

Legislativní příloha

odborného časopisu

Správní právo

Ročník IV

III/2012

Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.

Mgr. Peter Mišúr

JUDr. Jitka Morávková

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Michaela Majstříková

Z LEGISLATIVY EVROPSKÉ UNIE

Mgr. Daniel H o d a,

Úřad vlády ČR, odbor kompatibility

ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK

doc. JUDr. Zbyněk Š í n (zš),

Praha

OBSAH:

Markéta W h e l a n o v á:

Vybrané problémy spojené s implementací
práva Evropské unieLXXVI

AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

JUDr. Markéta W h e l a n o v á,

Úřad vlády ČR,

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍLXXVI

AUTOŘI PRAVIDELNÝCH RUBRIK:

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Mgr. Alena H á l k o v á,

Kancelář veřejného ochránce práv,

Z LEGISLATIVY

EVROPSKÉ UNIE LXXXI

ZE ZAHRANIČNÍCH

PERIODIK LXXXV

Markéta Whelanová

Vybrané problémy spojené s implementací práva Evropské unie

1. Úvod

O nadbytečnosti či dokonce i o zaplevelování českého právního řádu nejrůznějšími zákazy či příkazy se diskutuje již dlouho. Mnohdy je tento nešvar spojován i s nevhodně provedenou implementací zejména směrnic EU do českého právního řádu, či obecně se zaváděním pravidel, která mají i evropský rozměr.¹⁾

Byť mnohé kritiky týkající se podoby současné legislativy jsou oprávněné a jiné méně, není účelem tohoto příspěvku dále konkrétní výtky rozebírat či s nimi polemizovat. Cílem tohoto příspěvku je poukázat na podmínky, ve kterých implementační legislativa vzniká, tedy zaměřit se na to, s čím se musejí legislativní útvary ministerstev vypořádat, aby naplnily legislativní závazky České republiky vůči EU. Autorka předpokládá, že z dále uvedeného alespoň částečně vyplyne, proč mají současné implementační návrhy právních předpisů takovou (neutěšenou) podobu.

2. Správný výklad pramenů práva EU

2.1 Správný výklad z hlediska systematiky dané oblasti práva EU

První záležitostí, se kterou je nutno se při implementaci určitého předpisu Evropské unie do českého právního řádu vypořádat, je správné pochopení daného předpisu EU z hlediska ostatních pramenů práva EU. Tato schopnost správně „vsadit“ směrnici do systému práva EU není zcela samozřejmá, pokud si uvědomíme, že v právu EU se dnes vyskytuje přibližně 30 tisíc předpisů nejrůznějšího charakteru, které nejsou vždy zcela jasně mezi sebou provázané. Právo EU se totiž tvoří „salámovou metodou“, tedy na základě dílčích na sebe – tu více, tu méně logicky – navazujících úprav, k jejichž vytvoření posloužila konkrétní potřeba. Příkladem je možno poukázat na několik z materiálního i formálního hlediska různých předpisů EU upravujících pracovní dobu. Zatímco na jedné straně byla na úrovni EU vypra-

¹⁾ Viz diskuse při přijímání prováděcích ustanovení k evropskému zatýkacímu rozkazu, jež se stala součástí trestního řádu prostřednictvím jeho novely č. 539/2004 Sb., diskuse k zákonu č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), k zákonu č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích (jež implementuje mj. nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek – tzv. „REACH“), či k zákonu č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí nebo zákonu č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

cována obecná směrnice o základních standardech pracovní doby,²⁾ jež byla dále podstatně vyložena judikaturou Soudního dvora EU týkající se pracovní pohotovosti, existují v oblasti pracovní doby v dopravě další speciální směrnice, které na obecnou úpravu navazují buď částečně,³⁾ nebo – v oblasti dopravy letecké – prakticky vůbec.⁴⁾ To bezpochyby ztěžuje orientaci v problematice a při implementaci, která by měla zapadat do systematiky českého právního řádu, vyvolává potíže, neboť není jasný vztah mezi obecnou a zvláštní úpravou.

Z uvedeného je navíc zřejmé, že do systému psaných právních předpisů EU zasahuje výkladová judikatura Soudního dvora EU, která podstatnou měrou dotváří uvedené právo psané. Judikatura Soudního dvora EU se rovněž početně neustále rozšiřuje. Například v loňském roce dosáhl počet rozsudků či usnesení vydaných Soudním dvorem, Tribunálem nebo Soudem pro veřejnou službu téměř hranice 1500 dokumentů.

Není to ale pouze počet, který pochopení konkrétního předpisu EU komplikuje. K této skutečnosti se přidává i ta skutečnost, že právo EU mnohdy používá legislativní techniku, která správnému zasazení předpisu EU do systému práva EU přinejmenším nenapomáhá. Pro příklad je možno uvést, že v předpisech EU se často objevují nepřesné či stupňovité odkazy na jiné předpisy EU či novelizace předpisů jednoho typu předpisy typu jiného (nejčastěji směrnic nařízeními a naopak), což někdy následně vyvolává otázky ohledně vzájemného vztahu daných předpisů a jejich použitelnosti v konkrétním případě.⁵⁾

2.2 Správný výklad jednotlivých ustanovení předpisu EU

Podář-li se legislativci probrat se vedle daného předpisu Evropské unie i množstvím souvisejících pramenů práva EU a pochopit vzájemné vazby mezi nimi, má před sebou další úkol – správně si vyložit jednotlivá ustanovení daného předpisu Evropské unie. Ani tento úkol nebývá jednoduchý.

Největší problém působí případy, kdy předpis EU obsahuje nejasné termíny či obecněji – pokud jsou ustanovení předpisu vágní. To se bohužel stává; během vyjednávání o návrhu předpisu Evropské unie je totiž nutno dojít ke kompromisu, který bude přijatelný pro všechny členské státy EU, resp. který alespoň většině nebude vadit. Pak dochází k tomu, že jasná právní vyjádření jsou nahrazována poněkud méně „dráždivými“ formulacemi ovlivněnými politickým kompromisem, což však ve svém důsledku akorát způsobí to, že se daný problém přenesne na vnitrostátní rovinu, kdy o výkladu daného sporného ustanovení předpisu EU musí rozhodnout nejprve legislativec při tvorbě vnitrostátního implementačního předpisu. Teprve poté, v závislosti na tom, nakolik se dané sporné ustanovení předpisu EU, případně promítnuté do vnitrostátního právního řádu, negativně odrazí v aplikační praxi, může být

²⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES o některých aspektech úpravy pracovní doby.

³⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/15/ES o úpravě pracovní doby osob vykonávajících mobilní činnosti v silniční dopravě.

⁴⁾ Hlava Q přílohy III nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1899/2006 ze dne 12. prosince 2006, kterým se mění nařízení Rady (EHS) č. 3922/91 o harmonizaci technických požadavků a správních postupů v oblasti civilního letectví.

⁵⁾ Blíže viz WHELANOVÁ, M. Problémy české legislativy související s implementací práva ES/EU. *Právní rozhledy* č. 24/2008, s. 883-887.

věc opět přenesena na unijní úroveň, např. prostřednictvím předběžné otázky vnitrostátního soudu podané Soudnímu dvoru o výklad daného ustanovení.

Velmi často jsou vágní formulace spojeny s formulacemi proklamativního charakteru, kdy není jasně daná povinnost odpovědného subjektu. Tak například v jinak velmi podrobné směrnici 2001/83/ES o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků se v čl. 106a odst. 3 formuluje spolupráce mezi národními orgány pro kontrolu léčiv a agenturou (tj. Evropskou agenturou pro hodnocení léčivých přípravků) následovně:

„Pokud jde o účinné látky obsažené v léčivých přípravcích registrovaných ve více členských státech, odpovídá agentura za koordinaci oznámení týkajících se bezpečnosti mezi příslušnými vnitrostátními orgány a rovněž určuje harmonogram pro zveřejnění příslušných informací. Za koordinace agentury členské státy vynaloží veškeré přiměřené úsilí, aby se dohodly na společném oznámení o bezpečnosti dotyčného léčivého přípravku a na harmonogramu jejich šíření.“

Na druhou stranu v některých případech je obecná evropská formulace zcela vědomě a cíleně vložena do textu směrnice EU proto, aby členské státy měly dostatečný prostor pro podrobnější vnitrostátní úpravu v závislosti na zvláštностech jejich domácího právního prostředí. Taková formulace však rovněž musí mít určitá limitující kritéria a neměla by se objevovat v kompetenčních či procesních ustanoveních, která naopak ze své povahy vyžadují přesnost. Jak nicméně ukazuje praxe, české legislativě mnohdy dělá problém i ta evropská úprava, která velmi jasně dává členským státům mantinely, ač zároveň nechává dostatečný prostor pro ponechání jejich vnitrostátních specifik. I v těchto případech pak dochází k nežádoucímu opisování a přílišnému držení se základní kostry směrnice, přestože tato sama umožňuje i odchylky, jež by se daly v českých podmínkách využít, či dochází k určité bezradnosti ohledně toho, jak upravit právní vztahy, které směrnice sama neupravuje.⁶⁾ Zdá se, že nevyužití možných odchylek posvěcených právem EU či tápání ohledně úpravy jdoucí dovoleně nad rámec práva EU je dáno zejména všeobecným spěchem a chaosem, ve kterém legislativa vzniká. Navržení nové úpravy navazující na vnitrostátní systém bez konkrétní evropské předlohy totiž obvykle předpokládá, že tato úprava bude do detailu promyšlena berouc v potaz vnitrostátní právní instituty, což vyžaduje čas, který obvykle při tvorbě práva není k dispozici, a stabilní prostředí, kterého se rovněž nedostává.

