

Konečný text publikován jako:

**ZBÍRAL, Robert. Analýza míry vlivu EU na vnitrostátní legislativu: Srovnání situace v ČR s jinými členskými státy. *Právník*, 2011, roč. 150, č. 11, s. 1049-1076.**

# Analýza unijních impulsů na vnitrostátní legislativu

---

Robert Zbiral, PF UP Olomouc<sup>1</sup>

## 1 Úvod aneb kvantitativní vyjádření míry přenosu pravomocí na EU

Nakolik členský stát EU zůstává ještě státem v tradičním slova smyslu a nakolik je již pouhým vykonavatelem unijní vůle? Otázka, kterou se v posledních dvou desetiletích zabývá velmi široké spektrum subjektů, sahajících od běžných občanů až po ústavní soudy. Otázka, která má dva rozměry. Zaprvé jde o obsah přenesených pravomocí, tedy které záležitosti může stát na EU přenést. Existuje nějaké jádro, které je z přenosu vyloučeno? Odpovědi dávají nejen ústavy členských států, ale pokusily se je naznačit právě mnohé judikáty ústavních soudů, v nedávné době například ten německý.<sup>2</sup> Tento rozměr problému je však mimo rámec tohoto článku, naším cílem je zaměřit se na druhý úhel pohledu, jmenovitě rozsah přenesených pravomocí. Ačkoliv zde jsou ústavní soudy benevolentnější než v předchozím případě,<sup>3</sup> opět lze mimo jiné i z textů ústav odvodit, že kvantita přenosu pravomocí má své meze. Přitom se objevuje množství názorů, že současný vývoj integrace již určitou hranici překračuje. Cílem příspěvku je pokusit se dokázat, zda jsou podobné obavy oprávněné.

Základním problémem, kterému jsme museli čelit, je definice kvantitativní (početní) míry přenosu pravomocí členského státu na EU. Na první pohled to je jednoduché- jde o procentuální poměr přenesených pravomocí. V praxi takovou proměnnou nelze využít, protože pracuje s binární optikou (přeneseno/nepřeneseno), což s ohledem na omezený počet výlučných pravomocí EU a členských států a naopak výrazné zastoupení pravomocí sdílených neodráží evropskou realitu. Z tohoto důvodu je vhodné zabývat se reálným vlivem obou stupňů na výkon konkrétních aktivit, zjednodušeně, či rozhodnutí je klíčové pro to, jak se která politika provádí. Jelikož cílem je zkoumat, zda aktivity státu nejsou ohroženy činností EU, za analyzovanou hodnotu musí být zvolena míra ovlivnění činnosti státu ze strany EU. Domníváme se, že nejpřesněji lze obsah proměnné vyjádřit mírou vlivu EU na národní legislativu.<sup>4</sup> Souhrnně řečeno: Kvantitativní míra

<sup>1</sup> Článek vznikl v rámci Národního plánu výzkumu II (projekt č. 2D06016: Česká republika v Evropské unii: Postavení a prosazování národních zájmů). Autor děkuje XXX za cenné podněty, veškeré chyby musí být přičítány jemu.

<sup>2</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 z 30. června 2009, body 252-260.

<sup>3</sup> Výslovně například tamtéž, bod 351.

<sup>4</sup> V celém textu je vědomě vyloučena problematika mezinárodních smluv, ať již je jejich stranou EU, nebo členské státy (případně oba subjekty).

přenosu pravomocí členského státu na EU reversně odpovídá míře ovlivnění vnitrostátního právního řádu právním řádem komunitárním. Pro jasnější vysvětlení poslouží příklad. Pokud by veškerá legislativa přijatá v ČR pouze implementovala nebo jinak reflektovala unijní akty, lze se oprávněně domnívat, že ČR přenesla všechny pravomoci na EU a přestala být svrchovaným státem.<sup>5</sup>

Využití dopadů legislativy k analýze je založeno na dvou obecných předpokladech.<sup>6</sup> Zaprvé realizace aktivit státu musí vycházet z legislativních aktů, nikoliv například nepsaných zvyků nebo rozhodnutí k individuálním subjektům. Domníváme se, že v moderní společnosti je regulace i redistribuce prováděna ponejvíce právě skrze obecně platné psané právo, takže naplnění uvedené podmínky není kontroverzní. Druhým předpokladem je skutečnost, že vliv EU se vždy projeví ve vnitrostátních právních aktech. To, jak bude dále detailněji diskutováno, již zdaleka tak nesporné není, v mnoha případech je vliv pouze nepřímý nebo není viditelný vůbec. V tomto ohledu je nezbytné tyto faktory zohlednit ve výzkumném rámci, protože to není vždy zcela možné, pak alespoň při interpretaci výsledků.

Příspěvek je rozdělen do pěti částí. V první z nich je představeno často zastávané tvrzení, že akty EU ovlivňují kolem 80 % vnitrostátní legislativy. Další část podrobně rozebírá silná a slabá místa rozličných přístupů, jak odborně míru legislativního vlivu EU měřit. Třetí oddíl poskytuje a analyzuje výstupy výzkumů, které byly již provedeny v jiných členských zemích. Konečně poslední část zpracovává data z ČR a vykresluje vnitrostátní situaci. Závěr shrnuje a zobecňuje dosažené výsledky a diskutuje jejich problémové aspekty.

## 2 Míra vlivu unijní legislativy na evropskou: hranice 80 %

Konec 80. let minulého století byl pro Evropské společenství obdobím velkých změn. Přijetí Jednotného evropského aktu vedlo ke schválení širokého spektra legislativy nutného k dokončení jednotného vnitřního trhu, na obzoru se již rýsovaly obrysy měnové unie a dalších ambiciózních projektů. Osobou, která se o daný vývoj významně zasloužila, byl předseda Komise Jacques Delors. Ten 4. července 1988 vystoupil na půdě Evropského parlamentu s projevem, jeho součástí byla i následující předpověď: „Za deset let bude 80 % legislativy týkající se hospodářství, možná i daní a sociálních věcí, odvozeno z Evropských společenství.“<sup>7</sup> Ačkoliv se jednalo o pouhý kvalifikovaný a slovně oslabený („možná“) odhad budoucího směřování, k tomu obsahově limitovaný pouze na určité oblasti, brzy začal být brán jako vyjádření skutečného vlivu Společenství na národní legislativu. Jako jedno z východisek pro svou kritiku si ho vybrala již na podzim téhož roku ve svém Bruggském projevu Margaret Thatcherová.<sup>8</sup> Delorsův odhad byl v praktické rovině poprvé použit ve sporech ohledně ústavnosti Maastrichtské smlouvy. Jako součást své argumentace poukazující na problémové prvky integrace ho využili stěžovatelé u Bundesverfassungsgerichtu, podle kterých 80 % podíl v oblasti hospodářské legislativy znamená více než 50 % podíl aktů Společenství na veškeré národní legislativě.<sup>9</sup>

V uplynulých desetiletích, vyznačujících se rozšiřováním aktivit EU do stále více oblastí, 80% práh nejenže nebyl zpochybnován, ale s mírnými výkyvy v obou směrech se stal všeobecně přijímanou pravdou, používanou často v mediálních i politických kruzích. Bez bližších podrobností je možné poukázat na zdroje shrnující jednotlivé výroky a debaty například ve Spojeném království,<sup>10</sup> Nizozemí,<sup>11</sup> nebo Německu.<sup>12</sup> V posledně zmíněné zemi se vyskytl pravděpodobně nejčas-

<sup>5</sup> Srv. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. listopadu 2008, bod 109.

<sup>6</sup> Viz také TOLLER, Annette. Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation: A Research Note. *Journal of Common Market Studies*, 2010, roč. 48, č. 2, s. 432.

<sup>7</sup> Projev Jacquese Delorse v Evropském parlamentu z 6. července 1988.

<sup>8</sup> K vlivu Delorsova projevu na Thatcherovou viz LAFFAN, Brigid. *Integration and co-operation in Europe*. London: Routledge, 1990, s. 194.

<sup>9</sup> BVerfGE 89, 155 (Maastricht), s. 171-172.

<sup>10</sup> MATTHEWS, Clive. What percentage of our laws actually come from the EU? Liberal Conspiracy, 3 červen 2009, <http://liberalconspiracy.org/2009/06/03/what-percentage-of-our-laws-actually-come-from-the-eu/>

těži zmiňovaný případ diskuze o dané otázce. V lednu 2007 napsali bývalý německý prezident Roman Herzog spolu s vedoucím Centra pro evropskou politiku Lüder Gerkenem do časopisu *Welt* článek obviňující EU z přílišného přebírání pravomocí, což doložili i výsledky údajné studie německého ministerstva spravedlnosti, podle kterých mezi lety 1998 a 2004 84 % legislativy aplikovatelné v Německu pochází z EU, pouze zbývajících 16 % je domácího původu.<sup>15</sup> Text rozvířil četné reakce na celoevropské úrovni,<sup>14</sup> ve které citované hodnoty byly brány jako ověřená fakta.

Vliv Delorovy teze o velmi výrazném vlivu EU na vnitrostátní právo dosahujícím 80 % se nevyhýbá ani odborným kruhům. Opakují ji jako dokázaný fakt publikace, které lze zařadit k nejvýznamnějším a nejčastěji používaným učebnicím v oboru evropských studií, přinejmenším v zahraničí.<sup>15</sup> Známy expert na evropskou integraci Michael Bruter z London School of Economics odhadl míru závislosti vnitrostátní legislativy na EU dokonce na 85 %.<sup>16</sup> Řada vědců se přiklání k uvedeným hodnotám, kterých je ale údajně dosaženo jen v nejméně evropeizovaných oblastech, nejčastěji jsou zmiňovány zemědělství a životní prostředí.<sup>17</sup>

V českém prostředí zvláště politici a novináři nevybočují z představeného trendu, statistiky významných dopadů EU na českou legislativu se objevovaly zejména s ratifikací Lisabonské smlouvy. „Argument 80 %“ zazníval ponejvíce z řad odpůrců smlouvy, jako byli Jana Bobošíková nebo zástupci strany Svobodných, podle kterých je to indikace konce ČR jako samostatného státu. Hranici jako možnou potvrdil rovněž europoslanec za ODS Ivo Strejček.<sup>18</sup> Překvapivě se na stranu euroskeptických kruhů přidal i obhájce integračního procesu, bývalý předseda ČSSD Jiří Paroubek, který ve stranickém časopise v květnu 2009 prohlásil, že „70 procent českých zákonů je dnes odvozeno od evropské legislativy a po schválení Lisabonské smlouvy to bude až 90 procent.“<sup>19</sup> Tento jeho názor nezpochybnil ani tehdejší premiér Mirek Topolánek, ani další čeští politici.<sup>20</sup>

Všechny uvedené příklady mají jeden společný jmenovatel: nejsou podloženy žádnými relevantními daty. Jakkoliv čtené proto jsou, jedná se spíše o dopad sebenaplňujícího proroctví, ve kterém výrok vyslovený ve zcela jiném kontextu je opakován (a překrucován) tak dlouho, až se z něj stává všeobecně akceptovatelná skutečnost. Jistou absurditu situace dokládá již zmiňovaný text Herzoga s Gerkenem. Vypovídací schopnost jimi uvedených údajů zpochybnil tehdejší předseda Spolkového sněmu Norbert Lammert, který prohlásil, že ministerstvo spravedlnosti citovanou studii neprovedlo, uvedená čísla jsou pouhou jednoduchou odpovědí na parlamentní otáz-

<sup>11</sup> BOVENS, Mark, YESILKAGIT, Kutsal. The EU as Lawmaker: The Impact of EU Directives on National Regulation in the Netherlands. *Public Administration*, 2010, roč. 88, č. 1, s. 62.

