě rozhodnuto, je tím pro jiné žalobce založena překážka věci pravomocně rozsouzené (§ 159a odst. 2 o. s. ř.). Zejména úprava litispendence a překážky věci pravomocně rozsouzené je v české odborné literatuře předmětem oprávněné kritiky,[46] již však zákonodárce nedbá. Lze však očekávat, že dřív nebo později bude nucen i v této věci zjednat nápravu, neboť krom teoreticky chybného pojetí je tato úprava v rozporu s právem na přístup k soudu, jakož i s požadavkem citované směrnice, podle jejíhož odst. 3 Preambule by kolektivní ochranou neměly být dotčeny samostatné návrhy jednotlivců, kteří byli poškozeni porušením předpisů.[47]

Obdobně vlažný přístup zaujal zákonodárce i k právní úpravě evropského platebního rozkazu a evropského řízení o drobných pohledávkách. Obě nařízení, jimiž jsou tato řízení regulována, sice dopadají na přeshraniční spory, avšak obě zároveň předpokládají přijetí určitých vnitrostátních pravidel. Na nařízení o evropském platebním rozkazu zareagoval zákonodárce v § 114b a v § 174b o. s. ř., avšak tato ustanovení nelze považovat ani zdaleka za dostatečná, resp. koncepčně správná.[48] Nařízení o evropském řízení o drobných pohledávkách však české právo ignoruje zcela; situace je o to závažnější, že neexistuje ani žádná vnitrostátní úprava řízení o drobných nárocích, jež je známá jiným právním řádům a která pomáhá optimalizovat poměr mezi hodnotou předmětu sporu a náklady na jeho projednání, jakož i délkou řízení.[49]

Do občanského soudního řádu se promítají i další ze shora uvedených předpisů komunitárního práva; jedná se kupř. o problematiku zajištění předmětu důkazního prostředku ve věcech týkajících se práv z duševního vlastnictví, o evropský exekuční titul či o insolvenci. Problémy, jež v souvislosti s jejich vnitrostátní úpravou vyplývají, však nejsou takového rázu jako u shora zmíněných tří oblastí.

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

Z pohledu **obecnějších úvah o vývoji v oblasti občanského práva** nelze pominout úvahy, diskuse a projekty evropského občanského zákoníku[50]. Jde ovšem o tendence, jejichž výhled je, zejména v současném období reálného vývoje EU nejistý.

[46] Srov. WINTEROVÁ, A. Hromadné žaloby (procesualistický pohled). Bulletin advokacie, 2008, č. 10, s. 21 a násl. Kriticky se k této úpravě však vyjadřuje prakticky každý autor, který se problematikou hromadných žalob zabývá.

[47] Problematikou hromadných žalob z evropského a českého pohledu se zabývá připravovaná monografie P. Lavického, jejíž text bude odevzdán do tisku do konce tohoto roku.

[48] K tomu viz LAVICKÝ, P. in David, L., Ištvánek, F. , Javůrková, N., Kasíková, M., Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. Díl I. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009, s. 820 a násl. LAVICKÝ, P. Zmeškání účastníka a fikce dispozičních procesních úkonů. Právní fórum, 2009, č. 10, s. 401 a násl. Lavický, P. Elektronický platební rozkaz? Právní fórum, 2009, č. 2, s. 62 a násl.

[49] LAVICKÝ, P. in David, L., Ištvánek, F., Javůrková, N., Kasíková, M., Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. Díl II. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009, s. 1955 a násl.

[50] Blíže: HURDÍK, J., FIALA, J. Evropské a národní rozměry občanského práva. In: Európske a národne rozmery civilného práva, etický rozmer a zodpovednosť právnických profesií, Sborník z konference v Omšenie, 25. 5. 2011, Pezinok, Justičná akadémia SR, 2011. ISBN 978-80-970207-3-6, s. 9–22, HURDÍK, J., FIALA, J. Principles and Related Terms Applied in Civil Law and their Legal Regulation in European and Czech Perspective, In: Principles, Rules and Limits of Europeanisation of National Legal System, Maribor – Brno 2011, ISBN 978-961-399-62-41, S. 138–160. HURDÍK, J. Zásady generální klauzule občanského práva v evropské perspektivě. In Novotná, M., Jurčová, M., Súkromné právo v európskej perspektíve. Vydání první. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity, 2001. od s. 54–68, 15 s. ISBN 978-80-8082-477-8.

V oblasti <u>spotřebitelského práva</u> je v současné době výsledkem přezkumu spotřebitelského acquis Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o právech spotřebitelů [KOM(2008) 614 v konečném znění[51]], který mimo jiné spočívá na *full harmonisation* (viz výše), což opět otevírá diskusi o nutnosti využívat tento způsob implementace a institutech, které mu mají podléhat. Legislativní proces přijetí směrnice o právech spotřebitelů nebyl dosud zakončen[52], pokud však dojde k přijetí nové směrnice o právech spotřebitelů, bude nutná implementace směrnice do českého právního řádu. Lze očekávat, že vzhledem k tomu, že směrnice je založena na *full harmonisation*, přispěje její bezvadná implementace ke zvýšení standardu ochrany spotřebitele v ČR.

Výhled sbližování **<u>práv duševního vlastnictví</u>**: S ohledem na znění článku 118 *Smlouvy o fungování Evropské unie*, který poskytuje Evropskému parlamentu a Radě možnost přijmout opatření k vytvoření unifikovaných práv duševního vlastnictví, lze předpokládat, že dojde k významnému posunu především v oblasti tzv. **jednotného evropského patentu**, o němž se hovoří již od roku 1975, kdy byla podepsána tzv. *Lucemburská úmluva o Patentu Společenství* (nikdy však nevstoupila v platnost).

Evropská komise zatím upustila od předložení návrhu, který by přímo zakotvoval jednotný evropský patent, a předložila pouze návrh *Nařízení, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany* (tohoto systému se nebudou muset účastnit všechny členské státy, ale pouze ty státy, které budou mít zájem o *„posílenou spolupráci"*). Na toto nařízení má navazovat *Nařízení, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany s ohledem na příslušná ujednání o překladu*. Lze předpokládat, že Česká republika by se *„posílené spolupráce"* účastnila.

V oblasti autorskoprávní ochrany byla v září 2011 přijata *Směrnice, kterou se mění Směrnice č. 2006/116/ES a* došlo k **prodloužení délky ochrany práv výkonných umělců** (70 let po smrti) a **výrobců zvukových záznamů** (70 let od pořízení záznamu). Přijetí této směrnice se bude muset promítnout do znění českého autorského zákona.

Mezi další legislativní aktivity Evropské komise na poli autorského práva patří *Návrh směrnice o některých povolených způsobech užití **osiřelých děl*** (květen 2011). Evropská komise v budoucnu také zřejmě bude muset reagovat na rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci *Padawan* (C-467/08) a *Thuiskopie* (C-462/09) a snažit se sjednotit zpoplatňování a výběr tzv. náhradních autorských odměn.

V budoucnosti je možné uvažovat o vytvoření *Evropského autorského zákona* (*European Copyright Code*). Akademický návrh sice byl připraven skupinou *Wittem Group v* roce 2010, nicméně jde o pokus, který se kriticky staví k některým ustanovením *Směrnice č. 2001/29/ES* (zejména co se týče omezení autorského práva), a proto lze očekávat, že bude ze strany Evropské komise přijat spíše chladně.

V <u>rodinném právu</u> je zřetelný narůstající význam role *vědy rodinného práva* na cestě k sbližování *rodinného práva zemí Evropské unie a rodinného práva evropských zemí.* Za velmi významnou činnost na cestě k *evropskému rodinnému právu* je považována činnost akademiků a srovnávací výzkum, který má vést k pochopení rozdílů a podobností obsažených v právních úpravách členských států a ke komparativní syntéze. Výsledky právní vědy jsou postupně formulovány do *Principů evropského rodinného práva*, které by mohly sloužit jako inspirace pro zákonodárce nebo jako alternativní či podpůrné právo. Prvními oblastmi výzkumu jsou rozvod a výživné pro dobu po rozvodu, rodičovská zodpovědnost a manželské majetkové právo. Za tímto účelem byla také vytvořena *Komise pro evropské rodinné právo (CEFL)*, jejímž cílem je dosažení skutečné evropské identity na základě zohlednění *Principů evropského rodinného práva* jednotlivými evropskými zeměmi.

Nejen z vnitrostátního pohledu, ale i z globálního hlediska je příznivé, že *Principy evropského práva ve věci rodičovské zodpovědnosti* byly téměř v plné míře zohledněny tvůrci *nového občanského zákoníku*, který je v současné době projednáván Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky (návrh č. 362, VI. Volební období). Jde-li však o *Principy evropského práva ve věci rozvodu*, i navrhovaná úprava setrvává na u nás tradičním principu kvalifikovaného rozvratu, jeho zásadním dokazování, včetně příčin. Důvody k odklonu ve prospěch rozvodu založeného dohodou po vzoru *Principů evropského rodinného práva ve věci rozvodu* nebyly tvůrci shledány. Důvodem je skutečnost, že česká společnost je v této věci – podobně jako v případě institucionalizace soužití osob téhož pohlaví – poměrně konzervativní. V mnoha rodinně právních věcech tak bude i *de lege ferenda* zachována obsahová *kontinuita* s úpravou zakotvenou tzv. velkou novelou zákona o rodině (zák. č. 91/1998 Sb). Nicméně, začleněním rodinně právní materie do nového občanského zákoníku dojde k návratu k tradicím a k přiblížení k mnoha evropským úpravám.

Vliv evropského práva na český **<u>civilní proces</u>** již zdaleka překročil oblast uznání a výkonu rozhodnutí, popř. spíše technickoorganizační otázky týkající se mezinárodní právní pomoci, a začíná se věnovat i institutům ryze procesní povahy, jako je tomu u nařízení o ev-

[51] Cílem návrhu je revize směrnice 85/577/EHS o smlouvách uzavřených mimo obchodní prostory, směrnice 93/13/EHS o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách, směrnice 97/7/ES o smlouvách uzavřených na dálku a směrnice 1999/44/ES o prodeji spotřebního zboží a zárukách.

[52] http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=cs&DosId=197477

ropském platebním rozkazu, o řízení o drobných pohledávkách, nebo u směrnice regulující hromadné žaloby. U hromadných žalob lze očekávat další vývoj směřující k rozšíření nároků, které jimi lze uplatnit, z žalob zdržovacích na žaloby o náhradu škody.[53] Lze rovněž očekávat aktivity v oblasti alternativního řešení sporů.[54]

I přes další expanzi práva Evropské unie do oblasti civilního řízení soudního však stále půjde toliko o nahodile vybrané dílčí otázky (často pouze ty, v nichž se projevují přeshraniční dopady), a nikoliv o komplexní a systematickou regulaci, která by byla hodna označení evropské civilní právo procesní. Tím jsou dány i limity vlivu této úpravy na český civilní proces, neboť naprostá většina vnitrostátní úpravy civilního procesu zůstává komunitárním právem nedotčena.

Nelze však přehlížet, že existují i jiné zdroje europeizace civilního práva procesního. Jedním z nejvýznamnějších je rozhodovací činnost Evropského soudu pro lidská práva, jenž se v rozhodnutích týkajících se práva na spravedlivý proces vyslovil k celé řadě důležitých aspektů civilního řízení soudního. Jiným zdrojem hodným zřetele jsou akty Rady Evropy.[55]

Je tedy jisté, že český civilní proces se bude i do budoucna přizpůsobovat evropskému vývoji. Důvodem však nebude pouze odstraňování nedostatků, které vznikly při vnitrostátním provádění již existujícího komunitárního práva, či reakce na další nově vznikající právo Evropské unie, ale též reflexe jiných zdrojů europeizace civilního práva procesního.

[53] Srov. Zelenou knihu o kolektivním odškodnění spotřebitelů ze dne 27. 11. 2008, KOM(2008) 794 v konečném znění.

[54] Viz návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o některých aspektech zprostředkování v občanských a obchodních záležitostech ze dne 22. 10. 2004, KOM(2004) 718 v konečném znění.

[55] LAVICKÝ, P. Český civilní proces z pohledu aktů Rady Evropy. Dny práva – 2010 – Days of Law. 1. vyd. Brno: MU, 2010. Dostupné z http:// www.law.muni.cz/content/cs/ proceedings/.

2.3 Působení práva EU ve sféře českého pracovního práva

Zdeňka Gregorová*

1) Stav legislativy EU na počátku výzkumného záměru

Sociální právo EU (pracovní právo a sociální zabezpečení) na počátku řešení výzkumného záměru představovalo ucelený komplex norem především sekundárního práva, které vytvářely podmínky pro volný pohyb osob a pro vyrovnávání postavení zaměstnanců a zaměstnavatelů v jednotlivých členských státech EU tak, aby se postupně vyrovnávaly náklady na pracovní sílu. Pracovní právo EU stanovovalo zejména minimální a maximální hranice pracovních podmínek (pracovní doba a doby odpočinku, ochrana při tzv. prekérních pracovních vztazích, mateřská a rodičovská dovolená apod.), základní pravidla bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Dále pracovní právo EU se zaměřovalo na promítnutí zásady rovného zacházení do jednotlivých institutů, především v podobě zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti a z důvodu pohlaví. V pracovním právu je tato zásada promítnuta v podobě zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace především v oblasti přístupu k zaměstnání, mzdových a pracovních podmínek, kvalifikačního růstu a kariérního postupu. Unijní normy sekundárního práva byla do pracovního práva promítnuty především zákonem č. 155/2000 Sb., kterým byl novelizován původní zákoník práce (zákon č. 65/2965 Sb.).

V právu sociálního zabezpečení na úrovni EU existuje úprava v podobě nařízení, která mají za úkol koordinovat aplikaci národních právních řádu tak, aby nevytvářely překážky pro uskutečňování volného pohybu osob. Dále pak unijní úprava jednoznačně definuje zásadu rovného zacházení s muži a ženami v oblasti sociálního zabezpečení, která je postupně promítána do české právní úpravy.

* Prof. JUDr. Zdeňka Gregorová, CSc., řešitelka výzkumného záměru.

2) Změny práva EU v období let 2005–2011

V období řešení výzkumného záměru se tedy, podle mého názoru, výrazně projevuje působení tržního mechanismu, které vede k poměrně rychlým a častým změnám podnikatelských subjektů, vyvolává jejich finanční, ale i existenční problémy. Samozřejmě nejisté postavení zaměstnavatele se promítá i v nejistém postavení zaměstnanců, v ohrožení jejich sociální pozice. Pracovní právo jako základní právní odvětví, které upravuje využívání závislé práce, musí nezbytně reagovat na změněné ekonomické podmínky a celkovou situaci a svými ustanoveními chránit zaměstnance proti nepříznivým dopadům působení tržních mechanismů na jejich sociální postavení. Toto zaměření pracovního práva, tj. v tomto smyslu formulovaná ochranná funkce pracovního práva je obecně v zahraničních teoriích pracovního práva akceptována.[1] Vytváření velkého tržního prostoru (zejména vytváření společného trhu v rámci Evropských společenství) vede k tomu, že existující podniky se musejí přizpůsobit měnícím se podmínkám. Přizpůsobení měnícím se podmínkám pak vyvolává reakci, tj. podniky se strukturalizují, převádějí, bankrotují, prodávají a propouštějí zaměstnance. Zaměstnanec pak, podle názoru teoretiků (zejména v rámci EU) by neměl platit za utváření společného trhu a měl by být chráněn proti sociálním důsledků těchto restrukturalizací.[2] Evropské pracovní právo zůstává zaměřeno na ochranu sociálního postavení zaměstnance, o čemž svědčí i řada směrnic, které byly v tomto období přijaty (pracovní doba, agenturní zaměstnávání, převod podniků a podnikání atd.), současně se však v tomto období počínají objevovat výrazné tendence, které mají vést EU k posílení zaměstnanosti a vytváření podmínek pro pružnější pohyb pracovní síly a volnější trh práce.

3) Podstata a dopad změn práva EU ve sledovaném období na české pracovní právo

Moderní pracovní právo v západní Evropě bývá většinou chápáno jako soubor právních norem, které na jedné straně odrážejí potřeby řádného fungování podniků a živností při zaměstnávání pracovních sil, na druhé straně pak respektují výsledky kolektivních akcí zaměstnanců; stát stanoví základní pravidla chování účastníků pracovních vztahů, minima a maxima nároků a ostatní ponechává v zásadě kolektivním smlouvám. Má-li se pracovní právo plně přizpůsobit tržním zásadám prosazujícím se na volném trhu práce, musí i ono vycházet ze základní zásady „co není zakázáno, je dovoleno“. Tato zásada je sice vyjádřena již v naší ústavě (čl. 2 odst. 4) i v Listině základních práv a svobod (čl. 2 odst. 3), i v zákoníku práce samotném (ustanovení § 4a), nicméně se v současnosti příliš neprosazuje.

Naplnění této základní zásady se především, podle mého názoru, promítne do vztahu zákoníku práce a kolektivních smluv, zákoníku práce a pracovních smluv i kolektivních smluv a pracovních smluv. Zásada „co není zakázáno, je dovoleno“ ovlivní jednoznačně i postavení pracovní smlouvy ve vazbě na kolektivní smlouvu i zákonnou úpravu. Na základě větší míry smluvní volnosti bude možno v individuálně sjednávaných pracovních smlouvách ujednávat výhodnější úpravu pro zaměstnance, než bude stanoveno v zákoně nebo kolektivní smlouvě. Liberalizace pracovního práva je v současné době problematika, které je věnována mimořádná pozornost, základním argumentem stále ještě je to, že pracovní právo v minulém období před rokem 1989 bylo právem nepružným postaveným na striktních příkazech, které neumožňovaly uplatnění smluvní volnosti účastníků pracovněprávních vztahů, zejména účastníků základních pracovněprávních vztahů. Do jisté míry je nutno tuto výhradu přijmout, byť již od roku 1989 uplynula poměrně dlouhá doba, v níž mohla být liberalizaci pracovního práva věnována výraznější pozornost. V České republice i ve Slovenské republice byly v tomto období přijaty nové kodexy práce, avšak opravdu si můžeme klást otázku, zda byly využity všechny možnosti pro liberalizaci pracovního práva.

Liberalizace pracovního práva bývá většinou doplňována dalším pojmem, který je v současné době velmi užívaný, a to je pojem flexibilita pracovního práva. Flexibilitou pracovního práva, respektive vyšší flexibilitou pracovního práva se – v obecné (neprávní) rovině – rozumí zejména umožnění rychlejších a méně omezených změn základních pracovněprávních vztahů tak, aby zejména zaměstnavatelům umožňovaly reagovat na měnící se ekonomické podmínky, na úspěšnost či neúspěšnost jejich podnikání. Představa zaměstnavatelů – v nejostřejší podobě – obvykle vypadá tak, že pracovní právo by jim mělo umožňovat dispozici se svým souborem zaměstnanců bez jakýchkoliv omezení, stanovit pracovní a mzdové podmínky podle vlastní úvahy a zejména přijímat a propouštět zaměstnance rovněž bez jakýchkoliv omezení. Tuto hraniční představu pak označují za flexibilní pracovní právo.

Přejdeme-li z roviny obecné představy do roviny právní, pak jednoznačně musíme položit otázku, zda lze umožnit flexibilitu pracovního práva bez jakéhokoliv omezení anebo, zda existují objektivní hranice, v nichž se musí pohybovat jakékoliv představy o pružné právní úpravě. Základní hranicí, která omezuje pružnost právní

[1] Viz např. BARANCOVÁ, H., SCHRONK, R. *Pracovné právo*. Bratislava: Sprint, 2007, s. 40; stejně i Świątkowski, A. M. *Polskie prawo pracy*. Warszawa: LexisNexis, 2010, s. 31 a násl.

[2] Viz BLANPAIN, R., ENGELS, CH. *European Labour Law*. Deventer – Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1995, s. 259.

úpravy v daném obecném smyslu, jsou – podle mého názoru – základní sociální práva, jež představují státem, ale i mezinárodním společenstvím garantovanou základní míru sociálního postavení jedince obecně, ale i postavení jedince v pracovním procesu. Mohli bychom proto poukázat na katalog základních sociálních práv tak, jak je obsažen v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, v Evropské sociální chartě (případně Revidované Evropské sociální chartě), v unijním právu, ale i např. v Listině základních práv a svobod v České republice a v Ústavě Slovenské republiky. Pojem flexibilita je tak doplňován pojmem sociální jistota (flexibility – social security), který se v odborných textech vyjadřuje zkrácenou podobou „flexicurity" („flexijistota" či „flexikurita").[3] Princip „flexibility a sociální jistoty"[4] se v současné moderní společnosti stává modelem pro konstrukci postavení zaměstnance v pracovním procesu s přihlédnutím k vnějším podmínkám jak na jeho straně, tak i na straně zaměstnavatele.[5]

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

Základní úlohou pracovního práva v kontextu současného hospodářského řádu Evropy a světa je proto optimalizace vztahů mezi výrobními faktory práce a kapitálu tak, aby tento vztah odpovídal potřebám kapitálu a současně nebyl v rozporu s lidskou důstojností zaměstnanců. Vyvážení právní pozice zaměstnance a zaměstnavatele se v současnosti stává naléhavým úkolem nejen v rozvoji pracovního práva členských států Evropské unie, ale i v dalším rozvoji evropského práva. Iniciativy Evropské komise se v této době soustřeďují na podstatné zvýšení flexibility pracovního práva současně se zajištěním bezpečnosti v rámci existujících pracovněprávních vztahů a při začlenění do trhu práce. Evropské orgány pracují s tzv. „flexicurity".

Pojem „flexicurity" je pojmem, s nímž tak se setkáváme nejen na národní úrovni. Je to pojem, který má strategický význam na úrovni Evropské unie a je mu věnována mimořádná pozornost jako jednomu z klíčových cílů Evropské strategie zaměstnanosti i Lisabonské strategie. „Flexicurity" je definována ve Sdělení Komise „K obecným zásadám flexicurity: větší počet a vyšší kvalita pracovních míst prostřednictvím flexibility a jistoty"[6] jako integrovaný přístup spojující čtyři složky:

- pružnější a spolehlivější smluvní ujednání z hlediska zaměstnavatele i zaměstnance,
- strategie celoživotního učení, které zajistí neustálou přizpůsobivost a zaměstnavatelnost zaměstnanců,
- aktivní politiky trhu práce za účelem snazšího přechodu do nového zaměstnání a
- moderní systémy sociálního zabezpečení poskytující přiměřenou podporu při změně zaměstnání.

Je zcela nepochybné, že pracovní právo pozitivně či negativně ovlivňuje volnou hospodářskou soutěž. Podmínky volné hospodářské soutěže jsou pro jednotlivé podnikatelské subjekty stále tvrdší a náročnější a pracovní právo nemůže být překážkou této soutěže. Jinými slovy je zřejmé, že příliš ochranářský model pracovního práva v nových ekonomických podmínkách nemůže obstát. Na druhou stranu je však nutno si uvědomit, že i když výkon závislé práce má vytvářet relativně stejné předpoklady pro volnou hospodářskou soutěž podnikatelů, nemůže být výkon závislé práce takové kvality, že by snižoval důstojnost člověka-zaměstnance jako plnoprávného člena lidské společnosti. Ochrana lidské důstojnosti je proto – podle mého názoru tím základním korektivem, limitujícím faktorem jakýchkoliv změn pracovního práva směrem k vyšší míře pružnosti. Optikou ochrany lidské důstojnosti tak musíme posuzovat všechny instituty pracovního práva a zvažovat jejich případně změny.

Z uvedeného plyne, že hlavním úkolem pracovního práva pro budoucí období je posílení smluvní volnosti, uvolnění některých institutů, které mají příliš kogentní povahu a neumožňují výraznější odklon od právní úpravy. Směřování k vyšší míře smluvní volnosti však nesmí jít na úkor podstatného narušení sociální jistoty zaměstnance a ohrožení jeho základních sociálních práv. Hledání vhodné cesty je hlavním úkolem teorie pracovního práva jak na evropské, tak i na národní úrovni.

[3] Podrobněji viz GREGOROVÁ, Z. Liberalizace pracovního práva a právo na stabilitu pracovního zapojení. In *Možnosti a hranice liberalizácie pracovných vzťahov*. Bratislava: Sprint dva, 2011, s. 45 a násl.

[4] Autorka se vyhýbá pojmu „flexijistota", protože ho nepovažuje za jazykově správně utvořený a vyjadřuje se raději výše uvedeným opisem.

[5] Blíže např. HŮRKA, P. *Ochrana zaměstnance a flexibilita zaměstnávání*. Praha: Auditorium, 2009, s. 23 a násl.

[6] KOM (2007) 359 v konečném znění, 27. 7. 2008.

2.4 Působení práva EU ve sféře českého obchodního práva

Josef Bejček, Petr Hajn, Josef Kotásek, Karel Marek, Jarmila Pokorná*

Oblast práva obchodního je velmi významným nástrojem dosahování cílů EU. Jeho role při vytváření podmínek zejména pro volný pohyb zboží, služeb a kapitálu a pro zajištění funkčního soutěžního trhu je nezastupitelná. I z toho důvodu jsou všechny zkoumané oblasti[1] prostoupeny silnými veřejnoprávními intervencemi.

1) Výchozí stav práva EU na počátku řešení VZ

Výchozí právní stav na počátku řešení výzkumného záměru vycházel v oblasti korporačního práva z tehdy platného znění Smlouvy. Na počátku integračních snah byly obchodní společnosti jako jedna ze základních právních forem realizace podnikatelských činností významnou oblastí, na niž se soustřeďovala pozornost evropského práva. Společnosti byly na jedné straně významným objektem integračního úsilí, na druhé straně ale určitý stupeň harmonizace jejich právní úpravy byl sám o sobě zdrojem dalšího posilování integračních procesů. Právní regulace se na úrovni EU snažila zmírnit rozdíly mezi národními právními řády a potlačit snahy členských států o zachování bariér bránících vstupu zahraničních podnikatelů a investorů na jejich trh a do tuzemských právnických osob. Vliv práva EU tak jednoznačně směřoval k posílení právní jistoty investorů a zvládnutí rizik, která v jednotlivých státech provázejí činnost společností, jejich zakládání i vstup do společností již existujících. Plná realizace svobody usazování předpokládala řadu dílčích postupových kroků, a to zejména postupné sjednocování národních právních úprav obchodních společností na určitých společných standardech a vytváření takových forem obchodních společností, které by nebyly vázány na národní právní řády, ale měly by celoevropský charakter.[2]

V oblasti práva kapitálového trhu, jenž představuje centrální součást jednotného trhu a jeden z cílů evropského práva, byly v době zahájení projektu položeny institucionální základy evropské legislativy. Harmonizace právních úprav kapitálového trhu v rámci EU se stala jednou ze základních priorit EU a byla prováděna především prostřednictvím směrnic. Vytvoření jednotného trhu zahrnuje přirozeně i jednotný trh pro kapitál, a to i bez výslovné zmínky ve Smlouvě.

V roce 2001 se jednou z priorit Lisabonského procesu stala mj. integrace finančních trhů. V prvním stupni jsou vydávány rámcové předpisy, ve druhém stupni se předpokládá vydávání prováděcích předpisů. Třetí stupeň obsahuje různé metodické a koncepční materiály a standardy týkající se aplikace předpisů v členských zemích. Podstatou čtvrtého stupně je kontrola transpozice a implementace v členských státech EU a koordinace činností mezi příslušnými dozorovými resp. dohledovými orgány[3].

V oblasti ochrany soutěže bylo naše právo výrazně harmonizováno již od uzavření Dohody o přidružení. Základní vývojová orientace českého soutěžního práva byla v souladu s vývojem evropského soutěžního práva, a to jak v jeho psané podobě, tak i (interpretačně) v jeho podobě aplikované. Právě rozhodovací praxe Komise a zejména evropských soudů vytvářela stabilizovanější očekávání a poněkud fixovala vývoj tak, abychom mohli vůbec hovořit o „stavu" jakéhokoliv práva. Tendence k pragmatičtějšímu posuzování (proti)soutěžního jednání, liberalizace v hodnocení apriorních normativních postojů ve prospěch zkoumání skutečných dopadů na hospodářskou soutěž, ale i důsledků pro spotřebitele, širší používání ekonomických metod v analýze chování soutěžitelů a jeho předpokládaných dopadů, možnosti soukromého vymáhání náhrady škody způsobené protisoutěžním jednáním,[4] apod. to vše jsou tendence, které

---

* Prof. JUDr. Josef Bejček, CSc., vedoucí řešitelského týmu. Prof. JUDr. Petr Hajn, DrSc., Doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D., prof. JUDr. Karel Marek, CSc., Prof. JUDr. Jarmila Pokorná, CSc., řešitelé výzkumného záměru.

[1] Dílčí skupina obchodního práva se zabývala dlouhodobě oblastí práva korporačního, práva kapitálového trhu, práva soutěžního v obou jeho větvích a práva zadávání veřejných zakázek. Smluvní právo se v souladu s dělbou práce zkoumalo fundamentálně ve skupině práva občanského.

[2] K tomu blíže POKORNÁ, J. *Business Companies* In *One or Many. The Law and Structure of the European Union and the United States*. první. Rock Island Illinois: East Hall Press Augustana College, 2011. od s. 115–120, 6 s. ISBN 1-878326-20-1 nebo POKORNÁ, J. *Právní úprava obchodních společností v evropském a českém právu* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 306 s. Spisy Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-5190-4.

[3] K tomu blíže KOTÁSEK, J. *Emitent finančního nástroje a vnitřní informace.* Brno: Masarykova Univerzita, 2010. Spis Právnické fakulty č. 377. ISBN 978-80-210-5353-3 nebo KOTÁSEK, J. *Ochrana vnitřních informací.* Brno: Tribun EU, 2008. 255 s. ISBN 978-80-7399-55-9, s. 32.

[4] K tomu blíže např.: BEJČEK, J. Ekonomicko-právní souvislosti odpovědnosti za škodu. In *Soukromé vymáhání kartelového práva*. 1. vyd. Praha: Centrum právní komparatistiky, Právnická fakulta UK Praha (Luboš Tichý et al.), 2010. od

nebyly zahájeny vydáním nových norem; mnohem více jde o pojmenování toho, k čemu ve své konkrétní rozhodovací činnosti dospívají Komise a evropské soudy.

Na počátku řešení výzkumného záměru se práva proti nekalé soutěži bezprostředněji týkala směrnice o klamavé reklamě doplněná směrnicí o srovnávací reklamě. Později byla přijata směrnice o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a směrnice o klamavé a srovnávací reklamě (kodifikované znění).

Na úseku veřejných zakázek byl v souladu s evropskou úpravou vydán zákon č. 40/2004 Sb. V roce 2004 však byly v EU vydány nové směrnice o zadávání tzv. sektorových zakázek a také obecná směrnice o zadávání veřejných zakázek. Tyto směrnice měly být transponovány do národních právních úprav do konce ledna 2006. Česká republika to provedla až k 1. 7. 2006 a vydala zákon č. 137/2006[5].

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

Ke změně nedošlo v základním směřování práva EU – východiskem pro regulaci je čl. 26 Smlouvy o fungování Evropské unie, který charakterizuje vnitřní trh jako prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. Navazující čl. 49 zakazuje omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území jiného členského státu i omezení při zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností státními příslušníky jednoho členského státu usazenými na území jiného členského státu. V čl. 50 určuje Smlouva Evropskému parlamentu, Radě a Komisi další povinnosti, chránící svobodu usazování a ochranu společníků a třetích osob.

V období let 2005–2011 se však v plné míře rozvinuly reformní snahy[6]; reformovaly se zejména následující oblasti:

- Obecné otázky: definice cíle právní úpravy společností v Evropě, kromě tradiční ochrany třetích osob nově podpora efektivity činnosti společností, jejich schopnosti soutěžit a propojovat se v měřítku celé EU.
- Corporate Governance (transparentnost vnitřních struktur společností zejména s akciemi obchodovanými na regulovaných trzích, minimalizace konfliktu zájmů; ochrana práv akcionářů a posílení jejich aktivní účasti na vedení společností).
- Opatření týkající se úpravy základního kapitálu (vývoj má vyústit v postupný odklon od konstrukce základního kapitálu).
- koncernové právo (brání se dalšímu pokusu o vydání směrnice o vytvoření komplexního standardu pro úpravu koncernových seskupení; trend k posílení průhlednosti koncernových struktur).
- Restrukturalizace a mobilita společností (podpora přeshraničních fúzí, zjednodušení postupů při fúzích a rozdělování, procesy squeeze-out a sell-out).
- Evropská společnost soukromého práva a další formy společností (záměr rozšířit formy nadnárodních korporací o formu výrazně podporující drobné a střední podnikání).

Tento vývoj posiluje vliv evropského práva na národní právní řády, prohlubuje stupeň harmonizace a preference nadnárodních forem společností. Cílem je fungování vnitřního trhu s neomezenou možností pohybu obchodních společností v prostoru EU, což znamená sjednocení právních podmínek pro podnikání, preferenci přeshraniční spolupráce a tím nutně i oslabení vlivu národních právních úprav.[7]

Zdroji tohoto vlivu jsou směrnice (vytvářejí základní shodné standardy), nařízení (která sice nevyžadují promítnutí do národního právního řádu, ale přesto sem vnášejí prvky, které některé národní právní řády neznají – např. monistickou strukturu Evropské společnosti) a judikatura Soudního dvora EU. Je patrný vliv soutěžení právních řádů (forum shopping).[8]

Expanze práva EU vůči národnímu právnímu řádu je v oblasti práva kapitálového trhu velmi intenzivní; nejvýrazněji se projevuje nařízeními Rady.[9] „Expanziv-

s. 43–64, 21 s. ISBN 978-80-904209-5-3.Dále: BEJČEK, J. Vliv tzv. soukromého vymáhání náhrady škody na podstatu a funkce odpovědnosti za škodu. Časopis pro právní vědu a praxi, Brno: Masarykova univerzita, 2010, II, od s. 118–122, 5 s. ISSN 1210-9126. 2010. Dále rovněž: BEJČEK, J. Vybrané ekonomické a právní aspekty náhrady škody v rámci soukromého vymáhání soutěžního práva. In *30. 9. 2010 Bratislava: Súkromnoprávné vymáhanie sútažného práva (Private Enforcement)*. 2010.

[5] MAREK, K. Legal Regulation of Public Procurement in the European Union. In *One or Many? The Law and Structure of the European Union and the United States.* Rock Island: East Hall Press, 2011. ISBN 978-1-878326-20-1, s. 121.

[6] Srov. Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 21. 5. 2003 (KOM 2003, 284).

[7] K tomu blíže POKORNÁ, J. *Právní úprava obchodních společností v evropském a českém právu* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 306 s. Spisy Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-5190-4 nebo POKORNÁ, J. *Právnické osoby v evropském právu.* In Európske a národné rozmery civiného práva, etický rozmer a zodpovednosť právnických profesií. Vydání první. Pezinok: Justičná akadémia Slovenskej republiky, 2011. od s. 125, ISBN 978-80-970207-3-6.

[8] Srov. Rohodnutí ve věcech C-212/97, Centros, C-208/00, Überseering, C-167/01, Inspire Art – povinnost hostitelského státu přijmout spolu se subjektem samotným též jeho osobní statut bez možnosti korigovat jej vlastními kogentními předpisy, kterým běžně podléhají vlastní společnosti tohoto státu.

[9] Jde především o následující Nařízení Rady (ES): č. 2273/2003, kterým se provádí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES, pokud jde o výjimky pro programy zpětného odkupu a stabilizace finančních nástrojů, č. 809/2004, kterým se provádí směrnice Evropského parla-

nost“ nařízení nebyla pouze věcná, ale měla i svůj problematický časový rozměr. Nařízení totiž byla vydávána v době, kdy pro ně ještě nebyl vytvořen patřičný tuzemský rámec v ČR. Na úrovni směrnic je pak aktivita evropského zákonodárce ještě intenzivnější.[10]

Pokud jde o podstatu, zdroje, formy a míru evropeizace práva, jakož i jejich vliv na národní právní řády, je zřejmé, že výše uvedená normativní expanze nemá ryze „evropský“ základ. Předobrazem právní úpravy ochrany kapitálového trhu (zejména v jeho „informačním“ rozměru) je americký *Securities Exchange Act*. U všech „evropských“ institutů ochrany kapitálového trhu tak vždy najdeme předchůdce v právní úpravě USA.[11]

Vývoj právního prostředí přitom výrazně ovlivňuje skutečnost, že evropské předlohy či přímo závazné předpisy, jsou výsledkem diskusí, které Českou republiku doktrinálně, věcně či časově minuly.