3. Vlastní provedení předpisu EU do českého právního řádu

Přestože konkrétní provedení předpisu EU, nejčastěji směrnice, závisí na formulacích a požadavcích toho kterého předpisu EU, bývá při tvorbě vnitrostátního předpisu důležité hlavně věcné zadání, které legislativní útvar má. Toto zadání je málokdy směřováno pouze na implementaci práva EU; obvykle směřuje k naplnění politického úkolu, který nemá a priori za cíl naplnit evropské požadavky, byť se jej tyto často dotýkají (viz např. zavedení školného na vysokých školách či zdravotnická reforma). Politická zadání se ale ne vždy

⁶⁾ Viz například několikrát varianty návrhu zákona o mediaci (schválen pod č. 202/2012 Sb.), jimiž byla mj. i zapracována relativně krátká směrnice o mediaci v přeshraničních sporech (směrnice 2008/52/ES o některých aspektech mediací v občanských a obchodních věcech).

překrývají s legislativními možnostmi, které mohou být využity. Tím dochází k tomu, že se v průběhu tvorby českého předpisu jeho podoba mnohokrát mění proto, aby alespoň přijatelně vyhověla požadavkům právním. Vzhledem k neustálým změnám se tím ale obvykle komplikuje i implementace práva EU, je-li jimi český návrh dotčen. Dochází-li totiž v průběhu tvorby českého předpisu ke změně toho, k čemu má nově tvořená vnitrostátní úprava směřovat, je obtížné napsat jakýkoli předpis, tím spíše, když má evropský kontext, který sice mnohdy umožňuje různé varianty řešení, tyto ale musejí konzistentně směřovat ke stanovenému cíli.

3.1 Míra konkretizace

Vedle problémů, které souvisejí s nejasným či nepřesným politickým zadáním, je v legislativní rovině dále možno vyzorovat obtíže spojené s tím, že předpisy Evropské unie, resp. jejich ustanovení, jsou koncipovány z pohledu „celoevropského“ a že znějí na výsledek. Zejména u směrnic se pak počítá s tím, že členský stát provede v souladu se svými vnitrostátními postupy cíl daný směrnicí, resp. jejími ustanoveními. V předpisech Evropské unie se proto hojně setkáváme s výrazy typu „členský stát zajistí, že...“. Tato premisa stále platí i přesto, že dnes dochází k velké podrobnosti a konkretizaci směrnic; směrnice navíc stále častěji obsahují i procesní úpravu, čímž se zužuje volba forem a prostředků, které ministerstva k naplnění směrnice mají.⁷⁾

Zvyšující se detailnost předpisů Evropské unie logicky způsobuje tendence k opisování směrnic, což bývá kritizováno.⁸⁾ Je ale nutno uvést, že někdy je evropský text dostatečně vytříben, a proto může být jeho přesné převzetí ku prospěchu věci. Navíc mantinely, které legislativec má, jsou dány i evropským právem. Jak totiž konstatoval Soudní dvůr,⁹⁾ není sice pro převedení směrnice do národního práva nezbytné, aby byla její ustanovení inkorporována doslovně a formálně; pro účely implementace může postačovat i obecný legislativní kontext. To ale platí pouze za předpokladu, že tento obecný kontext skutečně garantuje úplnou aplikaci dostatečně jasným a přesným způsobem tak, že v případech, kdy směrnice přiznává jednotlivcům práva, jsou dotčení jednotlivci schopni zjistit celkový rozsah svých práv a v případech, kdy je to nutné, i se těchto práv dovolávat před národními soudy.¹⁰⁾

Využití obecného legislativního kontextu pro účely implementace tak právem EU není zapovězeno, má ale natolik přísná kritéria, že je ve svém důsledku málokdy využitelné. Obecný legislativní kontext totiž není ze své povahy natolik konkrétní, aby dokázal přesně garantovat rozsah práv přiznaných soukromým osobám. Důsledné držení se textu směrnice, která je tu více, tu méně shodným slovním vyjádřením do českého práva „převyprávěna“, tak je pro implementační práce vždy východiskem.

⁷⁾ Viz např. směrnice Rady 2010/24/EU ze dne 16. března 2010 o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření, která byla implementována do zákona č. 471/2011 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek.

⁸⁾ K metodě provádění transpozice směrnic viz zejm. čl. 20 Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, schválených usn. vl. č. 1304/2005, ve znění usn. vl. č. 1344/2009.

⁹⁾ Viz např. rozsudek C-361/88 *Komise proti Německu*.

¹⁰⁾ K tomu blíže WHELANOVÁ, M. Implementace práva Evropské unie do českého právního řádu. *Právník* č. 3/2009, s. 280 a násl.

Na druhou stranu by ale opsání textu směrnice nemělo být používáno tam, kde vyvolává další otázky. Tak například, pokud ustanovení předpisu Evropské unie je sice velmi konkrétní, ale zároveň vyžaduje dosažení určitého výsledku, přičemž metoda jeho dosažení není dána, mělo by být nejprve jasné, jakým způsobem bude tohoto výsledku dosaženo. Tak kupř. pokud ustanovení směrnice zní¹¹⁾:

„Členské státy:

a) přijímají veškerá vhodná opatření, aby motivovaly pacienty, lékaře, lékárníky a ostatní zdravotnické pracovníky ke hlášení podezření na nežádoucí účinky příslušným vnitrostátním orgánům; do těchto úkolů mohou být podle potřeby zapojeny organizace spotřebitelů, pacientů a zdravotnických pracovníků;“

mělo by být nejprve zřejmé, jaká motivační opatření se použijí, tj. potřebné je nejprve učinit věcné rozhodnutí. Opsání uvedeného ustanovení do vnitrostátního práva pouze přenáší daný problém dále na osoby, které budou vnitrostátní právo aplikovat.

3.2 Legislativní technika EU

Nejasné či nepřehledné formulace v návrzích českých právních předpisů implementujících právo EU dále mají někdy základ v tom, že legislativní technika EU je legislativní technice používané v České republice v mnohém vzdálená. V právu EU totiž není zakotvena hierarchizace sekundárních právních předpisů a různá charakteristika předpisů ani nebývá z hlediska legislativní čistoty příliš důležitá. Proto se běžně stává, že nařízení jsou novelizována směrnicemi či rozhodnutími a naopak, nebo že jsou různé typy předpisů EU navzájem provázány prostřednictvím nejrůznějších odkazů, což ale činí velký problém při implementaci, zejména uvědomíme-li si, že se směrnicemi jsou spojeny zcela jiné právní účinky, a tím i legislativní technika provedení, než s nařízeními. Zároveň mnohdy neplatí, že prováděcí akt EU k základnímu aktu EU bude postaven stejně, jako jsou vyhlášky k zákonům, tedy že prováděcí akt EU bude v jasných mezích pouze základní akt EU provádět, nikoliv jej doplňovat či dokonce měnit. Pak je nutno s předstihem zvažovat, jakým způsobem bude určitý institut vyplývající z prováděcího předpisu EU pojat, aby byla zajištěna ústavnost i elementární přehlednost a jasnost v českém právu, a zároveň nedošlo k „překroucení“ či pouze polovičatému provedení evropského požadavku.¹²⁾

Vedle toho, že právo EU nijak nehierarchizuje sekundární prameny práva EU, je nutno vidět rozdíl i v tom, že nelpí na rozlišování soukromoprávních a veřejnoprávních úprav. Směrnice obsahující oba prvky jsou dnes běžné například v oblasti ochrany spotřebitele. V evropské rovině – vzhledem ke snaze zaměřit se na výsledek, který by měl být v rámci EU srovnatelný – je takové pojetí poměrně logické, činí ale značné problémy při implementaci. Vzhledem k preciznímu rozdělování úpravy v České republice na soukromoprávní a veřejnoprávní je tak v našem vnitrostátním právu nutno při implementaci „hybridních“ evropských předpisů počítat s tím, že bude nutno novelizovat různé předpisy z různých

¹¹⁾ Viz článek 102 výše zmiňované směrnice 2001/83/ES.

¹²⁾ Viz WHELANOVÁ, M. *Legislativní technika EU a úskalí s ní spojená při vnitrostátní implementaci unijního práva* – rukopis článku v monografii ZEMÁNEK, J., ŠMEJKAL, V. (eds.), *Tvorba a implementace práva EU z pohledu vnitrostátního*.

oblastí a provázat je mezi sebou, což není lehký úkol, a navíc výsledek pro cílovou skupinu (spotřebitele) ani nebývá dostatečně přehledný.

K tomu navíc v poslední době přibývá praxe, kdy předpisy EU, které mají ze své povahy závaznou povahu, obsahují nebo odkazují na ustanovení, jež mají pouze doporučující charakter. Někdy se dokonce jedná o celé předpisy soft-law charakteru, které se stávají závaznými na základě judikatury Soudního dvora či praxe podléhající tlaku renomovaných organizací. Tak například Doporučení Evropské rady pro systémová rizika ze dne 22. prosince 2011, o makroobezřetnostním mandátu vnitrostátních orgánů,¹³⁾ uvádí, že „toto doporučení je třeba upravit vnitrostátním právním předpisem“ [viz oddíl 2 bod 2. 1) a)] a dále že adresáti mají informovat Evropskou radu pro systémová rizika, resp. Radu EU, o opatřeních, která přijali v reakci na toto doporučení, nebo alespoň v případě nečinnosti uvést náležité zdůvodnění [viz oddíl 2 bod 2. 2)]. Tímto doporučením se tedy vlastně pro členské státy stanoví povinnost něco konat nebo vysvětlit, proč nebylo konáno, což překračuje rámec pouhého doporučení.

Judikaturou Soudního dvora EU pak např. bylo „zezávazněno“ doporučení Komise 98/257/EC z 30. března 1998 týkající se principů použitelných na orgány určené k mimo-soudnímu řešení spotřebitelských sporů.¹⁴⁾ Soudní dvůr ve věci C-317/08 *Rosalba Alassini proti Telecom Italia SpA*, v níž vykládal směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací uvedl, že „členské státy musí při úpravě mimosoudních postupů náležitě zohlednit doporučení Komise 98/257“.

