

ní protiplnění. Ve všech těchto případech proto nelze podle mého názoru vyloučit povahu členství jako spotřebitelského vztahu. Tak je tomu zejména tehdy, pokud je potlačena statusová složka členství a neúměrně vstupuje do popředí právě složka majetková, která zakládá práva a povinnosti „smluvních stran“ spotřební povahy. V takovém případě nelze důvodně shledat závěr o možnosti vyloučení právní ochrany člena spolku pomocí spotřebitelské ochrany, protože podstatou (neúplného) členství není výkon statusové složky členství, která je ve větší či menší míře omezena, nýbrž je primární složka majetková, která vykazuje rysy spotřebitelského vztahu.

Jinými slovy, pokud se spolek se zřetelem k jeho činnosti chová jako podnikatel, tedy nejinak jako podnikající korporace, pak se na takový vztah (vzdor „formálnímu“ členství) použijí ustanovení o ochraně spotřebitele, neboť v nazírání na právní postavení spolku nebo jiné korporace, která se spotřebiteli typicky právně jedná, není bez dalšího možné činit nedůvodně rozdíly v zákonném režimu. V opačném případě by spolky vyvíjející podnikatelskou činnost a se zřetelem k této podnikatelské činnosti byly nedůvodně zvýhodněny oproti jiným právním formám,

ačkoli obsahová, resp. materiální činnost obou korporací zůstává v podstatě totožná.

Závěrem konstatuji, že se jedná o téma do současné doby neřešené, stojící mimo pozornost spotřebitelské ochrany. Smyslem, účelem ani záměrem příspěvku není axiomatické pojednání o ochraně spotřebitele ve spolku, nýbrž tento příspěvek má povahu subsidiární a měl by sloužit k případné hlubší diskusi nad tématem ochrany člena spolku jako spotřebitele.

Summary

This article aims to inform readers about a position of a member in the association and its possible recognition as a consumer.

The raised question is whether a member of the association may, under certain conditions, act as a consumer and, if so, under what conditions. This paper tries to answer this question based on analysis of personal and financial components of the membership, by which is usually every membership of the corporation equipped.

Evropeizace českých zákonů 1998-2013: Empirické údaje o míře vlivu práva EU a dopadech na legislativní proces

Robert Zbiral*

1 Úvod¹

Evropeizaci můžeme považovat za všeobjímající proces, prostupující všemi oblastmi společenských vztahů. V nejobecnější rovině lze evropeizaci definovat jako situaci, ve které impulsy pocházející z unijní úrovně transformují či alespoň ovlivňují skutečnosti na úrovni národní (vnitrostátní).² Právo samozřejmě

v tomto není ušetřeno, naopak jako jeden z hlavních regulativních prostředků ve společnosti plní roli významného nositele evropeizace, zasažena jsou v různé míře snad všechna zákoutí právního systému.³ Rovněž česká doktrína široce zkoumá, jaké důsledky má vliv práva EU na nejrůznější právní odvětví nebo konkrétní záležitosti, činí tak však povětšinou pomocí kvalitativní analýzy a bez snahy o zachycení celkového obrazu.⁴

* JUDr. Robert Zbiral, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci.

¹ Článek vznikl v rámci projektu 13-15422P poskytnutého Grantovou agenturou ČR. Za podporu srdečně děkuji, stejně jako za znalé a inspirativní komentáře anonymních recenzentů. Veškeré chyby jsou mou odpovědností.

² V tomto případě jde o tzv. *top-down* evropeizaci, která se někdy odlišuje od *bottom-up* přístupu, ve kterém naopak členské státy ovlivňují unijní řešení různých otázek. Rámcově k problematice definice evropeizace srv.

ZEMANOVÁ, Štěpánka. Výzkum evropeizace: aktuální problémy a perspektivy. *Mezinárodní vztahy*, 2007, roč. 42, č. 4, s. 32-33.

³ Dané dopady se pokouší shrnout BOBEK, Michal. Europeanization of Public Law. In: VON BOGDANDY, Armin a kol. (eds) *Ius Publicum Europaeum: The Max Planck Handbook of European Public Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, v tisku.