<sup>12</sup> *Regiert Brüssel Deutschland? Der 80%-Mythos und die Europawahl*. Polis, 26. května 2009. Dostupné na [http://www.fernuni-hagen.de/polis/lg3/aktuelles/regiert\\_bruessel\\_deutschland.shtml](http://www.fernuni-hagen.de/polis/lg3/aktuelles/regiert_bruessel_deutschland.shtml) (citováno dne 12. října 2010).

<sup>13</sup> HERZOG, Roman, GERKEN, Lüder. *Europa entmachtet uns und unsere Vertreter*. *Welt Online*, 13. ledna 2007. Dostupné na [http://www.welt.de/politik/article715345/Europa\\_entmachtet\\_uns\\_und\\_unsere\\_Vertreter.html](http://www.welt.de/politik/article715345/Europa_entmachtet_uns_und_unsere_Vertreter.html) (citováno dne 12. října 2010).

<sup>14</sup> Článek byl mimo jiné přeložen do angličtiny (viz <http://www.openeurope.org.uk/analysis/herzog.pdf>) a mnohokrát citován i v odborné literatuře.

<sup>15</sup> Například HIX, Simon. *Political System of the European Union*. Houndmills: Palgrave, 2005, s. 3 (citujícího Giandomenica Majoneho) či WALLACE, Helen, WALLACE, William, POLLACK, Mark. An Overview. IN: WALLACE, Helen, WALLACE, William, POLLACK, Mark (eds). *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 3 (ti dodávají, že procentní podíl nemusí být přesný, což ale údajně není rozhodující).

<sup>16</sup> Viz jeho prohlášení v LYALL, Sarah, CASTLE, Stephan. Ireland Derails a Bid to Recast Europe's Rules. *New York Times*, 14. červen 2008, s. A1, citováno dle MORAVCSIK, Andrew. The Myth of Europe's "Democratic Deficit". *Intereconomics*, 2008, roč. 43, č. 6, s. 332.

<sup>17</sup> Za všechny BÖRZEL, Tanja, RISSE, Thomas. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration Online Papers*, 2000, roč. 4, č. 15, s. 3.

<sup>18</sup> Bylo to v článku Blahoslava Hrušky, který, byť normativně a novinářským stylem, jako jeden z mála v českém prostředí diskutuje vliv opatření EU v ČR. HRUŠKA, Blahoslav. Hvězdička za padesát miliard. *Ekonom*, 18. února 2010, s. 12-15.

<sup>19</sup> BARTOŠ, Adam. *Po Lisabonu bude 90 procent zákonů z Bruselu, zve Paroubek k volbám*. *Idnes.cz*, 2. června 2009. Dostupné na [http://zpravy.idnes.cz/po-lisabonu-bude-90-procent-zakonu-z-bruselu-zve-paroubek-k-volbam-pyd-/domaci.asp?c=A090602\\_131603\\_domaci\\_adb](http://zpravy.idnes.cz/po-lisabonu-bude-90-procent-zakonu-z-bruselu-zve-paroubek-k-volbam-pyd-/domaci.asp?c=A090602_131603_domaci_adb) (citováno dne 12. října 2010).

<sup>20</sup> Tamtéž.

ku,<sup>21</sup> kolik legislativních aktů bylo schváleno mezi lety 1998 a 2004 na unijní úrovni a kolik na německé centrální úrovni, podle něj proto autoři srovnávali „hrušky a jablka“.<sup>22</sup> Na druhou stranu, jak bylo naznačeno, hranice 80 % je dokládána jako realistická i odborníky na integraci či politiky, kteří se z titulu svých funkcí přímo podílí na přijímání jak vnitrostátních, tak unijních předpisů. V dalších částech článku se proto pokusíme shromáždit a aplikovat objektivní data, která (doufejme) přispějí k vyvrácení nebo potvrzení 80 % teze.

### 3 Metodologická východiska pro měření

Objektivně určit míru vlivu EU na vnitrostátní legislativu členských států je z metodologického hlediska mimořádně obtížný úkol.<sup>23</sup> Dva výchozí předpoklady výzkumu již byly zmíněny v úvodu, k tomu se přidává řada dalších překážek, které jsou nejvíce spojeny s odlišnou strukturou právních řádů jednotlivých členských zemí. V nejobecnější rovině existují dva přístupy, jak zkoumat míru vlivu evropské legislativy na vnitrostátní, dále je představíme spolu s jejich hlavními klady a zápory.

První pojetí (dále „Přístup A“) můžeme nazvat holistické, neboť vychází z myšlenky, že na území členského státu není platné pouze jeho vnitrostátní právo, ale zmocněním většinou obsaženém v národních ústavách rovněž právo komunitární. Tato teze není nijak sporná, na národní subjekty se vztahují nejen vnitrostátní akty, ale i četné předpisy EU, ať jsou již přímo aplikovatelné, nebo je jejich dopad nepřímý.<sup>24</sup> Výpočet míry vlivu je podle holistického přístupu poměrně jednoduchý: všechny předpisy platné na území státu X se rozdělí na dvě skupiny, ty 1) přijaté vnitrostátně, 2) přijaté na komunitární úrovni, přičemž míra vlivu je jejich procentuální podíl na celku.

Klíčovou otázkou při použití přístupu A je, které právní akty do výpočtu zařadit. U komunitární úrovni to musí být nařízení, neboť ta jsou podle čl. 288 SFEU přímo účinná.<sup>25</sup> Zařadit je vhodné i směrnice, neboť jsou určeny členským státům a jejich obsah je prováděn vnitrostátními předpisy. Naopak rozhodnutí obvykle nepočítávána nejsou, ačkoliv mohou být přímo účinná, jedná se ve své většině o akty adresované individuálním subjektům a chybí jim tak podmínka obecnosti (čl. 288 SFEU). Zde je třeba přiznat, že četná rozhodnutí Rady naopak mohou být velmi významná, je však obtížné je odlišovat bez nutnosti procházet jednotlivě každý akt, což z časových důvodů není možné.<sup>26</sup> Doporučením a stanoviskům zase chybí právní závaznost, i když jejich dopady na vnitrostátní legislativu nelze vyloučit. Poslední tvrzení platí i o judikatuře soudů EU, ta ale samozřejmě není řazena k legislativním aktům. Ještě složitější je situace u členských států, jejichž právní systémy se významně liší, tudíž i okruh započtených předpisů je vždy třeba upravit dle konkrétního případu. Jediným nesporným druhem předpisu budou zákony, podobně jako různá zákonná opatření, které sice může přijímat exekutiva, ale jsou následně potvrzovány parlamentem. U federálních států, ve kterých substátní jednotky (země) jsou rovněž zodpovědné za provádění cílů EU, by měly být přiřazeny „zákony“ těchto jednotek. U podzákonných předpisů přijímaných exekutivou je již třeba rozlišovat jejich zaměření a účel, zejména prostřednictvím naplnění podmínek obecnosti a právní závaznosti.

<sup>21</sup> Písemná otázka Johannese Singhammera a odpověď na ní z 29. dubna 2005. Deutscher Bundestag – 15. Wahlperiode. Drucksache 15/5434, 6. května 2005, s. 15.

<sup>22</sup> LAMMERT, Norbert. Über Macht und Ohnmacht, Äpfel und Birnen. Welt Online, 17. března 2007. Dostupné na [http://www.welt.de/dossiers/eu-macht/article766244/Ueber\\_Macht\\_und\\_Ohnmacht\\_Aepfel\\_und\\_Birnen.html](http://www.welt.de/dossiers/eu-macht/article766244/Ueber_Macht_und_Ohnmacht_Aepfel_und_Birnen.html) (citováno dne 12. září 2010).

<sup>23</sup> K tomu srv. také diskuzi v závěru článku.

<sup>24</sup> Příkladem mohou být neprovedené směrnice, které nabývají přinejmenším vertikálního přímého účinku.

<sup>25</sup> Bližší pohled na nařízení bohužel naznačí, že mnoho z nich je výrazně technického či administrativního charakteru, potažmo že jsou soustředěny na jednu oblast, jmenovitě regulaci společné zemědělské politiky. Tuto námitku lze rámcově omezit nezapočítáním nařízení týkajících se tohoto sektoru.

<sup>26</sup> Významná část těchto rozhodnutí se ostatně týká společné zahraniční a bezpečnostní politiky nebo mezinárodních dohod.

Po rozzhřešení okruhu zahrnutých aktů na obou stupních je získání relevantních dat v praxi velmi snadné, časově v řádu desítek minut. Pro evropské předpisy se tak může dít v databázi Eur-lex,<sup>27</sup> která dovoluje vyhledávat akty podle druhu předpisu, časových hledisek či obsahového zaměření v rámci kapitol rejstříku, potažmo klíčových slov systému Eurovoc. Velmi podobné systémy pro práci s legislativou existují i na národní úrovni, pro zákonnou legislativu většinou volně přístupné, pro širší možnosti vyhledávání a zejména zahrnutí podzákonných předpisů je vhodnější sáhnout k placeným právním informačním systémům, jako je například ASPI v ČR. Konečné zpracování výsledků je záležitostí jednoduchých matematických úkonů.

Druhý v odborné obci známý přístup lze pracovníčně označit jako implementační (dále „Přístup B“). Komunitární a vnitrostátní právní řády vnímá odděleně, přičemž v rámci prvního jsou vydávány normy, které následně vnitrostátní orgány ve vlastní legislativě zprostředkovávají občanům. V centru pozornosti výzkumníků je tedy vnitrostátní právo, v němž hledají evropské prvky či impulsy. Logika výpočtu míry vlivu v rámci přístupu B je odvozena od procentuálního podílu národní legislativy, která vychází z nebo je ovlivněna komunitárním prvkem.