Ustanovení doporučujícího charakteru ale obsahují i některé ze své povahy klasické závazné předpisy EU, například směrnice v oblasti životního prostředí.¹⁵⁾ A právě zejména v případě, kdy není k dispozici žádná judikatura Soudního dvora k dané záležitosti a kdy dané doporučující ustanovení tvoří součást pro členské státy závazné směrnice, bývá situace nejkomplikovanější: na jedné straně povaha závazného aktu EU vyžaduje jeho plné provedení, na druhou stranu ale zároveň není stanovena jasná povinnost pro členský stát ani soukromý subjekt, pouze se apeluje na to, aby bylo vyvinuto úsilí k dosažení nějakého budoucího cíle.

3.3 *Prováděcí opatření*

Dalším oříškem, se kterým se při tvorbě návrhů českých právních předpisů implementujících právo EU legislativec často setkává, představují tzv. prováděcí opatření. Prováděcí opatření jsou právní akty přijímané v rámci kompetencí Evropské komise, které jsou odvo-

¹³⁾ Recommendation of European Systemic Risk Board on the macro-prudential mandate of national authorities, ESRB/2011/3. Publikováno v řadě C 41 Úředního věstníku EU dne 14. 2. 2012 (2012/C 41/01).

¹⁴⁾ 98/257/EC: Commission Recommendation of 30 March 1998 on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes.

¹⁵⁾ Např. ve směrnici 2009/30/ES novelizující směrnici 98/70/ES o emisích skleníkových plynů je upraven nový čl. 7a, který „požadavek“ na snížení emisí skleníkových plynů dělí mj. i na orientační a indikativní cíle, jichž „má být“ v určitém časovém rámci dosaženo mj. i dle Kjótského protokolu. Formulace působí spíše jako politický než právní závazek pro členské státy.

zené od aktů základních, typicky směrnic nebo nařízení přijatých legislativním postupem (Radou a Evropským parlamentem). Prováděcí opatření tedy mají za úkol provést, konkretizovat či v technickálích aktualizovat akty přijaté legislativním postupem. Prováděcí opatření nejsou fenoménem novým, poslední změny primárního práva ale tuto problematiku dále posunuly. Lisabonská smlouva zná dva typy těchto prováděcích opatření, a to jednak akty v přenesené pravomoci (delegované akty – delegated acts; čl. 290 SFEU)¹⁶⁾, a dále pak akty prováděcí (implementing acts; čl. 291 SFEU). Ve kterých případech budou přijímány akty prováděcí a kdy delegované, ale není úplně zřejmé, a zdá se, že využívání té či oné procedury bude spíše záležitostí politického kompromisu než jasného právního zařazení jednotlivých typů aktů.¹⁷⁾ V současné době je k dispozici přibližně 20 delegovaných aktů, mezi nimiž jsou zastoupena např. nařízení, která se týkají energetického označování klimatizací či bubnových sušiček, nařízení o preventivních zdravotních opatřeních pro tlumení infekce u psů, nařízení o technických požadavcích na očkování proti vzteklině, nařízení o seznamu rybolovných zdrojů, či nařízení obsahující určité podrobnosti k evropské občanské iniciativě nebo rozhodnutí týkající se úvěrových záruk na projekty mimo Unii.¹⁸⁾ Z těchto různorodých předpisů není možno vypořizovat, jaký je charakteristický rozdíl mezi nimi a akty prováděcími, které tvoří většinu prováděcí legislativy.

Uvedené vágní vymezení velmi komplikuje i vnitrostátní implementaci a podporuje již dnes poměrně neutěšený stav. Prováděcí opatření (staršího data i ty dnešní) totiž často doplňují akty základní takovým způsobem, že je vlastně novelizují. To se stává i přesto, že čl. 290 SFEU uvádí, že akty v přenesené působnosti mohou doplňovat nebo měnit základní akty pouze v nepodstatných záležitostech a starší judikatura Soudního dvora uvádí, že prováděcí akty by měly být pouze doplňkového charakteru a neměly by regulovat podstatné prvky.¹⁹⁾ Navíc mají prováděcí opatření běžně velmi krátkou lhůtu na implementaci. Předpokládá se totiž, že členské státy budou mít zakotveny mechanismy na rychlé zavedení těchto předpisů do praxe, protože tyto předpisy pouze navazují na základní, již dlouhodobě diskutovaný evropský akt.

Za uvedených podmínek je v českém prostředí prakticky nemožné při tvorbě vnitrostátního právního předpisu implementujícího základní evropský akt naformulovat příslušná ustanovení tak, aby v budoucnu umožnila jednoduché provedení prováděcího opatření. V případech, kdy se alespoň rámcově počítá s tím, že prováděcí opatření bude upravovat skutečně pouze podrobnosti v rámci základního aktu, situaci komplikuje to, že se obvykle

¹⁶⁾ Tyto akty v přenesené působnosti mohou doplňovat nebo měnit základní akty v nepodstatných prvcích.

¹⁷⁾ Viz studijní materiál EIPA – European Institute of Public Administration s názvem *Delegated & Implementing Acts – The New Comitology* uvádí, že delegace má být využívána v citlivých záležitostech, ve kterých zákonodárce uděluje Komisi zvláštní pravomoc změnit základní právní akt z důvodu rychlosti a efektivity. U prováděcích aktů se pak uvádí, že v jejich případě je Komisi (resp. Radě ve zvláštních případech) udělena pravomoc provést základní akt. http://www.eipa.eu/files/repository/product/20110326141559_FINAL_Comitology_BrochureEN_web.pdf.

¹⁸⁾ Nařízení č. 626/2011, nařízení č. 392/2012, nařízení č. 1152/2011, nařízení č. 1153/2011 a nařízení č. 32/2012, nařízení č. 268/2012, rozhodnutí 2012/207/EU.

¹⁹⁾ Např. rozsudek 25-70 *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel proti Köster a Berodt & Co.*, rozsudek C-240/90 *Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství*, bod 36.

neví, jakou formu bude toto prováděcí opatření mít. V případě nařízení totiž žádný transpoziční předpis potřeba není; naopak má-li být prováděcí opatření směrnicí, mělo by být dle vnitrostátních požadavků naformulováno ústavně konformní zmocňovací ustanovení, aby následně mohlo dojít k řádné vnitrostátní transpozici tohoto prováděcího opatření. Přiklonit se na jednu či druhou stranu ale mnohdy předkladatel není schopen, neboť nemá dostatečné informace. Dále, jak bylo uvedeno výše, se stává, že prováděcí opatření základní právní akt mění či doplňuje.²⁰⁾ Pak je často nutno pro vyhovění tomuto prováděcímu opatření měnit zákon, což je záležitost časově náročná, a tím se nestíhají krátké implementační lhůty s těmito předpisy spojené. Navíc, vzhledem k tomu, že vztah mezi základním aktem EU a prováděcím opatřením není analogický vztahu mezi zákonem a vyhláškou či nařízením vlády, je nutno i v případě, kdy je podoba prováděcích opatření známa, s předstihem promýšlet, kam bude které ustanovení práva EU implementováno tak, aby se po schválení zákona např. nezjistilo, že některá ustanovení prováděcího opatření se do rozsahu zmocňovacího ustanovení k vyhlášce nevejdou. Zde je vhodné připomenout, že i pozdní provedení prováděcího opatření může mít za následek zahájení řízení o porušení smlouvy, byť zrychlená procedura podle čl. 260 odst. 3 SFEU, jež umožňuje uložit sankci pro členský stát již v rámci zjišťování, zda k porušení práva došlo, se (naštěstí pro Českou republiku) týká pouze základních aktů, tedy aktů přijímaných legislativním postupem, nikoliv prováděcích opatření.

Některá prováděcí opatření navazují na základní akt EU (doplňují jej) i tak, že je na jejich vydání vázána použitelnost (některých částí) tohoto základního aktu EU,²¹⁾ nikoliv však termín pro provedení transpozice. To působí obtíže, neboť tím je sice nutné vypracovat a schválit vnitrostátní implementační úpravu, ale je nemožné jednoznačně stanovit účinnost vnitrostátního předpisu implementujícího základní akt EU. Není totiž zřejmé, přesně kdy bude evropské prováděcí opatření vydáno, a opět ani jaká bude jeho podoba. V případě, že evropské prováděcí opatření bude mít formu nařízení, je možno alespoň argumentovat tím, že nařízení jakožto obecně závazný a přímo použitelný předpis EU vyvolá své účinky bezprostředně a je na dotčených subjektech, aby vydání tohoto aktu sledovaly a seznámily se s ním. Má-li však mít prováděcí opatření formu směrnice, je adresátem členský stát,

²⁰⁾ Např. dle čl. 2 (1) směrnice 2000/29/ES o ochranných opatřeních proti zavlékání organismů škodlivých rostlinám nebo rostlinným produktům do Společenství může být definice rostliny upřesněna (rozšířena) prováděcími opatřeními; nařízení č. 2252/2004 o normách pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy počítá s tajnými a nezveřejňovanými prováděcími opatřeními, která ale upravují i povinnost členských států vytvořit jednotný certifikační úřad a zřídit národní kontrolní jednotku; směrnice 2011/16/EU o správní spolupráci v oblasti daní v čl. 8 stanoví kategorie příjmů a majetku, které podléhají automatické výměně informací mezi členskými státy, tyto kategorie i podmínky výměny ale mohou být měněny prováděcími opatřeními na základě odst. 5 a 7 tohoto článku.

²¹⁾ Např. směrnice 2011/62/EU týkající se padělků léčiv, jež novelizuje směrnici 2001/83/ES, v čl. 2 uvádí, že:

„1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 2. ledna 2013. Neprodleně o nich uvědomí Komisi.

2. Členské státy použijí tyto předpisy ode dne 2. ledna 2013.