⁴ Za všechny srv. výstupy z rozsáhlého projektu pražské právnické fakulty v TOMÁŠEK, Michal a kol. *Czech*

Ačkoliv jsou dílčí studie extrémně užitečné a po pravdě budou vždy v odborné obci převládat, důležitý je rovněž alternativní přístup, jehož cílem je postihnout souhrnný dopad EU na národní právní řády. Mnohé cenné poznatky se totiž vážou k celému právnímu řádu a některé běžně vyslovované předpoklady partikulárního kvalitativního výzkumu nelze ani jinou cestou dokázat.⁵ Jednou z často uváděných tezí spadajících do první (holistické) skupiny argumentů je ta poukazující na vyprazdňování národního státu.⁶ Její příznivci tvrdí, že vysoké procento (často 80 % a více) vnitrostátních právních aktů pouze provádí závazky plynoucí z členství v EU a státy se tím v podstatě redukuje na vykonavatele bruselské vůle.⁷ Hranice 80 %, mající svůj počátek v nepřesně interpretovaném výroku tehdejšího předsedy Komise Jacquesa Delorse, se ve stylu sebenaplňujícího proctví lavinovitě rozšířila jako nezpochybnitelný fakt nejen mezi politiky a jinými zástupci veřejné sféry, ale rovněž v doktríně.⁸ Problémem bylo, že se nikdo zprvu neobtěžoval s empirickým otestováním předmětného „faktu“. Teprve před zhruba deseti lety se začaly objevovat výzkumy, které se pokusily překonat metodologické obtíže a získat potřebná data. Většina z nich se soustředila na velké „staré“ členské státy, přičemž autoři přes vzájemné odlišnosti docházeli k závěru, že podíl národních předpisů dotčených právem EU je daleko nižší,⁹ totéž potvrdila i srovnávací studie devíti zemí, aplikující (často jen zdánlivě) jednotný metodologický přístup.¹⁰ Problémem bylo, že žádný ze známých výstupů se nezajímal o nové členské země, v ČR existovalo jen několik drobných

zmínek bez souvislostí.¹¹ Deficit se rozhodl napravit autor těchto řádků, v roce 2011 jsem publikoval výsledky dopadů práva EU na české zákony za rok 2008,¹² později i za celé volební období 2006-2010.¹³ Výsledky přes časovou omezenost potvrdily vyvrácení tzv. Delorova mýtu též v českém případě.

Tento článek představuje konečné výstupy dlouhodobého výzkumu evropeizace českých zákonů na základě dokončeného datasetu obsahujícího informace o všech návrzích zákonů předložených Poslanecké sněmovně mezi III. a VI. volebním obdobím (1998-2013). Ve svých východiscích navazuje na předchozí texty, významně je však prohlubuje a jde dále v několika směrech. V první řadě příspěvek pracuje s výsledky zachycujícími široké časové období a dovoluje tak sledovat vývoj evropeizace od jejích počátků v ČR až do současnosti. Za druhé konečná data umožňují použít několik metod pro hodnocení vlivu unijního práva a vzájemně je porovnat. V neposlední řadě není pozornost věnována pouze dopadům na samotné zákony, ale vlivu evropeizace na legislativní proces, konkrétně v Poslanecké sněmovně. Hlavním cílem článku je představit empirické výsledky založené na předmětných datech a možnosti hotového datasetu, pouze v menší míře se budu věnovat interpretaci výsledků, která navíc mnohdy zůstane otevřená a s nadějí na potvrzení v budoucím výzkumu.

První část článku představí základní rámec výzkumu evropeizace právních řádů, druhá zdroje v textu použitých dat a metodologii jejich sběru. Následně ukáží výsledky různých přístupů zachycujících míru evropeizace českých zákonů v pokrytém časovém období, a to jak celkově, tak dle předmětových oblastí, do kterých zákony spadají. Čtvrtá část se věnuje faktickým rozdílům v obsahu a v legislativním procesu mezi návrhy zákonů, které promítají unijní závazky, a těmi čistě domácími. Jak již bylo uvedeno, primárním účelem textu je prezentovat empirická data, proto není ani navržen žádný obecný výzkumný rámec. Rozbor případně testovaných teoretických předpokladů je podán přímo v jednotlivých kapitolách.

