

ODŮVODNĚNÍ LEGISLATIVNÍCH AKTŮ EVROPSKÉ UNIE

RADEK FRÖHLICH

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek se zabývá odůvodňováním legislativních aktů Evropské unie. Mou ambicí je prokázat, že ačkoliv řadíme odůvodnění mezi formální náležitosti právního aktu, nejedná se v žádném případě o pouhou formalitu. Značný praktický význam odůvodnění je předurčen především procesem jeho vzniku a začleněním do preambule legislativního aktu Unie. V příspěvku se proto pokusím objasnit, jaké funkce má odůvodnění plnit a jaké požadavky jsou za tím účelem kladeny na jeho obsah.

Key words in original language

Odůvodnění; legislativní akt; preambule.

Abstract

This paper deals with how legislative acts of the European Union are reasoned. Although we classify the statement of reasons as a formal requirement of the act, the ambition of this paper is to demonstrate that this is not a mere formality. The considerable practical importance of the statement of reasons is determined by the process of its formation and incorporation into the preamble of a legislative act of the Union. Therefore the paper attempts to clarify what functions the reasoning is to perform and what requirements are imposed on its content for this purpose.

Key words

Statement of reasons; legislative act; preamble.

1. ÚVOD DO PROBLEMATIKY

Právní řády členských států Evropské unie zpravidla neobsahují obecně stanovenou povinnost odůvodňovat normativní právní akty¹ a již vůbec ne povinnost učinit toto odůvodnění součástí přijatého aktu. Zpravidla znají pouze povinnost odůvodňovat soudní či správní rozhodnutí. V evropském právu je však povinnost odůvodňovat právní akty koncipována obecně a vztahuje se jak na akty individuální, tak na akty normativní. Této povinnosti tak není zproštěn ani zákonodárce. Evropské právo lze proto v tomto ohledu považovat za poměrně inovativní a analýza fungování tohoto institutu může být inspirací i pro vnitrostátní právní prostředí.

¹ Srovnej TÝČ, Vladimír. Základy práva Evropské unie pro ekonomy. 6. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha : Leges, 2010. s. 84.

2. PRÁVNÍ ÚPRAVA

Povinnost odůvodňovat legislativní akty Evropské unie je součástí evropského práva již od jeho počátků. Byla obsažena již v čl. 15 Smlouvy o založení ESUO a dále v obou Římských smlouvách.² V současné době je tato povinnost zakotvena především v čl. 296 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen SFEU), který stanoví: „Právní akty musí obsahovat odůvodnění a odkazovat na návrhy, podněty, doporučení, žádosti nebo stanoviska požadovaná smlouvami.“

Rozborem tohoto poměrně stručného ustanovení lze zjistit, že zakotvuje dva druhy povinností: **povinnost odkazovací** a **povinnost odůvodňovací**. Ačkoliv spolu obě povinnosti úzce souvisí, každá slouží k naplňování odlišných funkcí a jejich porušení vyvolává odlišné právní následky.³ Tento příspěvek se blíže zabývá pouze povinností odůvodňovací.

Dále lze z textu výše citovaného ustanovení vyvodit, že odkazy a odůvodnění musí být součástí samotného právního aktu. V praxi je tento požadavek unijními orgány respektován a odkazy i odůvodnění jsou tradičně zahrnuty do preambule přijímaných normativních právních aktů.⁴

3. PREAMBULE UNIJNÍCH AKTŮ

Preambule unijních aktů může na první pohled připomínat preambule mezinárodních smluv. Hlavním rozdílem je však to, že zatímco preambule mezinárodních smluv zmiňují cíle smluvních stran, preambule unijních aktů zmiňují důvody, jež zákonodárce k přijetí daného aktu vedly.⁵ Shodným rysem ovšem je, že jak preambule mezinárodních smluv, tak preambule unijních aktů nenesou normativní obsah a mohou tak posloužit toliko jako pomůcka při výkladu.

Dle judikatury ESD nemá preambule unijních právních aktů, a tedy ani odůvodnění v ní obsažené, právní závaznost. Odůvodnění proto nemůže být

² Viz čl. 190 Smlouvy o založení EHS a čl. 162 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii v původním znění.

³ Viz KRAJEWSKI, Markus; RÖSSLEIN, Ulrich. EGV Art. 253. In Das Recht der Europäischen Union [online]. München : C.H.Beck, 2009, marg. 1 [cit. 2011-05-10]. Dostupné z Beck-online.de: <http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/GrabHilKoEUR_40/EGV/cont/GrabHilKoEUR.EGV.a253%2Ehtm>

⁴ Srovnej např. TICHÝ, Luboš. Evropské právo. 4. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. s. 246. nebo TÝČ, Vladimír. Základy práva Evropské unie pro ekonomy. 6. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha : Leges, 2010. s. 84.

