

## IMPLEMENTACE SMĚRNIC EVROPSKÉ UNIE V PRÁVNÍM ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY

JIŘÍ ZEMÁNEK

### I. ÚVODEM

Úvahy o vhodnosti platného ústavního řešení vnitrostátního provádění mezinárodněprávních závazků České republiky nemohou pominout téma spojené s přijetím ČR do Evropské unie, které má - oproti obecnému vymezení problému - některé zvláštnosti. Je přirozené, že vzhledem k perspektivní povaze tohoto tématu půjde přitom spíše o formulaci otázek, již v současnosti ovšem vysoce aktuálních, než o pokus najít hned přímo použitelné odpovědi.

Předpokladem přijetí nového státu do Evropské unie je jeho ztotožnění se s cíli sledovanými Unií a schopnost kandidáta převzít závazky, které z členství vyplývají. Ačkoliv Smlouva o Evropské unii katalog těchto závazků výslovně neuvádí, závěry ze zasedání Evropské rady<sup>1)</sup> a dosavadní praxe rozšiřování Unie<sup>2)</sup>, podporované názory nauky<sup>3)</sup>, nenechávají nikoho na pochybách o tom, že

- *materiálními předpoklady* vstupu do Unie budou stabilita domácích institucí zajišťujících demokratický vývoj společnosti, právní stát, lidská práva a ochranu menšin, jakož i fungující tržní ekonomika, způsobilá obstát v soutěži s konkurenty na vnitřním trhu Unie, přičemž

- *podmínky přijetí* budou předmětem příslušné dohody o přístupu<sup>4)</sup>.

Mezi těmito podmínkami - jakkoli mohou obsahovat i dočasná, konkrétně vymezená a kontrolovatelná vynětí a odchylky od komunitárních standardů - stojí na čelném místě závazek vstupujícího státu k převzetí *celého* „*acquis communautaire*“. Do něj náleží v okamžiku vstupu platné

- primární právo Unie (tj. smlouvy zakládající všechna tři Společenství a další smluvní texty jim naroveň postavené),

- sekundární právo Unie (tj. právní akty přijaté unijními orgány),

<sup>1)</sup> Srovn. European Council in Copenhagen 21-22 June 1993 Presidency Conclusions, Luxembourg 1995, potvrzené následujícími zasedáními.

<sup>2)</sup> Srovn. např.: Stanovisko Komise ke vstupu Řecka. ÚL 1979 L 291/3, Prohlášení Evropské rady o demokracii, Bulletin ES 3-1978, s. 5 an.

<sup>3)</sup> Srovn. např.: *Hailbronner/Klein/Magiera/Müller-Graff, Handkommentar zum EU-Vertrag*, 3. Lieferung August 1994, Carl Heymanns Verlag, Art. O.

<sup>4)</sup> Článek O Smlouvy o Evropské unii, český překlad: *Smlouva o Evropské unii, Smlouva o založení Evropského společenství*, Victoria Publishing 1994.

- mezinárodněprávní závazky Společenství (vyplývající pro ně jako mezinárodní organizace z obecného mezinárodního práva, z uzavřených mezinárodních smluv popř. z jejich členství v jiných mezinárodních organizacích<sup>5)</sup>), jakož i

- další komunitární pravidla, vyjádřená v právní formě různé povahy (jako jsou prohlášení, usnesení, programy apod., přijaté Radou, Komisí nebo Evropským parlamentem), včetně nepsaných principů (obecné právní zásady Společenství, formulované Soudním dvorem ES<sup>6)</sup>.

Česká republika už jasně deklarovala politickou vůli akceptovat „pro své budoucí členství Evropskou unii takovou, jaká je a jakou ji bude dotvářet kolektivní moudrost členských států v nejbližších měsících a letech“, s tím, že „bude připravena akceptovat *acquis communautaire* a úroveň spolupráce členských států ve všech oblastech a na všech úrovních, na kterých bude Evropská unie stát v době vstupu České republiky“<sup>7)</sup>. Napříště bude zbývat podání odpovídajícího státoprávního důkazu o souladu těchto slov se skutečností.

