

RECENZE

PÍTROVÁ, L.: *Evropská dimenze legislativního procesu*. Praha: Leges, 2014, 336 s., ISBN 978-80-7502-035-2.

České pojetí vědy o tvorbě legislativy, legisprudence, se často orientuje na procesy, které probíhají na půdě parlamentu, případně na rezortní nebo vládní úrovni. Zejména ve střední Evropě nadále existuje dichotomie mezi národní legislativou a unijní normotvorbou, která se dá laicky shrnout jako „to naše“ a „to jejich“. Je to nedostatkem české legisprudence, který se autorka knihy Lenka Pítrová snaží napravovat. Kniha *Evropská dimenze legislativního procesu* se věnuje právě i prolínání národních a unijních prvků legislativního procesu, přestože jejím dominantním zaměřením je legislativní proces na úrovni Evropské unie, do kterého ale významně vstupují právě i členské státy. Autorka, coby matadorka jednání na unijní úrovni, ve své knize kombinuje teoretické konstrukce, které nicméně rozvádí z pozice *insidera-praktika*. Právě i díky tomu je téměř každá kapitola zakončena kritickou reflexí spolupráce na unijní úrovni i odpovídajícího odborného zajištění na úrovni českých parlamentních a správních orgánů.

Kniha samotná vyšla sice již před čtyřmi roky, ale stále patří mezi ojedinělé český psané knihy na toto téma. Unijní právo je v mnoha ohledech od národního práva odlišené a specifické, což je dáno jeho vývojem a vnitřní proměnou. Základ unijního práva se konstitucionalizuje a snaží přiblížit právnímu systému federativnímu, ale stále si udržuje znaky *droit diplomatique* ze své historie. Řada významných rozhodnutí tak nejsou činěna tzv. legislativním trojúhelníkem, ale na evropských summitech členských států v rámci nedávno institucionalizované Evropské rady. Znamená to velmi odlišný systém od toho národního, kde je to parlament, který udává politické směřování státu. Dle autorky tento rys ještě více posiluje v mimořádných situacích, jako byla ekonomická krize nebo krize dluhová, kdy členské státy udělají od předepsaných institucionálních procesů „*úrok k metodě mezivládní*“ koordinace. Dalším specifikem je role Soudního dvora EU, který často plní roli motoru integrace, což jej logicky staví do popředí zájmu odborné veřejnosti, když se mluví o právu Evropské unie. V tomto systému, jenž lze označit za specifický či *sui generis*, se legislativní tvorba EU může dostávat na okraj zájmu, což má za cíl tato kniha napravit.

Dnešní čtenář si hned v začátku uvědomí rozdíl v době sepsání knihy a v té dnešní – významnému prostoru se dostává odkazům na neúspěšnou Smlouvu o Ústavě pro Evropu a Lisabonskou smlouvu, které v době publikace byly více než jen živými tématy. Nyní, dekádu od přijetí Lisabonské smlouvy, je naopak zajímavé si některé postoje smlouvu doprovázející připomenout. Kniha konzervativně začíná „ústavnětvorným“ legislativním

procesem měnícím primární právo, neboť Lisabonská smlouva přinesla řadu změn v oblasti vymezení pravomocí Evropské unie. Podobné posuny a přesuny přinesly všechny reformní smlouvy, ale Lisabonská smlouva přinesla i řadu dynamičtějších novinek. Těmi jsou třeba evolutivní klauzule, tedy ustanovení primárního práva, která předpokládají zvláštní (jednodušší) způsob své změny. Jim obdobná ustanovení v národním právním řádu, pro které jsou typické perpetuální ústavy, můžeme hledat jen těžko, a proto mají pro národní politickou reprezentaci citlivější povahu. Lenka Pítrová také upozorňuje na skutečnost, že některá ustanovení primárního práva ve formě protokolů je možné měnit obdobně, jako by se jednalo o sekundární legislativní akty. Jde třeba o velkou část Protokolu o Statutu Soudního dvora Evropské unie, který lze měnit řádným legislativním postupem.