Členské státy však použijí:

b) od uplynutí tří let po dni vyhlášení aktů v přenesené pravomoci uvedených v čl. 1 bodě 12 této směrnice předpisy nezbytné pro dosažení souladu s čl. 1 body 8, 9, 11 a 12 této směrnice.“

který má teprve následně povinnost směrnicí transponovat do svého vnitrostátního práva. Pak je vázání povinností vyplývajících pro soukromé subjekty na právní akt, který se ani soukromých subjektů týkat nebude a ze kterého přímo nevyplývají žádné povinnosti těmto subjektům, přinejmenším sporné.

4. Možnosti řešení

Z uvedeného je zřejmé, že problémy má nejenom legislativa česká, ale i legislativa evropská. Zdá se, že řešení těchto problémů není ani tak neustálá – a v mnoha případech oprávněná – kritika současného stavu či vytváření nových, či spíše staronových metodik a opatření k nápravě tohoto stavu, ale spíše zpomalení tvorby evropských i českých právních předpisů tak, aby byl dán elementární časový prostor na prodiskutování a koncepční promyšlení nových úprav. Dále, změn k lepšímu nikdy nebude dosaženo, pokud legislativní proces – ať ten český nebo ten evropský – nebude pojat odborně. Politická zadání zde sice byla vždy a vždy budou, nicméně musejí-li legislativci vyhovět těmto zadáním i přes objektivní nemožnost je splnit, stává se cíl na zlepšení kvality legislativy pouze prázdným pojmem.

S tím souvisí i to, že obecně by měly být zlepšeny podmínky pro tvorbu práva; na legislativních odborech chybějí zkušenosti legislativci s dlouhodobou praxí, kteří jsou schopni nejen bezchybně naformulovat dané ustanovení, ale kteří jsou i schopni, vzhledem ke svým zkušenostem a znalostem celého právního řádu českého a ideálně i toho evropského a mezinárodního, najít styčné plochy s jinými právními předpisy, provázat související úpravy a eliminovat vnitřní kolize právního řádu tak, aby tento byl jednotný. Dnes jsme svědky opačného trendu: právní předpisy, vzhledem k jejich složitosti a specializaci na konkrétní problém píšící věcné útvary, kterým legislativní útvary pouze „pomáhají“. A to je ten lepší případ; v horším případě si ministerstvo nechá zadat vypracování právního předpisu subjektem stojícím mimo státní správu, jehož odborná a legislativní erudice je sporná. Odhlédneme-li od toho, že tím se rezignuje na jednu ze základních funkcí státu, kterou transparentní legislativní proces bezpochyby je, málokdy je tento subjekt schopen, bez dostatečné znalosti legislativní techniky, navrhnout předpis, který by požadavkům na tvorbu právního předpisu vyhovoval. Tím se již od počátku návrh dostává do problémů, které se zřídka podaří během dalších legislativních prací zhojit. Zmíněná praxe by tudíž měla být opuštěna.

Shrnutí:

České právo ani právo EU se nevyznačuje vysokou kvalitou. Tento závěr ale není překvapující, pokud si uvědomíme, že přibližně 50% českých právních předpisů přímo implementuje právo EU, v němž je obsaženo asi 30 tisíc právních dokumentů (závazného i soft-law charakteru).

Aby byla implementace provedena správně, je nutno nejprve bezchybně vyložit právní předpis EU. Pro to je podstatné jak správně pochopit daný evropský předpis z hlediska souvisejících pramenů práva EU (např. vzít v úvahu výkladovou judikaturu Soudního dvora), tak si správně vyložit často vágní termíny či obecné povinnosti evropských předpisů, které vyžadují konkretizaci v národním právním řádu.

Rovněž vlastní implementace právního předpisu EU navazující na fázi výkladovou má

určitá úskalí. Předně nebývá jednoduché najít rozumnou úroveň detailu tak, aby předpis EU (směrnice) byl plně promítnut, ale zároveň aby český právní řád zůstal obecný a logický. Dále, jasnosti implementace je někdy složité dosáhnout kvůli legislativní technice, kterou EU používá. Ta například umožňuje měnit jeden typ předpisu EU typem jiným, či je tolerantní vůči vkládání soft-law ustanovení do právně závazných aktů. V neposlední řadě je často složité včas naplnit tzv. prováděcí opatření EU k základním aktům EU (akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty). Tato opatření obvykle obsahují krátké lhůty pro implementaci, jejich budoucí forma (zda bude zvolena směrnice, nařízení či rozhodnutí) není dopředu známa, a mění základní akt EU způsobem, který následně při implementaci vyžaduje změnu zákona.

Zdá se, že možným řešením vzniklé situace je zpomalení procesu tvorby práva jak na evropské, tak na vnitrostátní úrovni a vytvoření dobrých podmínek pro legislativce, které budou oproštěny od politických vlivů tak, aby nová právní úprava vždy mohla být řádně promyšlena a dopředu prodiskutována.

Selected problems concerning the implementation of EU law – summary:

Both Czech and EU legislation are of poor quality. But this is not surprising if we bear in mind that about 50% of Czech laws are directly implementing EU law which contains about 30 thousand legal documents (soft law and hard law).

To implement correctly, it is first necessary to construe the EU legal act well. In doing so, it is crucial to comprehend the position of the EU legal act among other sources of EU law (e.g. among the interpreting case law) and to construe correctly the vague terms or general obligations of the EU legal acts which should be specified in the national legal order.

Implementation of the EU legal act following the interpretation has certain difficulties. Firstly, it is not easy to find the proper level of detail so that the EU legal act (directive) is fully transposed but the Czech legal order stays general and logical. Secondly, the clarity of the Czech implementation is sometimes difficult to reach because of the EU law legal technique. For example it allows amending one type of EU act by another type, or tolerates inserting soft law provisions into legally binding acts. Thirdly, it is often complicated to fulfil obligations of so called implementing EU measures to basic EU acts (delegated or implementing acts) in time. These measures normally contain a short period for implementation; their future form (if a directive, a regulation or a decision will be chosen) is not known in advance; and the measures amend a basic legal EU act in the way that its implementation requires amending a Czech statute.

It seems that a way out of this situation could come through slowing down the process of law making both on the European and domestic level and through creating good conditions for law makers free from political influence for the new laws to be well thought out and discussed in advance.

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nebudou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmiňovaných soudních institucí, nýbrž pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.

ÚSTAVNÍ SOUD

Zavedení odvodů a zdanění elektřiny z fotovoltaických (solárních) elektráren.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl.ÚS 17/11 (220/2012 Sb.).

46. K námitce retroaktivity napadeného ustanovení nutno konstatovat následující. Zákon č. 402/2010 Sb. nabyl účinnosti dne 1. ledna 2011. Novelizované ustanovení § 7a odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. explicitně stanovuje předmět odvodu, kterým je „elektřina vyrobená ze slunečního záření v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013“. Z hlediska dosavadních ústavních mezí daňové legislativy vyložené Ústavním soudem se přísně vzato nejedná o retroaktivitu v žádném slova smyslu. Např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/08 ze dne 12. 7. 2011 (236/2011 Sb.) – bod 15 – byla vyložena vazba účinnosti právního předpisu na zdaňovací období. O retroaktivitu, a to retroaktivitu nepravou, šlo ve věci sp. zn. Pl. ÚS 9/08 s ohledem na skutečnost, že zákon nabyl účinnosti v průběhu zdaňovacího období, k němuž se zakotvená daňová povinnost vázala. V nyní předložené věci je však zřejmé, že zdaňovací období, resp. období, v němž je vyrobená elektřina předmětem odvodu, s účinností právního předpisu teprve počíná, tedy že předmětem odvodu vůbec není elektřina vyrobená před účinností zákona.

47. Ústavní soud však zároveň musel vzít v úvahu specifickou problematiku regulovaného trhu s elektřinou z obnovitelných zdrojů, a zvláště garance, které obsahuje § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. Protože je zřejmá zvláštní vazba odvodu dle § 7a a násl. zákona č. 180/2005 Sb. na celkový systém podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, bylo nutno posoudit otázku eventuální retroaktivity právní úpravy z hlediska patnáctileté doby trvání garancí ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona č. 180/2005 Sb.

48. V tomto ohledu Ústavní soud konstatuje, že ustanovení § 7a až 7i napadeného zákona působí v zásadě účinky nepravé retroaktivity, neboť v jejich důsledku do budoucna dochází právě o částku představovanou výší odvodu ke snížení podpory výrobcům, jimž patnáctiletá doba garancí dle § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. počala plynout před účinností zákona č. 402/2010 Sb.

56. Vzhledem ke skutečnosti, že Ústavní soud v zásadě dospěl k závěru o nepravé retroaktivitě ustanovení § 7a až 7i, § 8 v části „s výjimkou kontroly odvodu a jeho správy“ zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění zákona č. 402/2010 Sb., a ustanovení čl. II bodu 2 přechodných ustanovení zákona č. 402/2010 Sb., musel se rovněž vypořádat s otázkou její přípustnosti. Ačkoliv je totiž nepravá retroaktivita zásadně přípustná,

nelze apriorně vyloučit, že s ohledem na princip právní jistoty a ochrany důvěry v právo převáží zájem jednotlivce na dalším trvání existující právní úpravy nad zákonodárcem vyjádřeným veřejným zájmem na její změně. Ústavní soud musel tedy posoudit, zda na straně dotčených provozovatelů FVE není dán takový ústavně relevantní zájem na zachování dosavadní zákonnou stanovené ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů a zelených bonusů bez jejího dalšího krácení odvodem, jenž by při vzájemném poměrování převážil nad veřejným zájmem na jejím snížení. Takovýto zájem provozovatelů FVE v dané věci Ústavní soud z níže uvedených důvodů neshledal.

75. Určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže tedy být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti (viz např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věcech Abdulaziz, Cabales a Balkandali z r. 1985, § 72; Lithgow z r. 1986, § 177 a Inze z r. 1987, § 41). V oblasti občanských a politických práv a svobod, již imanentně charakterizuje povinnost státu zdržet se zásahů do nich, existuje pro preferenční (tedy svou podstatou aktivní) zacházení s některými subjekty obecně jen minimální prostor. Naproti tomu v oblasti práv hospodářských, sociálních, kulturních a menšinových, v nichž je stát začasté povinován k aktivním zásahům, jež mají odstranit křiklavé aspekty nerovnosti mezi různými skupinami složitě sociálně, kulturně, profesně či jinak rozvrstvené společnosti, disponuje zákonodárce logicky mnohem větším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti uvnitř ní. Volí proto preferenční zacházení mnohem častěji.

85. Ústavní soud má v nyní projednávané věci za to, že volba zákonných opatření směřujících k omezení státní podpory výroby energie ze slunečního záření je za podmínek zachování garancí v rukou zákonodárce. Princip právní jistoty totiž nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy, ta podléhá mimo jiné sociálně-ekonomickým změnám a nárokům kladeným na stabilitu státního rozpočtu.

Platy soudců XIII – obecné snížení platové základny na 2,5 násobek průměrné měsíční mzdy a její přechodné snížení v letech 2012 – 2014.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2012, sp. zn. Pl.ÚS 33/11 (181/2012 Sb.).

Z judikatury Ústavního soudu, jakož i z její komparace s judikaturou evropských ústavních soudů (viz zejména rozhodnutí Ústavního soudu Polské republiky sp. zn. P 1/94 ze dne 8. listopadu 1994, K 13/94 ze dne 14. března 1995, P 1/95 ze dne 11. září 1995, P 8/00 ze dne 4. října 2000, K 12/03 ze dne 18. února 2004), k otázce ústavnosti platových restrikcí vůči soudcům plynou tyto základní zobecňující teze:

- posouzení ústavnosti platových restrikcí vůči soudcům pro konkrétní období konkrétního roku spadá do rámce vymezeného principem soudcovské nezávislosti,
- ústavní postavení soudců na straně jedné a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy, na straně druhé se vzhledem k principu dělby moci a principu nezávislosti soudců odlišuje, z čehož plyne i rozdílný dispoziční prostor pro zákonodárce k plato-

vým restrikcím vůči soudcům ve srovnání s dispozičním prostorem k takovýmto restrikcím v jiných oblastech veřejné sféry,

- zásah do materiálního zabezpečení soudců garantovaného zákonem nesmí být výrazem svévole zákonodárce, nýbrž musí být, vycházející ze zásady proporcionality, odůvodněn výjimečnými okolnostmi, např. tíživou finanční situací státu, přičemž i za splnění této podmínky musí být zohledněna odlišnost funkce soudců a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy; takovýto zásah nesmí zavdat důvod k obavám, nedotýká-li se omezení důstojnosti soudců [viz doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. r. (94) 12 ze dne 13. října 1994], příp. není-li výrazem ústavně nepřipustného tlaku moci zákonodárné a moci výkonné na moc soudní.

Svévolný zásah zákonodárce do oblasti materiálního zajištění soudců, v tom rámci i platové restrikce, nutno ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu do rámce chráněného principem jejich nezávislosti podřadit ze dvou důvodů. Nezávislost soudců je v první řadě podmíněna jejich morální integritou a odbornou úrovní, zároveň ale je spjata i s jejich přiměřeným materiálním zajištěním. Tento komponent principu nezávislosti soudců byl zakotven i v doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. r. (94) 12 ze dne 13. října 1994 ohledně nezávislosti, efektivnosti a role soudců, dle něhož se mezi „řádné pracovní podmínky“ soudců řadí i „zajištění přiměřenosti postavení a odměňování soudců s ohledem na důstojnost jejich profese a pracovní zatížení“ (zásada III, bod 1b). Obdobná maxima je obsažena i v čl. 6.1 Evropské charty o statutu soudce, přijaté účastníky multilaterálního setkání organizovaného Radou Evropy ve dnech 8. až 10. července 1998, dle něhož soudci z povolání mají právo na plat, jehož výše má být stanovena tak, aby je chránila před tlakem směřujícím k ovlivnění jejich rozhodnutí a všeobecně k ovlivnění jejich chování při nalézání práva, kterým by mohla být ohrožena jejich nezávislost a nestrannost. V této souvislosti Ústavní soud opakovaně poukazuje na skutečnost (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 12/10), že „na snižování schodků veřejných rozpočtů se již dlouhodobě podílí profesní skupina, u níž je zákonem velmi výrazně omezena možnost dosahování jiných příjmů než platových“. Důvodem druhým podřazení zákazu svévolného zásahu do materiálního zajištění soudců (platových restrikcí) do rámce principu jejich nezávislosti je vyloučit možnost, eventualitu nátlaku moci zákonodárné, resp. výkonné na rozhodování soudců. Jinými slovy, vyloučit svévolné zásahy do materiálního zajištění soudců jako eventuální formu „penalizace“ soudců ze strany legislativy a exekutivy, a tím i formy nátlaku na jejich rozhodování.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08 pak Ústavní soud vyslovil tezi, jež představuje i klíčové hledisko posouzení ústavnosti napadených ustanovení zákona o platu: „Krok zákonodárce, jímž (by) došlo nikoliv k pozastavení tempa růstu platu soudců, nýbrž k, byť i jen částečnému, odnětí již dosažené úrovně jejich materiálního zabezpečení, stěžuje by mohl Ústavní soud z hlediska principů demokratického právního státu aprobovat. Zvláště to platí, pokud by se ukázalo, že takováto zásadně nepřipustná restrikce zasahuje toliko nebo především příjmové poměry soudců, a nikoliv současně příjmy jiných „služebníků“ státu.“

Jakkoli tedy Ústavní soud před přijetím daného zákona zřetelně zformuloval maximu, dle které princip rovnosti v oblasti restrikcí v odměňování státních zaměstnanců, ústavních činitelů a soudců lze akcentovat před principem komplexně chápané nezávislosti soudců za zcela výjimečných okolností, a tím vymezil prostor ústavní konformity platové restrikce vůči soudcům, nicméně zákonodárce se touto maximou v procesu přijímání zákona č. 425/2010 Sb. neřídil. Za výše uvedených okolností nelze akceptovat tezi o nutných úsporách veřejných výdajů cestou

restrikcí platu soudců, přičemž posuzovaná zákonná úprava postrádá jakýkoli argument „výjimečnými okolnostmi“, jež by odůvodňovaly prioritu principu rovnosti v oblasti restrikcí v odměňování státních zaměstnanců, ústavních činitelů a soudců před principem komplexně chápané nezávislosti soudců.

Vycházejíc z takto vyložených důvodů, je nutno považovat platovou restrikci vůči soudcům obsaženou v ustanovení § 3 odst. 3 a § 3b odst. 2 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb., za rozpornou s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy, protože plénum Ústavního soudu rozhodlo o derogaci předmětného zákonného ustanovení, jak je uvedeno ve výroku tohoto nálezu.

Nemocenské dávky za první tři dny pracovní neschopnosti, tzv. karenční doba.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl.ÚS 54/10 (186/2012 Sb.).

48. Na základě těchto východisek konstruoval Ústavní soud jako metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných sociálních práv tzv. test rozumnosti. Tento test reflektuje jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce, tak potřebu vyloučit jeho případné excesy a skládá se ze čtyř následujících kroků:

1. Vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu.
2. Zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu.
3. Posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv.
4. Zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

67. Ústavní soud tedy uzavírá, že zákonné zakotvení třídenní karenční doby spojené současně s osvobozením zaměstnanců od povinnosti platit pojistné na nemocenské pojištění a na státní politiku zaměstnanosti není protiústavním omezením práva na hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci garantovaného ustanovením čl. 30 odst. 1 Listiny. Ústavní úprava tohoto základního sociálního práva totiž ponechává zákonodárci poměrně (i když nikoliv bezmezně) široké pole působnosti, pokud jde o nastavení jeho zákonných parametrů (ustanovení čl. 41 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny).

Obecně závazná vyhláška obce Lukovany č. 5/2008, o místním poplatku za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí obce.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl.ÚS 12/11 (190/2012 Sb.).

27. S ohledem na výše uvedené tak Ústavní soud dospěl k závěru, že čl. 3 obecně závazné vyhlášky, v němž je definováno „vybrané místo“ obce Lukovany podléhající poplatku za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem, je v rozporu s § 10 zákona o místních poplatcích, resp. sleduje účel, který nelze pod toto ustanovení podřadit, a naopak sleduje stejný účel, jehož lze dosáhnout postupy upravenými v zákoně o pozemních komunikacích....

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Důchodové pojištění – starobní důchod.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2012, čj. 6 Ads 18/2012 – 82.

I. Soudnímu dvoru Evropské unie se předkládají tyto předběžné otázky:

1. Vylučuje nařízení Rady (ES) č. 1408/71, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení), ze svého rozsahu rationae personae občanku České republiky, která za okolností, jaké jsou v projednávané věci, před 1. 1. 1993 podléhala právním předpisům upravujícím důchodové zabezpečení zaniklého státu (České a Slovenské Federativní republiky), tyto doby se v souladu s článkem 20 Smlouvy uzavřené 29. 10. 1992 mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení zapsaném v příloze III nařízení Rady (ES) č. 1408/71 (příloze II nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004) považují za doby Slovenské republiky a podle vnitrostátního pravidla vytvořeného Ústavním soudem ČR současně i za doby České republiky?