Rovněž v tomto případě je třeba rozhodnout, kterou legislativu do výzkumu zahrnout. Nejdůležitějším zdrojem impulsů pro vnitrostátní právo jsou samozřejmě směrnice, jejichž cíle je potřebné promítnout do národní legislativy. Na druhou stranu není nezvyklé, že se z různých důvodů implementují i jiné akty, u kterých to komunitární právo standardně neočekává, či je to dokonce proti jeho logice, typicky u nařízení.<sup>28</sup> Před stejným problémem stojí výzkumník na národní úrovni. Má se ovlivnění analyzovat pouze v zákonných předpisech nebo i podzákonných a případně kterého druhu? Zde je opět nezbytné přihlídnout k charakteristickým rysům právního řádu vybrané země, nelze tak ovšem činit arbitrárně. Pokud bychom vybrali například pouze druh předpisu, kterým se nejčastěji implementují rozhodnutí orgánů EU, uměle bychom zkreslili celkovou situaci.

Oproti přístupu A je „implementační“ pojetí výrazně náročnější na získání a zpracování relevantních dat. Nestačí pouze získat absolutní počet předpisů, je potřebné posoudit obsah každého vnitrostátního aktu a určit, zda vychází (je ovlivněn atd.) z unijní legislativy. I zde nám mohou pomoci databáze, které vytváří státní správy některých zemí a v nichž u jednotlivých předpisů je přímo uvedeno informační sdělení o případném vlivu EU na tento předpis. Údaje ale obvykle nejsou zcela přesné, navíc pokud chceme poskytnout podrobnější přehled, je nezbytné zpracovat data o každém aktu ručně a zařadit je do statisticky využitelného datasetu. Jelikož ten poté obsahuje stovky či dokonce tisíce položek, je samotná tvorba datasetu časově vyčerpávající.

Každé ze dvou diskutovaných pojetí má své výhody i slabiny z hlediska vypovídací schopnosti. U přístupu A je nesporně pozitivní, že lépe odráží realitu zahrnutím legislativy EU, která sice nemusí být ve vnitrostátním právu implementována, přesto je na daném území platná. Na druhou stranu prosté srovnávání legislativní produkce se jeví jako příliš hrubý nástroj pro určení „míry vlivu EU na členský stát“. V EU je téměř každé opatření realizováno v podobě legislativního aktu, což nemusí být případ všech zemí. Dále je poněkud umělé rozdělovat akty na „čisté“ unijní a vnitrostátní. Zvláště v druhém případě je zřejmé, že řada předpisů provádí unijní legislativu, ostatně na této myšlence je založen přístup B. Pro tyto námitky tak mohou výsledky nabídnout pouze rámcovou představu o situaci.

Přístup B nabízí zúžený pohled, neboť unijní legislativní produkci v podstatě vylučuje z centra svého zájmu a zabývá se pouze vnitrostátními akty. Důležitá část celkového obrazu tak zůstává skryta. Naopak díky důkladnější analýze jednotlivých předpisů jsme o nich schopni získat více informací, a tudíž poskytnout hlubší vhled do zkoumaného výseku legislativy. Stále je však nutné mít na paměti, že určující proměnnou je unijní vliv na daný akt, což nám neříká nic o tom, jak výrazný tento vliv je. V praxi se přitom rozsah dopadu může pohybovat libovolně od jednoho

<sup>27</sup> Databáze je dostupná na adrese [http://eur-lex.europa.eu/RECH\\_menu.do?ihmlang=cs](http://eur-lex.europa.eu/RECH_menu.do?ihmlang=cs) (citováno dne 12. října 2010).

<sup>28</sup> Srv. rozhodnutí C-403/98 *Azienda Agricola* [2001] ECR I-103, bod 26, pro diskuzi KRÁL, Richard. *Narízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 45 a násl.

odstavce až po celý text předpisu. Skutečnosti lze zčásti zohlednit vhodně zvolenými postupy při zpracování dat, do jisté míry ale již budeme omezeni limity kvantitativních metod.<sup>29</sup>

## 4 Míra vlivu unijní legislativy na vnitrostátní v členských státech EU

Integrační proces se přinejmenším v posledních dvou dekadách stal jedním z odborně nejdiskutovanějších témat, přesto po dlouhou dobu (až na výjimky, viz dále) chyběly studie, které by objektivně analyzovaly vliv unijní legislativy. Možná byla příčinou všeobecně přijímaná hranice 80 %, braná za nefalzifikovatelnou skutečnost, spíše ale odborníci naráželi na výše uvedené metodologické překážky, případně nedostupnost dat pro zpracování. V minulých letech došlo v tomto směru k posunu a začaly se objevovat první texty, které danou otázku řeší, cílem této části je představit výsledky těchto výzkumů. Většina z nich se zabývala situací v nejvýznamnějších státech (Francie, Spojené království, Německo), těm budou proto věnovány samostatné oddíly, zbytek členů EU je zpracován souhrnně.

### 4.1 Spojené království

Pravděpodobně prvním odborným článkem kvantitativně hodnotícím dopad unijní legislativy na vnitrostátní byl text Edwarda Page z roku 1998. Autor zkoumal dopad evropské legislativy na tzv. zákonná opatření (*statutory instruments*), neboť to je druh předpisu, pomocí kterého je většina unijních impulsů prováděna. Z celkového počtu 14157 opatření přijatých mezi lety 1987 a 1997 a zahrnutých do výzkumu<sup>30</sup> jich 2125 (15 %) obsahovalo odkaz na akt EU. Nejvyšší podíl vykazovaly akty přijaté v působnosti ministerstva zemědělství (51,3 %), u ministerstva obchodu a průmyslu to bylo 28,6 %.<sup>31</sup>

Výzkumná studie pracovníka knihovny Dolní Sněmovny z roku 2010 rovněž analyzovala vliv unijních předpisů na zákonná opatření. Pokrývá časové období 1998 až 2009, čímž na jednu stranu kontinuálně navazuje na data v Pageově článku, bohužel ale podle všeho používá trochu jinou metodologii, protože evropský vliv vychází z toho, zda podle navrhovatele předpisu ten spadá pod režim European Communities Act 1972. Průměrný podíl takových opatření se pohyboval v jednotlivých letech mezi 8,1 až 11,1 % z celkového počtu.<sup>32</sup> Z důvodu odlišné použité metodologie obou prací a chybějícího časového překryvu mezi nimi nelze výsledky přímo porovnávat a například tvrdit, že by podíl vlivu unijní legislativy postupně klesal. Míra vlivu EU je však v obou případech překvapivě nízká. I to ale do značné míry může být způsobeno poměrně omezeným rámcem výzkumu. Sám autor druhé analýzy ostatně podotýká, že konečný údaj nepokrývá veškerou implementační legislativu a reálné číslo může být až třikrát vyšší.<sup>33</sup>

Velmi zajímavou alternativou k určení vlivu unijní legislativy na národní úroveň je hodnocení finančních nákladů spojených s realizací těchto předpisů, ať již jsou platné přímo, nebo prostřednictvím implementace. Ve Spojeném království vláda od roku 1998 u každého návrhu hodnotí předpokládané finanční dopady legislativy. Analýza dat provedená Matsem Perssonem došla k závěru, že z celkových nákladů spojených s realizací nové legislativy mezi lety 1998 a 2008, dosahujících £148,2 miliard, byly unijní akty původcem £106,6 miliard (71,9 %), přičemž podíl EU neustále roste. Nejvyšší náklady plynou z unijních opatření v sektorech zaměstnanosti, dopravy a

<sup>29</sup> Viz také diskuze v závěru kapitoly.

<sup>30</sup> Page vyloučil více než 13 tisíc dalších zákonných opatření, která měla čistě lokální charakter.

<sup>31</sup> PAGE, Edward. The Impact of European Legislation on British Public Policy Making: A Research Note. *Public Administration*, 1998, roč. 76, č. 4, s. 804-806.

<sup>32</sup> Průměr za celé období činí 9,6 %. MILLER, Vaughne. EU Legislation. *House of Common Library Standard Note*, SN/IA/5419, 24. března 2010, s. 13; v textu jsou také představeny odhady úředníků z jednotlivých ministerstev v jimi řízených sektorech, největší podíl (50 %) uvedlo Ministerstvo životního prostředí, potravin a venkovských záležitostí, do kterého spadá i zemědělství (viz s. 14-16).

<sup>33</sup> Tamtéž, s. 13.

životního prostředí.<sup>34</sup> Je třeba upozornit, že citovaná analýza pochází od euroskeptické organizace a nemusí být považována za zcela objektivní. Zpráva britské obchodní komory například uvádí, že v roce 2008 „byla legislativa EU odpovědná za zhruba 0,1 % (£ 1,9 milionu) čistých nákladů regulace (...) a prakticky veškeré regulační aktivity ovlivňující obchod mají svůj původ na Whitehallu.“<sup>35</sup>

## 4.2 Německo

V Německu je otázka rozsahu přenosu pravomocí na EU výrazně akcentovaná, o čemž ostatně svědčí i citovaná debata vyvolaná článkem Herzoga s Gerkenem. Nepřekvapí tudíž, že bylo publikováno široké spektrum textů, které se pokoušejí unijní vliv kvantifikovat. Tématu se dlouhodobě věnuje Elisabeth Töllerová, prosazující určování míry dopadu podle implementačního pojetí. Na vnitrostátní úrovni zařazuje do výzkumu pouze zákony, u těch ale zohledňuje veškeré možné evropské vlivy, včetně judikatury unijních soudů. Využívá přitom toho, že u zákonů přijatých německým parlamentem je v parlamentní databázi DIP vyznačeno, zda jsou ovlivněny evropským impulsem a případně jaký je jeho zdroj.<sup>36</sup> Dále budou představeny výsledky za léta 1983-2005. Nejprve je vhodné podotknout, že směrnice jsou překvapivě původcem pouze zhruba poloviny impulsů, druhé jsou nařízení, na které připadá více než 20 %. Z databáze plyne, že v průměru vliv EU na německé zákony kontinuálně stoupal z 16,8 % na počátku období na 34,6 % na jeho konci. Nejvíce ovlivněna je v současnosti legislativa v gesci ministerstev životního prostředí (81,3 %), zemědělství (75 %), kolem 40 % se hodnota pohybuje u spravedlnosti, hospodářství a průmyslu, financí a dopravy.<sup>37</sup>

Stejnou výchozí metodologii jako Töllerová používají ve svém článku Thomas König a Lars Mäder. O komplikovanosti podobných výzkumů svědčí skutečnost, že přes stejný zdroj dat i postupy se jejich výsledky mírně liší.<sup>38</sup> Studie obou autorů šla však dále než předchozí a zajímala se i o to, nakolik evropské vlivy působí na zákony, které jsou spojeny s finančními náklady a na tzv. klíčové zákony. Chtěli tím zapojit do analýzy i proměnnou důležitosti předpisu a testovat mnohdy vyslovovanou hypotézu, že implementační legislativa provádí spíše nevýznamné záležitosti technického charakteru. U zákonů s finančním dopadem se hypotéza nepotvrdila, průměrný podíl evropských impulsů za období 1980 až 2005 je naprosto stejný jako u všech zákonů v tomtéž časovém úseku (24 %), na druhou stranu u klíčových zákonů lze evropské impulsy zaznamenat jen u 14,6 %.<sup>39</sup> Na citovaný článek kriticky reagoval Daniel Göler, podle kterého jsou údaje o vlivu EU podhodnocené, neboť nezohledňují nepřímé vlivy integračního procesu, Göler poukázal i na chyby v databázi DIP, sám ovšem jiné hodnoty nenabídl.<sup>40</sup> König s Mäderem na připomínky odpověděli textem, ve kterém neformální vliv EU přiznali, zároveň ale zpochybnili, zda jej lze objektivně měřit. K otestování spolehlivosti databáze DIP použili sofistikovanou metodu zpracování textů zákonů, ve kterých s pomocí programu Wordfish určovali míru zastoupení klí-

<sup>34</sup> PERSONN, Mats. *Out of Control? Measuring a decade of EU regulation*. London: Open Europe, 2009, s. 17-22.