Law Between Europeanization and Globalization. Praha: Karolinum, 2011.

⁵ Například často zastávané tvrzení, že evropeizace je jednou z hlavních příčin legislativní inflace posledních let; viz WINTR, Jan. Evropská unie jako stimulační „legislativní smršť“? In: GERLOCH, Aleš, KYSELA Jan (eds). *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie.* Praha: ASPI, s. 312-321.

⁶ K možnosti (ne aktuálnosti!) takové hrozby i Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. listopadu 2008, bod 109; že podobné obavy byly diskutovány již v počátcích integrace, dokládá například FLORY, Maurice. Irreversibilité et point de non-retour. In: GERBET, Pierre, PEPY, Daniel (eds). *La Decision dans les Communautés Européennes.* Bruxelles: ULB, 1969, s. 439-450.

⁷ Odhlédněme nyní od toho, že mýtický „Brusel“ je samozřejmě ve většině případů průřezem zájmů členských zemí.

⁸ Pro genezi vzniku teze a konkrétní příklady použití včetně odkazů ZBÍRAL, Robert. Analýza míry vlivu EU na vnitrostátní legislativu: srovnání situace v ČR s jinými státy. *Právník*, 2011, roč. 150, č. 11, s. 1050-1053.

⁹ K přehledu těchto výzkumů Tamtéž, s. 1056-1061.

¹⁰ BROUARD, Sylvain a kol. (eds). *The Europeanization of Domestic Legislatures.* New York: Springer, 2012.

¹¹ František Novák (Legislativa ČR v roce 2007: kvantitativní přehled. *Právník*, 2009, roč. 148, č. 2, s. 167-168) uvádí u korpusu podzákonů a zákonných předpisů vliv mezi 11 (2004) a 27 % (2006); kniha kolektivu kolem Petra Koláře (*Parlament České republiky.* Praha: Leges, 2013, s. 464) uvádí pouze tabulku podílu EU ovlivněných návrhů na souboru vládních návrhů; v obou případech není vysvětlena metodologie a výsledky nejsou diskutovány, F. Novák už se v pozdějších vydáních svých přehledů otázkou nezabývá.

¹² ZBÍRAL, 2011, op. cit., s. 1066-1069.

¹³ ZBÍRAL, Robert. *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?* Praha: Leges, 2013, s. 167-168.

2 *Východiska výzkumu evropeizace národních právních řádů (zákonů)*

Vymezení míry vlivu EU na vnitrostátní legislativu členských států je z metodologického hlediska mimořádně obtížný úkol s mnoha neznámými.¹⁴ Hlavní překážku představuje komplikovanost unijního i národních právních řádů, nikde není přesně vymezen jejich obsah. Struktura právních řádů členských zemí se navíc od sebe výrazně liší, stejně jako způsoby implementace závazků plynoucích z členství v EU.¹⁵

Ačkoliv v praxi se používají i alternativní přístupy měření míry vlivu práva EU, například ten srovnávající legislativní produkci EU a členských zemí,¹⁶ v článku budu využívat metodu pracovním označovanou jako implementační. Unijní a vnitrostátní právní řády vnímá propojeně, v rámci prvního jsou vydávány normy, které následně vnitrostátní orgány ve vlastní legislativě zprostředkovávají občanům. V centru pozornosti výzkumníka se tak ocitá vnitrostátní právo, v němž hledá evropské prvky či impulsy. Logika výpočtu evropeizace je odvozena od procentuálního podílu národní legislativy, která vychází z nebo je ovlivněna unijním prvkem.