## II. SOUČASNÝ STAV

Uzavřená Evropská dohoda<sup>8)</sup> - narozdíl od Dohody o Evropském hospodářském prostoru ES-ESVO - nezakládá závazek ČR jako přidruženého státu zajišťit na svém území bezprostřední použitelnost komunitárního práva. To zůstává ve vztahu k českému právnímu řádu *právem cizím*. Evropská dohoda ukládá v čl. 69 jen závazek ČR k zajištění *postupně slučitelnosti* jejích stávajících a budoucích právních předpisů v oblastech vymezených v čl. 70 s právními předpisy Společenství, čehož má být dosaženo v průběhu přechodného období deseti let *sblížení*. Jedná se tedy o zcela *autonomní* přebírání cizí právní úpravy, jehož rozsah (ve vztahu pouze k začlenění do vnitřního trhu Unie) a postup obsahují doporučení tzv. Bílé knihy<sup>9)</sup>.

Při sblížení práva nedochází proto v ČR k formální implementaci práva komunitárního, nýbrž jen k obsahovému přizpůsobení českého právního řádu v podobě dílčí jednostranné recepce. Již v této předpřístupové fázi se ovšem formují *legislativní, prováděcí popř. interpretační a aplikační pravidla, postupy a zvyklosti*, které budou mít sklon zřejmě působit i po vstupu ČR do Unie, kdy půjde už o vlastní implementaci ve formálním smyslu. Závažný problém se nevyskytne patrně u ustanovení primárního práva a u těch aktů práva sekundárního, které mají (aplikační) přednost s bezprostřední použitelností<sup>10)</sup> ve vnitrostátním právu členských států (např. nařízení

<sup>5)</sup> Srovn. závazek Unie respektovat základní lidská práva, „která zajišťuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z r. 1950 ...“, čl. F Smlouvy o Evropské unii.

<sup>6)</sup> Srovn. závazek Unie respektovat základní lidská práva, „.../a/ která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako všeobecné právní zásady Společenství“, tamtéž.

<sup>7)</sup> *Politické memorandum ČR k žádosti o přijetí do EU*, zpravodajství ČTK ze dne 23.1.1996.

<sup>8)</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé, č. 7/1995 Sb.

<sup>9)</sup> COM/95/163, Brusel, 3.5.1995.

<sup>10)</sup> K těmto, v české odborné právní literatuře vcelku dnes už dobře známým pojmům viz např.: *Svoboda*, K povaze práva Evropské unie, 133 *Právník*, č. 11/1994, s. 940 an.

a rozhodnutí). Vstupem do Unie vznikne totiž bezodkladná, ničím nepodmíněná povinnost aplikovat tato ustanovení a akty jako *plnou součást* vnitrostátního právního řádu ČR, podle běžných výkladových zásad, doplněná navíc o možnost (v případech, kdy rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky, o povinnost) českého soudu obrátit se na Soudní dvůr ES s předběžnou otázkou podle čl. 177 Smlouvy ES. Problémy by však mohly vzniknout v souvislosti se *směrnicemi*.

### III. SMĚRNICE JAKO KOMUNITÁRNÍ NÁSTROJ

Směrnice má menší normativní účinnost než nařízení. Obsahuje také abstraktní pravidla pro objektivně určené právní vztahy a abstraktně vyjádřený okruh osob, má však závazné právní účinky nikoli všeobecně, ale jen pro členské státy, jimž je určena. Je závazná pouze co do cíle, který má být dosažen, nikoli co do prostředků, které mají být použity k uskutečnění tohoto cíle. Jde proto o dvoustupňový nástroj, srovnatelný s rámcovým zákonem: v prvním (komunitárním) stupni se stanoví jednotný cíl, tzn. normativní obsah dané úpravy, v druhém (národním) stupni je sledovaný záměr uskutečněn v rámci ústavních a právních řádů členských států. Směrnice přitom musí být do vnitrostátního práva převedena v určité, pevném datem zpravidla ohraničené lhůtě a plnou vnitrostátní účinnost získává zprostředkovaně teprve nabytím účinnosti příslušného implementačního aktu.