V antitrustovém právu se zásadní expanze tohoto typu odehrála již před vstupem naší země do EU, zejm. decentralizačním a modernizačním Nařízením 1/2003 a Nařízením 139/2004 o kontrole koncentrací.[12] Sada nařízení o blokových vynětích ze zákazu dohod omezujících soutěž se měnila kontinuálně s důrazem na prosazování více ekonomického přístupu. Značný posun se projevil v naší legislativě a zejména v interpretační a aplikační praxi již po schválení Dohody o přidružení (Asociační dohody). Již před vstupem do EU byla tedy ČR zavázána uplatňovat soutěžní právo integrálně s právem evropským na základě čl. 64 Asociační dohody. Dokonce Ústavní soud potvrdil ústavní konformitu výkladové praxe ÚOHS, založené na evropských soutěžních pravidlech, která vycházejí ze stejných hodnot a principů, na nichž je založen i ústavní řád České republiky.[13]

Expanze via facti se odehrává na úrovni tzv. evropského soft law (návody a oznámení Komise k různým aspektům soutěžní politiky[14]). Zvláštní typ expanzivního vlivu, jenž se dá označit jako delegovaná bianco normotvorba, jsme zaznamenali v konstrukci § 4 odst. 1 ZOHS.[15]

V právu proti nekalé soutěži byly relevantní evropské směrnice ve vztahu k národním právům v řadě evropských zemí (konkrétně pak vůči právu českému) expanzivní ve dvou směrech: novinkou prosazovanou pomocí evropských směrnic byla především úprava srovnávací reklamy, jež byla dříve v řadě zemí kontinentální Evropy (mj. v České republice) hodnocena jako soutěžně nekalé jednání. Významné koncepční změny přinesla směrnice o nekalých obchodních praktikách (především tendenci k rozlomení práva proti nekalé soutěži, jež v předchozím období chránilo proti nekalé soutěži společně soutěžitele, spotřebitele i jiné subjekty dotčené nekalou soutěží.[16] Tzv. „rozlomení“ práva proti nekalé soutěži na dvě větve možná vyplývá především z organizačního uspořádání v Evropské komisi, tj. ze samostatné existence útvarů B2C (business to consumers) a B2B (business to business). Faktická možnost nižšího stupně ochrany soutěžitelů i spotřebitelů bude pravdě-

mentu a Rady 2003/71/ES, pokud jde údaje obsažené v prospektech, úpravu prospektů, uvádění údajů ve formě odkazu, zveřejňování prospektů a šíření inzerátů, č. 1287/2006, kterým se provádí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES, pokud jde o evidenční povinnosti investičních podniků, hlášení obchodů, transparentnost trhu, přijímání finančních nástrojů k obchodování a o vymezení pojmů pro účely zmíněné směrnice.

[10] Disponujeme cca 25 směrnicemi s přímou relevancí pro kapitálový trh a jejich pouhá stručná rekapitulace by vyžadovala desítky stran. Řešení VZ se zaměřilo na směrnice s relevancí pro ochranu kapitálového trhu, tj. na tyto směrnice: směrnice 2003/124/ES o vymezení pojmu vnitřní informace a manipulace s trhem, směrnice 2003/125/ES o investičních doporučeních a uveřejňování konfliktu zájmů a směrnice 2004/72/ES o přijatelných tržních postupech, definici vnitřní informace ve vztahu ke komoditním derivátům, vedení seznamů zasvěcených osob, hlášení vlastních obchodů s cennými papíry a hlášení podezřelých transakcí.

[11] Reflexe není dokonalá. Nikoliv náhodou se v Evropě při zavádění regulace informací na kapitálovém trhu hovořilo o kulturním šoku či o nové informační kultuře. Regulace v USA má své základy ve společnostním právu a zaměřuje se na ochranu zájmů emitentů a investorů. Evropská úprava má naproti tomu jiné ambice; nemíří přímo na ochranu individuálních zájmů, ale jde jí o integritu kapitálového trhu. Rozdílný přístup obou úprav pak nutně vyvolává napětí a je velmi zajímavé sledovat, jak se expanze *lex americana* chová v evropském prostředí či v prostředí členských států EU.

[12] K problematice fúzí viz blíže např.: BEJČEK, J. Soutěžní politika a fúze v evropském kontextu. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 389 s. Acta Universitatis Brunensis Iuridica 366. ISBN 978-80-210-5067-9.

[13] Nález ÚS ČR ze dne 29. 5. 1997, č. III, ÚS 31/97 (případ *Škoda automobilová*...).

[14] Např. o pojmu a vymezení relevantního trhu. o dohodách zanedbatelného významu, o programu shovívavosti apod. nalezly svoje analogie v soft law ÚOHS.

[15] Zákonodárce jí svěřil vlastně úpravu podmínek blokového vynětí za zákazu dohod omezujících soutěž (s výjimkou dopadu na obchod mezi členskými státy) nepřímo Evropské komisi.

[16] Směrnice 2005/29/ES nyní reguluje (jak již vyplývá z jejího názvu i bližšího textu) vztahy mezi obchodníky a spotřebiteli; tato směrnice také uplatnila pojem „nekalé obchodní praktiky“, který zahrnuje širší okruh jednání, než dosavadní pojem nekalá soutěž. Oproti dosavadním generálním klauzulí v úpravách nekalé soutěže je opticky výrazně změněný text generální klauzule proti nekalým obchodním praktikám, kde se operuje s pojmem profesionální péče, s chováním, jež lze od obchodníka rozumně očekávat a pod. Podnětnou novinkou v této směrnici je úprava klamavých opomenutí (jimi jsou míněna i vyjádření nejasná a dvojznačná) a také podrobnější úpravu obchodních praktik agresivních. Spornější novotou oproti dosavadním úpravám nekalé soutěže je katalog „per se zákazů“, tzv. černá listina nekalých obchodních praktik. Ta ovšem vydatně čerpá z dřívějšího práva sudcovského v některých zemích (zejm. Německo a Rakousko). Blíže k tomu HAJN, P. Komunitární a české právo proti nekalé soutěži oddíl Evropské směrnice a české právo proti nekalé soutěži). Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 48–67.

podobně dána i tím, že na společného jmenovatele má být převeden stupeň ochrany dříve rozdílný v různých evropských státech (mírnější na jihu Evropy, přísnější v Německu, Rakousku, Švýcarsku, Holandsku).

Směrnice sice proklamuje vysokou úroveň ochrany spotřebitelů, může však být vykládána tak, že někde dojde k nižší úrovni takové ochrany. Pomocí různých formulací se totiž požaduje, aby byly postihovány ty obchodní praktiky, jež podstatně, výrazně ovlivňují spotřebitele a vedou ho k rozhodnutím, jež by za jiných okolností neučinil. Směrnice 2006/114/ES nyní reguluje jen vztahy mezi obchodníky.[17] Zároveň se v uvedených směrnicích připouští, že nekalá jednání ve vztazích mezi soutěžiteli a spotřebiteli spolu vzájemně úzce souvisejí.

Podobně jako v jiných oblastech práva je zdrojem evropeizace národního práva proti nekalé soutěži rozhodovací činnost ESD, ale i rozhodovací činnost národních soudů reflektovaná odbornou literaturou a výzkumem. Míra evropeizace je zřejmě kolísavá v jednotlivých státech – například v České republice je relativně méně využíván institut předběžných otázek k Evropskému soudu; velmi závisí i na národních soudcích a odborné reflexi evropského práva a judikatury. Určitý prostor k rozhodování, jež přihlíží k národním zvláštnostem, dávají i rozhodnutí ESD o předběžných otázkách.[18]

Evropská regulace veřejných zakázek upřesnila pojem sektorových zakázek, zadávání vojenského materiálu, oprávnění národních úřadů dohledu ve vztahu k uzavíraným smlouvám při nesprávném zadávání veřejných zakázek. I v této oblasti působil silně vliv judikatury evropských soudů. Řada směrnic byla transponována do naší právní úpravy.[19] Nařízení Komise (ES) č. 1564/2005 stanovilo standardní formuláře pro zveřejňování oznámení v rámci postupů při zadávání, Nařízení Evropského parlamentu a rady č. 2195/2002 upravilo o společný slovník pro veřejné zakázky. Dílčí změny v evropských směrnicích se pak promítly do novel zák. č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách.[20]

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

Po historickém přelomu v roce 1989 se do právního řádu rychle vracejí i tradiční obchodní společnosti. Obecná úprava obchodních společností sice již zahrnovala základní složky, které byly pro jejich fungování nezbytné, na požadavky evropského práva reagovala pouze do té míry, v jaké využívala vzorů některých zahraničních právních úprav. Po přijetí ObchZ v r. 1991 a jeho novelizací[21] se začala též projevovat problematická stránka systematiky úpravy – jejího rozdělení na pravidla obecně platná pro všechny obchodní společnosti a pravidla speciální, která se uplatňují jen u jednotlivých forem obchodních společností. Zvolené systematické řešení je sice velmi efektivní, neboť dovolilo významně zkrátit právní úpravu; pro implementaci evropských směrnic je však problematické, protože rozšiřuje standard regulace (zamýšlený směrnicemi zpravidla jen pro akciové společnosti) na všechny formy obchodních společností včetně společností osobních.

K další velké novelizaci ("harmonizační") došlo zákonem 370/2000 Sb. směřujícím dále i na celý komplex právních předpisů, které s obchodním zákoníkem souvisely. Novelizace měla zásadní úkol dokončit implementaci evropských směrnic a splnit tak závazek, který na sebe Česká republika vzala uzavřením Evropské dohody o přidružení.[22] Harmonizační změny se týkaly zejména obchodního rejstříku a principů zveřejňování údajů o obchodních společnostech, úpravy základního kapitálu, jednání před vznikem společnosti, zrušení a zániku obchodních společností a jejich přeměn. K dalším změnám došlo potom v roce 2004, v němž nabyla účinnosti soustava nových předpisů o ochraně kapitálového trhu a z obchodního zákoníku byla vyňata některá ustanovení, která svou povahou náležela spíše do této oblasti (úprava oznamovaní povinnosti).[23]

[17] I Ohledně těchto vztahů se objevují úvahy, že jejich úprava by mohla být také ovlivněna zákazy per se a že by měla být podrobnější. Blíže k tomu HAJN, P. Komunitární a české právo proti nekalé soutěži oddíl, kapitola „Oslabená ochrana spotřebitelů?"). Brno: Masarykova univerzita, 2010, str. 136–146.

[18] Často vyjádří názor na koncepční problém s tím, že posoudit chování, typické reakce spotřebitelů v té či oné zemi přísluší národním soudcům.

[19] Šlo zejména o směrnice 92/50/EHS, 93/36/EHS, 93/38/EHS, 97/52/ES, 98/4/ES a 2001/78/ES, 2004/17/ES (sektorová) a 2004/18/ES (obecná směrnice o zadávání).

[20] Řada z více než desítky novelizací byla však iniciována podněty z tuzemska, srov. MAREK, K. K právní úpravě a evropské judikatuře při zadávání veřejných zakázek. *Jurisprudence*, Praha, Wolters Kluwer. ISSN 1802-3843, 2011, vol. 20, no. 7–8, s. 48.

[21] Významná byla zejména novela zákonem č. 142/1996 Sb., která přinesla podrobnější pravidla o obchodním rejstříku, obecnou úpravu obchodních společností i jednotlivé formy společností. Tato novelizace již přinesla vědomou snahu o přijetí evropských směrnicových standardů, jejich implementace však byla mnohdy nepřesná a jen náznaková (např. promítnutí první směrnice, pokud jde o jednání společnosti v období mezi jejím založením a vznikem nebo úprava neplatnosti společnosti).

[22] Novelizace byla modifikována dále tzv. technickou novelou, z. č. 501/2001 Sb., a do určité míry i novelizací zákona o Komisi pro cenné papíry (z. č. 308/2002 Sb.).

[23] Návazný vývoj reagoval na vydání nejnovějších směrnic o nabídkách převzetí a přeshraničních fúzích. Obě oblasti byly v roce 2008 upraveny zvláštními zákony (z. č. 104/2008 Sb., o nabídkách převzetí a z. č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev, který je zaměřen na komplex

Samostatnou oblast vývoje představují nadnárodní korporace – možnost jejich zakládání a existence v českém právu byla otevřena tzv. "prováděcími zákony"[24], které doplňovaly prostor ponechaný příslušnými nařízeními národním právním řádům. Vzniká tak speciální pramen práva: zákon, jehož obsah je závislý na příslušném evropském nařízení, současně je však nezbytnou podmínkou pro realizaci tohoto nařízení.

Vývoj lze charakterizovat jako navazování na přerušené tradice, znovuobjevování základních principů platných pro fungování obchodních společností, ujasňování a upřesňování jednotlivých stavebních kamenů, které byly pro jejich právní úpravu nezbytné. Vliv evropského práva urychloval tento vývoj, protože směrnice přicházely s již hotovými standardy, které bylo nutno převzít. Vliv evropského práva, obsaženého zejména ve směrnicových standardech, byl velmi významný, protože nabízel racionální a vyzkoušená řešení a současně nutil k poznávání jejich podstaty. Kromě zamýšleného cíle – sjednocení právní úpravy a vytvoření alespoň základního prostředí právní jistoty, které bylo nutné pro uvolnění pohybu podnikatelských subjektů, se tak realizoval i cíl původně patrně nezamýšlený: urychlení právního vývoje v transformujících se státech, kde se již obtížně nehledala tradiční řešení, ale přejímaly se směrnicové modely.

V současnosti disponujeme relativně stabilizovanou úpravou, která v podstatě splnila všechny požadavky evropského práva a obsahuje principy, které jí dovolují přijmout další evropské podněty relativně velmi rychle a pružně.

Problematická zůstává prolínající se oblast korporátního práva a regulace kapitálového trhu, v níž kromě tradičních nástrojů evropského práva (směrnice, nařízení) působí i soft law zejména ve formě doporučení Komise.[25] Relativně malý význam kapitálového trhu a omezený počet společností, jejichž akcie byly přijaty k obchodování na regulovaném trhu, s sebou nesou i velmi omezený regulační dopad těchto nástrojů.[26]

V oblasti kapitálového trhu již ve větší míře nelze mluvit o ryze „české úpravě"; nelze ani říci, že česká právní úprava kapitálového trhu je výrazně ovlivněna evropským právem – spíše jde o postupné vyklízení pozic evropskému normotvůrci[27]. Tendence tedy směřuje k bezprostředně závazným předpisům, tj. k regulaci formou nařízení – relevantní procedury byly ostatně nastaveny již před přistoupením ČR do EU. Klíčovým právním předpisem transponujícím do českého práva většinu směrnic s relevancí pro kapitálový trh představuje zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, který nabyl účinnosti dnem vstupu České republiky do EU. Potřeba rychlosti přijetí se negativně projevila na jeho kvalitě, což bylo kritizováno z mnoha stran již v době jeho schvalování a bylo napravováno v průběhu dalších let[28].

Úprava ochrany hospodářské soutěže byla do značné míry harmonizována ještě před vstupem ČR do EU. Nový ZOHS č. 143/2001 úroveň harmonizace prohloubil. Zavedly se širší blokové výjimky a pravidla pro spojování soutěžitelů. Platila ještě možnost individuálních výjimek za zákazu kartelových dohod. Zůstal zachován princip účinku (teritoriality) a opora o tři základní pilíře práva evropského (zákaz dohod omezujících soutěž, zákaz zneužití dominance, kontrola koncentrací). Uplatnilo se i pravidlo de minimis v souladu s tehdy platnou evropskou úpravou. Zvýšila se výše uložitelných sankcí a zavedla se přesnější pravidla pro jejich ukládání. Především procesní změny v ZOHS vyvolalo nařízení 1/2003. Na úrovni soft law je nyní (obdobně jako v EU) upraven program shovívavosti.[29] Naše úprava nově kopíruje evropské vyšší hranice pro dohody de minimis. Byly zpřesněny obratové hranice u kontroly koncentrací a zavedeno v souladu s Nařízením 139/2004 kritérium podstatného narušení soutěže

veškerých přeměn, nikoli pouze přeshraničních fúzí) a z obchodního zákoníku byly vyňaty. Zatím poslední zásahy do textu obchodního zákoníku vyvolané nutností harmonizace jsou novelizace zákonem č. 215/2009 Sb., v němž jsou na základě novelizace druhé směrnice překonána některá dosavadní dogmata týkající se základního kapitálu a vkladů (zejména přípustnost finanční asistence), a zákonem č. 420/2009 Sb., který je reakcí na směrnici č. 2007/36/ES o výkonu některých práv akcionářů ve společnostech s kótovanými akciemi.

[24] z. č. 360/2004 Sb. o Evropském hospodářském zájmovém sdružení, z. č. 627/2004 Sb. o evropské společnosti, z. č. 307/2006 Sb. o evropské družstevní společnosti.

[25] Doporučení 2004/913/ES o podpoře vhodného systému odměňování členů správních orgánů společností kótovaných na burze, doporučení 2005/162/ES o úloze nevýkonných členů správní rady nebo členů dozorčí rady a o výborech správní nebo dozorčí rady společností kótovaných na burze, doporučení 2009/385/ES, kterým se doplňují předchozí doporučení.

[26] K tomu blíže viz POKORNÁ, J. *Právní úprava obchodních společností v evropském a českém právu* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 306 s. Spisy Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-5190-4.

[27] Srov. KOTÁSEK, J. Konsolidace evropského kapitálového trhu a její odraz v českém právu. In *Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004: sborník z workshopu konaného na Právnické fakultě MU v Brně dne 26. 9. 2006.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-4182-X, s. 312–326. 26. 9. 2006, Brno.

[28] Srov. také na příkladu předpisů věnovaných ochraně proti zneužití trhu KOTÁSEK, J. Prevence před zneužitím vnitřních informací (insider trading) v českém právu – vybrané otázky. In *Evropské finanční systémy.* Brno: Masarykova univerzita, ESF, 2008. ISBN 978-80-210-4628-3, s. 265–270. 2008, Brno.

[29] K sankcím viz např.: BEJČEK, J. Trest jako vůle a představa? O komplementaritě a konkurenci sankcí. In *Dny práva 2009*. 1. vyd. Brno: MU, 2009. od s. 1–22, 23 s. ISBN 978-80-210-4990-1.

jako rozhodující pro schválení či neschválení spojení soutěžitelů.

Naše právo se vypořádalo i s několika nesystémovými ustanoveními, která byla motivována jinak, než zájmem na ochraně hospodářské soutěže.[30] Šlo o projevy zájmu sektorového, které neměly v zákoně místo, a proto byly odstraněny. Díky europeizaci soutěžního práva bude mnohem těžší prosazování tzv. národních soutěžních a odvětvových politik. Tato kritéria nejsou v evropském právu uznávána jako součást soutěžního práva kromě výjimek pro specifická odvětví.

V právu proti nekalé soutěži se vliv evropského práva na tuzemskou rozhodovací praxi projevuje zejména u vyšších soudních instancí (počínaje Vrchními soudy). Jen zřídkakdy se v žalobní a jiné předsporové praxi operuje s evropskými směrnicemi a nadnárodní či zahraniční praxí z nich vycházející. Kontroverzní je okolnost, že směrnice o nekalých obchodních praktikách byla transponována do zákona o ochraně spotřebitele; pracovníci České obchodní inspekce nemají dostatečné dřívější zkušenosti s posuzování případů podle uvedené směrnice; jejichž hodnocení vyžaduje „soukromoprávní uvažování“. Žalobní praxe ve sporech mezi soutěžiteli si pak jen postupně zvyká na to, že úpravu ve směrnici o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům lze „transponovat“ do práva proti nekalé soutěži pomocí jeho generální klauzule.[31]

V právu veřejných zakázek se konstatuje důsledné promítnutí evropských zadávacích procedur do zákona upravujícího veřejné zakázky, což vytvořilo předpoklady ke sjednocení pojmů, použití jednotlivých druhů zadávacího řízení, vhodné hodnocení kvalifikace zájemců a uchazečů a nabídek dokumentace. Rovněž je zabezpečeno v souladu s evropskou úpravou přezkumné řízení. V rozhodovací praxi se prosazuje eurokonformní výklad norem[32].

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

Vývojové tendence v evropské úpravě vnitřního trhu a postavení obchodních společností na něm jsou dány plánem reforem z roku 2003, který se postupně naplňuje. Očekává se od něj prohloubení přeshraniční mobility společností až do stavu odstranění všech překážek pro tzv. primární usazení, tj. pro přemisťování společností v rámci celé EU. V dalším vývoji evropského práva je však obtížně odhadnutelný kvůli střetu protichůdných tendencí.

Hospodářská krize vyvolává snahy o podrobnější regulaci s využitím kogentních norem; na druhé straně je patrný obecný odklon od podrobné zavazující regulace a zvýraznění autonomie vůle právnických osob, pro něž má právní úprava vytvořit především prostředí právní jistoty, které by dovolovalo rozhodování s dostatkem informací a možnostmi vážit výhody a negativa jednotlivých rozhodovacích alternativ. Právní úprava nemá představovat překážku pro podnikatelské aktivity, ale má stimulovat efektivnost ekonomických procesů, výkonnost společností a jejich schopnost úspěšně obstát v hospodářské soutěži. To není myslitelné bez přeshraničního působení obchodních společností a bez vytváření jednotného podnikatelského prostoru. Myšlenkovým základem určujícím směr dalšího vývoje je Zelená kniha z roku 2011, v níž Komise určuje jako strategii dalšího vývoje právní regulace obchodních společností vytvoření silného a úspěšného jednotného trhu.[33]

Pro vývojové tendence českého i evropského práva není rozhodující pouze legislativa. Vývoj teoretického myšlení by měl směřovat ke zkoumání zásad oborů a odvětví s cílevědomou snahou o formulaci obecných právních pravidel, které dovolí realizovat v široké míře zásadu autonomie vůle u subjektů právních vztahů a aplikovat tvůrčím způsobem právní úpravu u soudů při řešení sporů. Ve všech směrech a oblastech realizace práva by měla právní věda přispět k dosažení rovnováhy zájmů diktovaných ekonomickou efektivností a zájmu na ochraně těch hodnot, které samy mechanismy tržních vztahů ochránit nemohou. Rozvíjet je proto nutno nauku o zásadách soukromého práva a teorie spojující právní a ekonomické prvky, zkoumat a vymezovat hranice právní ochrany a hledat její různé alternativy (např. místo rozšiřování práv minorit v obchodních společnostech a posilování jejich postavení uplatňovat majetkové kompenzace).

Bude patrně nutno revidovat a znovu teoreticky vymezit hranice právní regulace a vědomě připustit přesun regulačního působení na soukromé iniciativy tam, kde již regulace právní naráží na svoje limity (kodexy corporate governance, působení dobré pověsti subjektů a jejich důvěryhodnosti v obchodních vztazích).

Legislativní opatření by měla směřovat k většímu využití obecných zásad a obecně formulovaných pravidel (generální klausule). Bude klesat počet výslovných podrobných pravidel v právních předpisech a vzroste význam interpretace. Předjímaný legislativní vývoj (návrh zákona o obchodních korpoacích) předpokládá

[30] Dohody v oblasti zemědělských výrobků a elektronických komunikací.

[31] Srov. § 44 odst. 1 ObchZ (soudcovská skutková podstat nekalé soutěže „porušení norem veřejného práva s důsledky pro soutěžní postavení“).

[32] MAREK, K. K veřejným zakázkám. *Právní fórum*, Praha, Wolters Kluwer ČR. ISSN 1214-7966, 2011, vol. 8, no. 4, s. 171–181.

[33] Zelená kniha, Rámec EU pro správu a řízení společností, KOM(2011) 164 v konečném znění.

opuštění tvrdšího režimu nastoleného nad rámec samotných směrnic.[34]

Finanční krize se stala hlavním argumentem i pro provedení významné institucionální reformy evropské úpravy kapitálového trhu; jde buď o pokusy o prevenci krize na „mikroúrovni" (návrhy týkající se prodejů akcií a státních dluhopisů „na krátko" a swapů úvěrového selhání, návrhy předpisů zvyšující transparentnost finančního trhu), nebo o návrhy s obecným dopadem pro finanční trhy.[35]

Snaha předejít opakování finanční krize vedla Komisi primárně k formulaci nových požadavků a nároků na správu a řízení finančních institucí. Tím ovšem ambice tvůrců Zelené knihy nekončily – analýza slabých stránek finančních institucí byla východiskem obecnějších úvah o správě a řízení korporací. Samotný dokument je rozděluje do tří oblastí (1. Účinné fungování správních orgánů a řízení rizik a odměňování členů správních orgánů; 2. Obecnější otázky zapojení akcionářů do řízení a správy podniku a jejich motivace; 3. Monitoring a prosazování kodexů v oblasti správy a řízení korporací[36]).

České právo tak bude stát před dvojí výzvou: opatření z prvního okruhu se patrně prosadí formou nařízení, takže půjde primárně o adaptaci nařízení v českém právním prostředí. Naproti tomu Zelená kniha týkají se správy a řízení finančních institucí naznačuje řešení spíše „směrnicového" charakteru s určitým prostorem pro uvážení členských států. Otázky účinného fungování správních orgánů, zapojení akcionářů do řízení a správy a monitoring a prosazování kodexů budou jen těžko hledat jednotné evropské řešení a lze tedy očekávat spíše obecnější úpravy tzv. rámcovými směrnicemi. Pro českého zákonodárce tak bude úloha paradoxně obtížnější: transpozice bude jen stěží probíhat jako doposud, tj. víceméně mechanickým přepisem evropských předloh, ale více se bude zvažovat specifikum českého prostředí (nedobře fungující kapitálový trh, silná dominance bank, historické negativní zkušenosti investorů).

Pokud jde o hospodářskou soutěž, ta je vystavena politickým tlakům nejen v posttranzitivních zemích,[37] ale i v zemích se stabilizovanými a rozvinutými tržními ekonomikami. Období tolerance k možným narušením soutěže kvůli privatizaci a restrukturalizaci ekonomiky již uplynulo. Vyšší nároky na členské země a jejich standard uplatňování soutěžního práva jsou realitou i přes pochybnosti, zda podmínky pro nové země jsou rovné, a zda dřívější členové EU jsou připraveny čelit soutěži ze strany nových zemí. Je otázka, zda je možné nedovolit novým zemím zejména cenovou soutěž kvůli sociální ochraně; v čem by vlastně nové země měly soutěžit na trhu služeb a dovedností? Bariéry v tomto směru by učinily ze společného trhu iluzi.

V souvislosti s finanční a následnou hospodářskou krizí, která v současnosti dominuje světu, se opět vrací otázka rozmývání hranic mezi soukromým a veřejným právem. Škodlivost státního paternalismu a dirigismu, oděného do právních forem reálného socialismu, je zřejmá. Na druhé straně selhání autoregulačních mechanismů v zemi s nejlépe organizovanými trhy ukázalo, že deregulace není též řešením. Možná nastává nová éra státního záchranného intervencionismu, který je doménou veřejného práva. V soukromém právu dochází v poslední době ke značné „publicizaci" (k prostupování zejména obchodního práva veřejnoprávními prvky) a tento vliv práva veřejného spíše sílí mj. i tím, že roste intenzita státního dozoru vykonávaného státními orgány nového typu, tzv. nezávislými správními (zčásti „kvazijustičními") orgány.

Antitrust byl vždy dobrou náhradou za regulaci, protože zabezpečoval soutěž, a kde je soutěž, není regulace potřebná. Nezbytné je zajištění dlouhodobé soutěžeschopnosti ekonomiky i v období krize; překonání krize (a to často nesystémovými a „umělými" prostředky) nelze obětovat konkurenci na trhu jakožto základní funkční předpoklad rozvoje a udržení chodu zdravé ekonomiky po překonání krize.

[34] Viz závěry uvedené v monografii POKORNÁ, J. *Právní úprava obchodních společností v evropském a českém právu* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 306 s. Spisy Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-5190-4.

[35] Příkladem je výše cit. Zelená kniha, týkající se správy a řízení podniku ve finančních institucích a politik odměňování. Srov. blíže KOTÁSEK, J. Požadavek „genderové pestrosti" ve zelené knize o správě a řízení podniku ve finančních institucích. In *Európske a národné rozmery civilného práva, etický rozmer a zodpovenosť právnických profesií.* Pezinok: Justičná akadémia SR, 2011. ISBN 978-80-970207-3-6, s. 177–184. 24. 5. 2001, „Československé právnické dni", Omšenie (SR).

[36] Společnosti, které nejednají v souladu s vnitrostátními doporučeními v oblasti řízení a správy podniků, musejí vysvětlit, proč se od doporučení odchylují. K tomu však podle tvůrců zelené knihy dochází jen zřídka. Nastoluje se proto otázka, zda by neměla existovat podrobnější pravidla k těmto vysvětlením a zda by vnitrostátní orgány dohledu neměly disponovat více pravomocemi, pokud jde o prohlášení o řízení a správě podniku.

[37] K vývoji v těchto zemích viz blíže: BEJČEK, J. Stav a tendence vývoje českého a evropského soutěžního práva. In *Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004: sborník z workshopu konaného na Právnické fakultě MU v Brně dne 26. 9. 2006).* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. od s. 223–252, 30 s. ISBN 80-210-4182-X. Dále rovněž: BEJČEK, J. A „New" Member State and „New" Competition Rules – Both in Transition In *3rd ASCOLA Conferrence "The Development of Competition Law since 1990 and Perspectives", Curych, CH*. 2008. Nebo: BEJČEK, J. Transition Countries Facing Transitory Competition Rules: Moving Shooter Taking Aim at a Moving Target. In Zäch, R., Heinemann, A. *The Development of Competition Law, Global Perspectives*. 1st edition. Cheltenham: Edward Elgar, 2010. od s. 181–208, 28 s. ASCOLA COMPETITION LAW. ISBN 978-1-84844-446-1.

Dodržování pravidel proti narušování soutěže rozhodně krizi nezpůsobilo a ani k ní nepřispělo. Postupy proti soutěži prodlužují ekonomické potíže a působí proti hospodářskému oživení. Záchranná opatření musejí být v souladu s dlouhodobými cíli.[38] Dnešní řešení by se neměla stát zítřejšími problémy. Neměla by snižovat počet účastníků na trhu a zvyšovat bariéry vstupu, neměla by diskriminačně snižovat konkurenceschopnost jedněch ve prospěch druhých (např. neparametrickou podporou oněch druhých). Zejména by se měla aplikovat standardní kritéria pro posuzování fúzí a tzv. záchranné fúze by měly splnit přísné testy kladené na *failing firm defence*. Každá krize je totiž dočasná, zatímco omezení soutěže může trvat velmi dlouho, anebo dokonce může být nevratné.

Nepříznivě zapůsobila snaha na Lisabonské mezivládní konferenci v červnu 2007 zříci se při budoucích reformách smluvního sytému EU „nezkreslené soutěže" jakožto cíle Evropských společenství. Směřovalo by to evidentně k posílení odvětvově politických a národně egoistických změn na úkor hodnoty funkčního společného trhu, pro nějž je ovšem soutěž mezi podniky naprosto zásadní. Právní kontext, v němž se soutěžní právo aplikovalo po celá desetiletí, by byl ohrožen. Role soutěžního práva jako dílčího cíle Společenství při vytváření společného trhu byla dosud zcela zásadní; jeho „tichá demontáž" by proto mohla mít zcela zásadní účinky opačné. Podepsaná lisabonská smlouva pozitivisticky vzato na nutnost zachování soutěžního prostředí na vnitřním trhu prostě neodkazuje; nelze tedy vyloučit, že vznikla potenciální (zejména v krizovém období) záminka pro bujení národních egoismů a pro snížení soutěžního tlaku na společném trhu.

Přílišná „ekonomizace" přístupu prostupuje i právní hodnocení a právní předpisy.[39] Jako jedno z podpůrných a doplňkových kritérií je ekonomický přístup opodstatněný i v právu. Problém by nastal v případě, že by toto hledisko převážilo, a z práva by se stala jen jakási odrůda aplikované mikroekonomie. Ordoliberální tradice evropského soutěžního práva, ovlivněná německou kartelovou školou, se projevila v základním primárním právu EU: soutěžní režim je základním konstitutivním cílem Společenství, zakotveným v čl. 2 Římské smlouvy (SES). Dále jde o hodnotu, na niž se odvolávají další ustanovení SES (čl. 101 a 102), z nichž se dá dovodit, že přímým cílem soutěžního práva není ekonomická efektivnost a spotřebitelský blahobyt, ale zachování soutěžního procesu, jež k ekonomické efektivnosti a spotřebitelskému blahobytu dlouhodobě vede.[40] Spotřebitelská orientace soutěžního práva - namísto ordoliberální orientace na zachování strategického prostředí svědčícího zájmům spotřebitelů – by mohla být velmi nebezpečná v konečném důsledku i pro samotné spotřebitele: narušení nebo vyloučení soutěže jako procesu (výměnou za dílčí a krátkodobé spotřebitelské přínosy) může poškodit růst a inovativnost, a tím i spotřebitelský blahobyt.[41] Internacionalizace a globalizace zmenšila význam národních hranic. Tlak na homogenizaci pravidel soutěže bude proto patrně stále silnější. I v rámci EU jsou národní antitrustové zákony podobné tak jako snad v žádné jiné oblasti regulace. Je nesporná snaha o sladění přístupů EU a USA k ochraně soutěže.[42]

V právu proti nekalé soutěži se v nejbližším období nedají očekávat významnější změny v oblastech předmětu výzkumu. Bude záležet na tom, jakou cestou se vydá celá Evropská unie, zda směrem k ještě větší integraci států s rozdílnou úrovní ekonomiky i s rozdílnou

[38] Je možno pozorovat v rámci „krize soudnosti" tlak na suspendování střízlivého přístupu k soutěžně, ekonomicky (z hlediska dlouhodobé strategie) i právně politicky nepřijatelným podporám lobbisticky zdatných výrobců (odvětví) z veřejných zdrojů („šrotovné"), jakož i nejrůznější snahy prosadit či zachránit se za cenu různých forem podbízení se ze zdrojů soukromých. Porušování rovné soutěže protekcionismem, jež vedlo k prohlubování a zostřování velké meziválečné hospodářské krize, je dnes ztíženo politickým konsensem v rámci EU, který pokládá samostatné kroky národních států v tomto směru (jakýsi „reciproční nacionalismus" jako řešení krize) za neúčinné až kontraproduktivní. Snaha o homogenní tržní a soutěžní prostředí v rámci EU a Evropského hospodářského prostoru, jejíž nezastupitelnou součástí je evropské soutěžní právo, je pro překonání následků krize rozhodující.

[39] Blíže viz: BEJČEK, J. Is there a conflict of goals between law and economics in the European competition law? *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita, Vol. 14, Nr. 4, od s. 370–384, 15 s. ISSN 1210-9126. 2006. Číslo 4/2006 vydáno v anglickém jazyce pod názvem: Legal studies and practice journal: research revue; BEJČEK, J. Falešné dilema strnulé právní normativity a pružného ekonomického pragmatismu v soutěžním právu. *Právník*, Praha: Academia, Roč. 145, č. 7, od s. 745–768, 24 s. ISSN 0324-7007. 2006; BEJČEK, J. Regulace a soutěž. *Právní fórum*, Praha: ASPI, 4., 3, od s. 87–93, 7 s. ISSN 1214-7966. 2007; BEJČEK, J. Jak se teorie a aplikační praxe vyrovnávají s tlakem na „ekonomizaci" rozhodování (jeho interpretačních hledisek)? In *13. slovenské dni obchodného práva: 4. a 5. októbra 2007, Bratislava: zborník*. Bratislava: Slovenská advokátska komora, 2007. od s. 21–74; BEJČEK, J. More Economic Approach: Who Are the Winners and the Losers? In *23. 4. 2010 Brno, 2nd Annual Conference ÚOHS, sekce Ekonomická analýza v soutěžním právu*. 2010.

[40] Blíže viz: BEJČEK, J. (Euro)Economic Arguments in Law. In *Czech Law in European Regulatory Context*. 1. vyd. Wien – München: Verlag Medien und Recht, 2009. od s. 209–233, 25 s. Jan Hurdík, Radim Polčák, Terezie Smejkalová (eds.). ISBN 978-3-939438-09-0.