Pokud je odpověď na otázku č. 1 negativní:

2. Brání čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie ve spojení s čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii a s čl. 3 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1408/71 (popřípadě čl. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004) tomu, aby orgány České republiky mohly za okolností, jaké jsou v projednávané věci, poskytovat preferenční zacházení (vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznané podle článku 20 Smlouvy uzavřené 29. 10. 1992 mezi Českou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení a podle nařízení Rady (ES) č. 1408/71 (nařízení č. 883/2004) nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních předpisů České republiky) toliko občanům České republiky, pokud k takovému zacházení vede základní právo na zabezpečení ve stáří vyložené Ústavním soudem ČR specificky ve vztahu k dobám důchodového zabezpečení získaným v zaniklé ČSFR a vnímané jako součást národní identity, a pokud takové zacházení není s to narušit právo volného pohybu pracovníků jako základní právo Unie, za situace, kdy by poskytnutí obdobného zacházení všem ostatním občanům členských států EU, kteří také získali v zaniklé ČSFR obdobné doby důchodového zabezpečení, vedlo k významnému ohrožení finanční stability systému důchodového pojištění České republiky?

Pokud je odpověď na otázku č. 2 pozitivní:

3. Brání právo Evropské unie tomu, aby vnitrostátní soud, který je nejvyšším soudem státu v oblasti správního soudnictví, proti jehož rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky, byl v souladu s vnitrostátním právem vázán právními posouzeními podanými Ústavním soudem ČR, pokud se zdá, že uvedená posouzení nejsou v souladu s právem Unie, jak je vyloženo Soudním dvorem Evropské Unie?

Alena Hálková

Z LEGISLATIVY EVROPSKÉ UNIE

Účelem této rubriky je podat přehled o vybraných významných právě připravovaných či již přijatých legislativních aktech Evropské unie, které mají z hlediska svého obsahu vazby na oblast správního práva nebo činnost správních orgánů a úřadů členských států nebo EU nebo jsou jinak významné co do předmětu úpravy. Účelem informací vztahujících se k jednotlivým návrhům či platným právním předpisům EU není detailní rozbor daného předpisu, ale spíše stručné upozornění na jeho nejdůležitější aspekty, jakými jsou cíle a působnost právní úpravy. V případě zájmu o hlubší studium daného předpisu je u názvu předpisu uveden též odkaz na číslo Úředního věstníku Evropské unie, ve kterém byl daný předpis publikován.

Úřední věstník EU: <http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm>

Databáze Pre-Lex: http://ec.europa.eu/prelex/rech_simple.cfm?CL=cs

PŘIPRAVOVANÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY EU

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení problémů úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 77/91/EHS a 82/891/ES, směrnice 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES a 2011/35/ES a nařízení (EU) č. 1093/2010

COM (2012) 280

Návrh směrnice je co do svého obsahu velmi významný zejména pro finanční instituce ale i dohledové orgány členských států (v České republice ČNB) a představuje další z řady nástrojů, které mají za cíl předcházet přispět k řešení současné finanční krize a souvisejícím problémům finančních institucí, zejména bank, v jednotlivých členských státech.

Cílem návrhu by mělo být stanovení pravidel pro řešení krizí úvěrových institucí a vybraných druhů investičních podniků. Návrh vychází z několika základních tezí:

- Na úrovni EU nejsou jednotné právní nástroje, které by pomohly vypořádat se s nezdravými nebo upadajícími úvěrovými institucemi, pomohly předejít platební neschopnosti, nebo v případě, když už platební neschopnost nastane, pomohly minimalizovat negativní následky zachováním stěžejních funkcí dotčených institucí.
- Finanční trhy EU jsou integrované a vzájemně provázané, přičemž mnohé úvěrové instituce realizují velkou část své činnosti za hranicemi. Selhání takové úvěrové instituce může tedy ovlivnit stabilitu finančních trhů v jiných členských státech, v nichž tato úvěrová instituce provozuje činnost.
- Některé členské státy uplatňují na úvěrové instituce tytéž postupy jako v případě jiných podniků, které se ocitly v platební neschopnosti, v některých případech jsou tato pravidla pro úvěrové instituce přizpůsobena. Mezi právními a správními předpisy, jimiž se platební neschopnost úvěrových institucí v jednotlivých členských státech řídí, jsou velké odlišnosti, jak po věcné, tak i procedurální stránce.

Návrh upravuje několik skupin právních nástrojů. První skupinu tvoří nástroje týkající se ozdravných plánů a plánů pro řešení problémů úvěrových institucí: vypracování plánů ozdravných postupů a plánů pro řešení problému, pravidla pro posuzování obnovy platební schopnosti a pravidla pro možnou finanční podporu uvnitř skupiny. Každá úvěrová instituce bude mít povinnost vypracovat a vést „*plán ozdravných postupů*“ umožňující, s využitím opatření přijatých vedením instituce či subjektem skupiny, nápravu její finanční situace po jejím závažném zhoršení. Plány ozdravných postupů by se měly stát součástí tzv. řídicího systému úvěrové instituce.¹⁾ Orgány dohledu členských států budou mít poté pravomoc přezkumu zmíněných ozdravných plánů. Stejně tak budou mít dotčené instituce povinnost vypracovat a pravidelně aktualizovat tzv. „*plán řešení problémů*“, který by měl zohledňovat řadu scénářů včetně scénáře úpadku se specifickými charakteristikami nebo úpadku, k němuž může dojít v době širší finanční nestability nebo událostí se systémovým dopadem. Dalším z nástrojů jsou tzv. „*dohody o finanční podpoře ve skupině*“, které spočívají v možnosti uzavřít dohodu o poskytování finanční podpory té straně, která má finanční obtíže. Dohody o finanční podpoře ve skupině budou moci být uzavírány mezi mateřskou institucí a jejími dceřinými podniky, které jsou institucemi nebo finančními institucemi podléhajícími řízení a dohledu mateřského podniku. Byť návrh umožňuje též orgánům dohledu vznést nesouhlas s uzavřením tohoto typu dohody, pro poměrně stabilní český bankovní sektor, jehož většina klíčových bank jsou dceřinými společnostmi bank z jiných členských států EU, by tento nástroj mohl být problematický, neboť by umožnil přelévání prostředků ze zdravých bank do mateřských bank, které mají finanční problémy. Tento nástroj bude bezesporu v průběhu projednávání návrhu předmětem diskusí.

Druhou skupinu nástrojů představují zejména pravomoci dohledových orgánů spočívající v možnosti intervence dohledového orgánu spočívající v pravomoci zavádět různá opatření nad rámec těch, která jsou již upravená ve stávajících platných směrnicih.²⁾ Návrh směrnice by měl umožnit dohledovému orgánu např. uložit vedení instituce, aby zavedlo jeden nebo více mechanismů a opatření uvedených v plánu ozdravných postupů; uložit vedení instituce, aby posoudilo situaci, identifikovalo opatření k překonání jakýchkoli zjištěných problémů a vypracovalo program k jejich překonání a časový harmonogram jeho provádění; uložit vedení instituce, aby svolalo valnou hromadu akcionářů instituce, nebo svolat ji přímo, pokud tak vedení neučiní, navrhnout její program a přijetí určitých rozhodnutí či uložit vedení instituce, aby vypracovalo plán pro jednání o restrukturalizaci dluhů s některými nebo všemi jejími věřiteli.

Třetí klíčovou skupinou nástrojů jsou nástroje zaměřené na fázi, kdy se úvěrová instituce dostane do problémů. Při uplatňování nástrojů k řešení problémů a při výkonu pravomocí k řešení problémů orgány příslušné k řešení, tzn. ve většině případů dohledové orgány, zohledňují cíle řešení problémů a volí si nástroje a pravomoci, jimiž lze nejlépe dosáhnout cílů relevantních pro okolnosti případu. Návrh stanovuje jako cíle, které se mají zohlednit

- (1) zajistit kontinuitu zásadních funkcí;
- (2) zabránit významným nepříznivým dopadům na finanční stabilitu;
- (3) chránit veřejné finanční prostředky;
- (4) zamezit snižování hodnoty, jež není nezbytné, a usilovat o minimalizaci nákladů na řešení problémů;

¹⁾ Viz např. § 8b zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.

²⁾ Jedná se o požadavky upravené v čl. 136 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES ze dne 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu.

- (5) chránit vkladatele kryté směrnici a investory kryté směrnici; a
- (6) ochránit finanční prostředky a aktiva klientů.

Návrh dále stanoví podmínky a obecné zásady pro řešení problémů.

Nástroje pro řešení problémů, které návrh směrnice předpokládá, jsou: (1) nástroj prodeje obchodních činností; (2) nástroj překlenovací instituce; (3) nástroj rozdělení aktiv a (4) nástroj odepsání závazků. Pokud jde o *nástroj prodeje obchodních činností*, orgány příslušné k řešení by měly mít pravomoc převést na nabyvatele následující: a) akcie nebo jiné nástroje vlastnického práva řešené instituce; b) veškerá nebo vybraná aktiva, práva nebo závazky řešené instituce; c) jakoukoli kombinaci některých nebo veškerých aktiv, práv nebo závazků řešené instituce s tím, že k převodu by mělo docházet bez získání souhlasu akcionářů řešené instituce nebo jakékoli třetí strany (jiné než nabyvatele) a bez dodržení jakýchkoli procesních požadavků na základě právních předpisů týkajících se obchodních společností nebo cenných papírů, jež by se jinak uplatnily.

Pokud jde o uplatnění *nástroje překlenovací instituce*, orgány příslušné k řešení by měly mít pravomoci k převodu veškerých nebo vybraných aktiv, práv nebo závazků řešené instituce a jakékoli kombinace těchto aktiv, práv a závazků na tzv. překlenovací instituci, subjekt pod veřejnou kontrolou, který bude muset disponovat povolením v souladu se směrnici o kapitálových požadavcích a bude provozován jako obchodní podnik v rámci mezí upravených předpisy pro státní podporu. Provoz překlenovací instituce bude dočasný, jeho účelem je prodat obchodní činnost soukromému sektoru za situace, kdy k tomu nastanou vhodné tržní podmínky.