Složitě je už samotné rozhodnutí, které druhy předpisů do výzkumu zahrnout. Nejdůležitějším zdrojem impulsů pro vnitrostátní právo jsou samozřejmě směrnice, jejichž cíle se musí promítnout do národní legislativy. Na druhou stranu není nezvyklé, že se z různých důvodů implementují také jiné akty, u kterých to právo EU standardně neočekává, či je to dokonce proti jeho logice, například nařízení.¹⁷ Před stejným problémem stojí výzkumník na národní úrovni. Má ovlivnění analyzovat pouze v zákonných předpisech, nebo také podzákonných a případně kterého druhu? Zde je opět nezbytné přihlídnout k charakteristickým rysům právního řádu

vybrané země, nelze tak ovšem činit arbitrárně. Pokud by byl vybrán například pouze druh předpisu, kterým se nejčastěji implementují rozhodnutí orgánů EU, uměle dojde ke zkreslení celkové situace. Jak je z popisu zřejmé, implementační pojetí je náročně na zpracování relevantních dat, neboť je potřebné posoudit obsah každého vnitrostátního aktu a určit, zda vychází (je ovlivněn atd.) z unijní legislativy.¹⁸

Implementační přístup nepopisuje míru vlivu práva EU dokonale, hlavní slabina tkví v tom, že unijní legislativní produkci v podstatě vylučuje z centra zájmu a zabývá se toliko vnitrostátními akty. Hodnocení míry dopadu činnosti EU na členský stát je uměle sníženo, neboť nezohledňuje neimplementované přímo účinné unijní předpisy. Naopak díky důkladnější analýze jednotlivých národních předpisů jsme o nich schopni získat mnoho informací, a tudíž poskytnout hlubší vhled do zkoumaných výseků legislativy.

Je třeba připustit, že výzkum evropeizace právních řádů členských zemí lze napadnout z několika stran. První námitka směřuje k faktickým rozdílům mezi vnitrostátními předpisy, stejně tak jiná je i míra zasažení konkrétního předpisu právem EU. Tento problém je částečně možné potlačit aplikací různých metodologických postupů (viz kapitola 4). Druhá námitka se dotýká vypovídací hodnoty údaje, že předpis X byl zasažen evropským vlivem. Dokáže odhalit, 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? Zde nezbyvá než uznat, že kvantita nemusí vypovídat nic o kvalitě. Zatímco někdy je jeden legislativní akt přijatý EU schopen zásadně proměnit situaci a ovlivnit množství právních vztahů, jindy ani řada unijních opatření nepřinese v praxi na národní úrovni zamýšlený efekt.¹⁹ Také v tomto případě se nabízí protioopatření, zohledňující faktickou důležitost zákonů (viz dále). Zde se však již na jednu stranu dostáváme na hranici možností kvantitativních metod, na druhou se obloukem vracíme k tezím z úvodních odstavců

¹⁴ Tato sekce částečně vychází z Tamtéž, s. 154-158.

¹⁵ K národním strategiím implementace práva EU srv. příspěvky ve sborníku *Implementation of EU Law in the Member States*. Prague: Czech Presidency of the EU, 2009.

¹⁶ Míra evropeizace je pak určena jako podíl počtu vydaných vnitrostátních a unijních legislativních aktů, viz HOPPE, Tilman. Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2009, roč. 20, č. 6, s. 168-169.

¹⁷ Ta jsou sice dle čl. 288 SFEU přímo účinná a tím pádem by neměla vyžadovat implementaci, situace ve vnitrostátním právním řádu nicméně často vyžaduje přizpůsobení. Existují i případy povinné implementace nařízení (srv. C-403/98 *Azienda Agricola* [2001] ECR I-103, bod 26). Více k tomu HODÁS, Milan. Nariadenie Európskej únie z pohľadu normotvorby. *Právny obzor*, 2014, roč. 97, č. 3, s. 280-294; KRÁL, Richard. *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 45 a násl.

¹⁸ K podrobnější diskuzi o východiscích a parametrech implementačního přístupu TÖLLER, Annette. Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation: A Research Note. *Journal of Common Market Studies*, 2010, roč. 48, č. 2, s. 417-444; pro další možné proměny v implementačním přístupu viz RAUNIO, Tapio, WIBERG, Matti. How to Measure the Europeanisation of a National Legislature? *Scandinavian Political Studies*, 2009, roč. 33, č. 1, s. 75-82.