[41] Viz např.: BEJČEK, J. New Technologies and Mergers. In Drexl (editor), Josef. *Drexl, J. (Ed.): Research Handbook on Intellectual Property and Competiton Law*. první. Cheltenham, UK – Northampton, USA: Edward Elgar Publishing, 2008. od s. 283–312, 30 s. Competition. ISBN 978-1-84542-047-5.

[42] Viz např.: BEJČEK, J. The Leegin case: A US antitrust chief event versus a storm in a European teacup? In *Drexl, J. et. al.: More Common Ground for International Competition Law?* 1. vyd. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar Publishing, 2011. od s. 86–96, 11 s. ASCOLA Competition Law series. ISBN 978-0-85793-819-0.

právní a kulturní tradicí. České platné právo proti nekalé soutěži stricto sensu je zaměřeno na ochranu soutěžitelů i spotřebitelů (šířeji zákazníků). Jeho celkovou koncepci a jednotlivá ustanovení není zapotřebí zásadněji měnit, spíše půjde o to využívat lépe jeho možnosti s přihlédnutím k všemu užitečnému, co obsahují evropské směrnice a rozhodující praxe k nim se upínající.

V oblasti veřejných zakázek lze očekávat upřesňování okruhů sektorových zakázek (v EU a návazně v tuzemsku[43]). Lze též očekávat, že přes absenci evropské úpravy se v tuzemsku bude měnit stanovená hranice mezi podlimitními zakázkami a zakázkami malého rozsahu (v některých zemích je na nižší finanční úrovni). Očekává se od toho objektivnější zadávání zakázek, vyžádá si to však nároky na lidské a finanční zdroje.

Nejobecnější vývojové tendence v evropském a zprostředkovaně i v českém obchodním právu:

Evropské soudy prosazují hodnotovou a kontextuální interpretaci všeobecných právních norem; to je činnost, jež se nemusí nezbytně výrazně lišit od vytváření normy nové.

Převažuje sledování judikatury evropských soudů a jejich teoretická reflexe nad opačným směrem, totiž nad sledováním doktríny evropskými soudci a převáděním doktrinálních závěrů do života prostřednictvím soudních rozhodnutí. Dá se hovořit o „judicializaci" právní doktríny[44]. Evropské soudy jsou zastánci a hybateli tohoto vývoje v celé Evropě a dokonce v zámoří.

V oblasti právní úpravy i aplikace práva soutěžního se silně projevuje ekonomizace, pragmatizace, liberalizace, kasuističnost, judicializace. V právu obchodních společností, kapitálového trhu, zadávání zakázek – tam je naopak mnohem více striktních pravidel – sílí regulace, sílí „publicizace" této oblasti „soukromého práva". Úprava v této oblasti se rozkračuje do široka – na jedné straně příklon k používání pravidel „rule of reason" na druhé straně více podrobnějších pravidel zákazových a příkazových „per se".

Roste význam „soft law" (notices, guidelines): jde zpravidla o druh jakési zevšeobecněné zprávy a poučení z jednotlivých případů. Má funkci důležitého „svorníku" mezi judikaturou a právními normami, jenž zvyšuje předvídatelnost analýz a budoucích rozhodnutí Komise a soudů a přispívá k právní jistotě.

Je patrná tendence k prorůstání soukromého a veřejného práva.

Dílčí snahy využívat implementace k lobbistickému propašování ochrany parciálních skupinových zájmů do českého práva pod hávem europeizace jsou zčásti eliminovány.

[43] Srov. MAREK, K. K veřejným zakázkám. *Právní fórum*, Praha, Wolters Kluwer ČR. ISSN 1214-7966, 2011, vol. 8, no. 4, s. 171–181.

[44] Dále HAJN, P. Komunitární a české právo proti nekalé soutěži (oddíl „Hledá se paradigma pro evropské právo proti nekalé soutěži" s. 9–23), Brno: Masarykova univerzita, 2010.

2.5 Evropský justiční prostor ve věcech civilních – nová dimenze mezinárodního práva soukromého a procesního*

Naděžda Rozehnalová**

1) Stav řešené problematiky před vstupem ČR do EU v roce 2004

Vstup do Evropských společenství/Evropské unie znamenal v oblasti mezinárodního práva soukromého a procesního pro Českou republiku zásadní předěl. Do té doby bylo mezinárodní právo soukromé spíše doménou národního práva[1], byť doktrína akcentovala universální rozměr této disciplíny. Nicméně jen okrajově byla tato oblast zasažena mezinárodními smlouvami, jichž byla Česká republika smluvní stranou[2]. Vstup do Evropských společenství v roce 2004 znamenal „plný vstup" do existujícího „evropského justičního prostoru"[3]. Byť prostoru nikoli univerzálního, ale prostoru regionálního – prostoru regionální unifikace.

Pokud bychom měli charakterizovat dané období, lze užít následujících hesel:

a) dominance národní úpravy, která představuje nejméně výhodný způsob úpravy mezinárodního práva soukromého a procesního.
b) minimální úprava pomocí mezinárodních smluv, které zejména pokud jde o smlouvy mnohostranné představuje v ideální podobě universální úpravu. Ta by byla vhodným východiskem této disciplíny. Nicméně jde o cíl nedosažitelný. Současně přístup k těmto normám byl výsostně v rukou ČR.
c) nemožnost přístupu k evropským normám, byť by se jednalo o mezinárodní smlouvy. Konkrétně o Úmluvu o právu rozhodném pro smlouvy (Řím I), která byla tzv. uzavřenou smlouvou. A dále o Luganskou úmluvu o příslušnosti soudů a uznání a prohlášení vykonatelnosti soudních rozhodnutí, která byla uzavřena mezi státy ES a ESVO. Nicméně přestože ČR dlouhodobě vyjadřovala zájem o přístup, až do data vstupu do ES se smluvní stranou nestala pro obstrukce některých členských států.

V důsledku výše uvedeného bylo zejména v oblasti mezinárodního práva procesního nejen problematické stanovit v některých případech pravomoc soudů, resp. předvídat rozhodné právo, ale problémy se objevovaly zejména v otázce uznání a výkonu soudních rozhodnutí a výkonu právní pomoci.

Vstup do ES znamenal pro uvedenou oblast zásadní zlom a přerod z úrovně národní na úroveň regionální.

2) Období po vstupu 2004–2011

Další vývoj této oblasti „plně emancipoval" onen komunitární rozměr mezinárodního práva soukromého, který byl dán článkem 65 Amsterodamské smlouvy.

Odpověď na otázku „**proč**" evropské právo zasáhlo tak masivně právě oblast mezinárodního práva soukromého má dva rozměry: **ekonomický a právně-filozofický.** Ekonomický rozměr zdůvodňuje potřebu unifikace oblasti soukromého práva. Právní zase to, proč právě unifikace mezinárodního práva soukromého a procesního dosáhla takového rozvoje. V některých svých publikacích jsem se věnovala právě této otázce. Zde jen krátce připomenu hlavní argumenty, které se objevují.

Potřeba unifikace soukromého práva souvisí s vývojem Evropské unie jako ekonomické integrace. EU

---

* Uváděná v literatuře také jako: evropské mezinárodní právo soukromé.

** Prof. JUDr. Naděžda Rozehnalová, CSc., řešitelka výzkumného záměru.

[1] Zejména zákon č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním.

[2] Jde jednak o dvoustranné smlouvy o právní pomoci, které Česká republika uzavřela před vstupem do Evropských společenství, jednak o smlouvy mnohostranné. Jejich přehled lze získat na www.justice.cz

[3] BASEDOW, J. The Communitarisation of the Conflict Laws under the Treaty of Amsterdam. Common Market Law Review, 2000, č. 37; REMIEN, O. European Private International Law, the EC and its emerging area of freedom, security and justice. Common Market Law Review, 2001, č. 38. BOELE-WOELKI, K.,Unification and Harmonization of Private International Law in Europe, in: ed. Basedow, J., Private Law in the International Arena, The Hague: TMC Asser Press, 2000, s. 61 a násl, JAYME, E. Internationales Privatrecht und Europaischer Binnenmark – Eine Skizze, in: Jayme, E., Internationales Privatrecht. Ideengeschichte von Mancini und Ehrenzweig zum Europaischen Kollisionsrecht, Heidelberg: C. F. Müller, 2009. V české literatuře ROZEHNALOVÁ, N., TÝČ, V. Evropský justiční prostor ve věcech civilních, Brno: MU, 2003. PAUKNEROVÁ, M. Evropské mezinárodní právo soukromé, Praha: C. H. Beck, 2008.

stojí na principech jednotného vnitřního trhu s jeho aspekty volného pohybu zboží, služeb, kapitálu a osob. Odstranění překážek a vytvoření jednotného trhu je základní podmínkou pro realizaci uvedených svobod. Je realizováno v rovině veřejného práva[4]. To však přímo na úpravu soukromého práva nedopadá. Proti sobě tak stojí v převážné míře národní soukromé právo a evropské právo jako systém norem vytvářejících ekonomickou integraci včetně jejího sociálního rozměru. Rozdílné hmotné právo, doprovázené navíc rozdíly v určení rozhodného práva, v určení pravomoci soudů, problematickým výkonem cizích soudních rozhodnutí atd. vnášejí pro podnikatele do smluv prvky nejistoty a jsou schopny negativně ovlivnit rozvoj podnikatelských aktivit. Poměrně zajímavou skupinu odůvodnění proč ano či proč ne, tvoří argumenty vyplývající z ekonomické analýzy práva[5].

Z řady důvodů byla dána přednost unifikaci v oblasti **mezinárodního práva soukromého namísto práva soukromého hmotného.** Důvody jsou různé. Jdou od podpory kulturní rozmanitosti národních právních řádů v oblasti hmotného práva, přes snazší přístup k unifikaci mezinárodního soukromého práva vzhledem k určité kulturní identitě až ke zjevně širším pravomocem EU právě v této oblasti oproti oblasti soukromého práva.

Zdrojem právní úpravy v oblasti mezinárodního práva soukromého a procesního v České republice tak nadále jsou:

- normy vnitrostátního původu,
- normy mezinárodního původu,
- **normy unijního původu.**

Evropský justiční prostor ve věcech civilních. Normy unijního původu tvoří nejvíce dynamickou složku stávajícího mezinárodního práva soukromého a procesního. Tato skupina norem reprezentuje onen pojem, který je uveden v záhlaví, a který je dnes určující pro české mezinárodní právo soukromé: tj. evropský justiční prostor.

Kořeny evropského justičního prostoru sahají do konce padesátých let 20. století[6]. Zásadní přelom jak v kompetencích Společenství pro tuto oblast, tak následně ve zdrojích právní úpravy znamenalo přijetí a vstup v platnost Amsterodamské smlouvy. Tato obsahovala opatření v oblasti justiční spolupráce ve věcech civilních v článcích 65–68. Zařazením oblasti justiční spolupráce ve věcech civilních do tzv. prvého pilíře bylo možné přejít od úpravy mezinárodními smlouvami k využití komunitárních pramenů – nařízení či směrnic. V průběhu téměř deseti let byla přijata řada nařízení a byla realizována opatření pro soudní spolupráci v rámci Evropských společenství. Lisabonská smlouva spíše než posunula, tak vyjasnila v článku 81 některé z otázek týkajících se pravomoci a dále sjednotila i otázku interpretace norem. Upřesnila také rozsah pravomocí orgánů Evropské unie a členských států v oblasti rodinného práva. Vedle nařízení je nutné počítat i se směrnicemi, rozhodnutími a stanovisky.

K jednotlivým unijně sjednoceným oblastem. Oblast evropského justičního prostoru zahrnuje zejména:

- sjednocení přístupu k soudům, tedy otázku příslušnosti soudů členských států,
- sjednocení nakládání se soudními rozhodnutími,
- sjednocení přístupu k právu, tedy otázku práva rozhodného,
- poskytování právní pomoci mezi soudy členských států,
- úpravu některých dalších otázek souvisejících s výměnou informací, vzděláváním soudců atd.

Konkrétně je reprezentována následujícími nařízeními, které nepochybně tvoří základ úpravy v dané oblasti:

- *nařízení Rady (ES) č. 44/2001 ze dne 22. prosince 2000 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech,*

[4] K otázce dělení soukromého a veřejného práva z pozice evropského práva například VERBRUGGEN, P. The Public – Private Divide in Community Law: Exchanges across the Divide, in The Impact of Internal Market on the Private Law of Member States, in EUI Working Paper Law, 2009/2, dostupné elektronicky z: http://cadmus.eui.eu/dspace/ bitstream/1814/ 13114/1/LAW_2009_22.pdf. Doporučujeme rovněž literaturu uvedenou v poznámce 7.

[5] Viz například WAGNER, G. The Virtuos of Diversity in European Private Law, in Smits, J., and Koll., The Need for a European Contract Law, Groningen, 2005, s. 3 a násl.; WAGNER, H. Economic Analysis of Cross-Border Legal Uncertainty, in Smits, J., and Koll., The Need for a European Contract Law, Groningen, 2005, s. 25 a násl. HAGE, J., LW. Economics and Uniform Contract Law: A Sceptical View, in Smits, J., and Koll., The Need for a European Contract Law, Groningen, 2005, s. 55 a násl.; SMITS, J. Diversity of Contract Law and the European Internal Market, in, J., and Koll., The Need for an European Contract Law, Groningen, 2005, s. 155 a násl.

[6] Prvým krokem, opírajícím se o článek 220 Smlouvy o založení EHS bylo 27. 9. 1968 přijatí tzv. Bruselské úmluvy neboli Úmluvy o soudní příslušnosti a o výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech. Ta sjednotila v otázkách občanských a obchodních před soudy smluvních států otázku pravomoci soudů a zacházení se soudním rozhodnutím. Spolu s ní byly přijaty protokoly o založení pravomoci k interpretaci ESD. V roce 1980 byla přijata Úmluva o právu použitelném pro závazky ze smluv. V platnost vstoupila v roce 1991. Maastrichtská smlouva uvedením tzv. tří pilířů jasně vymezila i další oblasti spolupráce. Oblast justiční spolupráce ve věcech civilních spadala do třetího pilíře. Podstatné bylo z našeho úhlu pohledu to, že tato smlouva nic nezměnila na zdrojích právní úpravy. Nadále byly využívány mezinárodní smlouvy. Změna nastala teprve přijetím Amsterodamské smlouvy.

které s účinností od 1. 3. 2003 nahradilo předchůdkyni Úmluvu Brusel I (nařízení Brusel I);

- *nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. listopadu 2003 o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1347/2000 (nařízení Brusel IIa);*
- *nařízení Rady (ES) č. 1346/2000 ze dne 29. května 2000 o úpadkovém řízení;*
- *nařízení Rady (ES) č. 1206/2001 ze dne 28. května 2001 o spolupráci soudů členských států při dokazování v občanských nebo obchodních věcech;*
- *nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 805/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se zavádí evropský exekuční titul pro nesporné nároky;*
- *nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1896/2006 ze dne 12. prosince 2006, kterým se zavádí řízení o evropském platebním rozkazu;*
- *nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 861/2007 ze dne 11. července 2007, kterým se zavádí evropské řízení o drobných nárocích;*
- *nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1393/2007 ze dne 13. listopadu 2007, o doručování soudních a mimosoudních písemností ve věcech občanských a obchodních v členských státech (doručování písemností) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1348/2000;*
- *nařízení Rady (ES) č. 4/2009 ze dne 18. prosince 2008 o příslušnosti, rozhodném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a o spolupráci ve věcech vyživovacích povinností;*
- *nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 864/2007 ze dne 11. července 2007, o právu rozhodném pro mimosmluvní závazkové vztahy (Řím II);*
- *nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 ze dne 17. června 2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I);*

Pokud jde o směrnice, uvádíme níže alespoň částečný přehled. Prakticky bez jakékoli šance na konečný výčet. Tyto normy jsou také nazývány „disperzními kolizními normami“. Jako příklad lze uvést:

- *Směrnice č. 93/13/EHS, o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách*
- *První směrnice o jiném než životním pojištění č. 73/239/EHS, Druhá směrnice o jiném než životním pojištění č. 88/357/EHS, Třetí směrnice o jiném než životním pojištění č. 92/49*
- *Směrnice č. 93/7/EHS, o navracení nezákonně vyvezených kulturních statků*
- *Směrnice č. 94/47/ES, o ochraně nabyvatelů ve vztahu k některým aspektům smluv o nabytí práva k dočasnému užívání nemovitostí (timesharing)*
- *Směrnice č. 96/71/ES, o ochraně vysílaných pracovníků v rámci poskytování služeb*
- *Směrnice č. 97/7/ES, o ochraně spotřebitele v případě smluv uzavřených na dálku*
- *Směrnice č. 99/44/ES, o některých aspektech prodeje spotřebního zboží a záruk na toto zboží*
- *Směrnice č. 2000/31/ES, o elektronickém obchodu*
- *Směrnice č. 2002/83/ES, o životním pojištění*
- *Směrnice č. 2002/74/ES, o ochraně zaměstnance při platební nezpůsobilosti zaměstnavatele, která zavádí ustanovení pro přeshraniční případy (novela původní směrnice č. 80/987/EHS)*
- *Směrnice č. 2005/56/ES, o příhraničních fúzích kapitálových společností*
- *Směrnice č. 2002/47/ES, o dohodách o finančním zajištění*
- *Směrnice č. 2002/65/ES, o uvádění finančních služeb pro spotřebitele na trh na dálku*
- *Směrnice č. 2003/8/ES, o zpřístupnění spravedlnosti v přeshraničních sporech stanovením minimálních společných pravidel pro právní pomoc v těchto sporech*
- *Směrnice č. 2006/123/ES, o službách na vnitřním trhu – specifický případ*
- *Směrnice č. 97/5/ES, o přeshraničních převodech*
- *Směrnice č. 98/26/ES, o neodvolatelnosti zúčtování v platebních systémech a v systémech vypořádání obchodů s cennými papíry*
- *Směrnice č. 93/22/EHS, o investičních službách v oblasti cenných papírů ve znění směrnic č. 95/26/ES, č. 97/9/ES a č. 2000/64/ES*
- *Směrnice č. 97/9/ES, o systémech odškodnění investorů*
- *Směrnice č. 98/26/ES, o neodvolatelnosti zúčtování v platebních systémech a systémech vypořádání obchodů s cennými papíry*
- *Směrnice č. 2001/17/ES, o reorganizaci a likvidaci pojišťoven*
- *Směrnice č. 2002/47/ES. o dohodách a finančním zajištění*
- *Směrnice č. 2002/87/ES, o doplňkovém dozoru nad úvěrovými institucemi, pojišťovnami a investičními podniky ve finančním konglomerátu*
- *Směrnice č. 2000/31/ES, o určitých aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodního styku v rámci vnitřního trhu*
- *Směrnice č. 2002/58, o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací*
- *Směrnice č. 72/166/EHS, o sbližování právních předpisů členských států týkajících se pojištěni občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel a kontroly povinnosti uzavřít pro pří-*

pad takové odpovědnosti pojištění, ve znění směrnice č. 72/430/EHS a směrnice č. 84/5/EHS

- *Druhá směrnice č. 84/5/EHS, o sbližování právních předpisů členských států týkajících se pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel, ve znění směrnice č. 90/232/EHS*
- *Třetí směrnice 90/232/EHS, o sbližování právních předpisů členských států týkajících se pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel*
- *Směrnice č. 2000/26/ES, o sbližování právních předpisů členských států týkajících se pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel a o změně směrnic Rady č. 73/239/EHS a č. 88/357/EHS*

3) Podstata a dopad změn práva EU ve sledovaném období na české právo

Vedle zásadního vlivu přímého, kdy existují normy z oblasti mezinárodního práva soukromého a procesního, jejichž zdroji jsou zdroje evropské, je nutné si uvědomit také vliv na obě další složky, tj. vnitrostátní právo a mezinárodní právo.

A. Vnitrostátní právo

Součástí rekodifikace norem z oblasti soukromého práva je i vypracování nového zákona o mezinárodním právu soukromém (dále jen „návrh ZMPS“). Stávající úprava je obsažena, jak jsme uvedli výše, v zákoně č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním (dále jen ZMPS). Pod vlivem zejména požadavků evropského práva došlo k řadě průběžných novel této normy. Nelze říci, že by to bylo evropské právo, které vyvolalo nutnost přijetí nové úpravy. Spíše jde o dopad změn v oblasti českého soukromého právo. Otázku, která nicméně byla českou doktrínou i příslušnými orgány řešena byla „zda je vůbec nutné či vhodné mít v současné době vlastní úpravu mezinárodního práva soukromého? Zda nenastala doba pro ustoupení regionální evropské úpravě.“ A to zejména vzhledem k tomu, že evropská úprava má v řadě aspektů universální charakter. I přes poměrně široký zásah evropských norem je nutné si uvědomit, že v aktuální době v oblasti kolizního práva zasahují sice významné, nicméně jen dílčí segmenty. Zcela chybí rovněž obecná část. V oblasti procesní je zásah sice výraznější, nicméně rovněž není upravena celá oblast mezinárodního práva procesního. Některé z dalších významných otázek – například procesní zacházení s kolizním a hmotným právem, zůstávají zatím zcela mimo dosah evropského práva.

B. Mezinárodní smlouvy, resp. pozice stran třetích.

Uvedená otázka zdánlivě zůstávala určitou dobu mimo dosah zájmu orgánů EU. Zásadní přelom nastal v souvislosti s otázkou přijetí přepracované Luganské úmluvy mezi státy EU a státy ESVO. Otázka tzv. vnějších pravomocí tj. pravomocí pro vztahy vůči třetím (nečlenským) státům, dnes reprezentuje dva základní okruhy vztahů, které mohou být upraveny jen mezinárodními smlouvami:

- vztahy upravené zpravidla před vstupem do ES/EU dvoustrannými smlouvami. Zpravidla jde o smlouvy o právní pomoci.
- vztahy upravené mnohostrannými smlouvami. Nejčastějším případem jsou smlouvy přijaté v rámci Haagské konference mezinárodního práva soukromého.

Pravomoc EU je v oblasti vztahů ke třetím států pravomocí výlučnou v oné míře, ve které byly tyto pravomoci vykonány jako vnitřní pravomoci. V minulosti byla tato otázka vícekrát zkoumána. Formulována spolu s odpovědí byla v rozhodnutích či posudcích[7]. Pro námi uvedenou oblast vedle doktríny AETR vyjádřil postavení orgánů ES posudek ESD číslo 1/2003 ze dne 7. 2. 2006 týkající se nového uzavření Luganské úmluvy II. Připomenout je vhodné také článek 351 Smlouvy o fungování EU. Ten vyjadřuje jak povinnost slučitelnosti těchto smluv s právem EU, tak otázku pravomocí orgánů EU. Otázka stávajících smluv a možnost sjednávání dvoustranných smluv do budoucna jsou upraveny nařízeními.[8]

4) Výhled

Oblast mezinárodního práva soukromého a procesního, na rozdíl od oblasti hmotného práva patří k mimořádně dynamickým oblastem. Stávající výhled pro další

[7] V české literatuře k analýze této problematiky zejména PAUKNEROVÁ, M. Evropské mezinárodní právo soukromé, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 108–111. Zde rovněž rozbor rozhodnutí ESD 22/70 Komise v. rada z 31. 3. 1971 (zmínka o doktríně AETR). Dále také krátký rozbor Posudku ESD 1/03 z roku 2006.

8 Nařízení Rady (ES) č. 664/2009 ze dne 7. července 2009, kterým se zřizuje postup pro sjednávání a uzavírání dohod mezi členskými státy a třetími zeměmi o příslušnosti, uznávání a výkonu rozsudků a rozhodnutí ve věcech manželských, věcech rodičovské zodpovědnosti a věcech vyživovacích povinností a o právu rozhodném ve věcech vyživovacích povinností; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 662/2009 ze dne 13. července 2009 , kterým se zřizuje postup pro sjednávání a uzavírání dohod mezi členskými státy a třetími zeměmi ve zvláště vymezených věcech v oblasti práva rozhodného ve smluvních a mimosmluvních závazkových vztazích.

unifikaci či harmonizaci je obsažen ve Stockholmském programu (Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je, 2010/C 115/01) přijatém v roce 2009. Tento proklamuje pokračování v unifikaci uvedené v Haagském programu, a to pro roky 2010–2014. Naznačuje směr rozvoje, a to včetně oblasti mezinárodního práva soukromého a procesního. Vedle zjednodušení stávajících procesů uznání, zavedení e-justice do dalších oblastí, je to zavedení stávajících procesů do nových sfér mezinárodních kontaktů jako je oblast dědictví atd.

2.6 Mezinárodní insolvenční a exekuční právo

Zdeněk Kapitán*

Oběma oblastem dílčího výzkumu, tj. mezinárodnímu insolvenčnímu i mezinárodnímu exekučnímu právu je vlastní podstatný společný znak – zaměření na uspokojení věřitele s využitím autoritativních nástrojů vedoucích k nucenému prosazení soukromoprávních nároků tam, kde nedochází k jejich dobrovolnému plnění.

Primární aktivity řešitele byly zprvu zaměřeny na oblast mezinárodního insolvenčního práva, a to zejména v souvislosti s tím faktem, že v době zahájení řešení výzkumného záměru probíhala rekodifikace insolvenčního práva v České republice. Posléze – zejména s ohledem na praktické potřeby právní praxe, s níž je řešitel v úzkém spojení (zejména soudní a advokátní) – bylo zaměření výzkumné činnosti rozšířeno také na oblast mezinárodního práva exekučního, poněvadž tato materie se jeví „každodennější" ve srovnání s materií mezinárodního insolvenčního práva a dotýká se rovněž širšího spektra adresátů práva.

1) Výchozí stav práva EU na počátku řešení výzkumného záměru

I. Oblast (evropského) mezinárodního insolvenčního práva byla v době na počátku řešení výzkumného záměru regulována primárně nařízením, konkrétně nařízením Rady (ES) č. 1346/2000 ze dne 29. května 2000, o úpadkovém řízení (dále jen „evropské insolvenčního nařízení") a dále relativně velkým objemem směrnicového práva; z nejdůležitějších předpisů lze uvést například směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2001/17/ES ze dne 19. března 2001, o reorganizaci a likvidaci pojišťoven, směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2001/24/ES ze dne 4. dubna 2001, o reorganizaci a likvidaci úvěrových institucí či směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2002/47/ES ze dne 6. června 2002, o dohodách o finančním zajištění.

II. Oblast (evropského) mezinárodního exekučního práva byla – s ohledem na změnu kompetencí pro regulaci Evropského justičního prostoru ve věcech civilních a jejich přesunutí ze třetího pilíře Evropské unie do pilíře prvního – po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost regulována dvěma nařízeními, konkrétně nařízením Rady (ES) č. 44/2001 ze dne 22. prosince 2000, o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (dále jen „nařízení Brusel I") a nařízením Rady (ES) č. 1347/2000 ze dne 29. května 2000, o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti obou manželů k dětem (tzv. nařízení „Brusel II"), jež bylo ještě před vstupem České republiky do Evropské unie nahrazeno nařízením Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. listopadu 2003, o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1347/2000 (dále jen „nařízení Brusel IIa"); toto nahrazení vedlo k rozšíření věcné působnosti nařízení, aniž došlo podstatnou měrou ke změně funkčních mechanismů pro regulaci materie.

* JUDr. Zdeněk Kapitán, Ph.D., řešitel výzkumného záměru.

2) Změny práva EU v období let 2005 až 2011:

A. Expanze práva EU vůči národním právním řádům

I. V oblasti mezinárodního insolvenčního práva materie nezaznamenala žádnou zásadní expanzi, která by se projevovala v oblasti posílení kompetencí Evropské unie vůči členským státům. Vliv důsledků vstupu České republiky do Evropské unie se projevil spíše v oblasti aplikační (viz dále).

II. Jinak je tomu v případě mezinárodního exekučního práva. V důsledku již naznačeného posílení kompetencí Evropské unie došlo k zásadní expanzi unijních pravidel směrujících k posílení principu automatického uznávání soudních rozhodnutí mezi členskými státy Evropské unie navzájem a rovněž k aktivnějšímu prosazování principu vzájemné důvěry mezi členskými státy Evropské unie (viz dále v části 4. této zprávy). Dalším zásadním jevem – který se stal a zčásti nadále zůstává diskutabilním z pohledu kompetencí Evropské unie – je prosazování transnacionální povahy mezinárodního exekučního práva (touto oblastí se podrobněji zabývá část výzkumných aktivit v rámci dílčího tématu Působení práva EU ve sféře českého občanského práva v širším smyslu a občanského práva procesního), kdy se vlamuje unijní regulace i do principů fungování vnitrostátního práva a tím dochází fakticky k věcné unifikaci procesního práva v jednotlivých členských státech. Všechny tyto popsané jevy se projevují zejména ve čtveřici nařízení, která byla přijata v inkriminovaném období – v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 805/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se zavádí evropský exekuční titul pro nesporné nároky (nařízení bylo sice přijato již v roce 2004, a to před vstupem České republiky do Evropské unie, ale k jeho vstupu v platnost došlo až v roce 2005) (dále jen „nařízení o EET“), v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1896/2006 ze dne 12. prosince 2006, kterým se zavádí řízení o evropském platebním rozkazu (dále jen „nařízení o EPR“), v nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 861/2007 ze dne 11. července 2007, kterým se zavádí evropské řízení o drobných nárocích a nařízení Rady (ES) č. 4/2009 ze dne 18. prosince 2008, o příslušnosti, rozhodném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a o spolupráci ve věcech vyživovacích povinností

B. Podstata, zdroje, formy a míra evropeizace práva

S ohledem na shora uvedené principy je zřejmé, že zkoumaná materie je v převážné míře regulována nařízeními, tedy unijními předpisy sekundárního práva, které jsou přímo použitelné ve smyslu článku 288 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie. Specifika evropeizace ve zkoumané oblasti spočívají – při respektování tohoto faktu – tedy především v oblasti právně-aplikační. To je dáno zejména tím, že nařízení pro svou povahu v zásadě nemůže být prováděno vnitrostátními prostředky (viz však dále v části 3. této závěrečné zprávy).

Svébytnou oblast evropeizace v uvedené oblasti představuje rovněž práce s judikaturou Soudního dvora Evropské unie. Ta je ve zkoumané oblasti poměrně rozsáhlá, a to nejen s ohledem na skutečnost, že se materie poměrně rychle vyvíjí, ale i s ohledem na fakt, že judikatorní praxe navazuje na aplikaci právního předchůdce nařízení Brusel I – bruselské Úmluvy o pravomoci soudů a o uznání a vykonatelnosti rozhodnutí ve věcech občanských a obchodních z roku 1968, k jejíž interpretaci byl Soudní dvůr povolán na základě protokolu ještě před zahrnutím kompetencí pro regulaci zkoumané materie do rozsahu pravomocí Evropského společenství, respektive Evropské unie

C. Vliv na národní právní řád

Prvotní vliv – opět s ohledem na povahu regulace zkoumané materie dané nařízením jako specifickou formou sekundárního unijního práva – unijní regulace na vnitrostátní právní řád je dán potřebou důsledného dodržování principu aplikační přednosti unijního práva.

Ve zkoumané oblasti způsobil přenos kompetencí na Evropskou unii poměrně složitou právně-aplikační situaci, kdy pro regulaci jak vztahů mezinárodního insolvenčního práva, tak vztahů mezinárodního exekučního práva dochází k interakci vnitrostátního práva, dvoustranných smluv (zpravidla historických mezinárodních smluv o právní pomoci), mnohostranných smluv (zejména smluv vzniklých v rámci Rady Evropy, Organizace spojených národů a zejména Haagské konference mezinárodního práva soukromého) a nakonec i předpisů práva Evropské unie.

I. Pro oblast mezinárodního insolvenčního práva je naznačený konflikt právních pramenů řešen ve prospěch absolutní priority aplikace evropského insolvenčního nařízení; dochází tak k vyloučení jakékoliv aplikace mezinárodních smluv dvoustranných i mnohostranných (k tomu je však třeba zohlednit fakt, že evropského insolvenční nařízení se nevztahuje na Dánsko). Toto právní řešení lze odůvodnit zejména faktem, že v případech mezinárodní insolvence se jak na hlavním, tak na případných vedlejších insol-

venčních řízeních bude podílet více věřitelů z různých zemí, proto by současné použití více nástrojů aplikovaných na často subjektivním principu vedlo k neřešitelným právním situacím při kolizi různorodých právních úprav.

II. Pro oblast mezinárodního exekučního práva platí v zásadě pro řešení naznačeného konfliktu princip, podle kterého jsou vyloučeny dosavadní dvoustranné mezinárodní smlouvy (s cílem zavést jednotný unijní aproximativně co možná nejvýhodnější režim uznání a výkonu soudních rozhodnutí mezi členskými státy) a možnost alternativní aplikace mnohostranných mezinárodních smluv ve zvlášť vymezených věcech podle principu maximální výhodnosti.

Samotné pojmenování uvedených principů je velmi složité a vyžaduje poměrně vysokou a specificky zaměřenou odbornou erudici ve spojení s nutností sledování flexibilně se vyvíjející judikatury Soudního dvora Evropské unie. Získávání této erudice v právně-aplikační praxi, jež byla v době před vstupem České republiky do Evropské unie zaměřena jiným směrem, je velmi náročným úkolem a zaměřuje se na něj také prakticky pojatý publikační výstup výzkumníka s názvem Judikatura Soudního dvora Evropské unie k nařízení o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1347/2000.

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

V návaznosti na zmíněnou zásadu zákazu provádění nařízení do vnitrostátního práva je třeba na tomto místě zmínit fakt, že jednotlivé právní řády obsahem své regulace často mohou způsobit, že obsah vnitrostátního práva buď vůbec neumožní (nevytvořením vhodných podmínek pro použití), znemožní nebo zásadním způsobem ztíží (vytvořením či neodstraněním negativních překážek použití) aplikaci unijní úpravy obsažené v nařízeních. S ohledem na tyto skutečnosti bývají ve vnitrostátních právních řádech prováděny změny, které napomáhají pružné aplikaci unijních nařízení; to platí zejména pro státy, jejichž právní řády vykazují velkou míru diskontinuity (postsocialistické země) ve srovnání s členskými zeměmi s kontinuálním právním vývojem. Tyto úpravy vnitrostátního práva bývají označovány termínem adaptace. I v oblasti zkoumané materie lze vysledovat adaptační úpravy českého vnitrostátního práva.

I. V oblasti mezinárodního insolvenčního práva byl ve vnitrostátních podmínkách nastolen velmi negativní stav. Přijetím nového insolvenčního zákona v roce 2006 zaniklo s účinností od 1. 1. 2008 univerzální mezinárodní insolvenční právo a česká vnitrostátní úprava zná jen vnitrounijní mezinárodní insolvenční právo, neboť neobsahuje ani strohou úpravu, která byla obsažena v dřívějším § 69 zákona o konkursu a vyrovnání. Tento stav vznikl tím, že v hlavě II. části třetí insolvenčního zákona, jež byla nazvána „Vztah ke státům Evropské unie“, byla do ustanovení § 426 až 430 včleněna adaptační ustanovení, která slouží toliko k usnadnění aplikace evropského insolvenčního nařízení, a to ještě pochybnému, poněvadž pravidla vyplývající z uvedených ustanovení lze často dovodit přímo interpretací nařízení.

   Pokud jde o transpozici směrnic regulujících mezinárodní insolvenční právo, jak byly zmíněny v části 1. této zprávy, došlo k ní rovněž poměrně nešťastným způsobem. Mezinárodní insolvenční právo peněžních institucí, pojišťoven a zajišťoven a finančního zajištění bylo upraveno ve třech paragrafech zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, a to v ustanoveních § 11c až 11e. Tento text je velmi disproporční a obsahuje velké množství nesourodého textu, který v sobě nevhodně metodologicky kombinuje současně několik instrumentů mezinárodního práva soukromého – zejména omezení volby práva, materializaci kolizního řešení – kolizní ustanovení jsou kombinována s pravidly mezinárodního práva procesního, a to vše v části zákona, která je uvozena marginální rubrikou „Závazková práva“, přestože obsah mezinárodního insolvenčního práva nemá s touto otázkou nic společného; vhodnější se jevilo upravit tyto otázky v procesní části zákona č. 97/1963 Sb. samostatně, nebo dekoncentrovaně v těch předpisech, které pro zmíněné oblasti provedly implementaci zbývajících ustanovení inkriminovaných směrnic.