Účelem *nástroje rozdělení aktiv* je umožnit orgánům příslušným k řešení převést znehodnocená nebo problematická aktiva na subjekt pro správu aktiv, který umožní, aby byly určitou dobu spravovány a potom realizovány. Aktiva by měla být převedena za tržní nebo dlouhodobou ekonomickou hodnotu, takže jakékoli ztráty jsou uznány v momentě uskutečnění převodu. Aby se minimalizovala narušení hospodářské soutěže a rizika morálního hazardu, měl by se tento nástroj použít pouze ve spojení s jiným nástrojem k řešení problémů.

Nástroj odepsání závazků dá orgánům příslušným k řešení pravomoc odepsat závazky nezajištěných věřitelů za instituci v úpadku a proměnit její závazky na vlastní kapitál. Nástroj bude možno použít k rekapitalizaci instituce v úpadku nebo u níž úpadek hrozí, což příslušným orgánům umožní restrukturalizovat ji a po reorganizaci a restrukturalizaci obnovit její životaschopnost. To poskytne orgánům větší pružnost v jejich reakci na úpadek velkých, komplexních finančních institucí. Nástroj bude doplněn možností odvoláním vedení odpovědného za problémy instituce a zavedením plánu ozdravných postupů podniku.

Jak je vidět z výše uvedeného, návrh směrnice bude mít velké dopady jak na bankovní sektor jednotlivých členských států, tak na vymezení pravomocí dohledových orgánů (ČNB v případě České republiky). Dotčena bude ve velké míře též vnitrostátní legislativa. Je pravděpodobné, že v průběhu projednávání dozná návrh podstatných změn. O směrnici po nabytí její platnosti určitě pojedná některé z příštích vydání legislativní přílohy Správního práva.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o pravidelných technických prohlídkách motorových vozidel a jejich přípojných vozidel a o zrušení směrnice 2009/40/ES
COM (2012) 380

V současné době je na úrovni EU problematika technických kontrol motorových vozidel upra-

vena ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/40/ES ze dne 6. května 2009, o technických prohlídkách motorových vozidel a jejich přípojných vozidel³⁾. Komise předložila nový návrh nařízení, který uvedenou směrnici nahradí a který je pokračováním trendu nahrazovat směrnice přímo aplikovatelnými nařízeními.

Nařízení nepřináší zásadní reformu problematiky technických kontrol na úrovni EU. Jeho cílem je spíše rozšířit působnost úpravy obsažené ve stávající směrnici tak, aby zahrnovala též zřízení stanic technické kontroly a jejich orgánů dozoru a dále jmenování kontrolorů pověřených výkonem technických prohlídek. Předmětem úpravy obsažené v návrhu nařízení je tedy stanovit systém pravidelných technických prohlídek vozidel.

Do působnosti nařízení budou náležet motorová vozidla s nejméně čtyřmi koly používaná k přepravě osob, která nemají více než osm sedadel kromě sedadla řidiče (kategorie vozidel M1), motorová vozidla používaná k přepravě osob, která mají více než osm sedadel kromě sedadla řidiče (M2 a M3), motorová vozidla s nejméně čtyřmi koly obvykle používaná k silniční nákladní dopravě, jejichž maximální přípustná hmotnost nepřevyšuje 3 500 kg (N1), motorová vozidla používaná k nákladní dopravě, jejichž maximální přípustná hmotnost převyšuje 3 500 kg (N2 a N3), přípojná vozidla a návěsy, jejichž maximální přípustná hmotnost nepřevyšuje 3 500 kg (O1 a O2), přípojná vozidla a návěsy, jejichž maximální přípustná hmotnost převyšuje 3 500 kg (O3 a O4) a dále dvoukolová a tříkolová vozidla (L1e, L2e, L3e, L4e, L5e, L6e a L7e) a kolové traktory s maximální konstrukční rychlostí vyšší než 40 km/h (T5).

Z působnosti nařízení jsou naopak vyňata historická vozidla; vozidla náležející ozbrojeným silám, požární službě, civilní ochraně, havarijní nebo záchranné službě; vozidla používaná zemědělskými, zahradnickými, lesnickými, chovatelskými a rybářskými podniky, s maximální konstrukční rychlostí nepřevyšující 40 km/h a specializovaná vozidla přepravující cirkusy a lunaparky, s maximální konstrukční rychlostí nepřevyšující 40 km/h.

Důležitým ustanovením je čl. 5, který upravuje lhůty a četnost technických prohlídek. Zde dojde k určitým posunům v porovnání se stávajícími pravidly. Například motorová vozidla k přepravě osob (kategorie M1) budou muset být podrobena technické prohlídce čtyři roky ode dne první registrace vozidla, potom za dva roky a poté každoročně (Pro porovnání: úprava v § 40 odst. 1 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, stanoví povinnost provést technickou prohlídku nejpozději ve lhůtě čtyř let po prvním zápisu silničního vozidla do registru silničních vozidel (dále jen „zaregistrování silničního vozidla“) a potom pravidelně nejpozději ve lhůtách dvou let).

Nařízení dále upravuje metody technických prohlídek a kritéria pro posuzování nedostatků u všech položek, které podléhají kontrole a které jsou uvedené v příloze I. návrhu nařízení. Kapitola IV návrhu nařízení poté obsahuje ustanovení správního charakteru, která se vztahují k provádění technických kontrol a která zahrnují zejména požadavky na zkušební zařízení, požadavky na způsobilost a odbornou přípravu kontrolorů a povinnosti orgánů dozoru.

Na vnitrostátní úrovni je problematika technických kontrol upravena v zákoně č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. Vzhledem k tomu, že nařízení, bude-li přijato, je přímo aplikovatelným předpisem, lze očekávat novelizaci uvedeného zákona, resp. jeho části obsahující ustanovení týkající se technických kontrol, a to zejména za účelem odstranění duplicit mezi nařízením a zmíněným zákonem.

Daniel Hoda

³⁾ Úř. věst. L 141, 6. 6. 2009, s. 12.

ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK

FRANCIE

QUERMONNE, J. L. „**Federace národních států**“: koncept nebo rozpor? /La „Fédération d'États Nation“: concept ou contradiction?/

Revue française de Droit constitutionnel, 84, 2010, s. 677-692.

V úvodu poznamenává autor, že ratifikace smlouvy z Lisabonu znovu vyvolala otázku, a to politického a právního charakteru evropské konstrukce. Samotný fakt fuze Společenství s Uníí dal znovu podnět k otázce o vzniku a podstatě této změny. Od doby, kdy Jacques Delors v osmdesátých letech kvalifikoval Evropské Společenství jako „politický objekt neidentifikovaný“, nebyla dána náležitá odpověď na tuto otázku, pokud za ni nelze považovat tu od předchozího předsedy Evropské Komise o „federaci národních států“. Tabu, které postihlo federalismus v evropském prostoru, zahalovalo pokusy odhalit jeho smysl, jako jeden z pokusů zůstalo napodobení amerického precedentu a věrnost „zakládajících otců“ utopii „Spojených států evropských“.

Autor zmiňuje mimo jiné z minula odpověď generála de Gaullea na uvedenou otázku Paul Reynauda v roce 1958: „Evropu lze vidět, a snad i vytvořit, dvěma způsoby: nadnárodní integrací nebo kooperací států a národů.“ Připojil přitom, že „je to druhé, které je jeho záměrem.“ Autor rovněž uvádí názor Paula Magnettea: „Konstrukce Evropy není umíráčkem suverénních států, ale jako konec věku států, charakterizovaného vzájemnou nedůvěrou, výlučností a vztahy hrubé síly“.

V současnosti se realizuje kompromisní stanovisko a postup spojující nenárodnost s mezivládností, kterou však oficiálně nikdo nestanovil. Problémem zůstává vztah smlouvy z Lisabonu ke konceptu federace národních států. Samotný pojem jako je federální stát nebo konfederace států, federace národních států (tj. federace států a občanů) může vést k choulostivému konceptu utváření zvláštního modelu federalismu, více adaptovaný na soubor národů daný dlouhou minulostí a rovněž národů hrdých na své historické dědictví. Tento model se vztahuje na „starý kontinent“ a nikoli na model „dovezený“ ze Spojených států amerických. Jeho dlouhodobost realizace se spíše hodí ke vzniku světa z hlediska globalizace, která přechází konfederaci suverénních států a neumožňuje dosud objasňující odpověď.

Konstrukce Evropy je dosud nepředstavitelnou změnou, která je dlouhodobá. Myslelo se, že evropské společenství se uskuteční vlivem krizí a stane se zdrojem k jejich řešení. Budoucnost ukáže, zda členské státy ji k tomu dají prostředky a prostor.

BERTRAND, B. – **Požadavek jasnosti a pravdivosti parlamentní debaty. Studie o konceptu regulace legislativního procesu za V. Republiky**/L exigence de la clarté et de sincérité du débat parlementaire. Étude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la V^e République

Revue du droit public – N°- 2-2011, s. 431-462.

Obsahem studie je problematika nejasnosti ústavního požadavku, nesrozumitelná povaha, různá a jeho diskutabilní kvalifikace, elasticnost jeho obsahu, jeho nesnadné jádro, jímž je

výkon oprávnění k připomínkám, prověřování v komisi a organizace debaty. K problematice patří i dvojznačnost demokratické povahy, otázka záruky hodnověrnosti zastupitelské demokracie, formování obecné vůle, dále rovnovážnost institucionálních vztahů, vztahů mezi parlamentem a vládou a rovněž nová úprava vztahů mezi opozicí a většinou.