<sup>35</sup> AMBLER, Tim, CHITTENDEN, Francis. *Worlds Apart: The EU and British Regulatory Systems*. London: British Chambers of Commerce, 2009, s. 6. Ačkoliv se zdá, že studie využívala jako zdroj dat také hodnocení dopadu legislativy, svou metodologii neodhaluje, což bohužel hodnotu výsledků snižuje.

<sup>36</sup> Databáze se nachází na adrese <http://dip.bundestag.de/index.php> (citováno dne 12. září 2010).

<sup>37</sup> TÖLLER, Annette. How European Integration Impacts on National Legislatures: The Europeanization of The German Bundestag. *Center for European Studies (Harvard) Working Papers Series*, 2006, č. 06.2; s. 7-9, pro stejná data s podrobnějším slovním rozбором TÖLLER, Annette. Mythen und Methoden: Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80%-Mythos. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2008, č. 1, s. 8-14.

<sup>38</sup> Podle jejich závěrů byla celková míra ovlivnění v periodě 2002-2005 35,7% (Töllerová 34,6 %) a směrnice byly zdrojem jen 44 % impulsů (T: 50 %), viz KÖNIG, Thomas, MÄDER, Lars. Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift*, 2008, roč. 49, č. 3, s. 449.

<sup>39</sup> Tamtéž, s. 452, 455.

<sup>40</sup> GÖLER, Daniel. Europäisierung hat viele Gesichter. Anmerkungen zur Widerlegung des Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung. *Politische Vierteljahresschrift*, 2009, roč. 50, č. 1, s. 75-79.

čových slov vztahujících se k integračnímu procesu. Výsledky potvrdily, že zákony, jimž byl přiřazen v databázi evropský impuls, skutečně obsahují vysoký počet takových klíčových slov.<sup>41</sup>

Implementační přístup použitý Töllerovou a Königem s Mäderem se dočkal negativní odezvy i od Tilmana Hoppeho. Ten v krátkém textu zdůraznil připomínky, které již byly diskutovány výše, jmenovitě že všímání si pouze vnitrostátní legislativy vylučuje významný okruh předpisů, které jsou pro subjekty na území členských států rovněž závazné. Hoppeho vlastní pokus o měření vlivu evropského práva tak logicky využívá přístupu A. Do porovnání zařadil na straně Německa federální zákony a jelikož akty EU provádí rovněž spolkové země, tak také průměrný počet zákonů za jednu spolkovou zemi, unijní předpisy jsou zastoupeny nařízeními a směrnicemi. Z celkového počtu k prosinci 2008 platných německých (2391) a evropských (10279) aktů plyne 81 % podíl ve prospěch těch druhých. I při odečtení souboru předpisů týkajících se společné zemědělské a rybolovné politiky setrvává podíl na vysokých 65 %.<sup>42</sup>

### 4.3 Francie

Přístupy A i B aplikoval ve svém výzkumu Yves Bertoncini, z jehož pera pochází jeden z nejrozsáhlejších textů na dané téma. U srovnání legislativní produkce na obou úrovních autor započítal u EU počet vydaných směrnic a nařízení, u vnitrostátní legislativy se rozhodl uplatnit široké pojetí a postihnout všechny druhy závazných legislativních aktů ve Francii, tedy zákony, ordinance, dekrety a ministerské příkazy obecné povahy, přičemž zvláště poslední kategorie je zdrojem vysokého počtu předpisů. I díky tomu ve Francii v časovém období od roku 1978 dosáhl průměrný roční počet přijatých aktů čísla 9578 oproti 2181 schválených institucemi EU, což znamená 18,5% podíl unijní legislativy.<sup>43</sup> Existují zde přitom ohromné rozdíly podle obsahového zaměření, zatímco zemědělství se týká 48,6 % unijních aktů, u francouzských předpisů je to pouhých 10,6 %. Podíl evropské legislativní produkce vůči francouzské se při odpočítání zemědělství snižuje na pouhých 6 %.<sup>44</sup>

Bertoncini se zabýval také přístupem B, zaměřil se pouze na dopad směrnic na nejdůležitější vnitrostátní předpisy, tedy zákony a ordinance. Zjistil přitom, že pro období 2000 až 2008 průměrný podíl unijního vlivu čítá 29,3 %, ovšem s výraznými ročními výkyvy (2002: 47,8 %, 2008: 15,9 %). Jedná se ale pouze o hrubá data, pokud ta jsou očištěna o odhadovaný nelegislativní rozměr unijních opatření, průměrný podíl se snižuje na 12,8 %. V obou případech však platí, že nejvíce implementačních předpisů legislativní povahy spadá do sektoru financí, životního prostředí a spravedlnosti.<sup>45</sup>

Výsledky týmu vedeného Sylvainem Brouardem, analyzující unijní vliv na francouzskou legislativu v letech 1986-2006 pomocí přístupu B, bohužel nejsou přímo srovnatelné s předchozí studií. Na vnitrostátní úrovni byly pokryty významné předpisy (zákony, ordinance), na evropské byl ale zvolen širší okruh zahrnující mezinárodní dohody, směrnice či jiná závazná rozhodnutí pocházející z EU, včetně judikatury Soudního dvora. Podle autorů se podíl vlivu takových impulsů zvýšil z 2,5 % v roce 1986 na 13,3 % o deset let později, kdy z celkových 1848 zákonů a ordinancí platných v daný okamžik se 245 vyznačovalo evropským vlivem, nejvíce v sektorech financí (28

<sup>41</sup> KÖNIG, Thomas, MÄDER, Lars. Antwort auf die Replik von Daniel Göler zum Beitrag „Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland“. *Politische Vierteljahresschrift*, roč. 50, č. 1, s. 80-85.

<sup>42</sup> HOPPE, Tilman. Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2009, roč. 20, č. 6, s. 168-169.

<sup>43</sup> BERTONCINI, Yves. *What is the impact of EU interventions at the national level?* Paris: Notre Europe, 2009, s. 12-13. Autor z uvedených dat došel k výslednému 15% podílu, jedná se ale zřejmě pouze o početní chybu.

<sup>44</sup> Tamtéž, s. 18, 21, 23.

<sup>45</sup> Tamtéž, s. 30-32.

%), zemědělství (24 %) a imigrace (20 %).<sup>46</sup> Je zajímavé, že tam, kde jsou si oba výzkumy metodologicky nejbližší, se od sebe hodnotami příliš neliší (12,8 % vs 13,3 %).

#### 4.4 Ostatní členské země

Informace z jiných států nejsou tak rozsáhlé jako u třech výše uvedených mocností, příčinou může být zatím nedostatečný zájem odborníků, vyloučit nelze ani to, že se nám nepodařilo předmětné výsledky dohledat. Velmi vítaným příspěvkem se proto stalo monotematické číslo časopisu *Public Administration*, které se věnuje dopadu unijních právních předpisů v Nizozemsku, Dánsku a Rakousku. Autoři se pokusili uplatnit stejnou metodologii: aplikovali přístup B, za zdroje vlivu ze strany EU zvolili pouze směrnice, přičemž byl analyzován jejich dopad na závaznou vnitrostátní legislativu platnou k lednu 2003 (zákony, vládní nařízení). Hlavním cílem projektu bylo získat hodnoty, které by byly vzájemně porovnatelné a tedy možnost posoudit, zda je vliv EU (přenos pravomocí) v některých státech vyšší.

V Nizozemsku je podíl vnitrostátní legislativy implementující cíle směrnic v průměru 12,6 %, podle obsahu, kterým se předpisy zabývají, je nejvýraznější vliv u zemědělství (21,9 %), těsně v závěsu za ním jsou zdravotnictví a hospodářské otázky.<sup>47</sup> Dánsko má ze všech tří států nejvyšší průměrný podíl (14,6 %), na čele je sektor zemědělství s 27 %, následuje jej několik dalších oblastí s hodnotami kolem 20 %, kupříkladu zaměstnanost, doprava nebo životní prostředí.<sup>48</sup> Konečně text věnující se Rakousku určuje průměr ze všech odvětví na 10,6 %, opět ho nejvíce posunuje vzhůru zemědělství a životní prostředí (25,4 %) spolu s dopravou (21,8 %).<sup>49</sup> Je až překvapující, nakolik jsou si výsledky podobné, včetně zastoupení jednotlivých sektorů na prvních místech v implementačním dopadu. O to zajímavější je podrobnější komparace jednotlivých zemí, která mezi nimi odhaluje i výrazné odlišnosti. Například Rakousko vyžaduje pro provedení stejné sumy směrnic dvojnásobný absolutní počet implementačních předpisů než zbylé státy, stejně tak používá k implementaci zákony zhruba stejně často jako vládní nařízení, Dánsko a Nizozemsko se z 80 % spoléhají na akty vydávané exekutivou.<sup>50</sup>

Na závěr upozorníme na další výzkum, který vliv EU nespojuje s dopadem na legislativu, ale s vyšší výdajů související s nutností dodržovat legislativní předpisy EU nebo implementující vnitrostátní akty. Švédská hospodářská a obchodní komora prostřednictvím průzkumu mezi svými členy zjistila, že při odečtení daňových povinností je EU odpovědná za více než 50 % nákladů, dalších 20 % je s EU spojeno nepřímo a pouze zbytek je založen na čistě vnitrostátní legislativě.<sup>51</sup> Je však třeba podotknout, že při započtení daní by hodnota výrazně klesla a navíc je průzkum založen pouze na odhadech jeho účastníků, nikoliv objektivně testovatelných datech.