Členský stát nemusí při implementaci normativního jádra směrnice postupovat jen mechanicky. V rámci své samostatnosti při volbě *formy a postupu* má zároveň příležitost vyplnit určitý prostor ponechaný členskými státy pro úpravu ostatních součástí materie. Směrnice tak poskytuje možnost brát v úvahu existující národní zvláštnosti a organicky začlenit novou úpravu do struktury právního řádu. Nezbytná vnitřní homogenita, systematika, kontinuita a srozumitelnost právních řádů členských států zůstávají tak zachovány. To je zvláště důležité v oborech práva soukromého, které mají historický původ. V důsledku časového posunu nabytí účinnosti, vyvolaného lhůtou pro implementaci, je umožněno přizpůsobení postupné, dovolující vyhnout se i náhlým dopadům hospodářským a sociálním, které by jinak mohly zavedení dané úpravy provázet.

Vzhledem ke zřejmým výhodám směrnice jako nástroje komunitárního práva uchylovala se praxe k používání této formy právního aktu zejména při harmonizaci vnitrostátního práva podle čl. 100 Smlouvy E(H)S a ve vzrůstající míře také vždy, když nebyl dán dostatečný legislativní základ pro pravomoc k vydání nařízení. Zejména v oblasti technických předpisů obsahují proto směrnice často velmi podrobné úpravy, které prakticky úplně eliminují prostor členských států pro jejich obsahové dotvoření. Typologie nařízení a směrnic tím byla dalekosáhle setřena. Tento vývoj zaznamenal i Soudní dvůr ES. Podle jeho ustálené rozhodovací praxe, setkávající se ovšem v některých členských státech, např. ve Francii, s odporem, mohou také ustanovení směrnice, splňují-li jinak

kritéria tzv. self-executing závazku (jsou a) jasná a přesná, b) úplná a právně dokonalá, c) nevyžadují prováděcí úpravu a d) bezpodmínečná<sup>11)</sup> mít *bezprostřední účinek*, mohou zakládat práva jednotlivců. K tomu dochází v případě, že členský stát neprovedl směrnici řádně (např. opomenul převést některou její obsahovou náležitost) nebo včas (nesplnil svůj implementační závazek ve stanovené lhůtě).

Smysl bezprostředního účinku směrnice je třeba spatřovat v jeho sankčním charakteru. Členskému státu tím má být znemožněno, aby - s poukazem na neprovedení směrnice - odepřel přiznat jednotlivci práva, která mu směrnice poskytuje, tedy aby stát získal pro sebe výhody z porušení komunitárního práva (uplatnění zásady „estoppel“ resp. „venire contra factum proprium“). Druhým argumentem, používaným Soudním dvorem ES, je zvýšení užitečnosti komunitárního práva, které by jinak v daném případě zcela ztratilo svoji účinnost (zásada „effet utile“<sup>12)</sup>). V případě sporu nesmí pak soud použít vnitrostátní právo. Bezprostřední účinek směrnic proto působí vždy jen ve prospěch jednotlivce a k tíži příslušného státu. Umožňuje jednotlivci dovolat se práv vůči orgánům členského státu a jde proto o účinek povahy *vertikální*.

Naproti tomu, horizontální bezprostřední účinek neprovedené směrnice ve vzájemných vztazích mezi jednotlivci Soudní dvůr ES zatím vždy odmítal, s poukazem mj. na uplatnění zásady právní jistoty a ochrany dobré víry ve shodě práva členských států s komunitární legislativou. Poukazyval rovněž na demokratický deficit v důsledku zmaření účasti národního parlamentu při neprovedení směrnice, s nímž čl. 189 Smlouvy ES nepřímou počítá<sup>13)</sup>. Uznává se nicméně, že i nikoli včas a řádně implementovaná směrnice může mít zprostředkovaně účinky k tíži jednotlivce, neboť vnitrostátní právo má být - jak dalece jen možno - vykládáno způsobem slučitelným s textem a cílem (neprovedené) směrnice<sup>14)</sup>.