Text se dále věnuje samozřejmě legislativnímu procesu na unijní úrovni v užším smyslu, byť někteří autoři by jej tak vždy nenazývali.¹⁾ V každém případě proces tvorby právních předpisů Evropské unie taktéž doznal řady změn, kdy za nejvýznamnější lze označit zakotvení řádné legislativní procedury, ve které spolurozhoduje Evropský parlament a Rada zpravidla na návrh Komise, jakožto standardní podoby přijímání legislativních aktů EU. Lenka Pítrová si všímá oslabení role Rady, ať už posilováním spolurozhodovací role Evropského parlamentu, či díky meziinstitucionálním dohodám. Posiluje i Evropská komise díky četnějšímu rozhodování Rady většinovým způsobem, což umožňuje Komisi lépe prosazovat své cíle díky vyššímu kvoru pro blokaci. Legislativní proces je autorkou hodnocen od prvotních kroků, takže se kniha nevyhýbá ani vývoji procesu hodnocení dopadů regulace, který byl hojně přejímán i na národní úrovni. S tím pak souvisí politiky EU *Better Regulation* a *SMART Regulation*, které přinesly řadu dalších nástrojů hodnocení aktuálnosti a potřeby unijní regulace. Pro Čechy zvláštní je pak problematika jazykových pravidel, která jsou pro Unii také klíčová, neboť korekce souladnosti unijního práva ve všech jazycích je také velmi důležitým úkolem unijních úředníků.

V knize je sekundárním legislativním aktům věnováno nejvíce prostoru a autorka čtenáře čtivě seznamuje se základními institucionálními i procesními konotacemi stávající podoby přijímání sekundárních legislativních aktů včetně některých specifik. Vedle notorií typu zvláštního legislativního postupu se věnuje třeba otázce posílené spolupráce, tedy možnosti bez přijetí jednotné úpravy pro všechny členské státy intenzivněji prohlubovat integraci jejich seskupením. Co je na knize potřeba určitě ocenit, je prezentace instrumentária Evropské unie pro údržbu právního řádu. EU je dlouhodobě kritizována za obrovské množství regulace, která je roztržena do celé řady právních aktů. Lenka Pítrová ve čtvrté kapitole kromě dalšího přináší ukázkou nástrojů, které unijní správa používá k údržbě přehlednosti a srozumitelnosti unijního práva. Přestože se to může zdát jako podružné téma, pro české realie zde je velké

¹⁾ K této problematice viz TÜRCK, A. H.: *The concept of legislation in European Community Law: a comparative perspective*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2006, s. 239. ISBN 90-411-2472-1.

množství inspirace, jak pracovat s právním řádem a udržovat jej díky kodifikacím, konsolidacím nebo přepracováním.

Součástí knihy je i přehled a zhodnocení zapojení národních parlamentů do rozhodovacích procesů. Ty dnes hrají významnější roli než dříve, kdy na jedné straně legislativním aktům na unijní úrovni udílejí alespoň záblesk odvození legitimacy, zároveň jsou ale posilovány jako protiváha v opozici k exekutivě, která hraje hlavní úlohu v unijním legislativním procesu. Parlamentsy jsou zapojeny jak v prvotních fázích legislativního procesu, kdy jim jsou zasílány návrhy legislativních aktů a je možné využít barevných karet pro uplatnění kontroly subsidiarity, nebo se může jednat o kontrolu ve zvláštních agendách, jako je prostor svobody, bezpečnosti a práva, nebo ve zmíněných případech evolutivních klauzulí. Na národní úrovni proběhla také změna ve vztahu ke kontrole vlád v unijní agendě, čemuž se Lenka Pítrová věnuje zejména ve vztahu k vývoji české předlisabonské a postlisabonské úpravy.

Závěrem nelze jinak, než knihu doporučit – a je jedno, zda zapálenému eurofederalistovi nebo zavilému euroskeptikovi. Kniha je psána střízlivě a s celou řadou ukázek dobré i špatné praxe. Z textu jasně číší, že se jedná o dílo autorky, která, ač je akademička, se realitě tvorby unijního práva dlouhou dobu věnuje prakticky, takže žádných příkras a balastu se čtenář nedomá. Přestože je kniha staršího data vydání, je v tomto prebrexitovém období dobré si připomenout, že řada nesnází a nedokonalostí tu jsou s námi více jak dekádu a stále čekají na své rozřešení.

Mgr. Michal Říha