## 5 Vliv unijní legislativy na českou legislativu

Výsledky představených výzkumů nám přinášejí poměrně velké množství informací o situaci v jiných zemích. Jak je ale z přehledu viditelné, soustředila se pozornost výhradně na tradiční členské státy. Bohužel údaje z tzv. nově přistoupivších zemí doposud nebyly rozsáhleji publiko-

<sup>46</sup> BROUARD, Sylvain, COSTA, Olivier, KERROUCHE, Eric. The Europeanization of French Lawmaking. Příspěvek přednesený na kongresu Americké politologické asociace (skupina pro francouzskou politiku), Chicago, 31. srpna 2007, s. 20-21.

<sup>47</sup> BOVENS, Mark, YESILKAGIT, Kutkal. The EU as Lawmaker: The Impact of EU Directives on National Regulation in the Netherlands. *Public Administration*, 2010, roč. 88, č. 1, s. 63-65.

<sup>48</sup> CHRISTENSEN, Jørgen. Keeping in Control: The Modest Impact of the EU on Danish Legislation. *Public Administration*, 2010, roč. 88, č. 1, s. 24-27.

<sup>49</sup> JENNY, Marcelo, MÜLLER, Wolfgang. From the Europeanization of Lawmaking to the Europeanization of National Legal Orders: The Case of Austria. *Public Administration*, 2010, roč. 88, č. 1, s. 48-51.

<sup>50</sup> Data viz tří výše citované studie. Na úrovni sektorů, zvláště ve volbě zákony vs nařízení vlády, jsou výrazné rozdíly i mezi Nizozemskem a Dánskem.

<sup>51</sup> NNR (Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation). *NNR Regulatory Cost Project: Final Report*. Stockholm: NNR, 2007, s. 19-23.

vány s dvěma výjimkami. Jedna se týkala litevské situace,<sup>52</sup> druhá ČR. V tomto případě jde o krátkou zmínku v jedné z publikací, podle které byl v období 1998 až 2006 „evropský prvek“ v legislativním procesu velmi významný, konkrétně měl být přítomen u 383 z 883 návrhů (43,4 %).<sup>53</sup> Zdrojem pro data je uvedení značky EU u návrhu vládou, poskytnuto je dokonce rozdělení návrhů dle ministerstev, statistiky ale nesedí s údaji, které lze najít na stránkách Sněmovny (viz níže). Pro nespolehlivost interpretovaných statistik a jejich stručnost jsme proto pokládali za nezbytné sáhnout k vlastnímu shromáždění primárních dat a jejich zpracování. Použity byly všechny metodologické postupy využívané pro měření míry dopadu unijní legislativy na vnitrostátní, byť u přístupu B s jistými omezeními.

Nejprve bude vliv hodnocen pomocí přístupu A, tedy porovnáním kvantitativní produkce předpisů na obou úrovních. V případě EU byly zařazeny směrnice a nařízení (včetně novel), pro zdůvodnění této volby odkazují na kapitolu 3. Zdrojem dat byla databáze Eurlex. U ČR se započítaly zákony, nařízení vlády a také vyhlášky ústředních orgánů státní správy (včetně novel), které sice mají většinou technický nebo administrativní charakter, jedná se ale o všeobecně závazné akty a „vážnost“ svého obsahu nejsou o nic méně důležité než četná nařízení Komise.<sup>54</sup> Data byla získána z informačního systému ASPI. Tabulka 1 přináší absolutní hodnoty všech relevantních platných právních předpisů obou subjektů k 22. srpnu 2010. Jde o akty, které jsou podle obou databází platné, časový rozsah přijetí těchto předpisů je velmi široký (EU: od 1952, ČR: od 1861). Samozřejmě je vysoce pravděpodobné, že významná část této legislativy je již v současnosti překonaná, to ale nic nemění na její formální platnosti. Z tabulky plyne, že počet unijních předpisů vysoce převyšuje korpus aktů přisouzených ČR, a to v poměru dva ku jedné. Pokud vyloučíme na straně EU rozsáhlý soubor předpisů spojených s prováděním společné zemědělské politiky, pohybuje se podíl unijní legislativy kolem 50 %.

**Tabulka 1: Platná unijní a česká legislativa: absolutní čísla**

Legislativa EU	Všechny oblasti	Bez zemědělství
Nářízení	8445	4218
Směrnice	1993	1366
<b>Celkem</b>	<b>10438</b>	<b>5584</b>

Legislativa ČR	
Zákony	1861
Nářízení vlád (všech)	1753
Vyhlášky (ústřední orgány)	1954
<b>Celkem</b>	<b>5568</b>

	Všechny oblasti	Podíl	EU bez zemědělství	Podíl
Legislativa EU	10438	71,3 %	5584	50,1 %
Legislativa ČR	5568	28,7 %	5568	49,9 %

<sup>52</sup> Jde tvrzení bývalého europoslance a známého odborníka na Evropský parlament Richarda Corbetta, který v příspěvku na svém blogu uvádí, že studie litevského parlamentu odhaduje vliv evropského práva na litevskou legislativu mezi 12 až 19 %, viz CORBETT, Richard. *EU scare stories coincide with Euro election build-up*. Blog- Richard Corbett, 25. února 2009. Dostupné na <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.richardcorbett.org.uk/blog/2009/02/eu-scare-stories-coincide-with-euro.html>. Naneštěstí bližší informace Corbett neuvádí a originální zdroj se nám nepodařilo vyhledat.

<sup>53</sup> Srv. SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008, s. 210 a s. 395-396 (grafy v příloze).

<sup>54</sup> U nařízení jsou uvedeny předpisy vydané vždy ústředním exekutivním orgánem daného státu (ČSR, ČSSR, ČSFR, ČR). U vyhlášek orgánů ústřední státní správy se jedná pouze o akty vydané po roce 1993 a zveřejněné ve Sbírce zákonů.

<b>Celkem</b>	<b>16006</b>	<b>100 %</b>	<b>11152</b>	<b>100 %</b>
---------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Zdroj: Autor na základě ASPI, Eurlex, stav k 22. srpnu 2010.

Jak již bylo řečeno, předchozí varianta sice z hlediska přístupu A popisuje současný stav ve své úplnosti, činí tak ale značně formální cestou, neboť u obou právních řádů jsou započítány i předpisy, které nejsou v dnešní době relevantní. Tuto námitku by bylo možné po našem soudu snížit orientací na kvantifikaci nově vydávaných předpisů. Lze se totiž domnívat, že takové akty jsou přijímány právě proto, aby reagovaly na momentální situaci a aktuálnější tak budou i údaje o vzájemných podílech. Zpracovaná data za jednotlivá léta období 2006 až 2009 jsou v tabulce 2. Jedná se o předpisy, které v daném roce nabyly platnosti, jejich současná platnost není zohledněna. Z tabulky je viditelný výrazný nepoměr mezi objemem předpisů vydaných v EU a v ČR ve prospěch prvního z nich, hodnoty se pohybují kolem 80 % hranice předpovídáné Delorsem.

**Tabulka 2: Kvantita přijaté legislativy v EU a ČR**

Druh aktu	2006	2007	2008	2009	Celkem
EU nařízení	2063	1729	1404	1388	6584
EU směrnice	108	123	108	171	510
EU celkem	2171	1852	1512	1559	7094
EU celkem bez zemědělství	1680	1352	1124	1164	5320
ČR zákon	142	65	109	110	426
ČR nařízení (vláda)	81	70	57	73	281
ČR vyhlášky (ústřední orgány)	268	191	210	189	859
<b>ČR celkem</b>	<b>491</b>	<b>326</b>	<b>376</b>	<b>372</b>	<b>1565</b>
<b>Podíl EU</b>	<b>81,6 %</b>	<b>85 %</b>	<b>80,1 %</b>	<b>80,7 %</b>	<b>81,9 %</b>
<b>Podíl EU (bez zemědělství EU)</b>	<b>77,4 %</b>	<b>80,6 %</b>	<b>74,9 %</b>	<b>75,8 %</b>	<b>77,3 %</b>

Zdroj: Autor na základě ASPI, Eurlex.

Implementační přístup je mnohem náročnější na sběr a zpracování dat, neboť je nezbytné analyzovat každý předpis jednotlivě. V případě ČR lze informace o vlivu evropských zdrojů na vnitrostátní legislativu získat několika způsoby. První z nich využívá skutečnosti, že pokud dominantním účelem právního předpisu je transponovat směrnici nebo přizpůsobovat právní řád přímo účinným aktům EU, musí být tento fakt podle Legislativních pravidel vlády<sup>55</sup> uveden přímo v úvodním ustanovení příslušného předpisu. Pravidla myslí i na další případy, kdy vliv EU není tak výrazný, i poté by měl být v předpise viditelný (více viz čl. 48 pravidel). Rozlišování uvedených úvodních ustanovení je však poměrně komplikované a ne vždy zachytí veškeré vlivy, které EU na předmětný akt má. Z těchto důvodů slouží jen jako pomocné vodítko. Výhodnější se zdá využít doprovodných dokumentů k návrhům právního předpisu, jmenovitě důvodové zprávy. Čl. 9 odst. 2 písm. e) pravidel uvádí, že součástí každého návrhu zákona<sup>56</sup> je „zhodnocení navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo

<sup>55</sup> Usnesení vlády č. 188 z 19. března 1998, ve znění pozdějších předpisů (Legislativní pravidla vlády).

<sup>56</sup> Totéž dle čl. 14 odst. 1 písm. b) pravidel platí rovněž pro nařízení vlády, kde je zhodnocení souladu součástí návrhu.

obecnými právními zásadami práva Evropské unie (...), popřípadě i s legislativními záměry a s návrhy předpisů Evropské unie“. V případě, že nic z toho se na návrh nevztahuje, musí být učiněno prohlášení v tomto duchu. Navrhovatel většinou v této části důvodové zprávy podrobně rozebírá veškeré unijní zdroje pro předpis, případně lze vyjít i z dalších povinných úseků obecné části důvodové zprávy.