Za mimořádně závažný následek neprovedení směrnice je třeba považovat institut mimosmluvní *odpovědnosti členského státu za škodu*, způsobenou jednotlivci, kterou Soudní dvůr ES dovedl v dnes již slavné věci Francovich<sup>15)</sup> a potvrdil následnou judikaturou<sup>16)</sup>. Vedle politického tlaku a uplatnění právních prostředků proti členskému státu ze strany orgánů Unie popř. ze strany jiného členského státu (žaloba pro nesplnění povinnosti resp. uložení pokuty popř. opakujícího se penále Soudním dvorem ES podle čl. 169 - 171 Smlouvy ES) jde o účinný nástroj vynuce-

<sup>11)</sup> Tamtéž, s. 945.

<sup>12)</sup> Např. rozsudek ve věci 41/74 van Duyn, SbSD 1974, s. 1337, 1348; rozsudek ve věci 8/81 Becker, SbSD 1982, s. 53, 71; rozsudek ve věci 70/83 Kloppenburg, SbSD 1984, s. 1075, 1085.

<sup>13)</sup> Např. rozsudek ve věci 152/84 Marshall, SbSD 1986, s. 723, 749, rozsudek ve věci 80/86 Kolpinghuis Nijmegen, SbSD 1987, s. 3969, 3985; rozsudek ve věci 221/88 Busseni, SbSD 1990, s. I-495, 525; rozsudek ve věci C-192/94 El Corte Ingles, dosud oficiálně nepublikován; závěry gen. advokáta Lenze ve věci 91/92 Paola Faccini-Dori, SbSD 1994, s. 3347.

<sup>14)</sup> Např. rozsudek ve věci 14/83 von Colson u. Kamanmn, SbSD 1984, s. 1891, 1909; rozsudek ve věci 79/83 Harz, SbSD 1984, s. 1921, 1940; rozsudek ve věci Kolpinghuis Nijmegen, tamtéž, s. 3986.

<sup>15)</sup> Rozsudek ve spojených věcech 6+9/90 Francovich, SbSD 1991, s. 5357.

<sup>16)</sup> Naposledy srovn. rozsudek ve spojených věcech C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94 „Pauschalreisen“ ze dne 8.10.1996, dosud oficiálně nepublikován.

ní zásady „l effet utile“ a zásady loyality - povinnosti dodržování závazků vyplývajících z komunitárního práva vč. příp. povinnosti odstranit protiprávní následky jejich porušení (čl. 5 Smlouvy ES) <sup>17)</sup>

#### IV. PRAVIDLA PRO IMPLEMENTACI SMĚRNIC V ČLENSKÝCH STÁTECH UNIE

Členské státy EU podnikají příslušné kroky k začlenění směrnice do vnitrostátních právních řádů plně v souladu s vlastním ústavním pořádkem. Soudní dvůr ES při různých příležitostech postupně formuloval některá obecná pravidla, kterých by měly (zatím zcela autonomně) dbát i přidružené státy v průběhu jejich současných snah o sblížení svého práva s právem EU, pokud se chtějí vyhnout nutnosti přijímat v momentu budoucího vstupu do Unie dodatečná adaptační opatření.

Členské státy musí zajistit plnou aplikaci směrnic po stránce skutkové i právní. Nemusí přitom jít o doslovné převzetí jejího textu, předpis vnitrostátního práva, vzniklý na základě komunitární směrnice musí ale svým *smyslem* jasně a přesně odpovídat sledovanému cíli.<sup>18)</sup> Často je však převzetí přesného znění směrnice vynuceno povahou věci (např. označování potravin etiketami, varování na tabákových výrobcích).