   Stav, který nastal v důsledku popsané legislativní činnosti, způsobuje neochotu a faktickou neschopnost aplikace (evropského) mezinárodního insolvenčního práva v české aplikační praxi.

II. V oblasti mezinárodního exekučního práva je situace částečně jiná. K adaptaci unijní úpravy provedené zejména v nařízeních Brusel I a Brusel IIa došlo velmi citlivým způsobem v novele zákona č. 97/1963 Sb., do nějž byla vložena ustanovení § 68a až 68c. Ta reagují věcně na potřebu praxe a zefektivňují možnost použití unijní úpravy – například úpravou sloučeného řízení o prohlášení vykonatelnosti a o nařízení

výkonu, prodloužením odvolací lhůty podle vnitrostátního práva tak, aby vyhovovala podmínkám nařízení etc.

Méně šťastné byly novelizační zásahy sloužící k adaptaci novějších nástrojů – zejména nařízení o EET a nařízení o EPR, které naopak pružnou aplikaci nařízení ztěžují. Příkladem je nové ustanovení § 200ua občanského soudního řádu.

Přesto lze však v oblasti mezinárodního exekučního práva v praxi vnímat snahu o co možná nejflexibilnější zajištění exekučního řízení. Nejožehavějším aplikačním místem je již zmíněný konflikt potenciálně použitelných pramenů. Problémem není jen jejich mnohost, ale i složité podmínky jejich časové působnosti, které nejsou spojeny jen s okamžikem vstupu nařízení v platnost (účinnost), ale komplikují se také takovými okolnostmi jako je zahájení řízení, respektive vydání rozhodnutí, jež je předmětem exekuce. Zhodnocení tohoto stavu a jeho instruktivní řešení nabídne řešitelova monografie s názvem Aplikace mezinárodního exekučního práva v České republice od vstupu do Evropské unie.

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

Oblast mezinárodního insolvenčního práva v současné době poněkud stagnuje ve vývojových tendencích a v brzké budoucnosti nelze vnímat ze strany Evropské unie rozsáhlejší snahu o změnu v regulaci.

Jinak je tomu v případě mezinárodního exekučního práva. Dlouhodobá aplikace principů mezinárodního exekučního práva, jak byly nastaveny zmíněnou bruselskou úmluvou z roku 1968, si s vývojem podmínek mezinárodní exekuce vyžádala zásadnější revizi nařízení Brusel I jako páteřního předpisu evropského mezinárodního práva procesního. V dubnu 2009 předložila Evropská komise zprávu o dosavadním fungování nařízení Brusel I navazující na provedené akademické studie. K problematice byla zpracována Zelená kniha o posouzení nařízení č. 44/2001 příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, kterou byly iniciovány veřejné konzultace k tomuto tématu, posléze došlo k předběžnému projednání v Radě Evropské unie a Evropském parlamentu. Na základě toho vznikl návrh novely a dopadová studie. Během maďarského předsednictví v první polovině roku 2011 se uskutečnila jednání expertů členských států a 29. června 2011 byl předložen přepracovaný návrh nového nařízení, který reagoval na výsledky diskusí v pracovní skupině a písemná vyjádření členských států. Nyní, 4. listopadu 2011 byl předložen druhý revidovaný návrh omezený na oblast uznávání a výkonu.

Ačkoliv právě probíhá projednání návrhu a postoje členských států jsou různorodé, je zřejmé, že právní stav v oblasti mezinárodního exekučního práva bude směřovat k dalšímu zjednodušení vzájemného uznávání soudních rozhodnutí členských států, a to mimo jiné dalším posilováním principu vzájemné důvěry, který mimo jiné deklaruje skutečnost, že v rámci uznávacího a exekučního řízení nebudou v zásadě přezkoumávány podmínky pro založení mezinárodní příslušnosti soudu, který vydal rozhodnutí. Tato skutečnost, ačkoliv měla vyřešit letité systémové nedostatky s účelovým neuznáváním a tím i nevykonáváním cizozemských rozhodnutí, podléhá v praxi účelové manipulaci. Judikatura Soudního dvora Evropské unie jasně prokazuje, že státy – ať už z neznalosti či jiných důvodů – nerespektují pravidla určování mezinárodní příslušnosti. To vede prakticky k tomu, že ve věcech rozhodují mezinárodně nekompetentní soudy a zjednodušený způsob pro uznání a vykonatelnost rozhodnutí znemožňuje obranu proti tomuto protiprávnímu jevu.

2.7 Působení práva EU ve sféře českého správního práva a práva finančního. Oblast správního práva a práva finančního – obecný základ

Soňa Skulová, Petr Mrkývka, Ivana Pařízková, Jana Jurníková*

1) Výchozí stav práva EU na počátku řešení VZ, změny práva EU v období let 2005–2011 a jejich vliv na oblast správního a finančního práva ve sledovaných odvětvích a aspektech

Základní premisou, a také charakteristickým znakem, v oblasti správního práva, ke kterému pro účely tohoto výstupu, s určitou licencí, přiřazujeme oblast práva finančního, je skutečnost již značně rozvinuté právní regulace evropského práva, které svým obsahovým zaměřením spadá převážně do rámce práva správního, v době přistoupení České republiky. Lze hovořit o již do značné míry konstituovaném a harmonizovaném, a dále se rozvíjejícím evropském správním prostoru, vycházejícím ze základních cílů, resp. svobod ES/EU, a také finančním prostoru, reprezentovaném vznikem a fungováním hospodářské a měnové unie.

V rámci Výzkumného záměru nebyl zkoumán dopad evropského práva do oblasti správního a finančního práva v celém jejich rozsahu, resp. všech jejich částí ovlivněných právem EU. Takový úkol by byl mj. institucionálně a personálně obtížně realizovatelný. V rámci evropského správního práva a finančního práva v uvedených dimenzích byla jako dílčí, a zároveň věcná, či odvětvová témata zkoumána problematika veřejných financí a finanční správy, a dále institutu mezinárodní ochrany (azylového práva). Obě uvedené oblasti jsou významnými, a stále aktuálními, tématy evropské politiky, a také podstatnými oblastmi regulace právem EU, ale také součástí širšího procesu evropeizace.

Třetí dílčí téma z oblasti správního práva bylo zaměřeno na průřezovou oblast diskreční pravomoci veřejné správy. Uvedená oblast, resp. součást pravomoci správních orgánů, procházela v českém správním právu procesem výrazných proměn, možno říci kultivace, který zdaleka neskončil, avšak odehrává se v prostředí již strukturovaném, a opřeném o již do značné míry prosazené principy, a nastavené standardy. Zejména v této oblasti probíhala evropeizace nejen na bázi práva EU, ale v širším evropském právním kontextu.

Správní a finanční právo byly vystaveny působení evropského správního práva, a postupně se s tímto právním prostředím propojovaly, již od počátku 90. let. Pro správné, tedy plné pochopení uvedeného procesu, a postižení jeho hlavních projevů a tendencí ve sledovaných oblastech, bylo nutno vypořádat se samotným pojmem *„evropského správního práva“*, jenž nese vícerý význam, resp. lze je vymezit trojím způsobem, resp. ve třech, nikoliv navzájem izolovaných, pojetích[1]. Nejprve jde o vlastní *správní právo Evropské unie, resp. unijní právo*, jehož náplní je převážně právo sekundární. Z obsahového hlediska se jedná o závaznou úpravu, se snahou harmonizovat přesně vymezené oblasti, resp. odvětví veřejné správy (správního práva), spadajících pod regulaci práva EU.

Druhý ze shora zmíněných konceptů evropského správního práva již přesahuje rámec práva EU, když evropské správní právo chápe jako *právo společného správního prostoru a právo administrativní spolupráce*, jež se může pohybovat na bázi práva EU, ale může je také překračovat; jeho subjekty jsou vedle států také veřejnosprávní korporace nebo nevládní organizace.

Pro plné uchopení tématu europeizace bylo však nutno adekvátně sledovat také další, třetí rozměr evropského práva, jako *ius commune*, dotvářejícího *širší kontext evropského správního práva*, vycházejícího zejména z dokumentů Rady Evropy, mezi nimi zejména Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („EÚLZPS“), jakož i judikatury Evropského soudu pro lidská práva („ESLP“), jež právo EU rovněž reflektovalo. Uvedené pojetí evropského správního práva akcentuje zejména nastavení vztahu správních orgánů k adresátům správního působení, zejména v rovině základních práv a svobod, včetně základních aspektů procesních (právo na řádný proces). Zdrojem evropeizace se staly rovněž takové dokumenty, jako je Charta územní samosprávy a Charta regionální samosprávy, apod., jež působí nejen směrem k podpoře regi-

* Doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D., vedoucí řešitelského týmu.

JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D., JUDr. Ivana Pařízková, Ph.D., JUDr. Jana Jurníková, Ph.D., další řešitelé.

[1] Z obdobného členění vychází již dlouhodobě R. POMAHAČ. Srov. např. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 755–756.

onální politiky, místní a regionální demokracie, ale také ekonomické a finanční autonomie.

2) *Podstata a dopad změn práva EU ve sledovaném období (2004–2011) na české právo. Reálný proces evropeizace českého práva a jeho výsledky ve sledovaném období v legislativě, aplikační praxi a soudním přezkumu*

Působení širší dimenze evropského práva (tedy práva ES/EU, a přínosu Rady Evropy, resp. jejích dokumentů a orgánů, včetně ESLP) na české právo se projevovalo již před v stupem do EU, v průběhu 90. let minulého století, i když nikoliv obecně, a na všech úrovních veřejné správy a jejího soudního přezkumu. Tento proces byl pro sledované dílčí oblasti patrný zejména v judikatuře Ústavního soudu, a jeho projevem byla zejména aplikace obecných principů, jež vymezují vztah veřejné správy vůči spravovaným subjektům, včetně hodnotově orientované interpretace, a také prosazováním „prozařovací" úlohy práva ústavního, a později také práva ES/EU.

Základní východiska a hodnotové zaměření evropského správního práva, vlastní také právu EU, vycházející ze společných základů právního státu respektujícího základní práva, a obecné požadavky na dobrou správní činnost, prosazovaly se postupně již v předvstupním období, zejména na přelomu tisíciletí a v následujících letech, v postupně přijímaných či novelizovaných právních úpravách v České republice.

Z tohoto širšího rámce lze v předvstupním období zdůraznit přijetí úpravy práva na informace, ochrany osobních údajů, zákona o veřejném ochránci právse začleněním odkazu na principy dobré správy, nové úpravy azylového práva a pobytu cizinců, úprava finanční kontroly, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtových pravidel, a také nových „úřednických" zákonů, úprava informačních systémů veřejné správy, a také prosazování principu subsidiarity a regionální politiky, zejména v zákoně o obcích, zákoně o hlavním městě Praze, zákoně o krajích, zákoně o podpoře regionálního rozvoje, jakož i další legislativní změny.

Relevantní zákonné úpravy, jakož i prováděcí předpisy k nim, jsou však podrobovány relativně častým novelizacím. Uvedená normotvorná hypertrofie, namnoze nepříliš systematická, však narušuje jeden z principů evropského správního práva, kterým je princip právní jistoty, a to v rovině důvěry v platné právo, jež má být mj. přehledné, a pokud možno stabilní. Uvedená situace problematizuje rovněž potřebný proces kultivace správní diskrece.

Zásadním momentem v procesu evropeizace ve všech shora zmíněných ohledech, bylo přijetí soudního řádu správního v roce 2002. Na tomto základě teprve byl, s účinností od 1. 1. 2003 vytvořen standardní a potřebný model soudní kontroly veřejné správy, včetně oblasti správy finanční, s potřebným rozsahem přezkumné pravomoci, tj. vůči všem formám výkonu správy, s výjimkou normotvorby, a to v jejich v materiálním pojetí, jak se k němu Nejvyšší správní soud systematicky přiklání, včetně sféry diskreční pravomoci (kontrola mezí a nezneužití diskrece).

Specifickou reakcí na požadavek tzv. plné soudní jurisdikce ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy ve věcech, o nichž rozhodují správní orgány, bylo pro věci soukromoprávní povahy založení paralelní linie soudní kontroly, a to v režimu části páté občanského soudního řádu, ve které se uplatňuje kritérium „správnost" rozhodnutí správních orgánů.

Zavedený model správního soudnictví vytvořil základ pro výklad práva českého ve světle práva EU, který je od počátku rozvíjen, a stává se postupně standardem.Nový systém rovněž umožňuje sjednocování správní judikatury, a také stabilizaci rozhodování orgánů správních i orgánů finanční správy. Zejména od poloviny dekády lze sledovat systematické rozvíjení aplikace práva EU a také práva evropského v širším pojetí, včetně poměrně časté argumentace obecnými principy evropského správního práva, odkazy na judikaturu Soudního dvora EU a posléze rovněž Soudu první instance, ale také ESLP, a v některých případech také využití judikatury vysokých soudů jiných členských států EU. Obecné působení „nově" nastaveného správního soudnictví je podpořeno adekvátní publikací judikatury Nejvyššího správního osudu (a postupné zpřístupňování u ostatních soudů ve správním soudnictví).

Prosazování standardů a principů evropského správního práva, se zřetelným působením správního soudnictví a Ústavního soudu, postupně zasahují mnohé oblasti výkonu veřejné a finanční správy, a klade na ně mnohé nové požadavky, ať již směrem k plnění závazků plynoucích z práva EU, či v oblasti důkladnějšího prosazování dobré správy (princip transparentnosti, principy proporcionality, legitimního očekávání, rovnosti, zákazu diskriminace, řádného procesu a rozhodnutí, včetně řádného odůvodnění, atd.), ať již na bázi práva EU, nebo na širším základě „obecného" evropského práva.

Zatím nenahraditelnou úlohu sehrává judikatura správních soudů v náročné oblasti správního trestání v jeho plném rozsahu (včetně sankcí povahy nikoliv jen klasicky trestajících, ale také sankcí právo obnovující povahy), a to v rámci správního i finančního práva, kde doposud je intenzivně pociťována absence obecné úpravy základů a režimů správní odpovědnosti (s výjimkou dílčí „kodifikace" základů odpovědnosti za přestupky jako delikty fyzických osob, se subjektivní odpovědností), nahrazována do značné míry judikaturou, využívající mj., nikoliv vždy zcela bezproblémově, analogii

s právem trestním, resp. jeho principy, obecně s oporou v pojetí trestání v intencích Evropské úmluvy, včetně nároků na specifika procesní stránky (právo na obhajobu).

Nedostatky legislativy se však projevují jako obecnější problém v oblasti procesu implementace práva EU, tedy rovněž v oblasti správního a finančního práva, resp., vzhledem k šíři jejich záběru v rámci práva EU, především zde. Děje se tak bez ohledu na to, jakou pozornost stát (vláda) věnoval v počátku nastavení pravidel legislativního procesu (viz doplnění a rozšíření Legislativních pravidel vlády směrem k zajištění eurokonformity navrhovaných zákonů, a také prováděcích předpisů), doprovázeného v rovině institucionální vytvořením odboru kompatibility na Úřadu vlády, s obecnou preventivně-kontrolní funkcí, jakož i obdobných útvarů na jednotlivých ústředních správních úřadech, včetně založení odpovědnosti za eurokonformitu předkládaných návrhů vždy příslušným navrhovatelem.

Procesu evropeizace českého správního a finančního práva, a také vstřebávání příslušných principů působení práva EU v našem prostředí, mohla obecně, a průběžně, napomáhat důslednější metodická činnost příslušných ústředních správních orgánů vůči podřízeným nižším stupňům správy, pro něž je daná problematika mnohdy interpretačně a aplikačně náročná, resp. obtížně uchopitelná, a to s ohledem na způsob implementace práva EU, zejména transpozice směrnic, a vztah některých jejich ustanovení k vnitrostátním předpisům (např. při určení event. překryvů, kde se uplatňuje přednostní úloha práva EU, a event. odlišností, kde platí vnitrostátní úprava). Proces a kvalita zavádění, resp. přenášení příslušných psaných pramenů práva EU do vnitrostátního právního řádu, zejména transpozice směrnic, představuje pro oblast výkonu veřejné správy, a to ve více ohledech, vskutku obtížnou a problematickou materii. Problémy činí rovněž terminologická kolize mezi překlady evropských aktů a zněním vnitrostátních předpisů. V oblasti finanční správy činilo problémy rovněž uplatňování modelů fungování finanční správy.

Dalším významným mezníkem, v důsledku vývoje legislativního procesu poněkud nelogicky časově následujícím přijetí soudního řádu správního, svým dopadem a vlivem na evropeizaci správy vskutku "zásadním", bylo přijetí (2004), a nástup účinnosti nového správního řádu (1. 1. 2006). Přínos uvedené úpravy spočíval zejména v akcentu na prosazovaní obecných principů evropského správního práva (zejména proporcionality v plném rozsahu, a legitimního očekávání). Cit. zákonná úprava vnesla explicite do našeho právního řádu svůj rejstřík „základních zásad činnosti" (§ 2–8), a učinila z nich univerzálně platné zásady pro veškerý výkon veřejné správy (srov. dikci § 177 odst. 1 cit. zákona).

Hlavní shora zmíněné principy evropského správního práva, jakož i další obecné principy zavedl správní řád explicite, vylučujíc tak další event. diskuze o jejich povaze a závaznosti, a s plným rozsahem pro celou oblast výkonu veřejné správy, čímže uvedené zásady významně přiblížil aplikační praxi veřejné správy na všech stupních.

Oblast finanční správy, procesně založená na odlišné zákonné úpravě, zpočátku poněkud dopadu působnosti správního řádu v otázce principů odolávala, aby nakonec došlo k inkorporaci uvedených hlavních zásad do textu nového daňového řádu (2009, účinný od 1. 1. 2011). Ostatně Nejvyšší správní soud působnost principů pro oblast daňovou již od počátku uznával, a to současně s jejich aplikací pro celou oblast veřejné správy.

Nastavením příslušných „Základních zásad činnosti správních orgánů" tak byl, již s nezbytnou akceptací, rozšířen rámec tradičně chápané zákonnosti, a přinejmenším problematizován, zčásti přežívající, úzce formalistický výklad právních norem, jak opakovaně tento problém podrobuje autoritativní kritice zejména Nejvyšší správní soud (navazujíc na tradici Ústavního soudu z 90. let).

Pro vykonavatele, i pro adresáty veřejné správy ustala nutnost systematickým výkladem dovozovat právní závaznost hlavních, evropských zásad řádného a spravedlivého rozhodování a řádných postupů správních orgánů (zejména zásadu přiměřenosti a legitimního očekávání, včetně zákazu zneužití správního uvážení), z předpisů ústavních, z mezinárodních smluv, *soft-law* Rady Evropy, judikatury Ústavního soudu, jakož i ESLP a SDEU. Uvedené „vnější", evropské, resp. „vyšší" prameny principů však mají nadále význam při nacházení konkrétní náplně a obsahu jednotlivých principů a jejich event. vztahů v konkrétních případech. Nadále také zůstanou potřebným (a také širším) fundamentem a zdrojem event.. upřesňování a konkretizace pro oblast působení obecných principů.

Postupně do aplikační praxe, dříve však, jako obvykle, do soudních rozhodnutí, proniká nutnost respektovat rozdílné nastavení příslušných principů, jsou-li aplikovány v oblastech upravených právem EU (s využitím judikatury Soudního dvora EU), nebo v otázkách právu EU nepodléhajících.

V tomto aspektu se odráží propojení příslušných obecných principů s cíli a úkoly příslušného správního systému, tedy evropského nebo vnitrostátního, a jejich politického základu, jež se zcela nepřekrývají, a mohou mít a mají v některých oblastech, zejména mimo věcný rámec náležející pod pravomoc, resp. jednotlivé politiky EU (což není vždy snadné přesně vymezit), rozdílné priority.

3) Stěžejní vývojové tendence práva EU a jejich dopad na vývoj českého práva pro futuro

S ohledem na rozdílnost zvolených dílčích témat zkoumání lze obtížně formulovat zobecňující či společné charakteristiky evropského správního práva a jeho tendence, kromě shora uvedených znaků a aspektů, na sledovaných, věcně vymezených dílčích úsecích, když se jednalo jednak o významnou problematiku z oblasti hospodářské, související s volným pohybem zboží a služeb, resp. veřejnými rozpočty, a vedle toho oblast úpravy volného pohybu osob, avšak se specifickým přístupem k osobám přicházejícím zvenčí, a nacházejícím se ve specifické situaci.

Jako obecný trend lze, jak vyplynulo z již nastíněného vývoje, označit vzrůstající úlohu rozhodovací činnosti soudů, a to jak soudů EU, ESLP, a zejména pro podmínky ČR správních soudů, v čele s Nejvyšším správním soudem, a také zintenzivnění působení judikatury na správní praxi, a zřejmě také na legislativní činnost.

Očekávatelnou tendencí, již patrnou, je vzrůstající důraz na eurokonformní výklad.

Téma diskreční pravomoci akcentuje další významný společný znak sledovaných oblastí, resp. veškerého výkonu správních činností, pokud je rozhodováno o právech a povinnostech osob, zároveň vždy s respektem k relevantním veřejným zájmům, (jež v rámci práva EU odrážejí cíle Unie), a to působení obecných principů evropského správního práva, vyjadřujících základní společné hodnotové zaměření, a principy právního státu, resp. společenství, a také podstatu a způsob výkonu veřejné správy a její soudní kontroly v členských státech, i na úrovni EU, se specifickým obsahem, postupy a nároky, pokud jde o aplikaci práva EU.

V procesu neustále narůstající legislativy, ať již evropské nebo vnitrostátní, jež nevytvářejí vnitřně harmonický celek na jednotlivých zmíněných úrovních, ani ve vzájemných vztazích obou systémů, mohou obecné principy evropského správního práva představovat důležité, a relativně spolehlivé kritérium pro rozhodování veřejné správy, a také referenční rámec přezkumu, a v navazujících otázkách do určité míry styčný bod. Lze tedy předpokládat zvyšující se úlohu obecných principů jako stabilizujícího prvku systému/ů, i když nikoliv uživatelsky jednoduchého, či zcela rigidního.

Pro oblast finančního práva lze, vzhledem na přímé vazby ekonomiky a financí, očekávat vyšší míru evropeizace, než v jiných oborech veřejného práva.

Základním problémem v oblasti veřejných financí je další vývoj krize veřejných financí v některých členských zemích, ochota rozšíření působnosti Evropské unie, jakož i ochota záchrany monetární unie i Unie samotné. Je zřejmé, že hlavní důraz bude kladen na vytvoření klimatu fiskální stability Evropské unie, které budou směřovat zejména ke státům měnové unie, ale zároveň lze očekávat i požadavky na implementaci zásad posilujících konsolidaci a stabilitu veřejných financí ve všech členských státech bez ohledu na zavedení jednotné měny.

Reformní procesy v oblasti azylového práva jako součásti oblasti vnitra a justice směřující k harmonizaci jednotlivých národních azylových systému jsou obsaženy v tzv. Stockholmském programu, s termínem předpokládaného dosažení cíle 2012. Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (2011) si klade za cíl stanovit jasnější kritéria pro rozhodování o mezinárodní ochraně. Návrh obsahuje řadu problémových institutů a výjimek, které mají za cíl umožnit státům přijetí nižších standardů z důvodu možného zneužívání řízení o mezinárodní ochraně. Diskutovány jsou především možnosti účinného opravného prostředky, rychlosti řízení a jeho efektivity. Dalším krokem je zřízení Evropského azylového podpůrného úřadu, jež představuje další posun v budování společného evropského azylového systému, ovšem stále za existence autonomie jednotlivých členských států nastavovat pravidla v oblasti národních azylových systémů.

2.8 Právní regulace veřejných financí a finanční správy v prostředí působení práva Evropské unie

Petr Mrkývka, Ivana Pařízková*

1) Výchozí stav práva EU na počátku řešení VZ

Veřejné finance, jejich právní regulace a správa prodělaly od roku 1990 fundamentální přeměnu vyvolanou jednak změnou společensko-politických a ekonomických poměrů a jednak snahou o zapojení do evropských integračních struktur. Aplikovaný typ ekonomiky, založený na tržních principech, a nutnost harmonizace právní regulace v oblasti finančního práva dané nejdříve vizí zapojení do ES a následně závazky z přístupového procesu a konečně pak ze samotného členství, představovaly a představují základní hnací sílu tvorby nového, vnitrostátního finančního práva.

Evropská právní regulace veřejných financí a finanční správy v době přístupových jednání již vytvořila specifický finanční a správní prostor reprezentovaný vznikem a fungováním hospodářské a měnové unie. Přistupující státy v průběhu akcesijních jednání neuplatňovaly významnější výhrady týkající se acquis hospodářské a měnové unie a tato skutečnost znamenala přijetí unijní regulace v podstatě beze zbytku. Hospodářská a měnová unie představovala již v té době čtyři základní politické a ve svém důsledku i právní problémy, a to koordinaci hospodářské politiky, fiskální politiku, monetární politiku a politiku měnového kurzu, včetně realizace jednotné společné měny.

Většina členských států splnila konvergenční kritéria, tedy nezbytné podmínky pro přijetí jednotné měny a nové členské státy se zavázaly postupně tato kritéria naplňovat, a to jak v oblasti ekonomické, tak v oblasti práva, aby mohl být postupně zrušen v jejich případě status derogace a došlo tak k jejich plnému začlenění do třetí etapy hospodářské a měnové unie. Plně již fungoval Evropský systém centrálních bank složený z Evropské centrální banky a centrálních bank členských států, včetně České národní banky.

Společná hospodářská a fiskální politika byla již realizována v prostředí odstranění zásadních bariér jednotného trhu a vyrovnávání ekonomických rozdílů mezi jednotlivými členskými státy. Plně je realizován zákaz uplatňování mezi členskými státy jakýchkoli cel nebo jiných dávek je suplujících a funguje tak celní unie, která svými podmínkami minimalizuje fiskální část celního práva na vnitrostátní úrovni a přenechává toto Společenství, resp. Unii. Existující rozdíly mezi daňovými systémy jednotlivých členských států vedly k vytváření prostorů znehodnocující konkurenční prostředí společného trhu. Hospodářská a fiskální politika staví na eliminaci tohoto nebezpečí pro společný trh a je postupně realizován dlouhodobý proces postupné harmonizace daní. Harmonizaci přímých daní primární právo nezahrnovalo, ale také neznemožňovalo. Evropská unie členským státům v zásadě nedává jednotný systém zdanění korporací, zdanění úspor, důchodových daní, a tak členské státy mohou podle svého uvážení rozhodovat o rozsahu zdanění i sazbách. Přesto určité harmonizační počiny již existují v korporátních daních, transferových cenách a byly zpracovány projekty směrnic týkajících se zdanění úspor a určitých oblastí důchodových daní.

Princip svobodného pohybu zboží v rámci jednotného trhu se odrazil v daleko významnější míře v harmonizaci nepřímých daní. Ta byla vedena směrem k eliminaci všeho, co znehodnocuje konkurenční prostředí jednotného trhu. Nejlepších výsledků bylo dosaženo v oblasti harmonizace daně z přidané hodnoty, včetně jejího obligatorního zavedení ve všech členských státech a jednotného mechanizmu. K harmonizaci, resp. sjednocení sazeb nedošlo. Pomalejší harmonizační proces se odehrál a odehrává v oblasti akcízů, a to vzhledem k markantním rozdílům v záběru vybraných výrobků a služeb zatížených spotřebními daněmi. Přesto od roku 1993 funguje společný systém spotřebních daní. Harmonizace akcízů zahrnovala minerální oleje, alkohol a alkoholické nápoje a tabákové výrobky.

V oblasti rozpočtového práva je třeba rozlišovat právní regulaci peněžních fondů evropských orgánů a regulaci vnitrostátních rozpočtů (fondů). Vzájemná provázanost byla minimální a určovala pouze příjmy rozpočtů evropských orgánů se závazkem příspěvku a systém financování evropských programů v členských státech. Nebyl vytvořen žádný jednotný harmonizovaný prostor se všeobecnými principy konstrukce fondů a plánů jejich tvorby a čerpání. Otázky rozpočtového práva setrvávaly v rovině neharmonizovaného vnitrostátního práva s implementací tvorby relativně samostatných podmínek správy evropských prostředků k rea-

* JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D., JUDr. Ivana Pařízková, Ph.D., řešitelé výzkumného záměru.

lizaci evropských programů v rámci daného členského státu. V podstatě v rovině ekonomické bylo ponecháno dodržování konvergenčních kritérií a otázky deficitu veřejných rozpočtů. Komunitární právo veřejných financí, co do oblasti rozpočtové problematiky vytvořilo Systém národních a regionálních účtů ES (ESA 95), který svým způsobem vytvořil základ pro jednotné chápání sektoru veřejných financí, dále došlo k harmonizaci výpočtu hrubého národního produktu a hrubého národního důchodu. Pro územní samosprávu a její ekonomický základ byla důležitým emancipačním elementem již v mnohých členských státech akceptovaná Evropská charta územní samosprávy.

Z hlediska organizačního nebyl v rámci EU vytvořen jednotný systém finanční správy. Z hlediska funkčního se na činnosti i strukturách finanční správy odrážel proces daňové harmonizace a evropského cla, a to v požadavku realizace evropské a mezinárodní spolupráce daňových a celních správ a vymáhání pohledávek (veřejných). V oblasti daní nebyla vytvořena odpovídající paralela k Evropskému systému centrálních bank. Z funkčního hlediska došlo k vytvoření harmonizovaného prostoru dohledu nad finančním trhem.

2) Změny práva EU v období 2005–2011:

A. Expanze práva EU vůči národním právním řádům

V případě veřejných financí a finanční správy v inkriminovaném období byla harmonizace zbrzděna procesem přijímání Ústavy pro Evropu a nepříliš velkou vůlí v přenášení pravomocí z členského státu na ES/EU. Určitým zlomovým momentem bylo přijetí Lisabonské smlouvy, ale rovněž prohlubující se ekonomická krize a její promítnutí do sféry veřejných financí.

Je možné konstatovat prohloubení harmonizace v již harmonizovaných oblastech a rozšíření finanančněprávní regulace v rozšířené působnosti Unie na základě Lisabonské smlouvy. Zejména energetická politika se odrazila v obligatorním zavedení dalších harmonizovaných akcízů v členských státech, a to spotřebních daní z uhlí, plynů a elektrické energie.

Citelná expanze práva EU je v oblasti finanční správy při konsolidovaném dohledu nad finančním trhem, v mechanismech realizace opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorizmu, jakož i přenosu informací mezi daňovými správami.

B. Podstata, zdroje, formy a míra evropeizace práva

Europeizace finančního práva se děje obdobně jako v jiných oborech cestou primárního a sekundárního práva, ale rovněž evropskou judikaturou. S ohledem na přímé vazby ekonomiky a financí lze očekávat vyšší míru evropeizace než v jiných oborech veřejného práva.

Zdrojem evropeizace jsou též takové dokumenty jako Charta územní samosprávy apod., které nemají povahu primárního či sekundárního práva.

Nejvyšší míra evropeizace se děje v oblasti daní, celní a daňové správy, jakož i ve sféře monetární a dohledu nad finančním trhem.

C. Jejich vliv na národní právní řády

Problematické je zejména uplatňování přednosti evropského práva před vnitrostátním, a to včetně uplatňování modelů fungování finanční správy. Dále pak problematická je i terminologická kolize mezi překlady evropských aktů a vnitrostátní terminologii, což se projevilo zejména v nových úpravách akcízů a daně z přidané hodnoty.

Zvláštní pozornost byla věnována implementační praxi zejména ve středoevropském prostoru, která je důležitá s ohledem na blízkost právních řádů, danou společným osudovým vývojem.

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:

Oblast přímých daní

Evropeizace přímých daní je nadále minimální. Výrazněji se uplatňuje v oblasti transferových cen a zdanění korporací. Tendence k vytvoření evropské normy zamezení dvojího zdanění nejsou.

Oblast nepřímých daní a cel

Evropeizovány jsou veškeré nepřímé daně. Česká republika neuplatňuje žádnou zvláštní nepřímou daň mimo katalog harmonizovaných akcízů. Cla jsou s výjimkou celní správy ve smyslu organizačním plně v působnosti unijního práva.

Oblast veřejných rozpočtů

Právní regulace řízení veřejného dluhu a inflace se projevuje jako nedostatečná a evropská opatření nesystematická. V této oblasti se uplatňují zejména ekonomické a politické mechanizmy. Je činěn minimální

nátlak na členské státy co do konstitucionaliazace rozpočtového práva. Česká republika se výrazně nezapojila do reformních trendů státních rozpočtů směřující k střednědobému účelovému financování. Pozornost byla věnována implementaci těchto trendů v oblasti Střední Evropy, a to jak na úrovni legislativní tak doktrinální.

Problematické se jeví soužití unijního a národního práva v oblasti čerpání evropských prostředků.

Oblast finanční správy

Evropeizace probíhá v oblasti spolupráce daňových správ - informace a vymáhání pohledávek, fungování celních orgánů. U celní správy je podceňována zátěž v podobě množství nápadu evropských a vnitrostátních předpisů. Postupně jsou ve finanční správě uplatňovány i principy dobré evropské správy.

V nefiskální finanční správě stěžejní roli hraje centrální banka a její zapojení do ESCB. Specifickou roli ČNB hraje v realizaci integrovaného dohledu nad finančním trhem.

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

Základním problémem v oblasti veřejných financí je další vývoj krize veřejných financí v některých členských zemích, ochota rozšíření působnosti Evropské unie, jakož i ochota záchrany monetární unie i Unie samotné.

Je zřejmé, že hlavní důraz bude kladen na vytvoření klimatu fiskální stability Evropské unie, které budou směřovat zejména ke státům měnové unie, ale zároveň lze očekávat i požadavky na implementaci zásad posilujících konsolidaci a stabilitu veřejných financí ve všech členských státech bez ohledu na zavedení jednotné měny.

Lze očekávat mimo jiné:

- další prohlubování spolupráce v oblasti daní na základě politické dohody
- prohlubování systému DPH, mimo jiné pojišťovací a finanční služby
- úpravy v oblasti odvodů a daní pro finanční instituce
- úpravy v oblasti daní finančního sektoru
- další postup úprav v oblasti eurovinět
- zásahy do oblasti akcízů – tabákové výrobky, energetické produkty, elektřina
- realizace koordinace daňových politik
- realizace daně z finančních transakcí
- společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob.

2.9 Vliv azylového acquis Evropské unie na řízení o mezinárodní ochraně (vybrané problémy)

Jana Jurníková*

Problematika azylového práva z pohledu mezinárodního práva veřejného byla zpracována řešitelem prof. JUDr. D. Jílkem, CSc. a z hlediska přijatých závěrů výzkumu v této oblasti lze odkázat na samostatnou zprávu. V návaznosti na dílčí úkol výzkumného záměru byla předmětem analýzy procesní stránka azylové problematiky, a to především *Směrnice Rady EU 2005/85/EC ze dne 1. 12. 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznání a odnímání postavení uprchlíka* (procedurální směrnice) a její vliv na řízení ve věcech mezinárodní ochrany.

1) Výchozí stav práva EU na počátku řešení dílčího úkolu

Nedílnou součástí problematiky uprchlického práva je migrace, a to především ta nelegální. Vzhledem k povaze uprchlictví jako problému jednoznačně přeshraničnímu se jedná bezpochyby o téma často skloňované

* JUDr. Jana Jurníková, Ph.D., řešitelka výzkumného záměru.

v souvislosti se spoluprácí států při hledání společných řešení týkajících se jak omezení negativních jevů s uprchlictvím spojených („refugee in orbit“ a „asylum shopping“), tak i hledání vhodných nástrojů pro zabezpečení ochrany osob, které ji potřebují.[1]

Vzhledem k výše uvedenému je logické, že taktéž členské státy Evropské unie věnují dané problematice pozornost. S přijetím Amsterdamské smlouvy byla oblast justice a vnitřních věcí, včetně společné vízové, azylové a přistěhovalecké politiky převedena z třetího pilíře práva do pilíře prvního a stala se tak součástí společných politik členských států Evropské unie. Následně o budování společného evropského azylového systému hovoří Lisabonská smlouva a řadí jej do tzv. Prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Evropská unie rozvíjí ideu budování společného evropského azylového systému a za účelem naplnění tohoto cíle přijímá především Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (dále jen Nařízení Dublin II), a dále Směrnici Rady Evropské unie 2004/83/EC o minimálních normách, které musí být splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu tohoto postavení (tzv. kvalifikační směrnice) a Směrnicí Rady EU 2005/85/EC ze dne 1. 12. 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznání a odnímání postavení uprchlíka (tzv. procedurální směrnice).