Závazky ČR plynoucí z našeho členství v EU se mohou provádět ve všech obecných závazných zákonných i podzákonných předpisech, zdroje vlivu sahají od směrnic až po nezávazná doporučení.<sup>57</sup> Jestliže bychom tedy chtěli poskytnout celkový obraz unijního dopadu na český právní řád, bylo by nutné zpracovat údaje přinejmenším o zákonech, nařízeních vlády a vyhláškách ústředních státních orgánů, a to za co nejdější období. Znamenalo by to časově náročnou ruční analýzu tisíců aktů. Rozhodli jsme se proto zpočátku pro úspornější variantu postupu. Jako druh předpisu byly do výzkumu zařazeny pouze zákony, neboť můžeme předpokládat, že je jejich vliv na podobu právního řádu ČR klíčový a oproti jiným státům<sup>58</sup> jsou běžně používány k implementaci závazků plynoucích z členství. Jelikož určité zajímavé informace lze získat i ze zákonů, které nebyly schváleny, je základní jednotkou pro zpracování dat návrh zákona, a to v té podobě, jak byl předložen Poslanecké sněmovně.<sup>59</sup> Domníváme se, že pravděpodobnost toho, že by změny návrhu v dalším legislativním procesu měly výrazný dopad na promítnutí evropského vlivu, je zanedbatelná. Zdrojem dat o návrzích byla internetová databáze tisků Sněmovny, která kromě důvodových zpráv obsahuje veškeré podrobnosti o cestě návrhu od předložení až k (ne)zveřejnění ve Sbírce zákonů.

Z důvodu dalšího omezení rozsahu zpracovávaných dat byly analyzovány jen návrhy předložené Sněmovně za jeden kalendářní rok. Zvolen byl rok 2008, neboť má charakter jisté „standardnosti“, ve volebním období 2006–2010 se jednalo o 12 měsíců, které neovlivnily povolební spory; s jistou dávkou odvahy také je možné prohlásit, že vláda tehdy měla ve Sněmovně zajištěnou většinu. V roce 2008 bylo předloženo celkem 168 návrhů zákonů. O každém z nich byla do datasetu zpracována řada údajů. Kromě obecných informací se samozřejmě jednalo především o dopad unijních impulsů na návrh, určovaný v mezích následujících proměnných:

- Vliv EU: Binární proměnná (ano/ne). Odpověď „ano“ odráží skutečnost, že návrh či jeho část by bez impulsu ze strany EU nebyly vůbec předloženy, jinak řečeno, tvořily hlavní motivace předkladatele.
- Míra vlivu: Binární proměnná (méně/více), podmíněná odpovědí ano u „vliv EU“, vyjadřuje, zda návrh pouze provádí vlivy EU (více), nebo jeho obsah spíše reflektuje zájmy vnitrostátního předkladatele (méně).
- Povinná implementace: Binární proměnná (ano/ne), podmíněná odpovědí „ano“ u „vliv EU“. Vyjadřuje, zda návrh či jeho část jsou motivovány povinností provést závazek plynoucí z členství v EU, případně již přímo reagují například na započetí řízení o porušení Smlouvy (čl. 258 SFEU).
- Nepřímý vliv: Binární proměnná (ano/ne), podmíněná odpovědí „ne“ u „vliv EU“. Popisuje návrhy, jejichž obsah sice není přímo inspirován EU, ale jejichž ustanovení jsou integračním procesem jiným způsobem ovlivněna. Příkladem může být Pakt stability a růstu u návrhu státního rozpočtu. Naopak proměnná nabyla hodnoty „ne“ i tehdy, pokud důvodová zpráva

<sup>57</sup> Podrobněji k podmínkám a realizaci implementace unijních impulsů do našeho právního řádu viz Usnesení vlády č. 1304 z 12. října 2005, ve znění pozdějších předpisů (Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii), pro odbornou analýzu, která je relevantní i pro metodologické problémy řešené naším výzkumem, viz WHELANOVÁ, Markéta. Implementace práva Evropské unie do českého právního řádu. *Právník*, 2009, roč. 148, č. 3, s. 263–307, administrativní zajištění viz HODA, Daniel. Úloha orgánů státní správy a úředníků při přípravě a sjednávání předpisů Evropské unie a jejich následném provádění. *Správní právo*, 2010, roč. 43, č. 2, s. II–XXV.

<sup>58</sup> Viz příklad Spojeného království zmíněný výše.

<sup>59</sup> Jde o první verzi sněmovního tisku.

obsahovala obecné formulace typu „návrh je v souladu s právem EU“, případně se jednalo o zcela zanedbatelný vliv.<sup>60</sup>

- Druh impulsu: V datasetu je uvedeno, který druh právního aktu EU, případně i nelegislativní povahy, je zdrojem vlivu na návrh. U jednoho návrhu může být i více druhů impulsů, započítány jsou jen významnější zdroje.
- Oblast úpravy: Návrhy jsou rozlišeny podle sektoru, kterého se obsahově většinou týkají.

Tabulka 3 podává celkový přehled o vlivu EU na české návrhy zákonů předložené Sněmovně v roce 2008. Z celkového počtu všech návrhů zákonů byl přímý vliv zaznamenán u 34,5 % z nich, zastoupení těch z výrazným vlivem a vlivem menším bylo zhruba stejné. U dalších 25 návrhů členství v EU ovlivnilo podobu textů nepřímo. Možná nejvěrnějším vyjádřením celkového vlivu EU je proměnná „kumulativní vliv“ (souhrnný), kdy impulsy integrace byly indexovány u každého návrhu dle své váhy (velký vliv: 100 %, malý vliv: 50 %, nepřímý vliv: 25 %), aby přesněji vyjadřovaly méně závažnou hloubku impulsů. Při využití této metody klesne hodnota vlivu na 29 %.

**Tabulka 3: Přehled vlivu EU na návrhy zákony předložených Sněmovně v roce 2008**

	Počet návrhů	Vliv EU-výrazný	Vliv EU-malý	Podíl všech návrhů s vlivem EU v %	Nepřímý vliv	Kumulativní vliv (v %)	Povinná implementace	Podíl v %
Schválené	110	25	24	44,5	20	37,3	32	29,1
Neschválené	58	2	7	15,5	5	11,6	2	3,4
<b>Celkem</b>	<b>168</b>	<b>27</b>	<b>31</b>	<b>34,5</b>	<b>25</b>	<b>29</b>	<b>34</b>	<b>20,2</b>

Zdroj: Autor.

Velmi zajímavé je srovnání dat u schválených a neschválených návrhů. Na první pohled je viditelný daleko větší podíl vlivu EU u návrhů, které se staly zákony, rozdíl je u kumulativního vlivu více než trojnásobný, u proměnné výrazný vliv až 13ti násobný. Vysvětlení pro tento stav lze přinést několik. Může to postihovat často vyjadřovanou skutečnost, že pokud je u návrhů uveden unijní vliv, je schválení vlastně formalitou. Z toho by plynulo, že členství EU skutečně omezuje českého zákonodárce, neboť cokoliv dostane nálepku EU, ocitá se mimo rámec jeho uvážení a je jen potvrzováno. Alternativní, částečně však i doplňující hypotéza ale může směřovat opačným směrem. Neschválené návrhy pocházejí většinou z pera opozičních poslanců, u nichž lze předpokládat, že se chtějí zviditelnit před veřejností, a proto předkládají iniciativy, které mají mít výrazný dopad na společnost. Jestliže je tak podíl vlivu EU u neschválených návrhů malý, může to vlastně vyjadřovat potvrzení dalšího obecně známého „faktu“, totiž že provádění legislativy EU se týká hlavně techničtěji zaměřené legislativy. Výsledkem tohoto směru uvažování by bylo, že českému parlamentu naopak zůstává rozhodování o záležitostech s klíčovým společenským významem. Nicméně odpověď, zda návrhy s vlivem EU jsou častěji schvalovány proto, že zde chybí prostor pro uvážení, nebo proto, že nejsou politicky důležité a tedy sporné, si vyžádá další výzkum.<sup>61</sup>

Za podrobnější rozbor stojí i hodnoty tzv. povinné implementace. Zde ještě více platí, že pokud je u návrhu uvedeno, že nepřijetí by znamenalo porušení závazku plynoucího z členství, šan-

<sup>60</sup> U řady návrhů se jedná například o jejich dotčení směrnicí Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

<sup>61</sup> Lze alespoň uvést, že v roce 2008 88 % návrhů zákonů se zaznamenaným přímým vlivem EU bylo předloženo vládou.

ce na úspěšně schválení se výrazně zvyšuje, byť překvapivě ne na 100 %.<sup>62</sup> Vnímavého čtenáře jistě zaujme také srovnání podílu návrhů s vlivem EU oproti povinné implementaci, první skupina je viditelně rozsáhlejší. To by mohlo potvrzovat obavy některých představitelů i z českého prostředí,<sup>63</sup> že z různých důvodů dobrovolně přebíráme unijní impulsy za rámec našich povinností. Samozřejmě ale nelze tvrdit, že taková „nadbytečná“ implementace je automaticky škodlivá pro adresáty právních norem, ve většině případů tomu bude právě naopak. Spíše je třeba si všimnout, zda není spojení s EU (zne)užíváno k prosazení partikulárních zájmů či jestli nejde o umělé propojení s cílem usnadnit přijetí návrhu.

Položka přidělující každému návrhu jeho hlavní obsahovou náplň je dovoluje rozřadit do jednotlivých skupin a získat hodnoty i v jejich rámci. Posouzení, jaké oblasti se určitý návrh nejvíce dotýká, není vždy jednoduché a někdy jde více uplatnění citu než objektivních kritérií.<sup>64</sup> V tomto případě také narážíme na omezený rozsah zpracovaných dat (jen rok 2008), u většiny sektorů je návrhů nízký počet a data nemusí mít statisticky vypovídací hodnotu. Přes dané námitky, které dávají výsledkům velmi předběžnou podobu, si můžeme povšimnout, že největší dopad unijní legislativy byl zaznamenán v oblasti životního prostředí, kde je téměř absolutní, na dalších pozicích se umístily hospodářství a průmysl, poznamenané realizací pravidel vnitřního trhu, a nepřekvapivě zemědělství. U ostatních sektorů se dopad legislativy EU pohybuje kolem průměru celku (37,3 %), výrazně nižší je pouze u skupiny návrhů spadajících pod zbytkovou kategorii „ostatní“.

**Tabulka 4: Míra vlivu EU na schválené návrhy zákonů předložené Sněmovně v roce 2008: oblasti působení**

Oblast	Počet návrhů	Vliv EU	Podíl v %	Nepřímý vliv EU	Kumulativní vliv EU v %
Doprava	5	3	60	0	50
Finance	29	15	51,7	4	37,9
Hospodářství a průmysl	9	7	77,8	2	77,8
Ostatní	18	2	11,1	3	12,5
Práce a sociální věci	8	2	25	5	28,1
Spravedlnost	10	5	50	3	37,5
Školství a věda	3	1	33,3	1	25
Vnitřní věci	16	5	31,3	3	32,8
Zemědělství	6	5	83,3	0	66,7
Životní prostředí	6	6	100	0	91,7

Zdroj: Autor.