Implementační akt musí mít podobu vnitrostátního předpisu s *obecnou závazností*. Nestačí proto jen přizpůsobit dosavadní praxi správních úřadů změnou předpisů interní povahy (pokyny podřízeným pracovníkům apod.), neboť ta nemá vždy dostatečnou publicitu ve veřejnosti. Zpravidla zde není dostatečná demokratická záruka, že později nebude moci dojít k - často v rámci uvážení správního orgánu obtížně zjištělnému - návratu k původní praxi nebo k jiné změně neslučitelné se směrnicí.<sup>19)</sup>

Závazná ustanovení *technických směrnic* o bezpečnosti nebo zdravotní nezávadnosti výrobků nestačí „pokrýt“ nezávaznými technickými normami, ledaže sama směrnice zároveň ukládá výrobci resp. obchodníkovi důkazní břemeno ohledně souladu daného výrobku s předepsanými požadavky ochrany.

Stejný výsledek implementace se očekává bez ohledu na okruh adresátů směrnice. Jinak řečeno, i malému počtu osob nebo výrobků musí být zajištěn *stejný přístup* k aplikaci komunitární úpravy.

Implementace směrnic, zvláště v oblasti pracovního práva a sociálního zabezpečení, se musí vždy opírat o *akt státní moci* a nemůže být ponechána samoregulaci partnery sociálního dialogu (např. pouhé tarifní dohodě zaměstnavatelských a odborových svazů či jiných hospodářských kruhů). Taková soukromoprávní úprava by nemohla být pokládána za postačující požadavkům právní jistoty, garantující

<sup>17)</sup> Blíže k tomu srovn. *Svoboda*, Horizontální bezprostřední účinek směrnice ES, 134 *Právník*, č. 7/1995, s. 688 an.

<sup>18)</sup> V rozsudku ve věci 143/83 *Komise v. Dánsko*, SbSD 1985, s. 427, SD stanovil, že: „Zásady právní jistoty a ochrany práv vyžadují jednoznačnou formulaci, která dotčeným osobám umožní jasnou a přesnou znalost jejich práv a povinností a postaví soudy do situace umožňující jejich dodržování“.

<sup>19)</sup> Např. rozsudek ve věci 97/81 „*Trinkwasser*“, SbSD 1982, s. 1819.

stejně zacházení i subjektům, které nebyly těmito partnery reprezentovány, apod. Pokud k takové situaci dojde (např. skupina pracovníků určitého pododvětví není začleněna do odborového svazu), musí daný členský stát přijmout vhodné opatření, jímž účinky směrnice takto rozšíří.

Určení *právní normy* implementačního aktu státu (zákon přijatý parlamentem, vyhláška ministra, apod.) je plně věcí členského státu. Podle zkušenosti se hodí forma zákona převážně na úpravy zásadní povahy s očekáváním jejich dlouhodobé platnosti, zatímco správní nařízení se zdají být vhodná spíše k prováděcím úpravám, k jejichž vydání nebo změně je žádoucí větší flexibilita. Někdy může dojít i ke kombinaci obou forem.

Obdobně to platí i pokud jde o *úroveň decentralizace* státní moci, na které k implementaci dochází (centrum, země, regiony, kraje, okresy nebo obce, apod.). Danému správnímu celku však musí být ústavou resp. příslušným zmocňovacím právním předpisem svěřena dostatečná pravomoc.

Práva jednotlivců, založená na komunitárním právu, musejí být *vynutitelná účinným způsobem*, tj. v soudním nebo správním řízení. Za tím účelem je třeba, aby příslušné státní orgány byly vybaveny dostatečným procesním instrumentáři, zajišťující jim reálnou možnost kontroly dodržování komunitárního práva. Efektivní ochrana jednotlivce proti zneužití státní moci (proti nikoli řádné implementaci směrnice, nečinnosti státního orgánu, apod.) musí být vybavena takovými instituty, jako jsou předběžná opatření (odkladný účinek nabytí právní moci aktů státních orgánů, pozastavení výkonu rozhodnutí, aj.) nebo odpovědnost státu i za vadná resp. neučiněná legislativní opatření.<sup>20)</sup>