Z hlediska nejen procesního práva bylo nosnou myšlenkou sblížení pravidel pro přiznání azylu resp. mezinárodní ochrany v jednotlivých členských státech. Snaha o zajištění co nejmenších rozdílů mezi jednotlivými právními úpravami byla limitována dvěma aspekty.

Prvním z nich je vyjádření *respektu k mezinárodně právním závazkům* jednotlivých členských států (a to především k pravidlům daných Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a na ni navazujícím Newyorským protokolem) a principy společného evropského azylového systému z ní jednoznačně vychází, hlásí se k ní a nesmí s ní být v rozporu. Tomu odpovídá i terminologie převzatá z Úmluvy, a to „uprchlík“[2], na niž navazují nové pojmy charakteristické pro evropské pojetí zabezpečení ochrany, a to mezinárodní ochrana a ochrana podpůrná (doplňková).

Druhým je zřetelný důraz na vnímání jednotlivých aspektů *vnitrostátního práva* členských států, kdy řada ustanovení procedurální směrnice dává možnost členským státům jednotlivá pravidla zde uvedená uvést v život právě v závislosti na povaze příslušného institutu zakotveného v právu vnitrostátním.

Společným jmenovatelem je zaručení *minimálních standartů*, tedy jakéhosi nejnižšího možného společného základu, pod který členské státy jít nemohou.[3]

Problém procedurální směrnice lze bezpochyby spatřovat v poměrné volnosti užívání jednotlivých pravidel a rozlišování, které instituty státy mohou použít, a u kterých je jejich zavedení formulováno jako povinnost.

I přes snahu přiblížení jednotlivých pravidel pro přiznání mezinárodní ochrany je společný evropský azylový systém založen na *řadě jednotlivých azylových pravidel* členských států, která se odlišují a mají pouze nejnižšího společného jmenovatele.

2) Změny práva EU v období let 2005–2011

V návaznosti na přijetí výše uvedených aktů bylo předmětem výzkumu především zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010) a jeho pravomocí k jednotlivým členským státům, včetně UNHCR. Vztah těchto dvou orgánů, jejichž teritoriální působnost se překrývá, je vyjádřen principem spolupráce, ovšem již ze samotného statutu UNHCR vyplývá, že má daleko silnější mandát, a to včetně možnosti přiznat statut uprchlíka přímo na základě splněných kritérií stanovených Úmluvou. Tomuto oprávnění se Evropskému podpůrnému úřadu nedostalo, členské státy se taktéž neshodly na možnosti jeho zásahů do vnitrostátního rozhodování v oblasti azylového práva. *Na jedné straně je tedy patrná snaha o společné řešení problémů spojených s migrací, na druhé straně tlak států na zachování širokých autonomních prostorů.*

Ve sledovaném období pokračovaly diskuse věnující se Zelené knize o budoucím společném evropském azylovém systému (Brusel, 2007) a možnému zvyšování přijatých standartů (tzv. druhá fáze).

Z hlediska procedurální směrnice probíhá diskuse (nový pozměněný návrh předložen v červnu 2011)[4] na téma omezení možnosti přijmout výjimky z pravidel přijatých v procedurální směrnici, a zároveň se více při-

[1] GILBERT, G. European Living Up do Its Obligations to Refugees, The European Journal of International Law. 2004. č. 5. str. 968.

[2] Blíže HANOUSKOVÁ, V. Pojem „uprchlík“ v acquis a jeho transpozice do vnitrostátního práva, in Společný evropský azylový systém: Transpozice směrnice, Sborník veřejného ochránce práv. Kancelář veřejného ochránce práv. 2008. str. 30.

[3] JÍLEK, D. Procedurální směrnice a její minimální standardy, in Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice. Brno: Doplněk, 2006. str. 20.

[4] Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany ze dne 7. 6. 2011 (http://eur-lex.europa.eu.).

blížit k naplnění základního požadavku na azylové řízení, a to je rychlost (efektivnost) a spravedlnost. V této souvislosti je třeba poznamenat, že návrh obsahuje řadu problémových institutů a výjimek, které mají za cíl umožnit státům přijetí nižších standardů z důvodu možného zneužívání řízení o mezinárodní ochraně. Diskutovány jsou především možnosti účinného opravného prostředky, tzv. nepřípustných žádostí, ale i problematika žádostí následných, které úzce souvisí s možným zneužíváním azylového řízení.

I tato druhá fáze potvrzuje závěry, že charakter společného evropského azylového systému je především utvářen[5]:

- *dalšími mezinárodními závazky, které členské státy jsou vázány naplňovat a kdy tyto závazky ovlivňují uplatnění řady pravidel,*
- *vlastními pravidly jednotlivých členských států, které jsou limitovány nejnižší spodní hranicí nastavenou právě minimálními standarty (zárukami), ale ve svém vlastní podstatě se může jednat o pravidla odlišná,*
- *rozhodovací činností národních orgánů, které posuzují jednotlivé žádosti a interpretují daná pravidla,*
- *rozhodovací činností národních soudních orgánů, které jsou oprávněny k přezkumu rozhodnutí,*
- *Soudní dvůr EU.*

3) Podstata a dopad změn práva EU ve sledovaném období na české azylové právo

Zák. č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o azylu) představuje základní právní předpis regulující problematiku azylového práva na území České republiky. Jeho současné znění odráží řadu změn, které byly přijaty v souvislosti s budováním jednotného evropského azylového systému a jejichž přijetí ze strany České republiky bylo vyžadováno jak z důvodu plnění mezinárodně právních závazků, tak jako reakce na zneužívání azylového řízení ze strany žadatelů.

Do českého právního řádu byly výše uvedené směrnice implementovány zák. č. 165/2006 Sb., ze dne 16. března 2006, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a zák. č. 379/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Poslední z nich byl předmětem analýzy, kdy bylo zkoumáno, do jaké míry azylového acquis Evropské unie ovlivnilo řízení a soužití těchto změn s dalšími instituty.

Vzhledem ke skutečnosti, že Česká republika azylové řízení formovala jako zvláštní typ správního řízení, *řada procesních záruk byla garantována žadatelům o mezinárodní ochranu již před implementací.* Změny azylového práva ve zkoumané oblasti se promítaly v několika rovinách:

- rozhodujícím orgánem je ministerstvo (tedy zcivilnění řízení), kdy řízení je pojímáno jako jednoinstanční (neexistence rozkladu jako filtru pro přístup ke správním soudům),
- problémem zůstává odkladný účinek žaloby proti vybraným rozhodnutím,
- zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti (tedy zpřísnění přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu)
- sjednocení lhůty pro podání žaloby (od 1. 1. 2012), jejímž impulzem byl taktéž Nález Ústavního soudu pl. ÚS 17/09 ze dne 1. 12. 2009 rušící lhůtu 7 dnů pro podání žaloby proti rozhodnutí, jímž byla žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná, ovšem nikoli pro rozpor s pravidly procedurální směrnice, ale Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 13),
- zpřesnění režimu následných žádostí a jejich procesní uchopení v závislosti na meritorním posouzení v předchozím řízení,
- zavedení nových pojmů (především mezinárodní ochrana) a jednotného řízení,
- utřídění důvodů pro posuzování žádostí jako zjevně nedůvodných a z důvodu nepřípustnosti,
- vysoká aktivita správních soudů (včetně Nejvyššího správního soudu) a jejich vliv na kultivovanost rozhodování správního orgánu, a to jak z hlediska zpřesňování obsahu neurčitých pojmů, tak interpretace azylového zákona ve vztahu k azylovému aquis.

Z procesního hlediska implementace pravidel procedurální směrnice nepřinesla velké zemětřesení. České republika přijala ovšem taktéž opatření, která snížila dosavadní standard žadatelů o mezinárodní ochranu, a to za dodržení hranice pro minimální standardy nastavené procedurální směrnicí, čímž reagovala na zneužívání azylového řízení a na přetíženost správních soudů.[6]

[5] A to vedle vlastního evropského azylového acquis.

[6] Závěry jsou rozvedeny in JURNÍKOVÁ, J. Vliv azylového acquis Evropské unie na řízení o mezinárodní ochraně (vybrané problémy). Brno: MU, 2011.

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

Následující fáze se bude ubírat ve snaze o zvyšování standardů azylového řízení a hledání optimálních nástrojů pro zabezpečení cílů azylových politik, tedy zamezení zneužívání azylových řízení. Svůj vliv bude mít bezpochyby i současná ekonomická krize a jisté nebezpečí, že revize procedurální směrnice otevře prostor pro možná restriktivní řešení vybraných problémových situací. Při hledání společných řešení by vždy mělo být bráno v úvahu, že se jedná podle Zelené knihy o „zvyšování" standardů, nikoli jejich omezování, a to ani v případě možného zpřesňování pravidel. Snaha by měla být vedena především ve směru omezení možnosti volby států, tedy větší vázanost a omezení výjimek z pravidel. Při budoucích změnách se nabízí hledání cesty i ke zlepšení vnitrostátní právní úpravy, a to v několika směrech:

- zpřesnění překladů jednotlivých aktů (rozdíly ve vnímání pojmu na úrovni směrnice a zákona),
- hledání způsobu zajištění práva na účinný opravný prostředek směrem ke koncepci správních tribunálů (změna je vázána na změnu konceptu správního soudnictví) či možnosti zvláštního kolegiálního orgánu, kde lze inspiraci hledat v současném cizineckém zákoně,
- hledání optimálních řešení v případě následných žádostí, a to jak po stránce vymezení samotného pojmu, tak i po stránce procesního uchopení (především řetězení následných žádostí a omezení možnosti žadatele vyčkat rozhodnutí na území členského státu),
- konkludentní zpětvzetím žádosti a jeho promítnutí jako důvodu pro rychlé posouzení žádosti,
- rychlé a účinné řízení v tranzitní zóně letiště.

I zde lze uzavřít, že sbližování pravidel azylové právo v České republice bezpochyby ovlivní, ovšem větší koncepční změny nelze očekávat.

2.10 Diskreční pravomoc veřejné správy v České republice v dynamickém vývoji evropského kontextu

Soňa Skulová*

1) Výchozí stav práva EU, a širší evropský kontext, na počátku řešení VZ

Právní základ, včetně principů ovládajících výkon diskreční pravomoci správních orgánů v České republice, byl posledních dvou dekádách formován v širším evropském kontextu, nejprve zejména v rámci působnosti Rady Evropy a příslušných dokumentů Rady Evropy, a posléze procesem přípravy na převzetí, a po vstupu do Evropské unie převzetí práva ES/EU. Oba uvedené systémy, resp. oblasti evropského správního práva působily na oblast správního uvážení (diskreční pravomoci) nejen pokud jde o věcný obsah výkonu pravomoci správních orgánů (což se týká především práva ES/EU), ale obecně a zásadně ovlivnily kvalitu vztahu veřejné správy a adresátů jejího působení, a to jak v rovině legislativy, tak interpretace a aplikace, včetně přezkumu ze strany správních orgánů a soudů, zejména ve správním soudnictví.

Evropské správní právo v širokém pojetí, tedy jako „*ius commune*"[1],vytvářené na bázi Rady Evropy, obsahově založené na Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod[2] (dále jen „Úmluva")

* Doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D., vedoucí řešitelského týmu, další výstup výzkumného záměru.

[1] Vycházíme z již ustáleného rozlišování trojího pojetí, resp. oblastí evropského správního práva dle R.Pomahače. Srov. např. POMAHAČ, R. in HENDRYCH, D., a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 755–756. Další oblastí, jež je nejčastěji pod uvedeným pojmem chápána, je vlastní správní právo Evropské unie, resp. unijní právo, konečně sem náleží právo společného správního prostoru a právo administrativní spolupráce, jež se může pohybovat na bázi práva EU, ale může je také překračovat, a jeho subjekty jsou vedle států také veřejnosprávní korporace nebo nevládní organizace.

[2] Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

a dalších dokumentech, přineslo na počátku 90. let zásadní kvalitativní změnu, resp. nároky kladené na oblast diskreční pravomoci. Uvedené požadavky jsou pro oblast výkonu veřejné správy a její soudní kontroly jsou přibližovány cestou tzv. *soft-law* Rady Evropy[3]a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“).

Hlavním přínosem ESLP pro sledovanou problematiku bylo postupné abstrahování, formulace a také prosazování obecných principů, naplňujících zejména pojem řádného procesu, z nějž má vzejít na základě řádné správní úvahy pokud možno spravedlivé rozhodnutí, ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Hlavní z uvedených principů (zejm. princip proporcionality, princip legitimního očekávání, princip zákazu zneužití /diskreční/ pravomoci), převzal rovněž jako kritéria rozhodování, resp. přezkumu, a jako argumentační nástroj, také Soudní dvůr Evropských společenství, ovšem adaptované na právní prostředí EU (viz např. princip proporcionality, kde jako referenčním rámec slouží cíle EU).

Uvedený evropský kontext tedy přispěl k vytváření určitých obecných, a zároveň jednotlivé správní systémy integrujících standardů, opřených zejména o obecné principy právní, jež byly již v době přístupu ČR do EU primárním pramenem práva[4], a uznání základních práv a svobod osob před veřejnou správou. Obecné právní principy vymezují zásadním způsobem výkon diskreční pravomoci, a staly se důležitým, a poměrně častým kritériem soudního přezkumu.

Principy aplikované na činnost správních orgánů, tedy obecné principy správního práva, jež je možno označit za evropské, jsou aplikovány dvojím způsobem, a to jednak specificky (se specifickým obsahem, resp. složkami) v rámci práva EU, ovlivněny judikaturou ESD a přizpůsobeny právnímu rámci EU (což je minimálně založeno specifičností sledovaných hodnot, cílů, a politik, jež představují oblast „veřejného zájmu“ EU), a dále v rámci působností nespadajících do rámce práva EU, tedy se zohledněním „vnitrostátních“ hodnot, cílů, resp. veřejných zájmů, avšak stále v rámci působení Úmluvy.[5] V obou oblastech mohou působit pouze *intra legem*, přičemž obsah a rozsah konkrétních úprav, tedy evropské nebo vnitrostátní, je odlišný.

Společným znakem působení obecných principů v obou právních oblastech je silná úloha v oblasti diskreční pravomoci, kdy obecné principy pomáhají adekvátně a legitimně „dotvořit“, tj. vymezit a obsahově vyplnit, rámec pravomoci správních orgánů, a slouží poté jako kritérium soudního přezkumu správního uvážení.[6]

Z hlediska ústavněprávního a práva evropského jde v oblasti diskreční pravomoci o stanovení, využívání a kontrolu prostoru pro výkon pravomoci exekutivních orgánů, jenž není přesně definován zákonnými předpisy, a to zejména vůči spravovaným subjektům. Vždy jde také zároveň o naplňování veřejného zájmu, a to v rovině obecné, a zároveň vždy v konkrétní oblasti veřejné správy, vyplývajícího z práva EU s přednostní aplikací, a v ostatních věcech z práva vnitrostátního.

V rámci výkonu diskreční pravomoci v oblasti práva EU měly zásadní úlohu zakládací smlouvy, neboť stanovily cíle Evropské unie, určující základ hodnotového zaměření rozhodovací činnosti správních orgánů v příslušných oblastech. Cíle Evropské unie se staly cíli evropských společenství, a byly o ně doplněny zakládací smlouvy Společenství.[7] Bylo rovněž nutno vycházet z principů („zásad“) činnosti Evropské unie, které na cíle EU navazovaly a měly sloužit jejich naplňování[8]. Pro oblast diskreční pravomoci je nutno zdůraznit princip soudržnosti komunitárního práva, konkrétnější význam má princip respektování lidských práv a základních svobod a zásad svobody, demokracie a právního státu, jež jsou společné členským státům EU[9], s tím, že Evropská unie respektuje základní práva, jak jsou garantována Úmluvou.

Uvedené principy jsou pro sledovanou oblast klíčové, neboť garantují legalitu a správnost postupů a rozhodnutí správních orgánů, dotýkajících se oblasti subjektivních práv jednotlivců, z nichž specifickou skupinu tvoří lidská práva a základní svobody.

V rámci vývoje práva ES, resp. EU lze sledovat trend rozšiřování a posilování uvedených zásad, a to od původního zákazu diskriminace z důvodu pohlaví, k zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti[10], až k současným shora nastíněným obecným principům.

[3] Tvoří je zejména rezoluce a doporučení. Pro oblast správního uvážení je to zejména Doporučení Výboru ministrů rady Evropy č. /80/2.

[4] Více k tomu např. např. TRIDIMAS, T. *The General Principles of EC Law*, 2d edition.Oxford: Oxford EC Law Library, Oxford University Press, 2000, s. 19–20, nebo GROUSSOT, X. *General Principles of Community law*. Groningen: Europa Law Publishing. 2006, s. 105 a n.

[5] Obecné principy jsou poněkud rozdílně nastaveny a aplikovány jednak pro oblast práva ES/EU, resp. spadajíce pod pravomoc Evropského soudního dvora a Soudu první instance, a dále pro oblast náležející pod pravomoc Evropského soudu pro lidská práva, na bázi Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Obě pojetí však nejsou striktně oddělena. K tomu srov. např. JANS, J. H., DE LANGE, R., PRECHAL, S., WIDDERSHOVEN, R. J. G. M. *Europeanisationof Public Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2007, s. 120–121, 146–170.

[6] K úloze a aplikaci principů více in SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*, Čeněk, Plzeň, 2008, s. 53–56.

[7] TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R. *Evropské právo, 2. Vydání*.Praha: C. H. Beck, 2004, s. 99.

[8] Obecně formulovány v čl. 2–6 SEU.

[9] Viz čl. 6/1 SEU.

[10] Ve Smlouvě o založení Evropských společenství z roku 1957 v původním znění čl. 6, poté čl. 12 SEU, nyní čl. 18 SFEU.

Charta základních práv EU, poskytující mj. v čl. 41 právo na dobrou správu, přijatá jako dokument politický, začala být neformálně aplikována Evropským soudním dvorem. Charta, nepochybně inspirována Úmluvou, zakládá požadavek na rozhodování institucí a orgánů EU nestranné, spravedlivé a v přiměřené lhůtě, včetně slyšení dotčených osob, dále přístup k dokumentům, odůvodňování rozhodnutí, náhradu škody způsobené institucemi, právo obracet se na instituce EU v některém ze smluvních jazyků.

Proces vytváření kritérií pro řádný výkon diskreční pravomoci nacházel svůj adekvátní odraz v nastavování rozsahu a obsahu pramenů práva EU, do jehož rámce, jak již shora zmíněno, mj. náleží také obecné právní zásady evropského práva, vzešlé z právních řádů členských států, jež jsou primární povahy, a jež aplikuje Evropský soudní dvůr, přičemž jejich základ vychází z právních řádů členských států[11]. Mezinárodní smlouvy o lidských právech, mezi nimiž zvláštní místo náleží Úmluvě, slouží jako *guidelines*(návody) pro Soudní dvůr k interpretaci a aplikaci práva ES/EU.[12] Na oblast diskreční pravomoci se vztahují vedle principů zcela obecných především princip spravedlnosti, princip právní jistoty a legitimního očekávání, zásada rovnosti a zákaz diskriminace, a také princip proporcionality.

Veřejná správa je ovlivněna rovněž dalšími dokumenty, a to povahy etické. Stal se jím např. evropským ombudsmanem vydaný kodex řádné správní praxe (2001)[13], závazný pro zaměstnance Evropské komise. Svou reflexí hlavních shora zmíněných principů posloužil jako zdroj inspirace pro vydání obdobných kultivujících kodexů, působících k prosazování dobré správy v členských zemích, včetně ČR.[14]

2) Změny práva EU v období let 2005–2011: expanze práva EU vůči národním právním řádům, podstata, zdroje, formy a míra evropeizace práva, jakož i jejich vliv na národní právní řády

Vývoj v oblasti diskreční pravomoci veřejné správy v rámci práva EU postupně směřoval k přesnějšímu vymezení pravomocí, resp. jejich zužování u národních správních orgánů pod vlivem přenášení pravomocí, resp. rozšiřování legislativy EU (důsledek Lisabonské smlouvy), s postupně rovněž v praxi prosazovanou předností práva EU, a přímým účinkem.Rovněž nepřímý účinek (eurokonformní výklad), zejména směrnic, významně ovládá, resp. redukuje sféru diskreční pravomoci v příslušných agendách.

Ve sledovaném období je tedy patrné značné zužování prostoru pro správní diskreci národních správních orgánů v předmětných oblastech, a to v důsledku harmonizace práva, včetně působení směrnic, jejichž implementace však není ve všech případech bez problémů, není obecně konzistentní, stejnorodá, ani vždy a včas provedená, a přináší pro aplikační praxi mnohé (nejen) interpretační problémy.

Naprosto zásadním se však pro oblast diskreční pravomoci stává uznání (v praxi někdy snad i samo poznání) a prosazení obecných principů jako pramene práva, který má působit již od počátku aplikačního procesu, tedy na úrovni správních orgánů, a postupně se stává běžným nástrojem soudního přezkumu v rámci správního soudnictví.Od poloviny poslední dekády se pravidelně, v příslušných věcech, promítá do judikatury správních soudů, zejména Nejvyššího správního soudu.

Obdobně se ve sledovaném období jako pramen práva prosazuje také judikatura evropských soudů (ESLP, soudních orgánů EU), jež však neproniká do rozhodovací praxe správních orgánů snadno, a téměř výjimečně až na úroveň prvostupňového rozhodování, když znalost práva EU se projevuje pravidelně a převážně na ústřední, resp. také krajské úrovni.

Za připomenutí stojí (nepřijatý) návrh *Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu*, resp. její část II, přinášející *Listinu základních práv Unie,* obsahující obdobné požadavky – principy, jež byly zařazeny do Charty základních práv, včetně úpravy rozsahu a výkladu práv a zásad (včetně využití zásady přiměřenosti a nastavení vztahu k Úmluvě a vnitrostátním úpravám v této oblasti). Charta základních práv EU tedy doposud neztrácí na významu pro aplikační praxi.

3) Podstata a dopad změn práva EU ve sledovaném období na české právo v oblasti diskreční pravomoci veřejné správy. Reálný proces evropeizace českého práva a jeho výsledky ve sledovaném období v legislativě, aplikační praxi a soudním přezkumu

Na počátku sledovaného období přetrvával stav a přístup k problematice správní diskrece do značné míry limitovaný, ovlivněný tradiční detailní úpravou v oblasti správního práva, častou formalistickou inter-

[11] Nold, Kohlen- und Baustoff groshandlung (Nold II) /1974/ SbSD 491.

[12] Nold II, nebo Hauer v. Land Rheinland-Pfalz (1979) SbSD 3727.

[13] V rámci dokumentů Rady Evropy nacházíme v uvedené oblasti Doporučení Výboru ministrů (2000) 6, o kodexu chování veřejných úředníků.

[15] Srov. Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě, schválený usnesením vlády ČR ze dne 21. března 2001 (dostupné na http://www.vlada.cz), nebo Principy dobré správy, zpracované Veřejným ochráncem práv (dostupné na http://www.ochrance.cz).

pretací norem správního práva, polarizací pojetí správních činností na jedné straně jako striktně a detailně vázaných (včetně množství interních předpisů a pokynů), na druhé straně však s ostrůvky „silné“ volnosti veřejné správy, někdy chápané jako absolutního správní úvahy, a to zejména v některých tradičních doménách státu (např. udělování státního občanství, promíjení daně, apod.). S tímto dědictvím se aplikační práce české veřejné správy vypořádává zčásti doposud.

Pro pochopení a prosazení základů právního státu, kde žádná součást veřejné moci ani správy nemůže se stát sférou neomezené volnosti či dokonce libovůle, evropské správní právo a jeho hlavní principy určujícím způsobem nastavují vztah správy vůči spravovaným subjektům, čímž poskytují nezbytný a nepominutelný základ pro posuny ve vnímání diskreční pravomoci veřejné správy.

Základ a úprava diskreční pravomoci (v klasickém pojetí „správního uvážení“) se dlouhodobě vyznačuje roztříštěností. Při aplikaci bylo po dlouhé období nutno využívat více pramenů práva, s různou právní silou (včetně ústavních předpisů a mezinárodních smluv).[15] Podpis asociační dohody s ES pak přinesl řadu dalších kvalitativních požadavků, s nimiž se veřejná správa v České republice musela vyrovnávat. Do oblasti diskreční pravomoci se však promítaly pouze nepřímo a dílčím způsobem, tedy cestou změn zákonné úpravy požadavků na výkon veřejné správy v jednotlivých odvětvích.

Po obnovení systému soudní kontroly (1991), a zejména po přijetí nové úpravy správního soudnictví v ČR v roce 2002[16] je patrný proces prosazování obecných principů správního práva, jež se týkají diskreční pravomoci veřejné správy. Jde o poměrně velmi živou vývojovou linii, s prvky kontinuity i diskontinuity[17], s níž nová úprava správního soudnictví jako s legitimním prvkem vývoje v odůvodněných případech, rovněž počítá.

V původní úpravě z roku 1991 byla soudní kontrola správního uvážení byla založena na koncepci přezkumu tradiční (někdy až formalisticky interpretované) „zákonnosti“, přičemž sledovala pouze vybočení z hledisek a mezí volné úvahy stanovených zákonem[18], přičemž byl vyloučen mj. přezkum rozhodnutí o tzv. nenárokových věcech a o žádostech o odstranění tvrdosti zákona[19].

Komunitárního práva, resp. obecných principů v něm uplatňovaných, se ve svých rozhodnutích v podstatě od počátku svého působení dovolával Ústavní soud ČR[20]; zdůrazňoval „prozařovací“ funkci komunitárního práva, zejména v podobě obecných právních zásad. Opakovaně také aplikoval zásady právní, včetně (tehdy) výslovně v předpisech neobsažených, avšak v evropské právní kultuře se uplatňujících.[21]

Pravomoc soudů vůči oblasti správního uvážení podle soudního řádu správního, a také dle nové úpravy části páté o.s.ř. („Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem“), pro věci a spory ze soukromoprávních vztahů, je nyní již založena na „plnější“ jurisdikci, do jejíhož rámce přísluší mj. kontrolovat „zneužití správního uvážení“, „správnost rozhodnutí“, a také moderační právo v případech přezkumu „trestů“ uložených správními orgány.[22] Soudní přezkum správního uvážení je tedy založen šířeji a v judikatuře se dále rozvíjí. Argumentuje se principy evropského správního práva, je uznána „prozařovací“ úloha práva evropského a ústavních norem.[23]

Potřebný posun směrem k vyšší předvídatelnosti rozhodnutí znamenalo nastavení pravomoci Nejvyššího správního soudu v oblasti sjednocování judikatury správních soudů[24], a směrem k zákonnému a jednot-

[15] K tomu více in SKULOVÁ, S. *Správní uvážení, základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 120-186, nebo SKULOVÁ, S., *Changes in the Content and Effects of the Criteria of Legality and Correctness in the Sphere of Administrative Decisions in the Czech Republic*, in KNEZ, R., ROZEHNALOVÁ, N., TÝČ, V. (eds.) *Five Years of EU Membership. Case of Czech Republic and Slovenian Law*. Maribor – Brno: University of Maribor, 2005, s. 91-92.

[16] Zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších změn a doplnění, účinném od 1. 1. 2003 (dále jen „s.ř.s.“).

[17] Srov. např. vývoj názorů na existenci či nepřípustnost tzv. absolutního správního uvážení (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. 6 A 25/2002-42 ze dne 23. 3. 2006, č. 906Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „SbNSS“, dostupné na www.nssoud.cz), kterým došlo ke změně právního názoru soudu, vyjádřeného dříve v rozsudku č. 839/2001 SJS).

[18] Srov. § 245 odst. 2 o.s.ř., v tehdy platném znění.

[19] Srov. § 248 odst. 2 písm. i) cit. zákona.

[20] Srov. např. Pl. ÚS 5/01, č. 149, Sb.n. ÚS, sv. 24, C. H. Beck, Praha, 2002, s. 79.

[21] Např. princip proporcionality – nález Pl. ÚS 33/97 (dostupné na http://nalus.usoud.cz).

[22] Podrobněji např. in sborník VOPÁLKA, V. (ed.) *Nová úprava správního soudnictví, Soudní řád správní, CodeofAdministrative Justice*. Praha: ASPI, 2003, nebo také SKULOVÁ, S. *Nad současným stadiem reformy veřejné správy v ČR a k úloze správních soudů v tomto procesu*, in Pocta Petru Průchovi. Brno: Vysoká škola aplikovaného práva, Brno, 2009, s. 39–50, nebo také SKULOVÁ, S. *K vývoji soudního přezkumu správního uvážení, s akcentem na některé problémy spojené s rozsahem a obsahem přezkumu správního uvážení ve správním soudnictví*, in Správnesúdnictvo a jeho rozvojové aspekty. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2011, s. 254–267.

[23] Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, sp.zn. 4 Aps 3/2005-35, č. 905 SbNSS, rozsudek ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. 2 Afs 122/2004-69, č.474 SbNSS, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 5 Afs 16/2003-56, č. 534 SbNSS (dostupné na www.nssoud.cz).

[24] Srov. § 12 odst. 2 a § 19 s.ř.s.

ném rozhodování správních orgánů, a také respektu vůči ustálené soudní judikatuře.[25]

Zvyšování požadavků na kvalitu veřejné správy, a spoluvytváření řádně vymezeného a strukturovaného prostoru diskreční pravomoci přineslo přijetí zákona o státní službě[26], a zákona o úřednících územních samosprávných celků[27]; tyto „úřednické" zákony znamenaly přesun některých požadavků etických do roviny povinností právně závazných.

Z dalších změn s obecnějším významem pro oblast správní diskrece je možnou vést doplnění zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci o dosud absentující možnost poskytnout zadostiučinění za nemateriální újmu. Judikatura rovněž postupně dolaďuje a zpřesňuje, i když ne vždy harmonicky, interpretaci zákonů garantujících princip otevřenosti a transparentnosti veřejné správy, a na druhé straně ochranu soukromí při výkonu veřejné správy.

Rovněž v českém právním a správním prostředí se počal uplatňovat pojem „dobrá správa", resp. „principy dobré správy". Bývá používán pro označení, resp. souhrn zásad stanovených pro činnost veřejné správy, jež jsou jednak povahy právně závazné, některé z nich kladou požadavky na etiku či efektivnost. Vedle zákona o Veřejném ochránci práv, který má uvedené principy sledovat v činnosti správních orgánů, stal se nový procesní kodex, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (účinný od 1. 1. 2006), další oporou pro působení uvedených principů. Vnesl explicite do našeho právního řádu (ne zcela úplný) rejstřík „Základních zásad činnosti", a učinil z nich univerzálně platné zásady pro veškerý výkon veřejné správy. Správní řád rovněž, v nastavení přezkumné pravomoci odvolacího orgánu, řadí vedle tradičního požadavku zákonnosti, resp. právnosti rozhodnutí, výslovně také požadavek na „správnost" rozhodnutí, a také požadavky na kvalitu předcházejícího řízení.

Kritérium správnosti v oblasti správní diskrece nastoluje otázku vztahu k pojmu „zneužití správního uvážení", k němuž dochází v případě porušení principů ovládajících správní uvážení, jak nyní již stabilně judikuje Nejvyšší správní soud, nejčastěji ve vztahu k porušení principu proporcionality, resp. principu legitimního očekávání.[28]

Ústavně a evropsky založené, a judikaturou dotvářené principy evropského správního práva (vedle „vyšších" pramenů, jimiž jsou sdílené a uznávané hodnoty, cíle veřejné správy a veřejné zájmy), působí při interpretaci a aplikaci jednotlivých principů správními orgány v konkrétních případech, a také při řešení event. konfliktu principů.[29]

V uvedeném kontextu nabyl na významu požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí, resp. dalších úkonů či postupů správních orgánů, jež se dotýkají práv a povinností jednotlivců, a to zejména pokud jde o použití správního uvážení, a také situaci změn v ustálené praxi či vůči legitimnímu očekávání, jak to reflektuje úprava správních procesů, a také judikatura.[30]Tvůrci zákonné předlohy správního zřejmě usilovali dostát požadavku, resp. principu efektivnosti správních postupů a rozhodnutí, jak to odráží zvýšený rozsah dispozitivních řešení některých procesních situací (např. úprava přerušení řízení). Uvedené legislativní řešení však přináší zvýšenou odpovědnost správních orgánů a jednotlivých úředních osob, a předpokládá dobrou orientaci v problematice diskreční pravomoci, v tom zejména náležité zohlednění a aplikaci relevantních principů, což v praxi doposud není pravidlem.

Uvedené, postupně se měnící právní prostředí, obecně vytvářející podmínky pro kultivaci oblasti diskreční pravomoci stalo se, resp. mělo by se stát, výzvou a úkolem pro zákonodárce, resp. další normotvůrce (vláda, ministerstva, obce, kraje). Přijímání příslušných právních úprav, včetně postupů implementačních či transpozičních vůči právu EU, mělo by zajistit prostředí, v němž bude možné obecné principy evropského správního práva respektovat, resp. správně aplikovat. V této oblasti se skrývají mnohé rezervy, a zároveň i výzvy a trendy budoucího vývoje. S nezbytnou pojistkou soudní kontroly procesů povahy legislativní i právně-aplikační. Soudy tak mnohdy pomáhají zhojit nedostatky aplikační praxe, což systém právních úprav

[25] Srov. § 12 odst.3, a § 18s.ř.s.

[26] Zákon č. 218/2002 Sb., s opakovaně, a zřejmě již navždy odsunutou účinností, resp. (snad) v dohlednu zrušený a nahrazený jinou úpravou.

[27] Zákon č. 312/2002 Sb., účinný od 1. 1. 2003.

V souvislosti s personální stránkou veřejné správy je namístě připomenout úpravu střetu zájmů (nyní zákon č.159/2006 Sb., ve znění pozdějších, jeho účel degradujících, změn a doplnění).

[28] Srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 03. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002-4, č. 906 SbNSS, rozhodnutí ze dne 20. 07. 2006, sp. zn. 6 A 25/2002-59, č. 950 SbNSS, rozsudek ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 5 As 47/2008-92. K tématu rovněž SKULOVÁ, S. *Ke kritériím soudního přezkumu správního uvážení (aneb poněkud disproporciální úvaha nad dvěma soudními rozhodnutími)*, in sborník z konference Dny práva – 2009 – Days of Law, Brno, 2009.

[29] Rada Evropy v tomto ohledu působí (jistě také pragmaticky) k prosazování ustanovení Úmluvy a case-law ESLP.Srov. zejména Doporučení č. (2004)5 k ověřování kompatibility návrhů zákonů, platného práva a administrativní praxe se standardy založenými Evropskou úmluvou o lidských právech, Doporučení č. (2002)58 k publikaci a šíření case-law ESLP, Doporučení č. (2002)13 k publikaci a šíření v členských státech textu Evropské úmluvy o lidských právech a case-law ESLP, Doporučení č. (2004)20 k soudní kontrole správních aktů, Doporučení č. (2004)6 ke zlepšení systému přezkumných prostředků v domácím právu).

[30] K tématuvíce SKULOVÁ, S. *Principy dobré správy v judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR s akcentem na zásadu řádného odůvodnění*, in KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.) Rada Európy a verejná správa. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2009, s. 143-157.

předpokládá; zřejmě však také až příliš často nedostatky legislativy v uvedených ohledech.[31]

Nadále tedy přetrvává situace s nedostatečně přesným vymezením (nejen) diskreční pravomoci v zákonných úpravách, stejně jako v některých případech nedostatečná povědomost o správném použití institutu správního uvážení, resp. jeho záměna s jiným institutem (nejčastěji neurčitými pojmy).

Využito dostatečně doposud zpravidla není metodického působení ústředních správních orgánů vůči podřízeným úřadům v této oblasti, zřejmě zčásti způsobené nedostatečnou orientací v problematice[32]. Posléze naznačený faktor (když opomeneme eventualitu důvodů závažnějších) se zřejmě projevuje v některých případech také nekvalitními návrhy právních předpisů, včetně implementace práva evropského.