I pro řadu odborníků z právního prostředí se implementace unijního práva do národní legislativy jakoby omezovala na transpozici směrnic. Již zmíněné zkušenosti z jiných zemí dokazovaly,

<sup>62</sup> Bylo by zajímavé sledovat, jaký je další osud závazku s označením „povinná implementace“ po nepřijetí návrhu, tedy zda 1) je proveden v jiné legislativě, 2) je impulsem pro započítání řízení pro porušení smlouvy, 3) se nejednalo o virtuální povinnost, například vedenou snahou předkladatele návrh snadněji prosadit.

<sup>63</sup> Z poslední doby viz například projev prezidenta Václava Klause v Poslanecké sněmovně 7. září 2010. Dostupné na <http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr-vaclav-klaus/vybrane-projevy-a-rozhovory/163.shtml> (navštíveno 25. září 2010).

<sup>64</sup> Lze částečně vyjít z toho, kterému výboru Sněmovny je návrh přidělen k projednání, tento přístup ale má množství slabín. Ostatně i určení samotných kategorií (sektorů) je kontroverzní záležitostí, zvláště pokud je cílem komparace s jinými výzkumy: někteří se například pokoušejí využít klasifikace Eur-lexu, viz PLEHWE, Dieter. Transformation europäischer Governance im Bereich Verkershpolitik. *Intergation*, 2008, roč. 31, č. 3, s. 292-293.

že se jedná o mylný pohled a potvrzují to i data z ČR. Podíl směrnic je sice neustále nejvyšší, podobně klíčovou pozici ale mají paradoxně i nařízení. To sice samozřejmě je podle smluv přímo účinné a teoreticky tedy nevyžaduje pro své působení žádné další legislativní kroky, v praxi jsou ale členské státy nuceny prováděcí předpisy vydávat, v mnoha případech dokonce nařízení obsahují povinnost tak učinit (viz výše). Ostatní druhy vlivů jsou zastoupeny znatelně méně, u návrhů s nepřímými unijními impulsy narostl podíl primárního práva, což lze pokládat za logické, jedná se o zohlednění rámcových pravidel daných některými ustanoveními zřizovacích smluv. Po našem soudu překvapivě nízký je vliv nezávazných rozhodnutí EU (soft law) a stejně tak se nepotvrdilo, že by návrhy zákonů zohledňovaly legislativu, která by byla na evropské úrovni ve stadiu přijímání (přístup předběžné opatrnosti).

**Tabulka 5: Podíl druhů unijních impulsů na vnitrostátní implementaci v ČR**

Druh aktu	Počet (přímý vliv)	Podíl (přímý vliv)	Počet (nepřímý vliv)	Podíl (nepřímý vliv)
Směrnice	29	39,7 %	8	40 %
Nařízení	21	28,8 %	5	25 %
Rozhodnutí	8	11 %	0	0 %
Primární právo	5	6,8 %	6	30 %
Judikatura	5	6,8 %	0	0 %
Soft Law	1	1,4 %	0	0 %
Ostatní	4	5,5 %	1	5 %
<b>Celkem</b>	<b>73</b>	<b>100 %</b>	<b>20</b>	<b>100 %</b>

Zdroj: Autor

Už několikrát bylo poukázáno na slabinu předchozích dat, jmenovitě omezený rozsah jednoho roku. Databáze tisků Sněmovny dovoluje přistoupit k jistému zpětnému potvrzení výsledků ve smyslu rozšíření časové osy výzkumu. Její vyhledávací formulář totiž umožňuje zvolit ve výběru návrhů zákonů položku „vztah k EU“.<sup>65</sup> Bohužel není nijak podrobněji vysvětleno, jaká je definice této proměnné. Jde pravděpodobně o označení, které návrhu přikládá analytické oddělení Sněmovny podle svého uvážení, případně vychází z informací předkladatele. Porovnáním hodnot „vliv EU“ v naší analýze a „vztahem k EU“ v databázi Sněmovny za rok 2008 lze zaznamenat mírné potlačení dopadů EU v druhém případě. Je třeba upozornit, že formulář dokáže časově vyhledávat pouze dle roku sbírky, v níž byl (přijatý) návrh zákona zveřejněn. Z tohoto důvodu se proměnná vztah k EU omezuje pouze na zákony zveřejněné ve Sbírce zákonů v daném roce a není zcela srovnatelná s naším pojetím návrhů zákonů předložených v určitém roce. Tabulka 6 zpracovává výsledky od roku 2001 do srpna 2010, první dva roky byly zařazeny jako srovnávací indikátor dokazující, že kritérium vztah k EU se k návrhům reálně přidává až od roku 2003. Porovnání v časové ose dokazuje překvapivě stabilní podíl českých zákonů se vztahem k EU pohybující se kolem 35 %. Výsledek je o to zajímavější, že toto číslo se nijak nemění s počtem zákonů přijatých v daném roce, ačkoliv ten se meziročně výrazně liší.<sup>66</sup> Nabízí se několik konkurenčních hypotéz,<sup>67</sup> proč tomu tak je, jejich potvrzení nebo vyvrácení však není možné bez dalšího hlubšího výzkumu.

**Tabulka 6: Implementace legislativy EU dle schválených návrhů zákonů**

<sup>65</sup> Formulář je k dispozici na adrese <http://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw?o=6&F=N>

<sup>66</sup> Odchylky v letech 2004 a 2005 korespondují se situací v EU, kdy před přistoupením nových členských zemí v květnu 2004 přijaly instituce EU velké množství důležitých předpisů vyžadujících implementaci, ve zbytku roku i roce následujícím pak legislativní aktivita v EU značně poklesla. K tomu LEMPP, Jakob. Coreper Enlarged. *European Political Economy Review*, 2007, roč. 6, č. 1, s. 39-40.

<sup>67</sup> Například znamená nižší absolutní počet schválených zákonů v ČR automaticky nižší absolutní počet zákonů se vztahem k EU? Nebo naopak je absolutní počet českých zákonů ovlivněn počtem impulsů ze strany EU?

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (leden až srpen)	Celkem (od 2003)
Celkem návrhů	96	148	85	159	100	138	64	110	113	46	817
Se vztahem k EU	0	1	29	81	24	50	22	41	43	15	305
<b>Podíl (EU v %)</b>	<b>0</b>	<b>0,7</b>	<b>34,1</b>	<b>50,9</b>	<b>24</b>	<b>36,2</b>	<b>34,4</b>	<b>37,3</b>	<b>38,1</b>	<b>32,6</b>	<b>37,3</b>

Zdroj: Autor na základě databáze Poslanecké sněmovny.

## 6 Komparace a závěrečné poznámky

Kvantitativní výzkum míry rozsahu vlivu unijní legislativy v členských státech začal na jednu stranu poměrně nedávno a rozhodně prozatím nepokrývá všechny země EU, na stranu druhou již bylo shromážděno značné množství dat a z nich odvozených vysvětlení. V následujících odstavcích se pokusíme výsledky porovnat, zobecnit a vyslovit některé (spíše předběžné) závěry, doplněné diskusí o možných výhradách k použitým metodám.

Posouzení míry dopadu EU na právní řád členských zemí by bylo velmi neúplné bez zohlednění přímo účinných unijních aktů. Z analýzy přístupu A lze obecně na základě poznatků z Německa a ČR říci, že instituce EU přijímají mnohem větší objem aktů než ty vnitrostátní (viz tabulka 7), takže je dokonce dosaženo „magické“ 80% hranice předvídané Delorse. Metody uvedeného pojetí bohužel ale nejsou příliš vhodné k vyvozování objektivních závěrů, neboť prosté porovnávání legislativní produkce na úrovni EU a členských států je přeci jen příliš hrubým nástrojem a i s ohledem na charakter jednotlivých aktů připomíná do značné míry míchání hrušek s jablky. Obhájce přístupu Tilman Hoppe tvrdí, že sice vypadá nesmyslně dávat stejnou váhu například novému trestnímu zákoníku i nařízení Komise o zařazení hnojiva XY na seznam zakázaných látek, avšak podle něj jsou ve vnitrostátním i unijním právním řádu přítomny, jak akty důležité, tak nedůležité a v celkových objemech se uplatní zákon velkých čísel.<sup>68</sup> Argumentace to není příliš přesvědčivá, protože zákon velkých čísel skutečně matematicky srovná podíl důležitých/nedůležitých aktů v rámci jedné ze skupin (například vnitrostátního práva), logicky ale nemůže ovlivnit velikost tohoto podílu (například jestli to je 40 nebo 60 %). Nestabilitu výsledků dokazuje příklad Francie, kde je výsledný podíl legislativní produkce EU oproti vnitrostátní daleko nižší než u dvou dalších zkoumaných zemí jen proto, že jsou zde daleko častěji vydávána podzákonná rozhodnutí legislativního charakteru.

**Tabulka 7: Komparace výsledků jednotlivých výzkumů**

Členský stát	Autor	Zahrnuté předpisy EU	Zahrnuté předpisy ČR	Období	Vliv unijních impulsů (průměr)
<b>Přístup A</b>					
Německo	Hoppe (2009)	S, N	Z, Z Länder	vše k 2008	81 %
Německo	Hoppe (2009)	S, N (bez zemědělství)	Z, Z Länder	vše k 2008	65 %
Francie	Bertoncini (2009)	S, N	Z, E	1978-2008	18,5 %

<sup>68</sup> HOPPE 2009, s. 169.