⁵ Viz KRAJEWSKI, Markus; RÖSSLEIN, Ulrich. EGV Art. 253. In Das Recht der Europäischen Union [online]. München : C.H.Beck, 2009, marg. 37 [cit. 2011-05-10]. Dostupné z Beck-online.de: <http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/GrabHilKoEUR_40/EGV/cont/GrabHilKoEUR.EGV.a253%2Ehtm>

uplatňováno jako důvod pro odchýlení se od normativních ustanovení dotčeného aktu či pro výklad těchto ustanovení ve smyslu zjevně odporujícím jejich znění.⁶ Přesto však nelze přehlížet značný faktický vliv, jenž odůvodnění právních aktů EU ve skutečnosti má. Ten je nesrovnatelně větší, než je tomu u běžných důvodových zpráv. Hlavním důvodem je to, že odůvodnění samo se stává součástí daného právního aktu, je tedy současně s ním projednáváno a následně schvalováno zákonodárcem. To má za následek, že jsou vedeny diskuze i o bodech odůvodnění. Přijaté znění odůvodnění tak již nepředstavuje pouze shrnutí důvodů předkladatele návrhu, jak je tomu u důvodových zpráv,⁷ nýbrž se jedná o odůvodnění samotného zákonodárce.⁸ Tento fakt se odráží i v odlišném využití daného textu jako výkladového materiálu. **Zatímco důvodovou zprávu mohou využít pouze v rámci historického výkladu, odůvodnění obsažené v preambuli aktu může posloužit i v rámci výkladu teleologického.**

4. ÚČEL ODŮVODNĚNÍ

Výše citované ustanovení článku 296 SFEU odůvodňovací povinnost pouze zakotvuje, aniž by ji blíže specifikovalo. Z textu smluv tak nelze vyčíst, jaké požadavky jsou kladeny na obsah odůvodnění a za jakých podmínek lze odůvodnění považovat za dostatečné. Pro zodpovězení těchto otázek je tak třeba pátrat po smyslu a účelu odůvodňovací povinnosti.⁹

Dle judikatury ESD je hlavním účelem odůvodnění umožnit **vnější kontrolu** opatření Unie. Ta může být vykonávána ať již prostřednictvím dotčených osob, členských států a jejich orgánů nebo také prostřednictvím orgánů Unie. Přirozeným vyústěním této kontroly pak je kontrola soudní, jež je vykonávána Evropským soudním dvorem.¹⁰ V úvahu připadá

⁶ Viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 2. dubna 2009 (C-134/08 Tyson Parketthandel), ze dne 24. listopadu 2005 (C-136/04 Deutsches Milch-Kontor GmbH), ze dne 19. listopadu 1998 (C-162/97 Nilsson a další), ze dne 25. listopadu 1998 (C-308/97 Manfredi).

⁷ S tím je samozřejmě spojeno i to, že po větším množství pozměňovacích návrhů již nemusí přijatý zákon zdaleka odpovídat předloženému odůvodnění.

⁸ Srovnej KARPENSTEIN, Ulrich; REDEKER, Konrad. Über Nutzen und Notwendigkeiten, Gesetze zu begründen. Neue Juristische Wochenschrift. 2001, Heft 39, s. 2830.

⁹ Obdobně SCHMIDT, Gudrun. Artikel 253, Pflicht zur Begründung und zur Bezugnahme auf einzuholende Äußerungen. In Kommentar zum EU-/EG-Vertrag [online]. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003, marg. 3 [cit. 2011-05-10]. Dostupné z Beck-online.de: <<http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata%2Fkomm%2FGroebenSchwarzeKoEUV%2FEGV%2Fcont%2FGroebenSchwarzeKoEUV%2EEGV%2Ea253%2Ehtm>>

¹⁰ Srovnej rozsudky Soudního dvora ze dne 7. července 1981 (58/80 Rewe) a ze dne 26. března 1987 (45/86 Komise v. Rada).

posouzení platnosti aktu v rámci řízení o neplatnost či v rámci řízení o předběžné otázce.