Nové poznatky právní vědy, politických vztahů, respektování požadavků ústavnosti, pokud jde o jasnost a pravdivost parlamentních debat, předsazují zdokonalení těchto debat za existence V. Republiky ve Francii. S konceptem jasnosti a pravdivosti parlamentních debat bude politika dokonaleji používat práva. Utváření tohoto konceptu pomocí Ústavní rady bude utvářet odpovídající vztahy mezi veřejnými mocemi. Aplikace jasnosti a pravdivosti v parlamentních rozpravách potvrdilo v roce 2005 rozhodnutí Ústavní rady ke změně jednacího řádu Národního shromáždění ze dne 13. října 2005, v němž Ústavní rada potvrdila legislativní postup o zajištění jasnosti a pravdivosti v parlamentních rozpravách, bez nichž nelze zaručit i pravidlo obsažené článkem 6 Deklarace práv člověka a občana z roku 1789, podle něhož je zákon výrazem obecné vůle, ani pravidlo v prvním článku odstavce 3 Ústavy: Suverenita národa patří lidu, který ji vykonává svými zástupci.

Koncept jasnosti a pravdivosti parlamentních rozprav je prostředkem, jímž Ústavní rada „zajišťuje správný průběh demokratické debaty“. Požadavky se vztahují na podmínky, za nichž se parlamentní debata uskutečňuje, zejména na respektování všech pravidel legislativního procesu. To má zvýšit kvalitu zákona a jeho aplikaci. Důležitou roli hrají pro srozumitelnost a věcnost legislativních ustanovení přípravné práce, poněvadž interpretace a aplikace podmiňuje realizaci záměru zákonodárce. Ústavní rada potvrdila i svou vůli kontrolovat především náležitý průběh parlamentní procedury a kvalitu legislativy, jak to ukazují rozhodnutí v záležitostech připomínek nebo normativnosti a srozumitelnost zákona. Týká se to demokratické dimenze legislativního procesu a institucionálních vztahů, které tam spadají.

RUSKO

Legislativní technika jako důležitý prostředek právní politiky (Přehled materiálů „kulatého stolu“)/Юридическая техника как важнейшее средство правовой политики (Обзор материалов „круглого стола“)

Gosudarstvo i pravo 1/2011.

V minulém roce uspořádala saratovská pobočka Ústavu státu a práva Ruské akademie věd v součinnosti s dalšími vědeckými institucemi a časopisy „Stát a právo“ a „Právní politika a právní život“ mezinárodní „kulatý stůl“ na téma „Legislativní technika jako důležitý prostředek právní politiky“.

Z obsahu diskuze o významu legislativní techniky je účelné i užitečné uvést některé teze, závěry, názory, myšlenky a podněty, vyplývající se změn a reformy v ruském právním životě, zvyšující se úlohy práva v regulování společenských vztahů, rostoucího stupně jeho systémovosti, rozvoje legislativní oblasti, zákonodárství, zvýšeného počtu subjektů realizujících právo, rozšíření soukromoprávních zásad aj.

Legislativní technika je považována za systém zdrojů (prostředků, způsobů, metod, opatření, pravidel apod.) používaných při přípravě a uspořádávání právních aktů (normativních, realizujících právo, interpretačních, smluvních aj.) s cílem zabezpečit jejich zdokonalování

a zvyšování jejich efektivnosti. S pomocí legislativní techniky lze dosáhnout zvýšení kvality právních aktů, podmínek pro jejich systémovost a soulad.

Legislativní technika uskutečňuje výběr a využití právních prostředků k dosažení cílů právní politiky. V legislativní politice má utvářet dlouhodobé, stabilní a strategické normativní právní akty – zákony. Právní politika má klást důraz na činnost, plánování perspektiv rozvoje právního systému, jeho zdokonalování v souvislosti s cílem utvářet právní stát.

Dualismus legislativní techniky spočívá v tom, že na jedné straně mnohá její pravidla, prostředky a opatření nejsou zakotvena v právních normách, a na druhé straně, za pomoci jejího instrumentária se zakotvují a formulují právní ustanovení, tj. dostávají náležitou formu a obsah.

Legislativní technika se považuje za prostředek legislativní politiky k tomu, aby její cíle odpovídaly cílům této politiky, k nimž patří podpora dynamismu práva, vědecky podložené určení předmětu a úrovně právní regulace, vytvoření předpoklad pro zamezení mezer v zákonodárství, zabezpečení jeho systémovosti, komplexnosti a bezrozpornosti. O legislativní technice lze hovořit jako o systému vědecky podložených způsobů, pravidel, opatření a závazných požadavků na přípravu, uspořádání a přijetí právních normativních aktů a na zabezpečení jejich efektivnosti, a rovněž jako o právně formalizované soustavě ukazatelů, nezbytných pro analýzu a hodnocení kvality profesionální právní činnosti.

Na adresu ukrajinského zákonodárství bylo kriticky poznamenáno, že je doposud zatíženo nejasnostmi a rozpornostmi, což pak může vést k zostřování sociálněprávních konfliktů, a to i ve sféře činnosti nejvyšších orgánů státní moci. Zákon má být sociálně adekvátním, tj. vycházet ze způsobilosti a možnosti adresátů právních předpisů realizovat je v současných podmínkách. Technicko-právní dokonalost zákona je důležitou a nezbytnou podmínkou jeho působení a efektivity.

Respektování požadavků legislativní techniky je základem pro realizace municipální právní politiky, zajišťuje utváření srozumitelných, účelných a bezrozporných norem municipálního práva, racionalizuje právní činnost, garantuje dostupnost a jasnost textových formulací, obsažených v právních normách, je nejdůležitější podmínkou pro předcházení opravám, změnám a chybám.

Legislativní technika je zvláštní právní fenomén, mající dávné, historické kořeny v Rusku a své zvláštní samostatné místo v právu, jeho teorii a vědě. V současnosti zůstává dosud v této oblasti mnoho nerozřešených problémů.

MALKO, A. V., SALOMATIN, A. J. **Komparativní právní věda v ruském právnickém vzdělání**/Сравнительное правоведение в российском юридическом образовании *Gosudarstvo i pravo* 2/2011, s. 39-45.

Komparativní právní věda, stávající se samostatnou disciplinou a metodou výzkumu, má své kořeny v právnickém vzdělání v Rusku i v zahraničí. Právníci na celém světě stále více uznávají a usilují o právní koordinaci i unifikaci a obracejí se intenzivně ke komparaci ve všech oblastech práva, ke komparativní právní vědě, která se jako komparativněprávní metoda používá v různých právních vědách a oborech. Jako vědecká disciplína pretenduje na autonomnost formujíc svůj předmět, objekt, funkce a metody.

Věnuje se pozornost historickému vývoji komparatistiky, uplatňuje se systémově oborový přístup a širší rozsah právní geografie, realizuje se myšlenka o objektivně probíhajících procesech právní, legislativní globalizace.

Výuka komparativní právní vědy probíhá ve třech úrovních:

- obecné teorie jako druh makrosrovnávání,

- oborového srovnávání (zde patří i komparativní tvorba práva),
- mikrosrovnávání (komparace inputů a právních norem).

V Rusku bylo v současnosti na státní univerzitě v Penze ustaveno Centrum komparativní právní vědy, politického a sociálněprávního monitoringu, jehož úkolem je studium i metodika komparatistiky, její výuka a informatika.

Dále se uvažuje o zřízení Centra komparativní právní politiky spolu se saratovskou pobočkou Institutu státu a práva Ruské akademie věd.

Určitým problémem zůstává vztah k zahraničním právním realitám, zabezpečování výzkumných programů ruských právníků v zahraničních zemích, jazyková kompetentnost aj.

Právní politika v současném Rusku: problémy formování (Přehled „kulatého stolu“ časopisů „Stát a právo“ a „Právní politika a právní život“)/Правовая политика в современной России: проблемы формирования (Обзор „круглого стола“ журналов „Государство и право“ и „Правовая жизнь“).

Gosudarstvo i pravo 6/2011.

V minulém roce se uskutečnil v Samaře „kulatý stůl“ na téma: Právní politika v současném Rusku: problémy formování. Práci „kulatého stolu“ uvedl zásadním referátem A. V. Malko, ředitel Saratovské pobočky Institutu státu a práva Ruské akademie věd a hlavní redaktor časopisu „Právní politika a právní život“.

Právní politika má za úkol řídit procesy právního rozvoje konkrétní země, zvýšit kvality, systémovost a organizovanost právního systému a života. Právní politika orientuje společnost a příslušné orgány státu na řešení aktuálních problémů: na ochranu práv a zákonných zájmů subjektů, na progresivní právní rozvoj země, zejména na zdokonalování právní regulace. Je nezbytná pro zformování plnohodnotného a efektivního právního systému.

Nastupuje nová etapa ve výzkumu a tvorbě právní politiky. Právní politika má vytvářet systém priorit k modernizačním procesům jako základ pro jeho realizaci. Vzniká nutnost přechodu od analýzy právní politiky vcelku k detailnímu výzkumu jejích důležitých mnohotvárností. To obohatí obecnou teorii právní politiky a naplní ji mnohostranným obsahem. Jde o vědecky založenou, důslednou, systematickou a efektivní činnost státních i nestátních struktur ke zformování organismu podněcující právní regulace.

V rámci ruského právního systému by se měly zformovat důležité skladebné části systému Ruské Federace a jeho podsystémy. Pokud jde o všeobecný systém státu, podepsal 7. září 2010 prezident Ruské federace A. Medveděv nařízení (ukaz) „O opatřeních ke zdokonalení státního systému odměn Ruské Federace“, v jehož rámci bylo zejména schváleno nové Ustanovení o státních odměnách Ruské federace.

Stimulující právní politika – to je právní politika založená na souboru pozitivních právních prostředků, idejí, úkolů, programů, vědecká, náležitá koncepčně praktická informačně cílově zaměřená činnost státu, jiných struktur a sociálních skupin, realizovaná v oblasti práva prostřednictvím stimulů, představující efektivní prostředek k utvoření náležitého mechanismu stimulujícího rozvoj progresivních vztahů.

Je nezbytné posoudit a řešit otázku odtrženosti právní vědy od sociálních problémů a praktických potřeb právní vědy, nedostatky základního výzkumu v oblasti práva, slabiny vědeckého přístupu k legislativní práci a nesouladu v zákonodárství.

(zš)