ČR	Zbírál (2010)	S, N	Z, E	vše k 2010	71,3 %
ČR	Zbírál (2010)	S, N (bez zemědělství)	Z, E	vše k 2010	50,1 %
ČR	Zbírál (2010)	S, N	Z, E	2006-2009	81,9 %
ČR	Zbírál (2010)	S, N (bez zemědělství)	Z, E	2006-2009	77,3 %
<b>Přístup B</b>					
Spojené království	Page (1998)	Vše	E	1987-1997	15 %
Spojené království	Miller (2010)	Vše	E	1998-2009	9,6 %
Německo	Töllerová (2006)	Vše	Z	2002-2005	34,6 %
Německo	König, Mäder (2008)	Vše	Z	2002-2005	35,7 %
Německo	König, Mäder (2008)	Vše	Z- s finančními dopady	2002-2005	35,8 %
Německo	König, Mäder (2008)	Vše	Z- klíčové	2002-2005	33,3 %
Francie	Bertoncini (2009)	S	Z	2000-2008	12,8 %
Francie	Brouard (2007)	Vše	Z	vše k 2006	13,3 %
Nizozemí	Bovens, Yesilkagit (2010)	S	Z, E	vše k 2003	12,6 %
Rakousko	Jenny, Müller (2010)	S	Z, E	vše k 2003	10,6 %
Dánsko	Christensen (2010)	S	Z, E	vše k 2003	14,6 %
ČR	Zbírál (2010)	Vše	Z- všechny návrhy)	2008	34,5 %
ČR	Zbírál (2010)	Vše	Z- schválené návrhy)	2008	44,5 %
ČR	Zbírál (2010)	Vše	Z (schválené návrhy)	2008	29,1 % (kumulativně)
ČR	PSP, Zbírál (2010)	Vše	Z	2003-2010	37,3 %
<b>Finanční dopady EU regulace</b>					
Spojené království	Persson (2009)	Vše	bez daní	1998-2008	71,9 %
Švédsko	NRR (2007)	Vše	bez daní	2007	70 %

Implementační přístup sice vynecháním přímo účinných unijních aktů nezachycuje celou situaci, v mantinelech jím vymezených ale nabízí věrnější obraz. O jeho přednostech svědčí ostatně i to, že jde o používanější pojetí. Naneštěstí přehled výsledků výzkumů dosvědčuje, že autoři volí postupy znesnadňující komparaci, především se liší druhy zpracovávaných aktů na evropské i vnitrostátní úrovni. Studie zachycující pouze vliv transpozice směrnic stanovily míru vlivu EU v rozmezí 10-15 %, tedy poměrně nízkou. Pokud ale vyjdeme z hypotézy, že směrnici lze přičítat v průměru pouze necelou polovinu impulsů,<sup>69</sup> prostým zdvojnásobením míry vlivu se dostaneme

<sup>69</sup> Viz údaje o podílu druhů unijních impulsů z Německa (König a Mäder) a ČR (Zbírál).

ke stejným hodnotám, které zaznamenaly výzkumy v ČR a Německu zahrnující veškeré unijní impulsy. Tento výsledek, ač velmi zjednodušeně dosažený, do určité míry rozdílně koncipované výzkumy spojuje.<sup>70</sup> Z toho důvodu můžeme objevit obrisy zobecňujících prvků, případně je otestovat vůči vybraným předpokladům:<sup>71</sup>

- Míra vlivu EU na legislativu členských zemí je nižší, pokud se vyjadřuje jako podíl z celého platného právního řádu, než při vyjádření podílu na nové legislativě přijaté v určitém časovém úseku z poslední doby. Je to tím, že součástí národních právních řádů je řada zastaralých, nicméně formálně stále platných aktů. U čerstvě vydávané legislativy je oproti tomu pravděpodobné, že ve společnosti vyvolává náležitou odezvu, a proto je případnější pro znázornění vlivu EU. Jestliže je k dispozici víc časových úseků, je možná komparace a sledování trendů. Výzkumy ukazují, že počet evropských impulsů je v posledních zhruba 15 letech stabilní. Velikost vlivu není úměrná délce členství, nepotvrzuje se tak hypotéza, že by dlouholeté členské státy měly být více zasaženy než nově přistoupivší.
- Velké rozdíly panují mezi zeměmi v druzích legislativních aktů, které slouží k implementaci. V zemích s pozitivistickou tradicí, zejména pak ve středoevropském prostoru včetně ČR, hrají hlavní roli zákony, v jiných státech jsou mnohem častěji využívány podzákonné exekutivní akty, například ve Spojeném království takřka výhradně. Právní tradice a s ní spojená struktura právního řádu jsou proměnnými, kterých je potřebné si všimnout při hodnocení, která legislativa a v jakém rozsahu je ovlivněna EU.
- Unijní impulsy logicky nezasahují právní řád členských zemí rovnoměrně. Potvrzují se předpoklady, že nejvíce zasaženy jsou sektory životního prostředí a zemědělství, ve kterých národní legislativa většinou vychází z předpisů EU. V několika dalších oblastech, například u hospodářství či dopravy, se významně projevuje dopad vnitřního trhu, u spravedlnosti implementace pravidel prostoru bezpečnosti a práva. Překvapivě vysoký je podíl vlivu EU rovněž u daňových a rozpočtových předpisů, kde se mísí přímý dopad u nepřímých daní a nepřímý dopad u rozpočtových opatření (Pakt stability a růstu). Úseky typu školství nebo zdravotnictví jsou postiženy relativně nejméně. Platí tak intuitivní domněnka, že v oblastech s důležitou faktickou rolí EU narůstá i vliv EU na vnitrostátní právní řád.

Na závěr nezbyvá než vyjádřit se k problematickým aspektům nabídnutých kvantitativních přístupů. Je otázkou, jakou vypovídací hodnotu má údaj, že předpis X byl zasažen evropským vlivem. Jak již bylo řečeno, zatímco v jednom případě může vnitrostátní předpis zcela vycházet z unijního, v jiném zasáhne pouze několik paragrafů. V praxi se stává, že zatímco jeden stát se rozhodne unijní akt provést v jednom vnitrostátním předpisu, druhý stát to učiní pomocí desítek předpisů.<sup>72</sup> Je logické, že v takovém případě se stát od státu bude lišit celkový počet zasažených aktů stejně jako hloubka zásahu. Tuto okolnost je třeba statisticky zohlednit, což znamená pokusit se jasně vymezit právě onu hloubku dopadu. V ideálním případě by to mohlo znamenat až rozbor aktů na jednotlivé odstavce. Je však stejně dobře možné, že se také zde uplatní zákon velkých čísel a ukáže se, že varianty „velký počet-malá hloubka“ versus „malý počet-velká hloubka“ se v jednotlivých státech v celkovém pohledu vyrovnají.

I pokud bychom však důkladnou analýzou skutečně překonali předchozí překážky, tak narazíme na ještě závažnější obtíže, a to s identifikací skutečného dopadu legislativy. Jinak řečeno,

<sup>70</sup> Nelze si ovšem nevšimnout některých výsledků z Francie a Spojeného království, které se zobecnění poněkud vymykají.

<sup>71</sup> Pro jiné srovnání srv. MÜLLER, Wolfgang a kol. *Legal Europeanization: Comparative Perspectives. Public Administration*, 2010, roč. 88, č. 1, s. 78-81.

<sup>72</sup> Tato teze je prokazatelná jednoduchým způsobem: Členské státy jsou povinny Komisi sdělit, která národní legislativa transponovala cíle předepsané směrnicemi. Získané údaje jsou následně zveřejněny u příslušné směrnice v databázi Eur-lex (bod MNE). Je pravidlem, že u stejné směrnice některé státy hlásí desítky dotčených národních aktů, zatímco jiné si vystačí s jedním. Nesystematický průzkum v databázi naznačuje, že ČR patří k zemím, které uvádí spíše vyšší počet transponujících předpisů a zároveň se potvrzuje vyslovený odhad, že více využívají primární legislativu (zákony) oproti exekutivním aktům.

jaký měl či má určitý právní akt s evropským impulsem reálný vliv na situaci subjektů v členském státě? Přinesl zásadní změnu nebo byl jeho dopad zanedbatelný? Kvantita nemusí vypovídat nic o kvalitě. Zatímco někdy je jeden legislativní akt pocházející z EU schopen zásadně proměnit situaci a ovlivnit množství subjektů, jindy ani řada unijních opatření nepřinese v praxi na národní úrovni zamýšlený efekt.<sup>73</sup> Lze si představit několik pomůcek, jak hledisko reálného dopadu v analýze zohlednit. Jednou z nich je myšlenka, že důležitá legislativa je spojena s finančními náklady. To ale zaprvé není vždy pravda,<sup>74</sup> za druhé výše představené výzkumy používající tento přístup trpí závažnými metodologickými vadami, většinou se totiž zaměřují pouze na oblast regulace. Rovněž zmíněn byl krok Königa s Mäderem, kteří ve svém článku vymezili tzv. klíčovou legislativu podle definice pocházející od Klause von Beymeho.<sup>75</sup> Ani toto pojetí bohužel není bezproblémové. V hodnocení reálného vlivu se tak již dostáváme za hranici, ve které kvantitativní metody nestačí a je nutné zapojit kvalitativní rozbor.<sup>76</sup>

Dosavadní diskuze by neměla zastřít fakt, že hodnocení míry dopadu unijní legislativy na členské státy nikdy nebude schopno popsat obraz vlivu EU ve své úplnosti.<sup>77</sup> Jen do jisté míry, a to pouze v rámci přístupu A, lze zapojit impulsy výlučných pravomocí EU, neboť v těchto oblastech členské státy až na výjimky ztratily právo přijímat vlastní akty. Z metodologického hlediska je samozřejmě nemožné zaznamenat něco, co neexistuje. Podobně to platí v případě návrhů Komise: od členských zemí se očekává, že se po jejich zveřejnění zdrží legislativních aktivit, které by byly s návrhy v rozporu. Již zcela mimo rámec výzkumu se ocitají tzv. zaniklé pravomoci, kterými sice státy v minulosti disponovaly, ale vývoj integrace zapříčinil, že je v současnosti nedrží ani členské země, ale ani EU.<sup>78</sup>

Předchozí poznámky a celý text příspěvku, obsahující často více otázek než odpovědí, dokládají složitost problematiky, odrážející stále se vyvíjející vztah mezi EU a členskými státy. Nicméně výsledky z jiných zemí i ty předběžné z ČR dokazují, že často tradované tvrzení, podle kterého EU ovlivňuje více než 80 % vnitrostátní legislativy svých členů, je pouhým mýtem. Na druhou stranu je skutečností, že unijní impulsy v mnoha ohledech národní zákonodárce omezují. Je na výzkumnících, aby se pokusili legislativní dopady členství v EU přesněji vymezit a vysvětlit, jakým způsobem se projevují na kvalitě a struktuře národních právních řádů.

<sup>73</sup> Tvrzení lze doložit příkladem ze sektoru dopravy. Zatímco u silniční nákladní přepravy jedno nařízení (881/92) přispělo k viditelné harmonizaci podmínek v sektoru, železniční nákladní doprava přes řadu legislativních aktů zejména v podobě směrnic (tzv. železniční balíčky) v praxi zůstává unijním vlivem dotčena daleko méně.

<sup>74</sup> Například změna ustanovení občanského zákoníku může mít závažné důsledky pro množství subjektů, aniž by s ní byly spojeny náklady pro stát či fyzické a právnické osoby.

<sup>75</sup> KÖNIG a MÄDER 2008, s. 453; k prvkům klíčových rozhodnutí VON BEYME, Klaus. *Der Gesetzgeber*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997, s. 66-67.

<sup>76</sup> Příkladem může být výzkum věnující se implementaci unijních pravidel v oblasti sociální politiky. FALKNER, Gerda a kol. *Compliance in the Enlarged European Union: Living Rights or Dead Letters?* London: Ashgate, 2008.

<sup>77</sup> Odhlédněme nyní od vyloučení zahraničních smluv, jejichž nezařazení do výzkumu je výsledkem vědomého rozhodnutí.

<sup>78</sup> K tomu a příkladům SIMON, Denis. *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 136-137.