Přínosem pro uvedenou oblast je naopak pozornost teoretiků, zejména mladší generace, kteří se na oblast výkonu pravomoci (nejen) diskreční, obecných principů, nebo obecněji otázek interpretace a aplikace, včetně interpretace práva evropského v podmínkách ČR, jakož na problematiku právní argumentace v posledních letech zaměřují.[33]

Postupně je rozvíjena literatura komentářová, zejména ke správnímu řádu a soudnímu řádu správnímu, kde je uvedeným otázkám věnována strukturovaná pozornost. Pravidlem je přitom důkladné využití judikatury evropské i vnitrostátní.[34] Vycházejí knižní sbírky soudních rozhodnutí zaměřené na jednotlivé oblasti veřejné správy.

Vhodným prostředím pro šíření uvedených poznatků, a tím také kultivace sféry diskreční pravomoci, stává se mj. již poměrně široce a stabilně zavedený systém celoživotního vzdělávání úředníků, zejména územní samosprávy.

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

Rovněž v nadcházejícím období bude zřejmě nutno smířit se se stávající úrovní legislativy, a adekvátně zpracovávat, přenášet, resp. interpretovat a aplikovat hojné předpisy vnitrostátnía evropské, jistě ne vždy precizní vůči oblasti diskreční pravomoci.

Poměrně jistým se jeví, zřejmě také z důvodu shora uvedeného, trend k posilování úlohy,a také argumentačního využití obecných principů, resp. evropských principů správního práva v oblasti diskreční pravomoci.

Posuny a zpřesňování výkladu obsahu jednotlivých principů budou probíhat v důsledku výskytu stále nových věcí k řešení, resp. úkolů veřejné správy. Lze předpokládat stále širší povědomost a shodu o obsahu hlavních obecných principů, a také plné prosazení používání standardních označení principů. Současně se budou ustalovat, resp. vytvářet modely vzájemných vztahů mezi jednotlivými principy, včetně určité stabilizace vzájemného poměřování principů v případech kolize, a to vždy pro jednotlivé oblasti výkonu veřejné správy, a také s rozvrstvením na užití principů v rámci práva EU, či práva vnitrostátního, stojícího mimo dosah práva EU, avšak vždy založeného na důkladných základech širšího pojetí práva evropského.

Lze očekávat posilování požadavku, a zřejmě již přímo principu řádného odůvodnění správních rozhodnutí, a také akcent na ustálenost rozhodovací praxe správní a soudní.

Nejen v tomto ohledu bude nutno redukovat dosavadní rezervy v metodickém působení ústředních správních orgánů. To by mělo zahrnovat také šíření, resp. přiblížení správním orgánům poznatků z relevantní judikatury, včetně rozhodnutí soudů evropských, na příslušných úsecích. Vše uvedené by se mělo dít k zajištění legality v řízených odvětvích, včetně posílení právní jistoty adresátů působení veřejné správy, tedy také předvídatelnosti v rozhodování správních orgánů.

[31] Jako např. s pomocí teleologického výkladu identifikovaná možnost zmírnit tvrdost zákona, i když takové řešení v zákoně založeno není (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 7 As 21/2008-101), nebo nalezení dalšího podstatného, v zákoně nezmíněného kritéria umožňujícího uložit sankci v nikoliv „likvidační“ výši, jakým jsou majetkové poměry odpovědné osoby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 04. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008-133), nebo ve více případech analogické využívání principů trestního práva při správním trestání, k doplnění ustanovení v zákonných úpravách absentujících. K tomu také SKULOVÁ, S. *Proportionality in Imposing Sanctions by Administrative Bodies in the Process of Europeisation of Administrative Law in the Czech Republic*. In Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic. Brno – Białystok: Masarykova univerzita, 2008, s. 77–90.

[32] K tomu více SKULOVÁ, S. *K otázce argumentace principy dobré správy v rozhodování správních orgánů*, in sborník příspěvků ze sekce správní právo mezinárodní vědecké konference Právo ako zjednocovatel´ Európy – veda a prax. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010, s. 145.

[33] Srov. např. KHÜN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, TRYZNA, J. *Právní principy a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2010, MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2010, BOBEK, M., KOMÁREK, J., BŘÍZA, P. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie.* Praha: C. H. Beck, 2011.

[34] V této oblasti přináší podnětné zpracování ústavněprávních aspektů spravedlivého procesu v podmínkách českého správního práva SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha: Linde, 2007.

Aktuálním se stává problém „vstřebání“ a zpracování, tedy určení obsahu a působení požadavků (principů?) „rozumnosti“ (*reasonableness*), resp. „racionality“ (*rationality*) správních rozhodnutí, jak jsou již příležitostně zmiňovány v judikatuře. Uvedené požadavky bude nutno propojit je náležitě s vnitrostátním právním kontextem, což má souvislost zejména s působením principu proporcionality (včetně intenzity naplňování veřejného zájmu a efektivní veřejné správy ve vztahu vůči jednotlivci) a principu legitimního očekávání (zejména požadavku na rovné a předvídatelné zacházení ze strany veřejné právy), v obecnosti s návazností na požadavek rozhodování *spravedlivého*.[35]

[35] Uvedené pojmy mají nepochybně anglosaské kořeny. Podrobněji viz např. GALLIGAN, D., J. *Discretionary Powers. A Legal Study of Official Discretion*. Oxford: Clarendon Press, 1986, reprinted with corrections 1990, 1992.

Lze očekávat postupnou, a v důsledku úplnou eliminaci oblastí, kde by mohlo dojít k projevům libovůle, čemuž by mohla podstatně napomoci důslednější a preciznější legislativa, jinak opět bude nutno spoléhat na „korektivní“ úlohu soudů správních a Ústavního soudu. Ovšem za podmínky, že zůstane zachován model a základy materiálního právního státu, respektujícího základní práva a svobody.

Silně patrnou tendencí, a nemůže tomu být jinak, stává se posilování úlohy soudů vůči diskreční pravomoci, za současné, již zmíněné,zdůrazněné úlohy principu předvídatelnosti a právní jistoty. Uvedeným trendům napomáhá stále snadnější dostupnost, a také zčásti již také uspořádanost a přehlednost, judikatury, zatím nastolená u vyšších soudů, do budoucna snad obecná.

2.11 Působení práva EU ve sféře českého trestního práva hmotného a procesního

Vladimír Kratochvíl, Věra Kalvodová*

1) Výchozí stav „trestního práva EU (evropského trestního práva)“ na počátku řešení VZ:

Trestní právo EU (evropské trestní právo), tak jak se jevilo na počátku řešení výzkumného záměru v roce 2004 bylo kategorií spíše neurčitou, podléhající nejrůznějším definicím. V průběhu výzkumu byla proto na jeho základě formulována vlastní pracovní definice:

„„Evropské trestní právo“ (ETP) je součástí evropského ***materiálního*** neboli „hmotného“ práva. Zahrnuje právní úpravu tohoto odvětví práva obsaženého v pramenech primárního a sekundárního práva. Do rozsahu tohoto pojmu spadá i právo ***formální*** neboli „procesní“, které má v tomto ohledu dokonce jistou kvantitativní převahu, co do odpovídajících právních aktů. Evropské trestní právo představuje tak evropské materiální i procesní trestní právo. Dále nelze v tomto kontextu opomenout ***vnitrostátní*** a ***nadstátní*** (supranacionální) aspekt evropského trestního práva.

Evropské trestní právo, jakožto součást evropského práva, je tvořeno souborem norem různé právní povahy (primární, sekundární), přijatých jak orgány členských států, tak orgány (institucemi) EU s legislativní pravomocí (původní i přenesenou), dotýkajících se vnitrostátních (národních) trestněprávních systémů členských států EU, nebo naopak směřujících k postupnému vytváření trestněprávního systému samotné EU, tedy supranacionální povahy.

Z definice vymezující ETP jako pojem nadřazený dále rozvedeným druhům lze odvodit tyto ***základní formy*** evropského trestního práva, a sice ***trestní právo evropské*** (dále i „TPE“) a ***evropské právo trestní*** (dále i „EPT“).

TPE představuje kategorii ***národní (vnitrostátní)***. To znamená výsledek procesu ***evropeizace národních (vnitrostátních) trestních práv*** členských států EU neboli produkt jejich vertikální harmonizace s bývalým komunitárním právem ES, jakož i horizontální harmonizace s tehdejším unijním právem EU, včetně vzájemné harmonizace trestních práv členských států.

* Prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc., vedoucí dílčího řešitelského týmu.
Doc. JUDr. Věra Kalvodová, Dr., řešitelka výzkumného záměru.

EPT by naproti tomu mělo být samostatnou, a to navíc (a na rozdíl od mezinárodního práva trestního) ***nadstátní, nadnárodní (supranacionální)*** kategorií, tzn. výsledkem právotvorby unijních institucí s legislativní pravomocí. Tu je ovšem třeba podtrhnout, že nikoliv nezávislé na vlivu trestněprávních tradic, principů atd. členských států Unie.

Formy evropského trestního práva ***odvozené,*** tzn. v návaznosti na formy základní, představují pak TPE ***hmotné a procesní***, stejně tak i EPT ***hmotné a procesní***. Hmotně právní i trestně procesní aspekt se projevuje zcela zřetelně v konkrétních právních aktech evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva, jejichž úplného výčtu pro účely této zprávy není třeba.

Podle **rozhodnutí Rady EU ze dne 12. 2. 2007 č. 2007/126/SVV** se na období let 2007–2013 zavádí zvláštní program „Trestní soudnictví" jakožto součást obecného programu Základní práva a spravedlnost. V ustanovení o obecných cílech zvláštního programu, tj. v čl. 2 odst. 1 písm. a) se hovoří mimo jiné o potřebě „... přispět k vytvoření ***autentického evropského prostoru práva v trestních věcech*** *(kurzíva V. K.)*, založeného na vzájemném uznávání a vzájemné důvěře;" Obecné cíle programu pak ve smyslu odstavce 2 tohoto článku „... přispívají k rozvoji politik Společenství, konkrétněji pak k vytvoření ***soudního prostoru***." V návaznosti na čl. 1 odst. 1 citovaného rozhodnutí Rady EU, deklarujícího účel zmíněného zvláštního programu (tj. přispět k ***posílení*** prostoru svobody, bezpečnosti a práva), je tak dikce čl. 2 odst. 1 písm. a) specifikací čl. 1 odst. 1. Jako taková proto nemůže mít na mysli nic jiného než to, co se v této zprávě označuje jako „trestní právo evropské". Že se naopak nejedná o „evropské právo trestní" celkem zřetelně plyne z dalších ustanovení tohoto rozhodnutí. Zejména to platí o čl. 2 odst. 1 písm. b), postulujícím podporu slučitelnosti příslušných předpisů členských států v míře nezbytné pro zlepšení soudní spolupráce … Tomu korespondují konkrétní cíle zvláštního programu vyjmenované v čl. 3 písm. a), zejm. v bodech I–III. Podle těchto ustanovení jde o prosazování soudní spolupráce v trestních věcech se zaměřením na podporu vzájemného uznávání soudních rozhodnutí a rozsudků, o podporu nezbytného sbližování trestního práva ***hmotného*** týkajícího se závažné trestné činnosti, zejména s přeshraničním rozměrem, o další zlepšení v oblasti zavádění minimálních norem týkajících se některých hledisek trestního práva ***procesního***, aby se tak podpořila praktická stránka soudní spolupráce. Jinými slovy řečeno, sledována je tu podpora horizontální harmonizace v užším smyslu, v žádném případě však postupné vytváření supranacionálního evropského práva trestního.""[1] Nicméně i v tomto směru lze určité tendence zaznamenat (srov. níže).

[1] KRATOCHVÍL, V. České trestní právo hmotné a procesní v evropském právním prostředí (vybrané problémy). Brno: MU, 2009, AUBI No 355, str. 36–40 a tam citovaná další literatura.

2) Změny evropského trestního práva (EU) v období let 2005–2011:

A. Expanze evropského trestního práva (EU) vůči národnímu trestnímu právu ČR:

Počátek reálné expanze evropského trestního práva (EU), tzn. v podobě komunitárně nastaveného supranacionálního EPT vůči národnímu trestnímu právu ČR lze spojovat s přípravnými pracemi na **Lisabonské smlouvě** v roce 2006, neboť nakročení v tomto směru skrze **Smlouvu o ústavě pro Evropu** (2004–2005) bylo spíše jen akademické. I když na druhé straně jen deset z dvěstěpadesáti návrhů v nové (Lisabonské) smlouvě se lišilo od „euroústavy". Vyústěním bylo přijetí samotné Lisabonské smlouvy (resp. smluv: SEU, SFEU) a nabytí její platnosti 1. prosince 2009.[2]

Pro rok 2011 je z uvedeného hlediska signifikantní **Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů:** ***Na cestě k politice EU v oblasti trestního práva: zajištění účinného provádění politik EU prostřednictvím trestního práva – strategické otázky.***[3]

„Ve sdělení Komise představuje rámec dalšího rozvoje politiky EU v oblasti trestního práva podle Lisabonské smlouvy. Obecným cílem politiky EU v oblasti trestního práva by mělo být posilování důvěry občanů ve skutečnost, že žijí v Evropě svobody, bezpečnosti a práva, že právo EU chránící jejich zájmy je plně prováděno a vynucováno a že EU bude zároveň přijímat opatření za plného dodržování subsidiarity, proporcionality a jiných základních zásad založených na Smlouvách.

Dle vyjádření Komise je trestní právo citlivou oblastí politiky, kde stále přetrvávají zásadní rozdíly mezi

[2] KRATOCHVÍL, V. České trestní právo hmotné a procesní v evropském právním prostředí (vybrané problémy). Brno: MU, 2009, AUBI No 355, str. 26–35.

[3] Instrukce pro jednání pracovní skupiny – Výbor CATS – Rady EU, MS ČR, říjen 2011, zprac. K. Gauthierová.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards an EU Criminal Policy: Ensuring the effective implementation of EU policies through criminal law (***COM(2011)573***)

Srov. též proces implementace víceletého *Stockholmského programu (na léta 2010–2014)*. V oblasti justiční spolupráce bude EU usilovat o vzájemné uznávání soudních rozhodnutí. Měla by být zahájena vyjednávání s Radou Evropy o přistoupení EU k Evropské úmluvě o lidských právech; http://www.euroskop.cz/332/16853/clanek/priority-belgickeho-predsednictvi/, dostupný dne 16. 7. 2010.

vnitrostátními systémy, ale EU se může zabývat mezerami a nedostatky v oblastech, kde opatření EU přinášejí přidanou hodnotu. Vzhledem k přeshraničnímu rozměru mnoha trestných činů může přijetí trestněprávních opatření EU zajistit, aby se pachatelé trestných činů nemohli skrývat za hranicemi a aby nezneužívali rozdíly mezi vnitrostátními právními systémy pro své zločinné úmysly. Právní rámec podle Lisabonské smlouvy poskytuje nové příležitosti pro rozvoj trestněprávních předpisů EU. Nová právní úprava svěřuje silnou roli Evropskému parlamentu prostřednictvím procesu spolurozhodování a plnohodnotnou soudní kontrolu Evropskému soudnímu dvoru (Soudnímu dvoru EU). Rada může přijmout návrh, pokud jej podporuje kvalifikovaná většina členských států. Kromě toho Lisabonská smlouva zásadně posiluje úlohu vnitrostátních parlamentů. Mohou dávat svá stanoviska k návrhům právních předpisů a mají důležitý hlas při monitorování dodržování zásady subsidiarity. V oblasti trestního práva je tato role vnitrostátních parlamentů silnější než v souvislosti s jinými politikami EU. Při přijímání legislativy týkající se trestního práva hmotného nebo trestního řízení mohou členské státy zatáhnout za tzv. „záchranné brzdy", pokud se domnívají, že se navrhovaná legislativa dotýká zásadních aspektů jejich vnitrostátních systémů trestního soudnictví: v takovém případě se tímto návrhem zabývá Evropská rada.

V závěru Zprávy Komise uvádí, že i když nový **právní rámec zavedený Lisabonskou smlouvou** zásadně nemění možnou oblast působnosti trestního práva EU, výrazně zvyšuje možnost pokročit v rozvoji koherentní politiky EU v oblasti trestního práva, jež je založena na péči o účinné prosazování a řádné ochraně základních práv. Toto sdělení představuje první krok v úsilí Komise **zavést koherentní a konzistentní politiku EU v oblasti trestního práva tím, že stanovuje, jak by EU měla používat trestní právo pro účinné provádění politik EU.** Tato politika musí být koncipována tak, aby se zaměřila na potřeby občanů EU a nároky oblasti svobody, bezpečnosti a práva v EU, při plném dodržování subsidiarity a povahy trestního práva coby opatření poslední možnosti."

B. Podstata, zdroje, formy a míra evropeizace národního trestního práva v uvedeném období:

Podstatu evropeizace národního trestního práva ČR v uvedeném období lze spatřovat v posilující **komunitarizaci** evropského a v tom důsledku i národního práva, včetně doposud tomuto procesu „odolávajícího" práva trestního. Dokladem toho jsou výše zmíněná Smlouva o ústavě pro Evropu a Lisabonská smlouva ustupující od tradiční trojpilířové struktury ES/EU, garantující v pilíři třetím mezivládní přístup k trestněprávní materii, a naopak posilující pilíř komunitární. Zdroje tohoto procesu nabízejí právě oba zmíněné evropskoprávní akty jako primární prameny evropského trestního práva, v jeho modifikaci supranacionálního EPT, jakož i na ně navazující zamýšlené a reálné prameny sekundární. Co do forem naznačené komunitarizace lze poukázat zejména na implementační mechanismy, jejichž cestou se obsah evropského práva přenáší do práva vnitrostátního, včetně sankčních důsledků za implementace neprovedené vůbec či včas. O míře evropeizace národního trestního práva v uvedeném období a prováděné popsaným způsobem lze jen spekulovat, neboť exaktní nástroje jejího zjišťování a vyjádření k dispozici zatím nejsou.[4] Jen obecně lze konstatovat, že daný proces vykazuje určitou tendenci, tj. komunitarizační, která se spíše prohlubuje, zintenzivňuje, než naopak.

C. Jejich vliv na národní trestní právo ČR:

Dokladem takovéhoto vlivu je probíhající reforma trestního práva **hmotného** a **procesního**. V prvém případě se projevila ve výstupu rekodifikační fáze reformy, tzn. v novém trestním zákoníku (zák. č. 40/2009 Sb.) a v jeho aktuálně schválené „euronovele".[5] V případě druhém ji demonstruje zatím jen novelizační fáze reformy trestního práva procesního. Nicméně výhledově se předpokládá rekodifikace i tohoto právního odvětví, nepochybně reflektující obsáhlé vstupy evropského trestního práva (v podobě EPT) převážně právě do trestního procesu.

Samostatně je třeba poukázat na hmotně – procesní normu – **návrh zákona** o **trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim**, rovněž schválený Parlamentem ČR[6].

[4] Podrobně viz ZBÍRAL, R. Analýza míry vlivu EU na vnitrostátní legislativu: srovnání situace v ČR s jinými členskými státy. Právník, 2011. č. 11, str. 1070–1075.

[5] Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 297/2011, Senátní tisk č. 178/2011, přijatý jako zákon č. 330/2011 Sb.

[6] Návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Sněmovní tisk 285/2011. Senátní tisk č. 221/2011, přijatý jako zákon č. 418/2011 Sb.

3) Podstata a dopad změn evropského trestního práva (EU) ve sledovaném období na české trestní právo. Reálný proces evropeizace českého trestního práva a jeho výsledky ve sledovaném období v legislativě a aplikační praxi:

Ohledně podstaty a dopadu změn evropského trestního práva (EU) ve sledovaném období na české trestní právo lze odkázat částečně na konstatování shora, zejména co do podstaty změn evropského a v té návaznosti národního trestního práva. Dopady těchto změn se odrážejí v implementační trestní legislativě národní.

Reálný proces evropeizace českého trestního práva a jeho výsledky ve sledovaném období v legislativě a aplikační praxi má podobu novelizačních „zásahů" do systému norem trestního práva **hmotného** a **procesního**. A to jak ve vztahu k přijatému kodexu trestního práva hmotného, jak již řečeno, tak i ve vztahu k trestnímu řádu. V tomto směru by bylo možné odkázat na plán legislativních prací Parlamentu ČR a jeho reálné plnění. Obecně lze konstatovat, že tzv. „euronovely" nemají v zásadě jinou šanci než legislativním procesem projít, byť v několika málo případech s určitými obtížemi.[7] Zatím není znám případ použití „záchranné brzdy"[8] ze strany ČR v tomto ohledu.

České *trestní právo evropské* – ***hmotné*** viděné optikou nového *trestního zákoníku* (č. 40/2009 Sb.) a v něm takto obsažené, se obsahově a rozsahově pojí spíše se ***zvláštní*** částí trestního práva hmotného.

Relativně nejméně se evropeizace národního trestního práva naopak projevuje v jeho ***obecné*** části jednak v rovině **základů trestní odpovědnosti**, jednak v rovině **právních následků trestného činu**, tj. **v** oblasti **sankčního systému trestního práva**.[9] Samotný systém trestů a ochranných opatření a základní zásady jejich ukládání dotčeny nejsou, resp. nevyžadovaly prozatím „přizpůsobení se" evropským standardům. Zásady trestání obsažené v **Listině základních práv Evropské unie** představují rozumný standard, který nový český trestní zákoník naplňuje, stejně jako ho naplňoval předchozí trestní zákon.[10] Nicméně změna pravomocí Evropské unie ve směru harmonizovat trestní právo hmotné uskutečněná čl. 83 odst. 1 SFEU, jenž umožňuje formou směrnic stanovit minimální pravidla týkající se vymezení **trestných činů** a **sankcí** v oblastech mimořádně závažné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo kvůli potřebě potírat ji na společném základě, může mít výrazný dopad na rovinu právních následků trestného činu na národní úrovni. Je otázkou, zda ono stanovení minimálních pravidlech bude mít dosavadní podobu, tj. podobu požadavku účinných, přiměřených a odrazujících sankcí, většinou ve formě trestu odnětí svobody, obvykle s vymezením jeho minimální horní hranice, či zda nedojde v tomto směru k „ přitvrzení" ve snaze zajistit jednotný postih určitých druhů trestné činnosti ve všech členských státech EU.

České *trestní právo evropské* – ***procesní*** viděné prizmatem platného *trestního řádu* (č. 141/1961 Sb.) a v něm obsažené, se obsahově a rozsahově pojí v jeho obou částech (tj. obecné a zvláštní) s výraznějšími vstupy evropského nejen sekundárního práva, než je tomu v odvětví trestního práva hmotného. Tomu odpovídají i příslušná ustanovení pramenů práva primárního (čl. 82, 85, 86 SFEU).

Také předpokládaná nová kodifikace trestního práva procesního bude vyjadřovat soulad vnitrostátní právní úpravy s normami *práva Evropské unie.*

4) Stěžejní vývojové tendence „trestního práva EU (evropského trestního práva)" a jejich dopad na vývoj českého práva pro futuro

Stěžejní vývojové tendence „trestního práva EU (evropského trestního práva)" a jejich dopad na vývoj českého trestního práva *pro futuro* lze charakterizovat prohlubováním aspektu **komunitarizačního**, resp. **supranacionalizačního**, ovšem při respektování zásad subsidiarity, proporcionality a jiných základních - trestněprávních zásad založených na Smlouvách, jak již řečeno shora.

Nepřímé formy působení evropského práva (tj. nepřímý *účinek* směrnic, nepřímý *vliv* nařízení) na vnitrostátní právo trestní nemohou vést v žádném případě k popření elementárních evropských trestněprávních zásad, což potvrzuje i judikatura ESD/SDEU, jakož ani v dohledné době ke vzniku jediného unifikovaného univerzálního supranacionálního evropského trestního kodexu, potažmo trestního řádu coby pramenů evropského práva trestního (hmotného a procesního), zcela suplují-

[7] Návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Sněmovní tisk 285/2011. Senátní tisk č. 221/2011. Dne 18. 11. 2011 vetovaný prezidentem ČR.

[8] Podrobně srov. KRATOCHVÍL, V. České trestní právo hmotné a procesní v evropském právním prostředí (vybrané problémy). Brno: MU, 2009, AUBI No 355, str. 123–125. Stejně viz KRATOCHVÍL, V. Penal Principles of the Treaty of Lisbon in Comparison with the Treaty Establishing a Constitution for Europe. In: J. Hurdík, R. Polčák, T. Smejkalová (eds.) Czech Law in European Regulatory Context. Wien, München: Verlag Medien und Recht, 2009, str. 99–101.

[9] Blíže srov. KALVODOVÁ, V.: Institut trestu v evropském prostředí -vybrané otázky. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, č. IV, s. 330–367.

[10] Podrobně srov. KRATOCHVÍL, V. České trestní právo hmotné a procesní v evropském právním prostředí (vybrané problémy). Brno: MU, 2009, AUBI No 355, str. 136 a násl.

cích vnitrostátní trestní právo hmotné a procesní členů EU, tedy i ČR**.** Ovšem jisté tendence v tomto směru lze zaznamenat.[11]

[11] KRATOCHVÍL, V. České trestní právo hmotné a procesní v evropském právním prostředí (vybrané problémy). Brno: MU, 2009, AUBI No 355, str. 152–154; srov. též str. 149–150. Stejně viz KRATOCHVÍL, V. Criminal Law Functions of the Reform Treaty of Lisbon. In: R. Knez, N. Rozehnalová, V. Týč (eds.) Five Years of EU Membership. Case of Czech Republic and Slovenian Law. Maribor, Brno: University of Maribor, Faculty of Law, 2009, str. 164. KRATOCHVÍL, V. Komunitarizace evropského práva a její dopady na trestní právo vnitrostátní (vybrané aspekty). In: P. Blaho, A. Švecová (eds.) Právo v európskej perspektíve. I. diel, Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2011, str. 332–344. KRATOCHVÍL, V. Some Areas of Regulation of the Internal Market. Criminal Law. I. Criminal Substantive Law. B. The Europeanization of Substantive Criminal Law. In: P. Seng, V. Týč, D. Sehnálek (eds.) One or Many? The Law and Structure of the European Union and the United States. Rock Island II, East Hall Press, Augustana College, 2011, str. 185–189. Čl. 83 SFEU. KALVODOVÁ, V. Some Areas of Regulation of the Internal Market. Criminal Law. I. Criminal Substantive Law. C. The Extent of Powers, the Sources of European Criminal Law and the Relationship to Criminal Law of the Czech Republic. In: P. Seng, V. Týč, D. Sehnálek (eds.) One or Many? The Law and Structure of the European Union and the United States. Rock Island II, East Hall Press, Augustana College, 2011, str. 190–191.

2.12 Působení práva EU ve sféře českého práva a informační společnosti

Radim Polčák*

1) Právo a informační společnost: Výchozí stav práva EU na počátku řešení VZ

Nutnost strategického přístupu vrcholných orgánů ES k problematice budování informační společnosti konstatovala a argumentovala takzvaná Bangemannova zpráva z června roku 1994.[1] Touto zprávou byly prakticky založeny aktivity Společenství směřující k budování informační společnosti na nejvyšší úrovni.

V návaznosti na aktuálně populární myšlenkové směry se legislativní podpora evropské informační společnosti zaměřila především na její kvantitativní stránku, ekonomický potenciál a dále pak na vybrané partikulární aspekty společenského života, tj. především na zdravotnictví a veřejnou správu. Takové zaměření můžeme vyčíst z řady pozičních dokumentů Evropské Komise, z nichž nejdůležitějšími byly tzv. Lisabonská strategie[2] a na ni navazující strategické dokumenty eEurope 2002 a eEurope 2005.

Přestože se prioritní osy ve strategickém dokumentu eEurope 2005 mírně pozměnily, i nadále se strategie rozvoje informační společnosti soustředila především na její kvantitativní stránku. Struktura právních a organizačních nástrojů EU tedy zahrnovala především harmonizační legislativu ke sjednocení právních standardů pro používání služeb informační společnosti a dále pak ochrannou legislativu směřující k distributivním informačním právům jednotlivce. Relativně rozsáhlá dosavadní legislativa postihující elektronické komunikace, služby informační společnosti, elektronickou dokumentaci civilních transakcí nebo ochranu soukromí a osobních údajů v informačních systémech, však nebyla v praxi náležitě realizována. Důvodem byla především skutečnost, že informační transakce negenerovaly v období do roku 2005 takový sporný potenciál, aby bylo nutno právně je ošetřovat. Nástup problematických právních situací, které si vyžádaly novou legislativu, úpravu stávajících předpisů nebo jejich doplnění judikaturou Soudního dvora, tedy ve značné míře přineslo až období mezi lety 2005 a 2011.

* JUDr. Radim Polčák, Ph.D., řešitel výzkumného záměru.

[1] Plný název dokumentu zní Recommendations to the European Council: Europe and the Global Information Society. Plný text je ke stažení např. na stránkách IDABC. Dostupné z: <www.ec.europa.eu/idabc>.

[2] Důraz na jednotlivé aspekty budování informační společnosti byl v Lisabonské strategii oproti původnímu znění z roku 2000 ještě posílen při revizi v roce 2005.

2) *Právo a informační společnost: Změny práva EU v období let 2005–2011:*

Aktuálním pozičním dokumentem k implementaci Lisabonské strategie se stalo Sdělení Komise Evropskému parlamentu č. KOM (2008) 594 týkající se budoucích sítí a internetu. V tomto dokumentu se Komise nadále hlásí ke kvantitativnímu přístupu, je zde však již patrný posun k důkladnějšímu zohlednění kvalitativních otázek a problémů. Za hlavní výzvy do budoucna byly označeny:

- Vysokorychlostní širokopásmové připojení
- Podpora tržního prostředí a soutěže na technologickém trhu
- Přehodnocení kvality absolutních práv k informacím[3]
- Sémantický internet (podpora výstavby sítě nové generace založené na sémantických principech)
- Bezpečnost a ochrana soukromí[4]

Z výše uvedeného lze jasně vyčíst přenos důrazu od prostého budování komunikační infrastruktury ke komplexní podpoře rozvoje informační společnosti. Do středu zájmu se tak dostávají například sémantické aspekty informační výměny, jejichž podpora má přinést především snížení redundantních informačních toků, zvýšení efektivity informační výměny a tím i vyčištění informační společnosti od balastní informační zátěže aj.

O pár měsíců dříve, než bylo přijato výše zmíněné Sdělení, formuloval svoji strategickou pozici k rozvoji obsahu v informační společnosti ve formě usnesení i Evropský parlament. Toto usnesení se zabývá především otázkami souvisejícími s tvorbou a šířením kulturního obsahu, některé jeho momenty mají však mnohem širší dosah, a to dokonce i mimo obor informační společnosti.

Z výše uvedených pozičních a strategických iniciativ můžeme tedy formulovat základní otázky rozvoje evropské informační společnosti následovně:

Kvantitativní otázky:

- Dostupnost služeb informační společnosti, především širokopásmového připojení k internetu (s důrazem na rozvoj venkovských oblastí)
- Rozvoj stávajících a tvorba nových odvětví informačního průmyslu a znalostní ekonomiky
- Implementace ICT v komunikaci mezi státem a občanem resp. mezi občanem a službami, na jejichž poskytování je veřejný zájem (zdravotnictví, krizová intervence apod.)
- Ochrana komunikační infrastruktury

Kvalitativní otázky:

- Modifikace absolutních práv k informacím (především autorského práva)
- Ochrana informací (především ochrana soukromí a osobních údajů)
- Vzdělávání a motivace občanů k využívání ICT (formou přímých aktivit nebo zprostředkovaně formou zvýšené právní ochrany – např. u elektronických platebních prostředků, distanční spotřebitelské kontraktace apod.)
- Podpora kvalitativně nových forem komunikace s důrazem na sémanticky orientované služby

Výše uvedené priority se staly předmětem relativně rozsáhlé harmonizační právotvorby, která se v porovnání s obdobím před zahájením VZ vyznačuje větším důrazem na obsahovou stránku informační společnosti. Dosavadní regulační nástroje pak byly novelizovány, rozšířeny resp. byl jejich obsah konkretizován rozsáhlou judikaturou Soudního dvora. Nejvýraznější byla expanze evropské harmonizační legislativy v oboru elektronických komunikací (dříve telekomunikací), kde došlo k důkladnější regulaci monopolizovaných trhů mobilních komunikací a ke sjednocení pravidel pro činnost a kompetence národních regulátorů. Významným milníkem bylo rovněž zřízení systému pro registraci generických doménových jmen s doménou první úrovně .eu se současným zřízením unikátního mechanismu řešení sporů vzniklých z registrace. Výraznější legislativní aktivita byla typická i v otázkách ochrany osobních údajů v informačních systémech, kde byl zahájen proces rekodifikace stávajících směrnic, jakož i v otázce odpovědnosti poskytovatelů služeb informační společnosti, kde byla stávající legislativa doplněna několika zásadními rozhodnutími Soudního dvora[5].

[3] Tento kvalitativní moment nové strategie je třeba zvlášť zdůraznit, neboť se zde Komise hlásí k revizi autorského práva ve smyslu uvolnění bariér k šíření informací. Otázku legitimity jednotlivých autorskoprávních restrikcí v prostředí informační společnosti řeší ve své monografii Lawrence Lessig – viz LESSIG, L. *Freeculture*. New York: The Penguin Press, 2004, str. 273 a násl.

[4] Aspekt soukromí genericky zahrnuje i ochranu osobních údajů. Pojem osobních údajů se však s postupem času stal na pojmu soukromí relativně nezávislým – k problému viz např. POLČÁK, R. Some Notes on Current Paradoxes in the Law on Personal Data Protection. *Information and Communications Technology and Law*. 2008, roč. 4, č. 6, str. 52 a násl.

[5] Např. rozhodnutí C-236/08, C-238/08: Google France SARL, Google Inc. v. Louis Vuitton Malletier SA (C-236/08), Google France SARL v. Viaticum SA, Luteciel SARL (C-237/08), Google France SARL v. Centre national de recherche en relations humaines (CNRRH) SARL, Pierre-Alexis Thonet, Bruno Raboin, Tiger SARL (C-238/08).

Jedním z nejvýznamnějších důsledků vývoje evropského práva informačních a komunikačních technologií byla v době plnění VZ rovněž zcela nově pojatá strategie ochrany informační společnosti před kriminalitou a bezpečnostními riziky. Vedle aktivního podílu EU na přípravě Úmluvy Rady Evropy o Kyberkriminalitě byla realizována přípravná legislativní a organizační opatření, jejichž cílem je zřízení systému evropské kybernetické bezpečnosti[6].

Struktura dřívějších nástrojů evropského práva k podpoře elektronických obchodních a spotřebitelských transakcí byla v době plnění VZ výrazně doplněna a rozšířena především o úpravu elektronických finančních instrumentů respektive o harmonizaci jejich technických a právních standardů obsažených zejména v předpisech evropského finančního práva[7].

3) *Právo a informační společnost: Podstata a dopad změn práva EU ve sledovaném období na české právo*

Česká republika se ještě před vstupem do EU v otázkách souvisejících s informační společností bohatě inspirovala evropskými aktivitami. Orgánem, jemuž byla svěřena gesce nad politikou informační společnosti, bylo Ministerstvo informatiky. Ani přes snahu představitelů tohoto v mnoha směrech unikátního orgánu se však nepodařilo překročit stín evropských aktivit a tak tento úřad prakticky pouze dohánět a kopírovat vývoj ve starých státech EU. Na poli legislativy pak byla pak situace ještě o něco horší, když byl právní řád pro českou informační společnost vytvářen prakticky pouze překládáním evropských směrnic a jejich následného vydávání ve formě zákonů.[8]

Jednotícím momentem podpory rozvoje informační společnosti v České republice je tradičně ekonomický přístup. Kvalita a efektivita informační společnosti tak bývá určována na základě ekonomických ukazatelů, jimiž jsou příkladně hrubý obrat služeb informační společnosti, podíl těchto služeb na HDP, nejrůznější ukazatele zaměstnanosti, apod. Pojem informační společnosti tak bývá v České republice ztotožňován s pojmem znalostní společnosti či znalostní ekonomiky.[9]

Nejdůležitějšími strategickými dokumenty byly komplexní vládní program e-Česko 2006[10] a dále pak dřívější partikulární strategické dokumenty zpracované Ministerstvem informatiky, z nichž vybíráme především Bílou knihu o elektronickém obchodu.[11] Tyto dokumenty však až na drobné výjimky[12] prakticky pouze transponovaly (opisovaly) strategické priority EU, jejichž stručný nástin byl proveden výše.