Implementační závazek členského státu je jeho *objektivní povinností*, která není podmíněna zavinením. Příčiny mající svůj původ ve vnitrostátním právním řádu (nedostatek organizačních struktur, předpisů o pravomoci nebo příslušnosti, apod.) nejsou uznávány jako exkulpační důvody: „Podle ustálené judikatury ESD se nemůže členský stát dovolávat ustanovení, danosti nebo okolnosti svého vnitřního právního řádu, aby tím zdůvodnil nerespektování povinností, které vyplývají ze směrnic Společenství.“<sup>21)</sup>

Povinnost přizpůsobit vnitrostátní předpis platí jen tehdy, pokud je v *obsahovém rozporu* se směrnicí. Zachování dosud platného nebo přijetí nového předpisu či praxe, které neodpovídají kladeným požadavkům, může být porušením závazku státu, vyplývajícího z jeho členství v Unii.

Autonomie členských států při volbě prostředků, adekvátních smyslu a cíli směrnice, ovšem nesmí vést k deformaci použité *právní terminologie*. Tento požadavek má mimořádný význam, zvláště uvědomíme-li si, že komunitární právní akty obsahují často v různých jazykových verzích právní pojmy, které zatím buď vůbec nebyly některým vnitrostátním právním řádům známy nebo tam mají jiný význam (normativní obsah).

<sup>20)</sup> Např. rozsudek ve věci C-58/89 Komise v. Německo, SbSD 1991, s. I-4983.

<sup>21)</sup> Rozsudek ve spojených věcech 68-73/91 Komise v. Dánsko, SbSD 1982, s. 153.

Vnitrostátní zákonodárce rozhoduje také o *právní technice* implementace, tj. o tom, zda určitý komunitární právní akt bude integrován do vlastního právního řádu jediným aktem nebo více akty. Komunitární úpravy nadodvětvového, horizontálního charakteru, zahrnující více výrobků (např. směrnice pro kontrolu únosnosti dopadů na životní prostředí) mohou být rozděleny v národní implementační úpravě do několika výrobově popř. odvětvově orientovaných, horizontálních úprav, zatímco naopak několik komunitárních úprav (např. vertikální úpravy pro potravinářské výrobky či směrnice na ochranu bezpečnosti práce) může být shrnuto do jediné souborné vnitrostátní úpravy.

Při implementaci směrnic nemá zpravidla zákonodárce členského státu volnou ruku při určení, zda vnitrostátní úprava bude mít na jeho území platnost výlučně *inter partes*, tj. pouze pro subjekty z Unie, nebo *erga omnes*, kdy se bude stejně vztahovat i na občany nečlenských států, popř. pouze a právě na ně.

Komunitární právo neřeší situace tzv. *obrácené diskriminace*, tzn. případy, kdy v důsledku začlenění práva EU do právního řádu členského státu se dostanou tuzemští občané do méně výhodného postavení než ostatní občané Unie (např. tedy, stanoví-li směrnice, vztahující se pouze na vzájemný obchod mezi státy Unie, přísnější standard nebo postup oproti paralelně nadále platné úpravě tuzemské).

Pro hladké provádění dané úpravy je nutné, aby celková *kontinuita* vnitrostátního právního řádu nebyla ohrožena.

## V. ZÁVĚRY PRO POSOUZENÍ PŘIPRAVENOSTI ČR V OBLASTI PRÁVA KE VSTUPU DO UNIE

Ve fázi přidružení ČR k EU dochází ke sblížení práva na základě závazku Evropské dohody a podle doporučení Bílé knihy. Toto zajišťování obsahové (hmotněprávní) kompatibility nevyvolává - jak shora ukázáno - v českém právním řádu žádné zvláštní strukturální problémy.