V literatuře¹¹ je za další funkci odůvodnění normativních aktů označována **kontrola vnitřní**. Tu provádí sám zákonodárský orgán. Vychází se zde z představy, že již sama povinnost stylizovat a zveřejnit odůvodnění aktu, nutí zákonodárce k tomu, aby vydání aktu předcházela racionální úvaha. Snaha vyzdvihnout hlavní účel navrhované regulace tak může například přispět k větší konzistentnosti a systematičnosti přijímané úpravy. Zákonodárce tak má k dispozici jakýsi samokontrolní mechanismus,¹² jenž má zabránit vydávání neuvážených aktů.

5. OBSAH ODŮVODNĚNÍ

O faktické naplňování těchto funkcí usiluje již přes padesát let svou judikaturou ESD. Ten již svými prvními rozsudky vyplňoval obsah odůvodňovací povinnosti a zakotvil určité minimální standardy, které musí evropský zákonodárce respektovat.

Obecně lze dle judikatury ESD odůvodnění považovat za dostatečné tehdy, pokud: „*dotčené osoby mohou seznat důvody, které vedly k přijetí daného opatření, a příslušný soud může vykonávat svou kontrolní funkci.*”¹³

Odůvodnění opatření tak musí obsahovat nejdůležitější právní a skutkové úvahy, na nichž se dané opatření zakládá a které jsou potřebné pro porozumění myšlenkovému pochodu, na jehož základě zákonodárce rozhodnutí přijal.¹⁴

Je-li odůvodnění formulováno nejasně či mnohoznačně, nebo pokud si rozhodující body odůvodnění vzájemně odporují či odporují obsahu normativní části, je to důvodem pro prohlášení daného aktu za neplatný pro porušení podstatných formálních náležitostí.¹⁵

¹¹ Viz např. KRAJEWSKI, Markus; RÖSSLEIN, Ulrich. EGV Art. 253. In Das Recht der Europäischen Union [online]. München : C.H.Beck , 2009, marg. 12 [cit. 2011-05-10]. Dostupné z Beck-online.de: <http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/GrabHilKoEUR_40/EGV/cont/GrabHilKoEUR.EGV.a253%2Ehtm>

¹² Srovnej bod 31 Interinstitucionální dohody Evropského parlamentu, rady a Komise (2003/C 321/01) ze dne 16. prosince 2003. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:321:0001:0005:EN:PDF>>

¹³ Viz bod 49 rozsudku Soudního dvora z 11.zář 2003, C-445/00 Rakousko v. Rada.

¹⁴ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 4. července 1963, 24/62 Německo v. Komise. Obdobně i KARPENSTEIN, Ulrich; REDEKER, Konrad. Über Nutzen und Notwendigkeiten, Gesetze zu begründen. Neue Juristische Wochenschrift. 2001, Heft 39, s. 2829.

¹⁵ Tamtéž s. 2830.

Zvláštní pozornost je třeba věnovat především ustanovením, která obsahují odchylnou právní úpravu, jsou v rozporu s obecnými pravidly, představují výjimku ze zásady, znevýhodňují některé osoby nebo těm, která stanoví vstup v platnost dnem vyhlášení.¹⁶ Mimo to je třeba v odůvodnění aktu dále uvést, proč byl zvolen ten který právní nástroj za situace, kdy Smlouvy nepředepisují konkrétní typ právního aktu.¹⁷ Specifický význam dále mají body odůvodnění týkající se dodržování principu subsidiarity a proporcionality.¹⁸

Z výše uvedené judikatury je vidět, že důraz na jasnost, konzistentnost a důkladnost odůvodnění je kladen obzvláště tehdy, existují-li určité pochyby o souladu daného aktu s normami vyšší právní síly.¹⁹

6. ZÁVĚREČNÉ ZHODNOCENÍ

Institut odůvodnění normativních právních aktů Unie se za více jak padesát let své existence stal nezanedbatelnou součástí principu právního společenství. Je významným přínosem jak pro adresáty právních norem, tak pro samotného zákonodárce.

Z pohledu adresátů právních norem odůvodnění vytváří záruku proti svévoli, zvyšuje transparentnost unijních aktů a umožňuje výkon kontroly evropské normotvorby.²⁰ Nehledě na to mohou vhodně zvolené body odůvodnění předem vyřešit i mnoho potencionálně sporných otázek (resp. mnoho sporných otázek může být vyřešeno jedním krátkým pohledem do odůvodnění daného aktu),²¹ čímž je zvyšována předvídatelnost práva a podporována právní jistota.

¹⁶ Viz Společná praktická příručka Evropského parlamentu, Rady a Komise pro osoby podílející se na redakci právních předpisů v orgánech Evropského společenství [online]. Lucemburk : Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2008, s. 31 [cit. 2011-05-09]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/cs/techleg/pdf/2007_6655.pdf>

¹⁷ Tamtéž s. 30.