Po zániku Ministerstva informatiky, jehož kompetence převzaly především Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo vnitra, byla řada dřívějších strategických iniciativ dokonce úplně utlumena či ukončena, a často i z personálních důvodů.[13] Úlohu orgánu definujícího strategii pro rozvoj informační společnosti v ČR pak měla převzít Rada vlády pro informační společnost, jejíž činnost organizačně zajišťuje Ministerstvo vnitra.

Přestože byla Rada vlády pro informační společnost ustavena a do její činnosti byly vkládány velké naděje, nepřinesla její existence doposud jediný použitelný výstup. Toto nepříjemné a na první pohled možná až příliš kategorické konstatování lze opřít i o oficiální informační stránky tohoto orgánu,[14] které kromě označení „Rada vlády pro informační společnost“ neobsahují žádné další informace.

Jak vyplývá z výše uvedeného, byla harmonizace evropského práva informační společnosti v České republice v období plnění VZ především otázkou nekoordinované aktivity řady ústředních orgánů státní správy. Za zvláštní pozornost stojí v tomto směru harmonizace Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES

[6] Srov. např. Council Framework Decision 2005/222/JHA ze dne 24 února 2005 on attacks against information systems nebo Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 460/2004 ze dne 10. března 2004 o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost sítí a informací.

[7] Srov. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1781/2006 ze dne 15. listopadu 2006 o informacích o plátci doprovázejících převody peněžních prostředků, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 924/2009 ze dne 16. září 2009 o přeshraničních platbách ve Společenství a zrušení nařízení (ES) č. 2560/2001 nebo Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES ze dne 21. dubna 2004 o trzích finančních nástrojů, o změně směrnice Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES a o zrušení směrnice Rady 93/22/EHS.

[8] Tento osud postihl například oblast elektronických podpisů (ke zlepšení muselo dojít až následně velkou novelou), některých služeb informační společnosti nebo dalšího využití informací veřejného sektoru.

[9] K pojmu znalostní ekonomiky viz např. CHI-ANG LIN, B. A New Vision of the Knowledge Economy. *Journal of Economic Surveys*. 2007, roč. 21, č. 3, str. 553 a násl.

[10] Dokument byl schválen usnesením Vlády ČR ze dne 24. 3. 2004, č. 265.

[11] Tento dokument navázal na Zelenou knihu elektronického obchodu a byl schválen usnesením Vlády ČR ze dne 19. 5. 2003, č. 474.

[12] Jednou z výjimek byla například problematika daňových úlev – žádný komplexní program však nakonec nebyl implementován.

[13] Strategie rozvoje informační společnosti patří v některých evropských státech k objektům zájmu centrálních státních orgánů zřízených k ochraně osobních údajů, resp. k ochraně práva na informace. Přestože zde po zániku Ministerstva informatiky existoval solidní prostor k prosazení Úřadu na ochranu osobních údajů, tento potenciál organizačních změn zůstal prakticky nevyužit.

[14] Vzhledem k tomu, že činnost Rady zajišťuje Ministerstvo vnitra, jsou stránky Rady součástí jeho portálu na adrese <www.mvcr.cz/informacni-servis-rada-vlady-pro-informacni-spolecnost.aspx>.

ze dne 15. března 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES. Tato směrnice, která zavedla povinné uchovávání provozních údajů operátory služeb elektronických komunikací, vyvolala širokou debatu o ochraně soukromí v informačních sítích. Národní úpravy, které vznikly na jejím základě, pak byly v některých členských státech zrušeny místními ústavními soudy (v ČR se tak stalo nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 24/2010, 94/2011 Sb.), některé státy přistoupily k harmonizaci později a v některých případech, typicky ve Švédsku nebo Irsku, neproběhla harmonizace doposud.

Vývoj práva informačních a komunikačních technologií však byl evropskou právní úpravou určován i nepřímo. Nový evropský regulační rámec síťových odvětví (tj. zejm. elektronických komunikací a energetiky) s sebou přinesl mimo jiné též potřebu zavádění alternativních forem mimosoudního řešení sporů vyskytujících se ve vysoké frekvenci a majících často bagatelní hodnotu. Smyslem evropské úpravy je v tomto případě nepochybně kvalitně ošetřit často se vyskytující případy zejména poškozování spotřebitelských práv, které však vzhledem k bagatelní hodnotě a složitosti procesu soudní autoritativní aplikace práva nebývají adekvátně řešeny. Informační a komunikační technologie v tomto směru poskytují možnost zapojení technik ODR (on-line dispute resolution) – praktické zadání plynoucí z požadavků evropského práva tak vedlo mimo jiné i k aktivnímu zapojení České republiky do evropských a mezinárodních iniciativ na podporu standardizace ODR.

4) Právo a informační společnost: Stěžejní vývojové tendence práva EU a jejich dopad na vývoj českého práva pro futuro

Komparací dosavadního vývoje informační společnosti a jejího právního rámce v EU a mezinárodním společenství jsme dospěli k závěru, že mezinárodní společenství nedisponuje v současné době dostatečnými zdroji k tomu, aby řešilo vyšší druhy problémů informační společnosti (zájmem mezinárodního společenství je tak řešení fundamentálních otázek informační gramotnosti, *digital divide* apod.) V případě České republiky pak shledáváme především trestuhodný nezájem politické reprezentace o otázky informační společnosti, to i přes skutečnost, že služby informační společnosti jsou oborem, kde díky svým tradičním dispozicím dosahuje naše ekonomika skvělých výsledků a stabilního růstu. Jedinou veřejnoprávní korporací, kde jsme konstatovali odpovídající úroveň strategických úvah a odborného i ekonomického potenciálu ohledně dalšího rozvoje informační společnosti, je tak Evropská unie. I zde jsme však shledali snad až přílišnou orientaci na kvantitativní aspekty informační společnosti a doposud jen marginální zájem o její kvalitativní rozvoj.

Vzhledem k tomu, že řešení kvalitativních otázek rozvoje informační společnosti představuje relativně novou agendu, dochází v této oblasti neustále k vyjasňování a změnám politických pozic. Problematické zkušenosti s aplikací práva duševního vlastnictví, ochrany osobních údajů nebo například právního rámce pro další využití informací veřejného sektoru tak vedou k postupnému přehodnocování právního řádu informační společnosti. Pro právo tato situace, kdy dochází v relativně rychlém sledu často i k zásadním změnám klíčových právních institutů,[15] není příznivá. Jakékoli zásadní změny nebo doplnění právního řádu (nikoli jen legislativy) informační společnosti totiž vyžadují čas, který však často přesahuje životní cyklus příslušných změn. Otázkou pak je, zda je vůbec evropské právo se svým konzervatismem a pomalostí vůbec s to stačit technologickému vývoji informační společnosti. Někteří autoři v této souvislosti dokonce formulují tezi „příliš letargického práva“[16] jako důvodu legitimity technicko-ekonomických opatření suplujících líný, nemohoucí či dýchavičný mechanismus právní regulace.

Druhým problematickým momentem strategie evropského práva pro informační společnost je pak jeho častý proaktivní a regulační charakter.[17] Lze v tomto směru vysledovat obecnou tendenci evropského právotvůrce autoritativně regulovat informační společnost namísto její motivace či cílené ochrany a *posteriori*. Evropské právo pro informační společnost je tedy často budováno na predikcích normativních potřeb a jejich preventivním ošetřování[18] namísto toho, aby právo-

[15] Takovým příkladem může být obecný institut civilní odpovědnosti, který byl v posledních několika letech zásadně měněn a doplňován o prvky odpovědnosti specifických subjektů tvořících fyzickou a logickou infrastrukturu informační společnosti, tj. ISP. K problematice viz POLČÁK, R. *Právo na internetu – Spam a odpovědnost ISP*. Brno: Computer Press, 2007, str. 28 a násl.

[16] Hned několik příkladů, kdy se právo kvůli své letargičnosti pohybuje na hranici vlastní legitimity, dává například Uta Kohl ve své monografii KOHL, U. *Jurisdiction and the Internet*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, str. 33 a násl.

[17] Problému proaktivní regulace se věnují i některé základní učebnice práva informačních a komunikačních technologií, když na příkladech z praxe ilustrují problematickou ambici evropského právotvůrce, obecně řečeno, rozlišovat mezi dobrými a špatnými informacemi – srov. ROWLAND, D., MacDONALD, E. *Information Technology Law*. New York: Routledge Cavendish, 2005, str. 477 a násl.

[18] Význam evropského hospodářského a kulturního prostoru přitom často vede k tomu, že se negativní afekty proaktivní regulace rozšíří i mimo území EU. Příkladem může být ochrana osobních údajů, jejíž problematický správní charakter jakož i diskutabilní parametry nastavené evropským právotvůrcem negativně ovlivňují právní prostředí v USA, Jižní Americe či Indii – srov. např. COHEN, J. E. Examined Lives:

tvůrce sledoval technologický a společenský vývoj a reagoval až následně na výskyt problematických (chaotizujících) elementů. Nelze v této souvislosti formulovat a argumentovat jednoznačný názor na vhodnost spíše proaktivního nebo naopak protektivního přístupu právotvůrce. Řada praktických příkladů, jejichž výskyt zaznamenal řešitel s nástupem sporné agendy v období let 2005-2011 však vede k úvaze, že tam, kde je smyslem regulace docílit rozvoje systému služeb informační společnosti nebo zkvalitnit informační obsah, nebývá proaktivní státní regulace ideálním instrumentem.

Informational Privacy and the Subject as an Object. *Stanford Law Review*. 2000, č. 52, str. 1373 a násl.

Stanoviska externích účastníků workshopu, konaného na Právnické fakultě MU v Brně dne 23. 11. 2011 k závěrečné zprávě výzkumného záměru

a) Vyjádření ke konceptu závěrečné zprávy výzkumného záměru Právnické fakulty MU 2005–2011

Michal Tomášek*

Vážené kolegyně, vážení kolegové,

s velkým zájmem jsem si prostudoval závěrečnou zprávu VZ „Evropský kontext českého práva po roce 2004“ a jako hlavní řešitel VZ naší fakulty „Kvantitativní a kvalitativní proměny právního řádu na počátku 3. tisíciletí – kořeny, východiska a perspektivy“ jsem měl v úmyslu pronést několik poznámek, především ze srovnávacího hlediska. Výzkumný záměr naší fakulty byl koncipován jako široká platforma, které zahrnula nejen všechny obory platného práva, na naší fakultě pěstované, ale též související disciplíny dějin, filozofie, sociologie či ekonomie v jejich vazbě na právo. První roky řešení VZ, až do roku 2008, jsme se věnovali především hledání hlavních impulzů rozvoje práva na počátku našeho tisíciletí. Z průběžných výsledků výzkumu, které jsme shrnuli na mezinárodní konferenci „Nové jevy v právu na počátku 21. století“, konané u příležitosti 660. Výročí založení Univerzity Karlovy, vyplynulo, že mezi nejdůležitější impulzy, které pohánějí rozvoj našeho současného práva, je proces europeizace. Z tohoto hlediska považuji proto výstupy VZ vaší Právnické fakulty za mimořádně přínosné. Vysoce hodnotím předně teoretické uchopení pojmu „europeizace“ tak, jak se projevilo zejména v dílech profesorů Filipa a Týče. Náš přístup byl poněkud odlišný, neboť jsme tento pojímali ve vztahu k jednotlivým oborům platného práva, hlavně k těm, které nebyly a priori „zasaženy“ evropským právem v rámci odevzdávání (svěřování) národních pravomocí. Mám tím na mysli zejména trestní právo, kde se řešitelský kolektiv pod mým vedením pokusil o analýzu hlavních dopadů europeizace na základní okruhy trestního práva hmotného i procesního. Obdobně postupoval například i řešitelský kolektiv v oblasti občanského práva pod vedením prof. Dvořáka anebo řešitelský kolektiv ústavního práva pod vedením prof. Gerlocha.

Důležitým problémem řešení našeho výzkumného záměru bylo posouzení vztahu mezi europeizací a internacionalizací (globalizací). V tomto bodě soudím, že VZ PF MU postupoval velmi důsledně obor po oboru (tam, kde to samozřejmě bylo možné), zatímco naše řešení se spíše soustředilo na abstraktnější vzájemné vymezení obou impulsů, jak, koneckonců vyplývá i z monografického výstupu „Czech law between Europeanization and globalization“. Z něho plyne, že vzájemné působení obou efektů viděli naši řešitelé odlišně pro právo soukromé, veřejné a pro teorii práva. Je třeba připomenout, že původní myšlenka pojmout europeizaci a globalizaci českého práva jako klíčové impulsy jeho

* Prof. JUDr. et PhDr. Michal Tomášek, DrSc., vedoucí Katedry evropského práva. Právnická fakulta Univerzity Karlovy.

vývoje na počátku 21. století byla v průběhu řešení našeho VZ na základě výsledků výzkumu některých řešitelských kolektivů odmítnuta. Zejména závěry řešitelského týmu doc. Vopálky ukazují, že i na tolik „europeizovanou" oblast jako je právě správní právo působí daleko širší počet vlivů. Uvedeným skutečnostem odpovídala i koncepce hlavního výstupu našeho VZ – pětisvazkové monografie „Nové jevy v právu na počátku 21. století", hlavně svazku III (Proměny veřejného práva) a IV (Proměny soukromého práva).

Patrným rozdílem v záběru obou VZ je brněnský širší záběr ve vztahu k justici a pražský záběr ve vztahu k právotvorbě. Brněnský VZ tu například zásadním způsobem pojednává o možnostech využití eurokonformního výkladu a o principech práva EU. Pražský VZ se vyvíjel v období zvýšení legislativní aktivity základních kodifikací práva. Zejména občanského zákoníku. Řada diskusních fór k novému občanskému zákoníku, ale i právě probíhající konference k 200. výročí Obecného zákoníku občanského odhalily, že význam tradičních norem nelze rozhodně přeceňovat a že i pojem „europeizace" má ve vztahu k novému občanskému zákoníku svoje meze.

Na závěr těchto svých útržkovitých poznámek, psaných ve značném spěchu tak, abych je stihl zaslat laskavým prostřednictvím prof. Hurdíka účastníkům vaší konference, jedna poznámka shrnující. Oba záměry přispěly velmi výrazně též k prezentaci myšlenek naší právní vědy v zahraničí. Svědčí o tom četné monografie a články publikované v zahraničí nebo u nás v cizích jazycích, ale i prezentace na mezinárodních fórech. Za nejvýznamnější považuji vystoupení prof. Rozehnalové na kongresu Mezinárodní akademie srovnávacího práva v listopadu 2008 v Mexico City nebo vystoupení prof. Hurdíka na kongresu téže organizace v červenci 2010 ve Washingtonu, D.C. U příležitosti 150. výročí založení časopisu Právník se podařilo za spolupráce obou našich fakult s Ústavem státu a práva AV ČR založit anglickou odnož nejstaršího právnického časopisu „The Lawyer Quaterly". Jako předseda redakční rady bych rád poděkoval za spolupráci členům redakční rady z PF MU Brno prof. Fenykovi a prof. Týčovi. Věřím, že budeme moci v „The Lawyer Quaterly" brzy zveřejnit informace případně další výstupy o vašem dnešním jednání v angličtině tak, aby dopad vaší závěrečné zprávy mohl ovlivnit i zahraniční vědeckou komunitu.

Prosím znovu o omluvu z dnešního jednání a velmi se těším na setkání a spolupráci s brněnskými kolegy při dalších příležitostech.

b) Vyjádření k části 2.1 „Působení práva EU ve sféře ústavního práva České republiky" – konceptu závěrečné zprávy výzkumného záměru Právnické fakulty MU 2005–2011

Jan Kysela*

Garantem a zpracovatelem posuzované části konceptu závěrečné zprávy výzkumného záměru Právnické fakulty Masarykovy univerzity je ***prof. JUDr. Jan Filip, CSc.***, vedoucí brněnské katedry ústavního práva a politologie, který je rovněž jediným řešitelem tohoto dílčího záměru. Sama tato skutečnost stojí za povšimnutí, neboť je nepříliš obvyklá jak ve srovnání s ostatními dílčími záměry v rámci PF MU, tak třeba též se zřetelem k výzkumnému záměru Právnické fakulty UK, kde měly jednotlivé dílčí záměry své oborové řešitele, ovšem s různě početnými týmy spolupracovníků. Bylo by lze očekávat, že se různá početnost řešitelských týmů promítne v různě rozsáhlé literární produkci. Pokud by ovšem brněnským standardem výkonu jednotlivce měl být objem literární produkce *J. Filipa*, nemohl by u zkoumaného tématu, jakkoliv komplexního, zůstat nepovšimnut, ba nerozřešen, snad ani jeden jediný problém. Naštěstí pro nás píšící se to však v plné míře nezdařilo.

Dílčí řešitel se rozhodl nezavršit svůj výzkum monografií, což je bezesporu možné, byť je to z hlediska čtenářského trochu škoda. Je ovšem pravda, že taková monografie by měla výraznou přidanou hodnotu jen při jasné a koncisní struktuře, a nikoliv jen při zaměření se na vybrané aspekty zkoumaného tématu. Nezdá se mi však být v lidských silách, aby vedle toho, co vše *J. Filip* sepsal, vytvořil jako jediný autor rovněž monografii zmiňovaného typu. Měl-li bych tedy volit mezi alterna-

* Doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., vedoucí Katedry politologie a sociologie. Právnická fakulta Univerzity Karlovy.

tivami plejády publikovaných textů a ucelenou monografií, volím stejně jako řešitel.

Za základní texty vzniklé v rámci plnění výzkumného záměru je možné – v jisté míře subjektivně – označit především

1) relevantní partie komentáře Ústavy ČR (L. Bahýľová, J. Filip, P. Molek, M. Podhrázský, R. Suchánek, V. Šimíček, L. Vyhnánek: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, 1533 str.), tzn. především výklad o ústavním soudnictví, který sám má rozsah knihy (změny referenčního rámce pro Ústavní soud), a to i ve vztahu k čl. 3 Ústavy (ochrana základních práv), o České národní bance (vztah ústavní úpravy a pravidel primárního práva, problematika eura) a o pojmu „ústavní pořádek" (otevřená otázka důsledků extenze ústavního pořádku judikaturou Ústavního soudu ve vztahu k primárnímu právu);

2) relevantní partie komentáře k zákonu o Ústavním soudu (J. Filip, P. Holländer, V. Šimíček: *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2. vyd. 2007), zejména preventivní přezkum ústavnosti mezinárodních smluv;

3) relevantní partie už tradičně nadstandardní učebnice státovědy (J. Filip, J. Svatoň: *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer, 5. vyd. 2011);

4) článek *„Evropeizace ústavního práva v České republice (vybrané problémy)"* v Časopisu pro právní vědu a praxi, roč. 2009, č. 3;

5) článek *„K formulaci evropských klauzulí v ústavním právu"* v Časopisu pro právní vědu a praxi, roč. 2010, č. 3;

6) soubor textů věnovaných prvnímu z lisabonských nálezů Ústavního soudu (procesní otázky, pojetí suverenity státu atd.);

7) ze zahraničních publikací zejména *„Towards Europeanisation of Constitutional Law in the Czech Republic."* In: Knez, Rozehnalová, N., Týč, V. a kol.: Five Years of EU Membership: Case of the Czech Republic and Slovenian Law. Maribor: University of Maribor, 2009, a *„Das Grundgesetz und seine Einwirkung auf die Verfassungsentwicklung in der Tschechischen Republik als ein Bestandteil des Europäisierungs- und Globalisierungsprozesses."* In: Czarny, P., Tuleja, P., Wojtyczek, K. (Hrsg.): Verfassung im Zeitalter von Europäisierung und Globalisierung. Kraków: Księgarnia Akademicka, 2011.

Pokud bychom „evropský kontext" nechápali pouze ve vztahu k Evropské unii, ale rovněž ve vztahu k ústavním poměrům v evropských státech, tedy ve smyslu klasické synchronní komparace, objem referenčních autorských textů se znásobí, protože téměř každý z těch, jež vznikly v době řešení výzkumného záměru, je mj. díky rozsáhlému poznámkovému aparátu zdrojem cenných kontextových informací o zahraničních úpravách, jejich vývoji, chápání a výkladu (např. několik článků souvisejících s právním statusem prezidenta republiky). Nicméně i v zúžené optice představují hlavní publikační výstupy řešení výzkumného záměru v oboru ústavního práva mnoho set stran, včetně několika desítek stran cizojazyčných, resp. publikovaných v zahraničí. Z hlediska kvantitativního by to bylo možné považovat za velmi dobrý výsledek i v případě několikačlenného řešitelského týmu.

Pokud jde o hledisko obsahové, resp. kvalitativní, patří zkoumané výsledky v domácím prostředí k úplné špičce, a to jak tam, kde zaplňují prázdná místa, tak i tam, kde vstupují v dialog s díly jiných autorů, jakkoliv jich na tomto poli je spíše méně než více. Řešitel opakovaně osvědčuje, že v doktríně ústavního práva je vůdčím badatelem.

Sám důkladně zpracovaný a četnými odkazy a komentáři doplněný návrh zprávy za obor ústavního práva ukazuje široké rozpětí dotčených konstitucionalistických a státovědných jevů od metodologických témat typu tiché proměny ústavy a obecných substantivních témat jako jsou změny funkcí státu v globalizovaném světě či povaha Evropské unie a její vliv na samu koncepci suverenity států či na tradiční systémy vládnutí (EU jako ústavní spolek, zvláštní prostor spolupráce ústavních soudů a národních parlamentů), přes připomenutí dosahu pojmu europeizace také k Radě Evropy (tematika lidských práv) nebo rozbor různých typů ústavních klauzulí postavení a role evropského práva uvnitř členského státu EU a zkoumání změn v tuzemském systému dělby moci (posílení výkonné a soudní moci na úkor moci zákonodárné) až po dílčí změny procesních pravidel jednání Parlamentu nebo Ústavního soudu.

Ústavní reflexe evropské integrace je chápána jako součást širšího procesu otvírání se ústav a ústavních řádů rovněž mezinárodnímu právu, resp. právu z hlediska svého vzniku vůči státu spíše vnějšímu, jež má bezprostřední dopady na postavení občanů ve vztahu k „jejich" státům (ochrana základních práv, pojetí občanství, včetně reference občanství ke státu, nebo i k EU, a to s praktickými dopady na instituty typy eurozatykače). Tématem pro ústavní právo však není pouze operacionalizace otevírání se, nýbrž také identifikace a formulace limitů takového procesu, ať už ve smyslu zachování identity ústav nebo garantování rozhodující vůle domácího politického národa. V tom sehrávají roli spíše ústavní soudy (SRN, ČR, Polsko), než držitelé formální kompetence ústavy revidovat.

Neotvírají se však pouze právní řády, nýbrž také státy, čehož důsledkem je rozrůzňování obyvatel a občanů rovněž podle etnických a náboženských klíčů ještě před pár desetiletími nevnímaných. Nejen pro ústavní právo z toho plynou problémy nového promýšlení teritoriálního nebo personálního základu působení práva, střetu hodnotových představ většiny a nových menšin v procesu tvorby i aplikace práva atd.

Europeizace ústavního práva znamená také hledání nové rovnováhy mezi klasickými státními mocemi či li-

dem členského státu a „lidem evropským“. Vedle samotné otázky po výlučnosti, nebo komplementaritě příslušnosti k různým „lidům“, jež opět souvisí se suverenitou, jde i o témata profánnější. Na redukci působnosti národních parlamentů v důsledku přenášení na orgány Evropské unie se reaguje snahou o jejich vtažení do evropského institucionálního soukolí (zejména kontrola subsidiarity, v současné podobě ovšem pramálo efektivní). Omezení důsledků vlivu občanů na politiku prováděnou skrze domácí zákonodárství (úhelný kámen „evropské judikatury“ Spolkového ústavního soudu: z práva občanů volit Spolkový sněm vyplývá příkaz, aby byl Spolkový sněm podstatným rozhodovatelem, jinak by byl obsah volebního práva vyprázdněn a demokracie by se stala formální) má být – vedle referend o stvrzení změn primárního práva – částečně kompenzováno evropskou občanskou iniciativou atd. V tomto ohledu mi připadá nosné přemýšlení o EU jako jednom ze vtělení staré ideje smíšené vlády, ovšem v podobě komplikované nejen ve vztahu horizontálním (občané, volení politici, úředníci, institucionalizovaný vliv zájmových skupin), ale i vertikálním (členské státy samostatně a v evropských orgánech, evropské orgány, regiony), o čemž u nás před nedlouhou dobou psala *Jana Ondřejková*.[1]

Z konceptu závěrečné zprávy za celou fakultu je zřetelná provázanost části o ústavním právu nejen s částí 1.1, ale i částí 1.2, kde je značná pozornost věnována také ústavnímu základu působení evropského práva a jeho dopadům např. na techniky interpretace, resp. též některým podstatným nálezům Ústavního soudu.

Po mém soudu je třeba ocenit rovněž fakt, že řešení výzkumného záměru se neprojevuje jako samoúčelné, nýbrž má dopady jednak na výuku (kromě rozvíjení zavedených témat ve stávajících předmětech rovněž zavedení předmětu „*Ústavní právo a evropské právo*“ pro mezifakultní studium), jednak na prezentaci vlastních poznatků na tuzemských, ale především zahraničních vědeckých fórech, mezi nimiž zvláštní místo mají polské konference. Je ostatně očividné, že zaměření výzkumného záměru ovlivňuje i konference pořádané řešitelovou katedrou ústavního práva (zejména témata sekcí v rámci „Dnů práva“)

Své krátké vyjádření ke konceptu závěrečné zprávy dílčího výzkumného záměru a hlavně k jeho imposantním různorodým a přitom vzájemně propojeným výstupům nemohu uzavřít jinak, než vyslovením uznání jak k rozsahu, tak k i obsahu.

[1] Ondřejková, J.: Smíšená forma vlády a Evropská unie. Právník, roč. 2010, č. 7. Táž autorka si ostatně už dříve všímala demokratizačních pokusů v rámci Lisabonské smlouvy – Ondřejková, J.: Demokracie podle Lisabonské smlouvy. In: Gerloch, A., Wintr, J. (eds.): Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR. Praha: Aleš Čeněk, 2009.

c) Právne aspekty kultúrneho rozvoja spoločnosti

Ján Švidroň*

Vážené kolegyne, vážení kolegovia,

ďakujem organizátorom tohto vedeckého pracovného stretnutia za pozvanie zúčastniť sa ho s možnosťou vystúpiť k závažnému predmetu, ktorému je venovaný prvý deň konferencie Dny práva 2011.

Oboznámil som sa s **Konceptom záverečnej správy výskumného zámeru Právnickej fakulty Masarykovej univerzity na roky 2005–2011** a trvalo mi značnú chvíľu, kým som si ujasnil svoje možnosti, ako prikročiť z hľadiska toho, čím som sa v oblasti práva dosiaľ zaoberal, k vyjadreniu svojho odborného názoru na taký obsažný materiál.

Napriek tomu, že tu ide o vedeckú rozpravu nad výsledkami výskumu, ktoré dosiahol početný tím riešiteľov počas dlhšieho obdobia výskumu – 7 rokov, a teda jej účelom je najmä zhodnotenie výsledkov dosiahnutých v konkrétnych špecializovaných oblastiach, o ktorých správa pojednáva, nechcem sa viazať iba na tie oblasti, ktoré sú mi profesionálne najbližšie, čo by bolo najmä právo duševného vlastníctva a všeobecné súkromné právo. Sústredil som sa predovšetkým na názov celého výskumného projektu – **Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004**. Vzhľadom na jeho široké zameranie a množstvo v ňom obsiahnutých špecializácii usilujem sa uchopiť ho predovšetkým ako inšpiratívny celok a hľadať v ňom isté zovšeobecňujúce

* Prof. JUDr. Ján Švidroň, CSc., Ústav štátu a práva SAV, Bratislava. Príspevok bol prednesený dňa 23. 11. 2011 na Workshope k výzkumnému zámeru Právnickej fakulty Masarykovej univerzity na roky 2005–2011 „Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004“, ktorý sa na tejto fakulte konal na úvod medzinárodnej konferencie Brno, Dny práva 2011.

poučenia pre našu súčasnosť, ale najmä budúcnosť. Chcem nad ním formulovať aj aspoň niekoľko všeobecnejších téz.

1. Predovšetkým sa ukazuje, ako je stále zložitejšie ovplyvňovať s predvídateľnými výsledkami vývoj spoločnosti prostredníctvom práva už aj v kratších časových obdobiach, nielen v dlhodobejšej perspektíve. Je to zrejmé z porovnania východiskového stavu európskeho aj českého práva na začiatku výskumu v roku 2005, ako sa pripomína v jednotlivých špecializovaných častiach správy, s tým, čo môžeme konštatovať ako našu spoločensko-právnu situáciu v roku 2011. Hoci správa sa týka vymedzeného časového úseku posledných 7 rokov – čo je na výskumný projekt základného vedeckého výskumu v našich podmienkach dosť dlhý čas, avšak z hľadiska vývoja spoločnosti skôr iba kratšie obdobie – nedokážem sa nad touto záverečnou správou zamýšľať iba z hľadiska uvedeného časového úseku bez toho, aby som uvažoval aj o historicky podstatne hlbších súvislostiach dnešného stavu v jednotlivých skúmaných oblastiach. Umiestňujem túto záverečnú správu do mimoriadne dynamického a širokospektrálneho kontextu celkového vývoja nášho práva a spoločnosti prinajmenšom od roku 1989, ale aj ešte hlbšie.[1] Výsledky výskumov dosiahnuté riešiteľským tímom vo vymedzenom časovom období preto chápem predovšetkým ako významný čiastkový príspevok do vedeckého spracovávania novšej českej, ale primerane aj slovenskej **právnej histórie**.

2. Podstatná otázka, ktorá sa premieta vo všetkých častiach správy, sa týka „európskej identity“ a „národných identít“. To, že týmto otázkam patrí v správe významné miesto, vyplýva logicky už zo samého názvu tohto výskumného projektu. Avšak čo je to vlastne „európska identita“ a ako charakterizovať tú či onú „národnú identitu“, to sú otázky, ktorým sa v rôznych súvislostiach a z rôznych odborných hľadísk už síce venovalo veľa pozornosti, no napriek tomu jednoznačnej „definičnej“ odpovede na ne niet. Právne relevantné sú tieto otázky pochopiteľne najmä z toho z hľadiska, nakoľko *na* formovanie týchto identít *malo*, *má*, *má mať*, či *môže mať* svoj vplyv i právo. Podľa mojej mienky však tieto otázky nemožno riešiť v žiadnom vedeckom výskume bez toho, aby sa v ňom venovala výrazná pozornosť (možno „až na prvom mieste“) otázkam **kultúry**. Táto dimenzia mi v správe o výskume v značnej miere chýba. Pojem kultúra sa síce vyskytuje vo viacerých častiach správy, avšak najčastejšie v spojeniach „právna kultúra“, „ústavná kultúra“, resp. všeobecne v súvislostiach s medzinárodnými dokumentmi o ľudských právach. Ale ja nemám na mysli iba túto všeobecnú polohu, ide mi o kultúru nie v medzinárodných dokumentoch alebo v právnej teórii, ale ako podstatnej súčasti každej **národnej identity** vo všetkých jej živých prejavoch, ako sa utvárali v dlhodobom historickom procese a utvárajú aj dnes. V súvislostiach z vymedzenou témou uskutočneného výskumu vnímam problematiku národnej identity v neodlučiteľnej spätosti s kultúrou tak z národného, českého aspektu, ako aj z európskeho aspektu; pretože kultúrna rozmanitosť Európy sa často zdôrazňovala aj v integračnom procese ako spoločná hodnota všetkých európskych národov, ktorú nemožno opustiť, ak Európa nemá byť iba jednotvárnym, čisto ekonomickým priestorom zbaveným svojho tradičného kultúrneho koloritu, ktorý ju vždy charakterizoval.

3. Už na začiatku transformačného obdobia som v dialógu s jedným starším kolegom, profesorom špecializovaným na oblasť teórie práva, poznamenal, že v transformačnom procese by sa mali klásť na prvé miesto **otázky školstva a kultúry**. Oponoval mi, že na prvom mieste je **ekonomika**. Nuž, pripomenulo mi to – vtedy ešte celkom nedávno monopolné – učenie o ekonomickej základni a ideologickej nadstavbe, ale neprotirečil som mu. V duchu som uznal, že bez vytvorenia ekonomických zdrojov nemožno podporovať jedno ani druhé, ale ani ďalšie, čo tvorí súčasť sociálneho systému spoločnosti. S jeho kategorickým videním podstaty problému som sa však nestotožnil. Myslel som si skôr, že reformy vo všetkých oblastiach ponovembrových premien by mali postupovať vyvážene – obrazne povedané – „ruka v ruke“, a nie aby reformy vo všetkých iných oblastiach stále len hľadeli „na chrbát ekonomiky“, a teda vlastne neustále trnuli v očakávaní úspechu alebo neúspechu ekonomických reforiem. Tento môj názor súvisel aj s mojou vtedajšou odbornou orientáciou predovšetkým na autorské právo, ktorý som viackrát označil za základný zákon kultúry – v širšom význame vrátane vedy. Autorský zákon z roku 1965 bol novelizovaný medzi prvými zákonmi prijatými po nežnej revolúcii, ale ďalšie veľmi závažné úlohy pred celou oblasťou autorského práva a s ním súvisiacich práv ešte len mali prísť. O to ostrejšie vnímam výsledky, ktoré dnes vidíme v stave našich národných kultúr napriek tomu, že sme prijatím príslušných zákonov splnili pred prijatím do EÚ všetky prístupové kritériá, ako nám vyplývali z celého radu smerníc pre oblasť autorského práva a s ním súvisiacich práv. V záverečnej správe sa im venuje pozornosť, ja však chcem konfrontovať povedzme aj svoje osobné odborné očakávania zo začiatkov transformačného procesu s kultúrnou realitou, v ktorej žijeme dnes. No najmä sa zamýšľam nad ďalšími perspektívami nášho národného i európskeho kultúrneho rozvoja. A nemôžem si v tejto súvislosti nespomenúť aj na slová vtedajšieho francúzskeho prezidenta Françoisa Mitteranda, ktorý sa už v prvej polovici deväťdesiatych rokov vyjadril ostrými a široko medializo-

[1] V zhodnom období som týmto otázkam venoval i ja viacero príspevkov. Najnovšie z nich sú pripomenuté na internetovej stránke Ústavu štátu a práva SAV http://www.usap.sav.sk/index.php?id=svidron; v nich sú uvedené aj ďalšie bibliografické odkazy.

vanými slovami proti „americkej kultúrnej agresii voči Európe“.

4. Dostávame sa tu k ďalšej oblasti, ktorá s otázkami kultúry bezprostredne súvisí, resp. je priamo jej podstatnou súčasťou, ktorej by sa v právnych výskumoch mala venovať výraznejšia pozornosť, a to je problematika **médií a mediálneho práva**. Netvrdím, že sa jej pozornosť nevenuje, ide mi skôr o to, s akým zameraním a s akým efektom. Ideologický monopol nad médiami pred rokom 1989 nahradila po roku 1989 sloboda médií, založená na obnovenej slobode podnikania a podporená ďalšími základnými právami a slobodami, najmä právom na informácie, slobodou tvorby a slobodou prejavu. Avšak po dvoch desaťročiach pôsobenia slobodných médií je očividné, že práva a slobody, o ktoré slobodné médiá opierajú svoju činnosť, sa dostali do značne nevyváženého vzťahu k iným základným ľudským právam. Úctu k **ľudskej dôstojnosti** drví mediálna ponuka, ktorá ľudskú dôstojnosť vôbec nerešpektuje. Cenzúru pochopiteľne nechceme, avšak je právo bezmocné voči tomu, aby v spoločnosti celoplošne dominovala mediálna ponuka, ktorá populáciu skôr vulgarizuje ako kultivuje? Keď sa hneď po roku 1989 odštátňovali tlačové a elektronické médiá a otváral sa priestor slobode súkromného podnikania aj v oblasti tlače, rozhlasu a televízie spolu s ich odideologizovaním, určite sa tým nesledoval zámer, aby takmer celý mediálny priestor vyplnila mediálna ponuka, ktorá priamo deštruuje elementárne kultúrne hodnoty a populáciu doslova sprimitívňuje. Takisto v týchto otázkach by sa žiadala nielen sociologická, ale aj právna komparácia vtedajších legislatívnych zámerov a prijatých legislatívnych riešení s ich výsledkami v reálnom živote dnešnej, transformovanej spoločnosti.[2] Mnohé javy v mediálnej oblasti už priamo volajú po aktivizovaní individuálnych i sociálnych sebazáchovných mechanizmov. Ani právo by z toho hľadiska nemalo stáť bokom.