Náš vstup do Unie si však zřejmě vynutí některé systémové změny, zejména v těchto směrech:

1. Z hlediska platného znění Ústavy ČR bude *dohoda o přístupu k Unii*, uzavřená jejími členskými státy, jednak mezinárodní „smlouvou politickou“, „hospodářskou smlouvou všeobecné povahy“ a zároveň nepochybně i „smlouvou, k jejímuž provedení je třeba zákona“ ve smyslu čl. 49 odst. 2 a potud bude proto před ratifikací vyžadovat souhlasu nadpoloviční většiny členů Parlamentu (odst. 1) a vyhlášení ve Sbírce zákonů (čl. 52).

2. Současně však bude dohoda o přístupu také implikovat komunitární závazky ČR v oblasti lidských práva a základních svobod (např. v oblasti tzv. volného pohybu fyzických osob - zaměstnanců a členů jejich rodin, aj.). Z tohoto důvodu budou mít příslušná její ustanovení povahu *mezinárodně smluvních závazků podle čl. 10*, „bezprostředně závazných“ a „majících přednost před zákonem“. Vzhledem

k tomu bude k souhlasu Parlamentu třeba třípětinové většiny každé z jeho komor (čl. 39 odst. 4).<sup>22)</sup>

3. Nedostí na tom. Jelikož velmi mnohá ustanovení komunitárního práva, rovněž implikovaná dohodou o přístupu, jsou - jak známo - *bezprostředně použitelná*, mají-li povahu „self-executing“ závazků i *bezprostředně účinná* v členských státech a mají obecnou *přednost* před vnitrostátními zákony, klade se otázka, zda nadále vystačíme se stávajícím zněním Ústavy. Lze si alternativně představit různá řešení:

(a) účinky podle čl. 10 budou rozšířeny i na jiné mezinárodně smluvní závazky, mající povahu „self-executing“,

(b) účinky podle čl. 10 budou výslovně rozšířeny na Smlouvu EU,

(c) vnitrostátní účinnost Smlouvy EU jakož i právních aktů přijatých na jejím základě orgány EU (tj. v druhém případě mezinárodních aktů nevyžadujících resp. ani nedovolujících vnitrostátní ratifikaci a vyhlášení) bude řešena odkazem na podmínky, které Smlouva EU (resp. z ní odvozené komunitární právo včetně judikatury Soudního dvora) stanoví, popř.

(d) kombinace uvedených alternativ.

4. Přenesení některých svrchovaných pravomocí státu v oblasti legislativní, výkonné a soudní na orgány Unie bude vyžadovat příslušného *ústavního zmocnění* k uzavření dohody o přístupu.

5. Řadu změn budou muset doznat některé předpisy důležité pro právotvorné procesy (kompetenční zákon, jednací řady komor Parlamentu, legislativní pravidla vlády, apod.), do nichž se bude muset promítnout jednak nevýlučnost tuzemských iniciativních a rozhodovacích pravomocí, jednak určitá forma preventivní *účasti Parlamentu* při tvorbě stanovisek ČR, zejména v otázkách spadajících dosud v ČR do zákonodárné pravomoci, o kterých budou poté v Radě EU popř. v jiných orgánech rozhodovat už jen představitelé moci výkonné z členských států (stále častěji pak podle pravidla většinového hlasování bez možnosti uplatnění veta). Přitom si Parlament může ponechat přímý vliv jen v nejzávažnějších otázkách, zatímco v ostatních případech bude moci v zájmu operativnosti delegovat pravomoc na vládu či jednotlivé ministry.