¹⁸ Viz čl. 5 Protokolu č. 2 o používání zásady subsidiarity a proporcionality.

¹⁹ Obdobně SCHMIDT, Gudrun. Artikel 253, Pflicht zur Begründung und zur Bezugnahme auf einzuholende Äußerungen. In Kommentar zum EU-/EG-Vertrag [online]. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003, marg. 2 [cit. 2011-05-10]. Dostupné z Beck-online.de: <<http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata%2Fkomm%2FGroebenSchwarzeKoEUV%2FEGV%2Fcont%2FGroebenSchwarzeKoEUV%2EEGV%2Ea253%2Ehtm>>

²⁰ Srovnej KRAJEWSKI, Markus; RÖSSLEIN, Ulrich. EGV Art. 253. In Das Recht der Europäischen Union [online]. München : C.H.Beck , 2009, marg. 14 [cit. 2011-05-10]. Dostupné z Beck-online.de: <http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/GrabHilKoEUR_40/EGV/cont/GrabHilKoEUR.EGV.a253%2Ehtm>

²¹ Obdobně KARPENSTEIN, Ulrich; REDEKER, Konrad. Über Nutzen und Notwendigkeiten, Gesetze zu begründen. Neue Juristische Wochenschrift. 2001, Heft 39, s. 2831.

Z pohledu zákonodárce vytváří institut odůvodnění nový komunikační kanál s adresáty právních norem.²² Nejenže tak má zákonodárce možnost vysvětlit a ospravedlnit přijatá opatření, ale mimo to získává i nástroj k usměrňování budoucího výkladu. Jsou-li totiž známy důvody, jež zákonodárce k přijetí normy vedly, a cíle, jichž má být dosaženo, jsou tím zároveň nastaveny mantinely pro teleologický výklad. Dochází tak k omezení prostoru pro účelové ohýbání norem dle aktuálních zájmů uživatele daného aktu a je tím zároveň přispíváno k větší jednotnosti výkladu v rámci Unie.

Literature:

- KARPENSTEIN, Ulrich; REDEKER, Konrad. Über Nutzen und Notwendigkeiten, Gesetze zu begründen. *Neue Juristische Wochenschrift*. 2001, Heft 39, s. 2825-2831.
- KRAJEWSKI, Markus; RÖSSLEIN, Ulrich. EGV Art. 253. In *Das Recht der Europäischen Union* [online]. München : C.H.Beck , 2009 [cit. 2011-05-10]. Dostupné z Beck-online.de: <http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/GrabHilKoEUR_40/EGV/cont/GrabHilKoEUR.EGV.a253%2Ehtm>
- MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva : úvod do právní argumentace*. Praha : C.H. Beck, 2010. 276 s. ISBN 9788074001499.
- SCHMIDT, Gudrun. Artikel 253, Pflicht zur Begründung und zur Bezugnahme auf einzuholende Äußerungen. In *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag* [online]. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003 [cit. 2011-05-10]. Dostupné z Beck-online.de: <<http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata%2Fkomm%2FGroebenSchwarzeKoEUV%2FEGV%2Fcont%2FGroebenSchwarzeKoEUV%2EEGV%2Ea253%2Ehtm>>
- TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha : C.H. Beck, 2011. 953 s. ISBN 9788074003332.
- TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha : Leges, 2010. 301 s. ISBN 9788087212608.

²² MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva : úvod do právní argumentace*. Praha : C.H. Beck, 2010. s. 43.

Další zdroje

- Interinstitucionální dohoda Evropského parlamentu, Rady a Komise (2003/C 321/01) ze dne 16. prosince 2003. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:321:0001:0005:EN:PDF>>
- Společná praktická příručka Evropského parlamentu, Rady a Komise pro osoby podílející se na redakci právních předpisů v orgánech Evropského společenství [online]. Lucemburk : Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2008, 83 s. ISBN 9789279078071. [cit. 2011-05-09] Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/cs/techleg/pdf/2007_6655.pdf>
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. července 1963, 24/62 Německo v. Komise.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. července 1981, 158/80 Rewe.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. března 1987, 45/86 Komise v. Rada.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 1998, C-162/97 Nilsson a další.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. listopadu 1998, C-308/97 Manfredi.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. listopadu 2005, C-136/04 Deutsches Milch-Kontor GmbH.
- Rozsudek Soudního dvora z 11. září 2003, C-445/00 Rakousko v. Rada.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. dubna 2009, C-134/08 Tyson Parketthandel.

Contact – email

radek.frohlich@gmail.com