V rámci časových možností ponúkam aspoň týchto niekoľko myšlienok aj do kontextu hodnotenia výsledkov zavŕšeného výskumného projektu, prípadne ako inšpiráciu kolegyniam a kolegom pre ich ďalšie právne výskumy.

[2] K právnohistorickému kontextu bližšie ŠVIDROŇ, J. Vývoj práva v oblasti rozhlasového a televízneho vysielania v ČSFR a SR od roku 1989. In Otázky žurnalistiky, 1994, č. 2; ŠVIDROŇ, J. Vývoj rozhlasového a televízneho práva v Československu a na Slovensku od roku 1948. In Právny obzor, 1994, č. 4; ŠVIDROŇ, J. Súvislosti práva proti nekalej súťaži s autorským a mediálnym právom. In Právny obzor, 2001, č. 5.

d) Posúdenie záverečnej správy o plnení výskumného zámeru Právnickej fakulty Masarykovej univerzity Brno „Európsky kontext vývoja českého práva po roku 2004“ – kapitola Obchodné právo

Ján Husár*

Posudzovaná kapitola Obchodné právo je spracovaná prehľadne a systematicky, pričom rešpektuje odporúčanú štruktúru záverečnej správy, a to:

1. východiskový stav práva EÚ na začiatku riešenia výskumného zámeru
2. zmeny práva EÚ v období rokov 2005–2011
3. podstata a dopad zmien práva EÚ v sledovanom období na české právo. Reálny proces europeizácie českého práva a jeho výsledky v sledovanom období v legislatíve a aplikačnej praxi
4. zásadné vývojové tendencie práva EÚ a ich dopad na vývoj českého práva pro futuro.

Každá z uvedených častí je členená na 5 oblastí, na ktoré bol tematicky zameraný výskum, a to:

a) oblasť korporátneho práva
b) oblasť práva kapitálového trhu
c) oblasť ochrany súťaže
d) oblasť práva proti nekalej súťaži
e) oblasť verejných zákaziek.

* Doc. JUDr. Ján Husár, CSc., mim. prof. Právnická fakulta Univerziy P. J. Šafárika, Katedra obchodného a hospodárskeho práva.

Významnou oblasťou obchodného práva je záväzkové právo, ktoré sa ocitlo mimo pozornosti výskumného tímu, a to z toho dôvodu, že problematika záväzkového práva bola skúmaná v rámci kapitoly občianskeho práva. Takéto tematické zameranie výskumu v hodnotenom období možno považovať za optimálne z hľadiska kapacity riešiteľského kolektívu i z hľadiska vedeckej orientácie jednotlivých riešiteľov a najmä, čo je hlavné, aj z hľadiska toho, že ide o oblasti, ktorých sa europeizácia dotýka veľmi výrazne.

ad) východiskový stav práva EÚ na začiatku riešenia výskumného zámeru

Riešiteľský kolektív v záverečnej správe výstižne postihol ťažiskové východiskové reálie, na ktoré nadviazal samotný výskum. V záverečnej správe je pri posudzovaní východiskového stavu práva Európskej únie v oblasti korporátneho práva formulovaná veľmi zásadná téza, podľa ktorej obchodné spoločnosti boli na jednej strane významným objektom integračného úsilia a na druhej strane určitý stupeň harmonizácie ich právnej úpravy bol sám o sebe zdrojom ďalšieho posilňovania integračných procesov.

ad) zmeny práva EÚ v období rokov 2005–2011

Korporátne právo EÚ sa v sledovanom období reformovalo podľa výsledkov riešenia najmä v týchto oblastiach:

1. v časti všeobecné otázky – vymedzenie cieľa právnej úpravy – je zásadnou zmena v tom, že popri tradičnej ochrane tretích osôb je cieľom právnej úpravy podpora efektívneho fungovania spoločnosti a ich schopnosti súťažiť a spájať sa v rámci celej EÚ;
2. v oblasti corporate govermance, kde boli reformné snahy orientované na zvýšenie transparentnosti vnútorných štruktúr spoločnosti, minimalizáciu konfliktov záujmu a ochranu práv akcionárov a posilnenia ich aktívnej účasti na vedení spoločnosti;
3. v oblasti základného kapitálu obchodných spoločností sa právna úprava menila smerom k postupnému odklonu od konštrukcie základného kapitálu;
4. pre koncernové právo je zreteľný trend k posilneniu prehľadnosti koncernových štruktúr;
5. v oblasti reštrukturalizácie a mobilít spoločnosti sa zreteľne prejavuje podpora cezhraničných fúzií formou zjednodušovania postupov pri fúziách ale i pri rozdeľovaniach spoločností;
6. v korporátnom práve sa ďalej prejavil zámer rozšíriť formy nadnárodných korporácií, najmä s orientáciou na podporu malého a stredného podnikania. V korporátnom práve sa prejavilo tiež rozšírenie záberu smerom na univerzálnu konštrukciu európskej spoločnosti súkromného práva.

Podľa záverov riešiteľov, s ktorými sa možno stotožniť, sa v oblasti korporátneho práva zreteľne prejavili v období rokov 2005–2011 tieto tendencie:

- posilňuje sa vplyv európskeho práva na národné právne poriadky,
- prehlbuje sa stupeň harmonizácie korporátneho práva,
- preferujú sa nadnárodné formy obchodných spoločností.

Veľmi intenzívny vplyv práva Európskej únie voči národným právnym poriadkom sa podľa riešiteľov prejavil v spomínanom období najmä v oblasti kapitálového trhu, a to prijímaním nariadení rady ale ešte viac smerníc, ktorých je podľa konštatovania riešiteľov viac ako 25. Veľmi zásadný je poznatok, že vývoj právneho prostredia v Českej republike výrazne ovplyvňuje skutočnosť, že európske predlohy, či priamo záväzné predpisy, sú výsledkom diskusií, ktoré Českú republiku doktrinálne, vecne i časovo minuli. Tento poznatok má širšiu platnosť a vzťahuje sa nepochybne nielen na sféru obchodného práva, ale na celé právne prostredie a je platný aj pre ostatné krajiny strednej a východnej Európy, ktoré sa stali členmi Európskej únie. Vo sfére práva voči nekalej súťaži je pre obdobie 2005–2011 sú príznačné koncepčné zmeny, ktoré priniesla smernica o nekalých obchodných praktikách a ktorá podnietila tendenciu k rozlomeniu práva proti nekalej súťaži na dve vetvy, a to na samostatnú vetvu B2C (business to consummers) a B2B (business to business). Možno konštatovať, že riešitelia postihli zásadné zmeny, ku ktorým došlo v práve Európskej únie v oblasti obchodného práva a tých jeho subsystémov, ktoré boli pokryté tematickým zameraním výskumu.

ad) podstata a dopad zmien práva EÚ v sledovanom období na české právo. Reálny proces europeizácie českého práva a jeho výsledky v sledovanom období v legislatíve a aplikačnej praxi

Pri hodnotení dopadu zmien práva EÚ na české právo je v oblasti korporátneho práva problematická systematika úpravy korporátneho práva a jeho rozdelenie na pravidlá všeobecne platné pre všetky obchodné spoločnosti a špeciálne pravidlá, ktoré sa uplatňujú len v jednotlivých formách obchodných spoločností. Tento systém je podľa názoru riešiteľov problematický z hľadiska integrácie európskych smerníc. Uvedené konštatovanie je platné aj pre slovenské korporátne právo, avšak prístupy národných zákonodarcov pri implementácii smerníc v oblasti obchodných spoločností sú v Českej a Slovenskej republike výrazne odlišné. Napr. úprava „premien“ obchodných spoločností je v českom práve veľmi podrobná až kauzistická a je obsiahnutá v osobitnom zákone č. 125/2008 Sb. o premenách ob-

chodných spoločností a družstiev, ktorý má viac ako 380 ustanovení, t. j. viac, než celá druhá časť Obchodného zákonníka, kým v slovenskej právnej úprave je naopak problematika „premien“ upravená v len v Obchodnom zákonníku, a to na viacerých miestach, pričom sú vložené ustanovenia číslované ďalej v abecednom poradí, napr. medzi § 218 a § 219 Obchodného zákonníka sú ustanovenia § 218 a) až § 218 lk), čím je táto úprava síce stručná ale neprehľadná. Prijatie nariadení, ktorými boli upravené v európskej normotvorbe nadnárodné korporácie prinieslo do českého zákonodarstva (ale aj slovenského zákonodarstva) otvorenie tzv. „vykonávacích zákonov“, ktoré dopĺňali priestor ponechaný nariadeniami pre národné právne poriadky. Podľa riešiteľov tvoria takéto „vykonávacie zákony“ špeciálny prameň práva, ktorého osobitosť spočíva v tom, že jeho obsah je závislý na európskom nariadení a súčasne je nevyhnutnou podmienkou pre realizáciu tohto nariadenia. Riešitelia hodnotia súčasný stav úpravy korporátneho práva ako stabilizovaný, zodpovedajúci požiadavkám európskeho práva a obsahujúcim princípy, ktoré dovoľujú prijímať ďalšie podnety európskej normotvorby pružne a rýchlo. S týmto hodnotením sa ako oponent stotožňujem.

Pre oblasť kapitálového trhu však podľa riešiteľov platí, že europeizácia práva kapitálového trhu pokročila natoľko, že dnes vo väčšej miere nemožno hovoriť o „rýdzo českej úprave“ a že v tejto sfére „dochází postupně k vyklízení pozic evropskému normotvůrci“. Naproti tomu podľa riešiteľov je úprava ochrany hospodárskej súťaže harmonizovaná, pričom v podstatnej miere bola harmonizovaná ešte pred vstupom Českej republiky do EÚ.

ad) zásadné vývojové tendencie práva EÚ a ich dopad na vývoj českého práva pro futuro.

Z hľadiska postihnutia vývojových tendencií v oblasti korporátneho práva, predstavuje východisko, resp. myšlienkový základ ďalšieho vývoja Zelená kniha – Rámec EÚ pre správu a riadenie spoločnosti KOM (2011) 164. Podľa záverov výskumného tímu bude potrebné v tomto smere revidovať a znovu teoreticky vymedziť hranice právnej regulácie a „pripustiť presun regulačného pôsobenia na súkromné iniciatívy“. Predstava riešiteľov je taká, že by legislatívne opatrenia mali smerovať k väčšiemu využitiu všeobecných zásad a všeobecne formulovaných pravidiel a súčasne by mal nastať pokles počtu výslovných podrobných pravidiel v právnych predpisoch. Som presvedčený, že takáto vízia zodpovedá podnikateľskému prostrediu, jej naplnenie však predpokladá aj odvahu zákonodarcu vyhnúť sa legislatívnemu alibizmu, ktorý je založený na predstave, že novovzniknutý problém je potrebné vyriešiť prijatím ďalšej právnej úpravy.

Vychádzajúc z formulácie nových požiadaviek a nárokov na správu a riadenie finančných inštitúcií, obsiahnutých v Zelenej knihe (Rámec EÚ pre správu a riadenie spoločnosti KOM (2011) 164), podľa ktorej sa v oblasti správy a riadenia korporácií bude potrebné orientovať na:

- účinné fungovanie správnych orgánov a riadenie rizík a odmeňovania správnych orgánov,
- otázky zapojenia akcionárov do riadenia a správy podniku
- monitorovanie presadzovania kódexov v oblasti správy a riadenia korporácií.

Podľa riešiteľov sa však transpozície európskej normotvorby v tejto oblasti budú len ťažko presadzovať tak ako doposiaľ, t. j. viac-menej mechanickým prepisovaním európskych predlôh, ale bude potrebné využiť vymedzený priestor na zohľadnenie špecifík českého právneho prostredia.

V dôsledku finančnej a následne hospodárskej krízy dochádza sa podľa riešiteľov k novej ére štátneho záchranného intervencionizmu (vo sfére verejného práva) a naopak v súkromnom práve dochádza k značnej „publicizácii“, pričom tento vplyv verejného práva sa posilňuje, okrem iného aj rastom intenzity štátneho dozoru vykonávaného štátnymi orgánmi nového typu. Naproti tomu v oblasti práva proti nekalej súťaži podľa názoru riešiteľov sa v najbližšom období nedajú očakávať významnejšie zmeny v oblastiach predmetu výskumu.

Formulácia vývojových tendencií (stručná ale výstižná) je hodnotná a poskytuje orientáciu a impulzy pre zákonodarnú činnosť (pre právotvorbu), i pre teóriu obchodného práva a je pestovanie.

Ako posudzovateľ si ešte dovolím poznamenať, že túto časť výskumného zámeru som neposudzoval len podľa konceptu záverečnej správy ale aj z hľadiska poznania vedecko-výskumnej činnosti členov riešiteľského kolektívu v hodnotenom období.

e) Vystoupení v rámci workshopu zaměřeného na závěrečnou zprávu výzkumného záměru s názvem „Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004“

Tomáš Gřivna*

Vážené kolegyně, Vážení kolegové, dámy a pánové,

je mi ctí, že se mohu na základě žádosti prof. Kratochvíla, který je jedním ze zpracovatelů závěrečné zprávy, vyjádřit k té části zprávy, která je věnována působení práva EU ve sféře českého trestního práva hmotného a procesního.

V úvodu je třeba poznamenat, že zpracovatelé zmiňované části, tj. Prof. Kratochvíl a Doc. Kalvodová, jsou čelnými představiteli trestněprávní teorie a respektovanými odborníky. V. Kratochvíl se ve své publikační činnosti věnuje dlouhodoběji i otázce europeizace trestního práva. Publikoval v tomto směru celou řadu článků. Monografickým výstupem je dílo České trestní právo hmotné a procesní v evropském právním prostředí (vybrané problémy), které bylo vydáno v roce 2009 v nakladatelství Masarykovy Univerzity v Brně. Možná až příliš skromně obsahuje v názvu, že se jedná o vybrané problémy, protože jde o dílo poměrně komplexního charakteru. Uvedené dílo je zároveň výsledkem dílčího řešení výzkumného záměru.

Zpracovatelé zcela správně konstatují, že pojem evropského trestního práva byl (a patrně dosud je) i pojmem dosti neurčitým. Zdá se, že v literatuře je tomuto pojmovému problému věnována značná pozornost. Existují dokonce názory, že evropské trestní právo neexistuje a že lze nanejvýše hovořit o procesu europeizace trestního práva. Jestliže už je pojem evropského trestního práva autory připuštěn, mívá různý obsah. Jde totiž o to, zdali skutečně zahrnuje pouze právo EU nebo i např. normy mezinárodního práva veřejného, především úmluvy Rady Evropy, které do jisté míry taktéž přispívají k oné „evropeizaci“ trestního práva. Proto je správné, že zpracovatelé v úvodu pojmově vymezují pojem evropského trestního práva, čímž vytyčují i předmět jejich zkoumání. Rozlišují evropské trestní právo, které je tvořeno trestním právem evropským (výsledek europeizace národních právních úprav) a evropským právem trestním (supranacionálním). Z hlediska formy rozlišují právo hmotné a procesní.

V oblasti trestního práva evropského je nepochybně zvratem v období let 2005 až 2011 příprava a přijetí Lisabonské smlouvy, která nabylo platnosti 1. prosince 2009. Je to právě Lisabonská smlouva, která poskytuje širší prostor pro rozvoj trestněprávních předpisů. Především se jedná o články 82 a 83. Jakkoliv jsou zpracovatelé spíše skeptičtí k supranacionalizaci trestního práva, určitá tendence ve směru supranacionalizace je přeci jen zjevná. Jako vykročení směrem k supranacionalizaci lze vnímat možnost zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (čl. 86 Lisabonské smlouvy), který by byl příslušný k vyšetřování a stíhání pachatelů (spolupachatelů) trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy EU. Dokonce je Lisabonskou smlouvu otevřena i možnost rozšířit jeho pravomoc tak, aby zahrnovala i boj proti závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem. Naprostým průlomem do žalobního monopolu státního zástupce u nás je, že evropský veřejný žalobce by měl před národními soudy plnit úlohu veřejného žalobce.

Pokud jde o vliv na národní trestní právo České republiky, správně je v závěrečné zprávě poukázáno na přijatou kodifikaci trestního práva hmotného a na četné novely trestního řádu. Nemá smysl na tomto místě podávat rozsáhlý výčet novelizačních bodů obou kodexů, které zapracovávají příslušné předpisy EU. Lze dodat, že i Parlamentem České republiky projednávaný zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim je toho příkladem. Autoři vystihli i fakt, že jedna z mála oblastí trestního práva hmotného, která prozatím nepodléhá výraznějšímu vlivu práva EU, je oblast trestněprávních sankcí. Domnívám se, že vůbec instituty, které tvoří obecnou část trestního práva hmotného (např. otázka věku trestní odpovědnosti, vývojových stadií trestného činu, účastenství apod.), jsou prozatím mimo zájem EU. Do budoucna však nevylučuji ani úpravu těchto otázek. Především uplatnění zásady „ne bis in idem“ na horizontální úrovni (mezi členskými státy EU) a s tím související rozdíly v důsledku aplikace institutů typických pro obecnou část může být důvodem harmonizace (např. z důvodu odlišné věkové hranice trestní odpovědnosti může být v jednom státě obviněný obžaloby zproštěn (trestní stíhání zastaveno), zatímco v jiném státě by byl odsouzen). Obdobně je tomu v oblasti práva procesního, kde se vliv europeizace vyhýbá samotnému charakteru trestního řízení (adversární vs. inkviziční), jeho průběhu a fází. Prozatím se pozor-

* Doc. JUDr. Tomáš Gřivna, Ph.D., advokát, vysokoškolský pedagog na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze.

nost věnuje právům subjektů trestního řízení (především oběti a osobě, proti níž se řízení vede), některým zajišťovacím prostředkům a vzájemné přípustnosti důkazů mezi členskými státy. I to se však může změnit.

Na závěr považuji za vhodné vysoce ocenit práci zpracovatelů. Závěry, které učinili, jsou podloženy předchozí analytickou prací, která měla svůj odraz v jednotlivých publikačních výstupech v průběhu výzkumné činnosti i ve shrnující již zmiňované monografii V. Kratochvíla. Myslím, že zpracovatelé odvedli precizní vědeckou práci. Výsledky jejich práce budou jistě inspirací pro další odborníky, kteří se budou tématu věnovat.

RECENZE A ANOTACE

Horák, Ondřej: Liechtensteinové mezi konfiskací a vyvlastněním. Příspěvek k poválečným zásahům do pozemkového vlastnictví v Československu v první polovině dvacátého století

Praha: Libri, 2010, 288s., ISBN 978-80-7277-457-9

Jaromír Tauchen*

V loňském roce se konečně v tištěné podobě dostala do rukou právnické veřejnosti velmi kvalitní disertační práce Ondřeje Horáka, jejíž autor se samotnou publikací tři roky otálel, aby ještě některé související otázky dále dopracoval a rozšířil, což se záhy ukázalo jako velmi dobrý krok. Autor v předložené monografii prokázal hluboký zájem o problematiku vlastnictví nejen v právněhistorické, nýbrž i v teoretickoprávní rovině; problematika různých pohledů a chápání vlastnictví se objevuje i v jiných autorových pracech, které lze zájemcům o tuto oblast rovněž vřele doporučit. Ondřej Horák se ve své práci věnuje dvěma velkým zásahům do pozemkového vlastnictví v Československu v první polovině minulého století, a to: prvorepublikové pozemkové reformě a konfiskacím majetku provedeným po skončení druhé světové války. Právě československá meziválečná pozemková reforma představovala největší zásah do soukromého vlastnictví v období první republiky a byla jedním z prvních velkých zásahů do pozemkového vlastnictví, ke kterým v průběhu dvacátého století došlo. Období první republiky bývá v literatuře často idealizováno a pojímáno nekriticky. V předložené práci usiluje autor o vyvážený pohled a přináší celou řadu nových postřehů. Zcela se ztotožňuji s jeho konstatováním, že *„při hodnocení nejrůznějších zásahů do soukromého vlastnictví neexistuje pouze jediný správný pohled, jediné správné řešení či výklad. Všechny režimy se chovaly vůči svým nepřátelům podobně: po první světové válce se bralo bývalé šlechtě (především však příslušníkům bývalé panovnické dynastie), za druhé světové války pak zejména Židům a jiným nepřátelům Říše, po jejím skončení Němcům, Maďarům a zrádcům, po únoru 1948 všem, kteří něco měli.“*

Autor demonstruje zásahy do pozemkového vlastnictví konkrétně na majetku rodu Liechtensteinů, který představoval jeden z nejvýznamnějších a nejbohatších šlechtických rodů nejen na Moravě, ale i v Rakousku. Liechtensteinové, všeobecně považovaní za německou šlechtu, vlastnili právě na Moravě nerozsáhlejší pozemkový majetek. Předložená monografie analyzuje právní postavení Liechtensteinů včetně souvisejících právněhistorických souvislostí.

Ačkoliv to není z obsahu práce přímo znatelné, kniha „Liechtensteinové mezi konfiskací a vyvlastněním“ se skládá ze tří různých, ale vzájemně propojených částí. První část je právně teoretická a sestává se ze čtyř kapitol. Autor pojednává obecně o pojetí vlastnictví, jeho rozlišení od vlastnického práva, jakož i o jeho

* JUDr. Jaromír Tauchen, Ph.D., LL.M.Eur.Integration (Dresden), Katedra dějin státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

omezení. V této souvislosti zmiňuje ústavní základy ochrany vlastnictví v první československé republice a kromě Ústavní listiny Československé republiky z roku 1920 analyzuje i recepční zákon a prozatímní ústavu. Dále autor v první části představuje názory prvorepublikové právní vědy na problematiku vlastnictví, konfiskací a vyvlastnění.

Pomyslná druhá část práce má typicky právněhistorický charakter. Je zde srovnána prvorepubliková pozemková reforma s konfiskací majetku, ke které došlo po druhé světové válce na základě dekretů prezidenta republiky. Setkáme se zde rovněž s mezinárodním rozměrem prováděných agrárních reforem v Evropě.

Třetí část je založena na pramenném výzkumu (NA v Praze, MZA v Brně, archiv Masarykovy univerzity) a autor se v ní koncentroval především na právní postavení Liechtensteinů a na osudy jejich majetku po vzniku samostatného československého státu. Od proklamované konfiskace bylo nakonec upuštěno a Liechtensteinové o svůj majetek přišli až na základě dekretů prezidenta republiky po roce 1945.

K práci autor připojil znění nejdůležitějších právních předpisů upravujících zásahy do pozemkové držby, jakož i nejrůznější přehledy týkající se liechtensteinského pozemkového vlastnictví, které velmi dobře dokreslují nastíněnou problematiku. Ocenit je třeba rovněž velmi rozsáhlý a vyčerpávající seznam literatury.

Knihu Ondřeje Horáka *„Liechtensteinové mezi konfiskací a vyvlastněním“* považuji za vysoce kvalitní zpracování dotčené problematiky a mohu ji vřele doporučit jednak všem těm, kteří se zabývají pojetím vlastnictví v teoretickoprávní rovině, jednak těm, kteří se zajímají o dva velké zásahy do vlastnických poměrů v minulém století: meziválečnou pozemkovou reformu a konfiskace po roce 1945.

Hurdík, J., Lavický, P.: Systém zásad soukromého práva

Brno: Masarykova univerzita, 2010, 197 s.

Miloslav Hrdlička*

V roce 2010 obohatila edici knih vydaných Masarykovou univerzitou kniha s názvem Systém zásad soukromého práva[1] od kolektivu autorů působících na Katedře občanského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně – konkrétně prof. JUDr. Jana Hurdíka, DrSc. a JUDr. Petra Lavického, Ph.D. Tato publikace vznikla v rámci výzkumného záměru Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004.

Kniha se svým zaměřením neomezuje pouze na oblast občanského práva, ale jak název publikace napovídá, autoři se zde věnují zásadám soukromého práva jako takového. Proto ji lze doporučit i čtenářům, kteří se zabývají jak jinými soukromoprávními disciplínami, neboť v knize najdou zajímavé poznatky, vztahující se k různým právním odvětvím (zejména k právu obchodnímu a pracovnímu), tak i např. právem ústavním, protože problematika základních zásad je často úzce spjata právě s touto oblastí.

Jedná se o publikaci, která mezi odbornou právnickou literaturou chyběla. Reaguje totiž velmi komplexně na trendy, které jsou patrné nejen v českém soukromém právu, ale i na úrovni práva evropského. V poslední době totiž vzrůstá důležitost institutu právních zásad jak při utváření nových právních norem, tak především na úrovní interpretace a aplikace již existujících vnitrostátních i evropských norem. Nejedná se tedy v žádném případě o problematiku, která by stála v popředí zájmu pouze právních teoretiků. Naopak stále častěji se s odkazem na některé ze zásad soukromého práva setkáváme při aplikaci práva – typicky v soudních rozhodnutích. Je důležité zdůraznit zejména roli Ústavního soudu ČR, v jehož činnosti je problematika zásad často reflektována.

Za velmi přínosné je možné označit to, jakým způsobem autoři ke zpracování daného tématu přistoupili. Kniha není pouhým vyjmenováním základních zásad soukromého práva, kdy jednotlivé zásady jsou diskutovány samostatně bez prakticky jakékoli vazby a zohlednění zásad jiných. Autoři se snaží obsáhnout hlubší souvislosti spojené se studiem zásad. Právě jejich úvahy a argumentace spojená s otázkami vytvoření fungující-

* Mgr. Miloslav Hrdlička, Katedra občanského práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

[1] HURDÍK, J., LAVICKÝ, P. *Systém zásad soukromého práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 197 s.

ho systému zásad a poukázání na jednotlivé vazby a hodnotová východiska je třeba hodnotit velice kladně.

Formálně je kniha členěna do dvou částí, které jsou poté děleny na jednotlivé kapitoly a podkapitoly. První část je nazvaná „Východiska a přístupy k řešení systému zásad soukromého práva“. Druhá část s názvem „Přehled jednotlivých zásad soukromého práva“ se ve svých jednotlivých kapitolách již věnuje konkrétním zásadám soukromého práva. Toto rozdělení působí velice přehledně a je možné ho označit za zdařilé. Právě přehlednost celé publikace je jedním z jejích nepochybných kladů.

První část recenzované publikace představuje obecný úvod do dané problematiky. V jejím rámci jsou autory řešeny především základní otázky týkající se možností studia zásad soukromého práva a jejich systému, přístupu ke zpracování tohoto tématu, či naprosto fundamentální otázka, zda je vůbec možné vytvořit univerzální a dynamicky fungující systém zásad soukromého práva. Dále pak je řešena i problematika hodnot ve společnosti jako takové, jejich role v právním řádu moderního státu a významu pro formulaci základních zásad soukromého práva.

Druhá část knihy se zabývá již konkrétními zásadami soukromého práva. Jejich výčet by byl velice obsáhlý. Je možné na příklad zmínit zásadu svobody a k ní přiřazenou zásadu autonomie vůle stran, které je zaslouženě věnován poměrně velký prostor. Dále je možné uvést zásadu rovnosti či jistoty a k nim přiřazené zásady.

Přínosem obecně celé publikace je provázanost jednotlivých tvrzení a závěrů s judikaturou. Čtenář zde může najít odkazy na řadu rozhodnutí především Ústavního soudu ČR, Nejvyššího soudu ČR, Soudního dvora Evropské unie a v neposlední řadě i Evropského soudu pro lidská práva. Veškerá rozhodnutí jsou vybrána velice vhodně a po jejich nastudování nabízejí možnost doplnění různých aspektů zkoumané problematiky.

Dalším pozitivem recenzované publikace je to, že kniha čerpá z mnoha pramenů české a zahraniční literatury souvisejících právě se zásadami soukromého práva. Literatura je opravdu obsáhlá a představuje velice zajímavý a aktuální přehled relevantních pramenů.

Závěrem je možné konstatovat, že se jedná o velice zdařilou publikaci, kterou lze doporučit všem zájemcům o aktuální problematiku zásad soukromého práva, a to nejen z řad právních teoretiků, ale i pro všechny odborníky z právní praxe. V neposlední řadě bude značným přínosem i pro studenty všech právnických oborů.

„Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou“

Filip Rigel*

Stále ještě nové právnické nakladatelství Leges[1] vydalo v roce 2009 publikaci autorek H. Kučerové a E. Horzinkové *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*.[2] Spis je vydán v tematické řadě *Komentátor*. Knihy z této edice mají přinášet zevrubný komentář k jednotlivým ustanovením titulního zákona. Komentář má být založen na praktických zkušenostech autorů, nemá se vyhýbat teoretickým úvahám a námětům *de lege ferenda*, velký důraz pak má být kladen na judikaturu. Předkládaná recenze má odpovědět na otázku, nakolik se ambice předestřené řady podařilo autorkám v daném případě naplnit.

Dvojice autorek doc. JUDr. Eva Horzinková, Ph.D. – JUDr. Helena Kučerová, Ph.D. se dlouhodobě ve svých pracích věnuje (nejen) tematice správního trestání. Obě autorky jsou v dané oblasti činné publikačně i pedagogicky, a tak lze přivítat, že přikročily k vydání komentáře k zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který je stěžejním uceleným předpisem na tomto poli a základním (byť nikoliv výlučným) pramenem přestupkového práva.

Publikace, jak je uvedeno na zadní straně přebalu, má být určena především orgánům veřejné správy, které se přestupkovým právem zabývají (přestupkové komise, policie, inspekce, finanční a jiné úřady), ale i pachatelům (!) přestupků a jejich právním zástupcům. Předkládaný kritický posudek by měl rovněž zodpovědět otázku, zda je pro vymezený okruh čtenářů publikace uživatelsky příjemná.

Oblast správního trestání představuje permanentně živý prostor pro přemítání i diskuzi. Chystaná kodifikace správního práva trestního je patrně v nedohlednu,

* JUDr. Mgr. Filip Rigel, Doktorand Katedry správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno, asistent soudce Nejvyššího správního soudu.

[1] Oficiální stránky viz www.leges.cz

[2] KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou a přehled zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků.* 1. vyd. Praha: Leges, 2009.

a tak bude jistě recenzované dílo čtenářům sloužit ještě dlouho. O aktuálnosti tématu svědčí i skutečnost, že každoroční kroměřížská letní mezinárodní konference o problematice správního práva byla v roce 2009 zaměřena právě na správní trestání a stejné tematice se věnovalo i pravidelné seminární setkání soudců správních soudů v roce 2011. Aktuální knižní produkce na zkoumané téma přitom není nikterak hojná. Vedle obecně orientované knihy kolektivu autorů pod vedením Pavla Matese *Základy správního práva trestního*[3] a naopak úžeji zaměřené příručky Jana Černého o přestupkovém řízení[4] bude přímým konkurentem nyní posuzované práce především další (tradiční a mnoha vydáními vycizelovaný) komentář k dané problematice zkušených autorů Zdeňka Červeného a Václava Šlaufa, v posledních dvou vydáních nově doplněných navíc o Milana Taubera.[5]

Autorky v právě recenzovaném díle na celkem 368 stranách postupují klasickým komentářovým způsobem – tedy bez dlouhých úvodů a obecných statí rovnou přikračují k vysvětlení a výkladu jednotlivých ustanovení zákona; samostatné poznámky pak věnují jednotlivým odstavcům a písmenům zákonných ustanovení. Velkým pozitivem práce, které ji řadí skutečně mezi komentáře, je to, že se autorky ve velké míře dokázaly vystříhat tolik obvyklému zbytnělému převyprávění textu zákona jinými slovy, doplněnému o úryvky z důvodové zprávy. V tomto směru tak je zařazení práce do edice *Komentátor* plně oprávněné; dílo jistě překračuje požadavky kladené na méně podrobnou edici *Glosátor*.

Kniha obsahuje závěrem také přehled ustanovení zvláštních zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků. Je ovšem pravda, že tato ustanovení nejsou ani citována, natož pak okomentována. Pro jedno z příštích vydání se – aby dílo bylo skutečně komplexní – nabízí, aby i tato ustanovení obsahovala vysvětlivky či alespoň aby byly v práci výňatky z textu zákonů, neboť vzniká disproporce tím, že skutkové podstaty přestupků obsažené přímo v zákoně o přestupcích opatřeny poznámkami jsou (to platí tím spíše, že se objevuje tendence přesouvat skutkové podstaty přestupků do zvláštních zákonů – viz případ přestupků dopravních). Naopak velmi ocenit je třeba na závěr umístěný věcný rejstřík, který čtenáři ještě více usnadní orientaci v textu, která je již tak usnadněna charakterem díla jakožto díla komentářového.

Přínosem je rozhodně také zařazení četných citací judikatury takřka ke každému důležitému ustanovení zákona. Jak již sám název knihy (*…s komentářem a judikaturou*) naznačuje – je judikatura vedle komentáře jedním ze dvou základních pilířů, na nichž je spis vystavěn. Ostatně v dnešní době, kdy je již pomalu a zlehka i právní doktrínou přijímáno, že judikatura je pramenem práva také v kontinentální právní kultuře, je jiný přístup prakticky již nemyslitelný. Pokud jde o starší soudní rozhodnutí, podařilo se sestavit s ohledem na jejich horší dostupnost obdivuhodnou databázi. Přestože je v rozsáhlé míře zařazena také judikatura novější (pochopitelně na čele s rozsudky a usneseními Nejvyššího správního soudu), je stále ještě – zejména s přihlédnutím k její snadné dostupnosti[6] – možné najít několik klíčových rozhodnutí, které v díle přeci jen chybějí [z nejvýznamnějších např. rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2008, č. j. 1 As 1/2008-172, který mohl být zařazen k § 2 odst. 2, § 5 a § 50 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích; rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008-77, publ. pod č. 1684/2008 Sb. NSS, zařaditelný mj. k § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích, apod.]. Z aktuálních rozsudků, které již nemohly být s ohledem na redakční uzávěrku zařazeny do prvního vydání, ale nabízejí se pro vydání druhé či další, je pak možno jmenovat např. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, publ. pod č. 1856/2009 Sb. NSS; rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2009, č. j. 8 As 5/2009-80; rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Zolotukhin proti Rusku; rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, publ. pod č. 2011/2010 Sb. NSS; rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2010, č. j. 2 As 38/2010-70, publ. pod č. 2105/2010 Sb. NSS; rozsudek NSS ze dne 29. 12. 2010, č. j. 8 As 68/2010-81, publ. pod č. 2264/2011 Sb. NSS; či rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 82/2010-55, publ. pod č. 2291/2011 Sb. NSS.

Publikace je pochopitelně prosta obsahových pochybení, ačkoliv na některé drobné nepřesnosti může při zvýšené pozornosti čtenář narazit. Hned v poznámce k ustanovení § 1 zákona o přestupcích operují autorky s pojmem *občan*, který je sice zákonem výslovně užíván, avšak jeho bezmyšlenkovité přejímání se v dnešní době jeví jako anachronické – přestupku se pochopitelně může dopustit i *neobčan*, a tedy zásada prevence se vztahuje jistě i na osoby, které nejsou občany (České republiky). Téměř celým dílem (zejm. v pasážích, kde je citována judikatura) se pak prolíná opomenutí rozdílů mezi *číslem jednacím* a *spisovou značkou* uváděných rozhodnutí.

Celkově je ale nutno publikované dílo velmi přivítat. Čtenáři již napříště budou mít na výběr, který z komentářů otevřít (doposud tuto volbu neměli); a otevřou-li oba, mohou jejich závěry kriticky porovnat.

Máme-li nyní odpovědět na obě otázky položené v úvodu recenze, je třeba konstatovat, že ambice díla

[3] MATES, P., PRÁŠKOVÁ, H., STAŠA, J. *Základy správního práva trestního*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008.

[4] ČERNÝ, J., HROZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení: příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů: podle stavu k 1. 7. 2009*. 11. vyd. Praha: Linde, 2009.

[5] ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., TAUBER, M. *Přestupkové právo*. 17. vyd. Praha: Linde, 2011.

[6] Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a také www.nssoud.cz

byla naplněna a dílo jistě najde předpokládaný okruh čtenářů – úvahy autorek jsou podány podrobně, přesto jsou zachyceny srozumitelným jazykem; snad jen inzerované vysvětlení nejasností a aplikačních rozdílů v praxi mohlo být věnováno více místa. Na první vydání jde však o dobrý počin.