6. V oblasti moci soudní půjde především o

a) *zajištění vykonatelnosti* pravomocných individuálních aktů orgánů Unie (hlavně Soudního dvora a Komise), zřejmě - zčásti analogicky - podle ustanovení zákona o mezinárodním právu soukromém a procesním<sup>23/</sup> o výkonu cizích soudních rozhodnutí,

b) začlenění (příp. nepřímé, dle 4. shora) *Soudního dvora* do soustavy soudů, poskytujících ochranu právům (čl. 91 odst. 1 Ústavy),

---

<sup>22)</sup> Ponechme zde stranou zjevnou nedostatečnost čl. 10, totiž zúžení jeho hypotézy pouze na „mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách“. Vydjeme-li ze skutečnosti, že dosud uzavřené a podle čl. 39 Parlamentem schválené smlouvy vesměs obsahovaly nejen „self-executing“ úpravu postavení osob, ale zpravidla také řady povinností státu aj., docházíme k závěru, že zmíněný pojem užitý Ústavou je vykládán spíše jako „mezinárodní smlouvy obsahující závazky o lidských právech a základních svobodách“.

<sup>23)</sup> Zákon č. 97/1963 Sb.



c) doplnění občanského soudního řádu, umožňující soudům obracet se na Soudní dvůr s *předběžnou otázkou* podle čl. 177 Smlouvy ES (popř. vylučující zároveň námitku porušení čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, že „nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci“),

d) posouzení výkladu čl. 95 odst. 1 Ústavy o *vázanosti soudu* pouze zákonem resp. o jeho *povinnosti neaplikovat* zákon odporující komunitárnímu právu,

e) *pravomoc Ústavního soudu* ČR podle čl. 87 odst. 1 zrušovat zákony a jiné právní předpisy nebo jejich jednotlivá ustanovení i v případě rozporu s komunitárním právem.

7. Velmi elegantním ústavním řešením, které by v sobě mohlo zahrnovat i četné prvky shora uvedených námětů, by bylo přijetí ustanovení o tom, že *nic v Ústavě (ústavním pořádku) nečiní neplatnými zákony, jiné právní předpisy a rozhodnutí, přijaté k provedení závazků ČR vyplývajících z jejího členství v Unii, ani nebrání ve vnitrostátní závaznosti právním aktům Unie, která respektuje základní zásady, práva a svobody chráněné Ústavou (ústavním pořádkem) ČR.*

## THE IMPLEMENTATION OF EC DIRECTIVES IN THE LEGAL SYSTEM OF THE CZECH REPUBLIC

### S u m m a r y

The Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their member states, and the Czech Republic stipulates to ensure successive approximation of the Czech national - existing and future - legislation to that of the Community. It differs structurally from the Agreement on European Economic Area providing priority of the EEA-law to the national laws of its participants, who are not EC members.

This autonomous process of making the Czech relevant legislation compatible with the Community one doesn't challenge the Czech Constitution yet. Following the opinion of the European Commission, the analogous consideration of the implementation principles - developed for Member States by stare decisis of the European Court of Justice - by the countries endeavouring to join the EU is desirable (i.e., no literally identical adoption, but implementation corresponding with the goal pursued by the Directive; a generally binding national act; the effective access of individuals to their rights; a mere change of practice of the national public authorities wouldn't be enough; the form, level of administration, instrumentality of adequate procedures and supervisory competencies and implementation techniques are governed exclusively by the national order; etc.).

This way, an easier adoption of (remaining, but still enormous) „*acquis communautaires*“ at the eve of the accession to the European Union could be supported. In addition, any fundamental changes in the Czech Constitution might be executed, aimed at, a.o.,

- authorization of the Czech constitutional bodies to transfer some sovereign powers of State to the EU

- provision of constitutional guarantees of supremacy, direct applicability and effect of new Community law in the Czech Republic

- imposition of the duty on the Czech constitutional bodies to cooperate *ex ante* in the law-making process within the EU authorities

- adjustment of derogation practice when adopting new national legal rules incl. general priority clauses as contained in some existing acts

- supplementing the Czech system of judicial protection of the rights of individuals by a reference to the preliminary ruling procedure under Art. 177 EC Treaty

- guaranteeing the enforcement of Community decisions in Czech Republic (by analogy with the Act on Private International Law)
- imposition of state liability principle in the case of a „legislative disorder“ (like non-implementation of a Directive)
- adjustment to the practice of promulgation of national laws vis-a-vis that of the Community.