¹⁹ Tvrzení lze doložit příkladem ze sektoru dopravy. Zatímco u silniční nákladní přepravy jedno nařízení (Nařízení Rady 881/92 o přístupu na trh silniční přepravy zboží uvnitř Společenství) 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.

příspěvku: kvantitativní přístup dobře poslouží k zachycení hrubých rysů celku, pro detailní představu o jednotlivostech je ale pravděpodobně vhodnější uchýlit se k rozšířenějšímu kvalitativnímu přístupu, do hloubky analyzujícímu konkrétní důsledky působení unijního práva.

3 Použitá data a metodologie jejich sběru

Kvantitativní způsob výzkumu ze své podstaty závisí na datech, ze kterých vychází. Data musí co nejpřesněji popisovat koncept, který představuje určitou obecnou záležitost v reálném světě. Proces proměny konceptu v měřitelná pozorování se nazývá operacionalizace. Jestliže si vezmeme například pojem český právní řád, jde o koncept, jehož součástí je celá škála druhů závazných aktů, judikatura soudů, někteří teoretici by do něj neváhali řadit i nezávazné předpisy či zvyky (obyčeje). Takový koncept je ovšem příliš široký a různorodý a tudíž kvantitativně nevymežitelný. Z toho důvodu musí být zjednodušen. Ambicí výzkumníka je zvolit takovou operacionalizaci, aby redukce co nejméně zkreslovala koncept a zároveň aby byla co nejefektivněji popsatečná data.

Závazky ČR plynoucí z členství v EU se teoreticky mohou projevat ve všech částech právního řádu.²⁰ Můj výzkum se nicméně omezuje pouze na zákony. Domnívám se, že není sporu o tom, že právě zákony obecně nejvíce ovlivňují právní vztahy fyzických a právnických osob na českém území (prvek reálného dopadu). Na rozdíl od jiných zemí přednostněji implementaci unijních závazků prostřednictvím exekutivních norem (například Spojené království), ČR používá k tomuto účelu zákony velmi často, v čemž se nevymyká jiným státům ovlivněných střeoevropskou právní tradicí, zejména zásadou výhrady zákona (prvek primárního nástroje implementace). V neposlední řadě se u návrhů zákonů jedná o jasně vymezený okruh případů, o kterých je možné shromáždit široké spektrum informací (dat). Například u podzákoných předpisů mnoho z těchto informací vůbec neexistuje (srv. legislativní proces), nehledě na časovou náročnost sběru (prvek vypovídací schopnosti dat). Jelikož některé poznatky lze vyvodit rovněž z návrhů zákonů, které nebyly schváleny, byl

²⁰ 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.

za základní položku datasetu zvolen návrh zákona bez ohledu na jeho pozdější osud.²¹

Klíčovou sledovanou proměnnou u každého návrhu byl vliv práva EU. Ten je pojímán široce, započítány jsou všechny unijní impulsy, nejen právně závazné předpisy, ale i ty nezávazné a judikatura Soudního dvora. Údaje o unijních impulsích u konkrétního předpisu je možné získat z několika zdrojů. Legislativní pravidla vlády²² nařizují, že pokud dominantním účelem právního předpisu je transponovat směrnici nebo přizpůsobovat právní řád přímo účinným aktům EU, musí být tento fakt 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 sloužily jen jako pomocné vodítko. Vhodnějším způsobem se ukázalo využití doprovodných dokumentů k návrhům právního předpisu, jmenovitě důvodové zprávy. Čl. 9 odst. 2 písm. e) pravidel uvádí, že součástí každého návrhu zákona je „zhodnocení navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo 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 předmětné části důvodové zprávy podrobně rozebírá veškeré unijní zdroje pro předpis, případně lze vyjít i z dalších povinných úseků obecné části důvodové zprávy. Ačkoliv navrhovatelé mimo vládu povinnost odkázat na vztah návrhu zákona k právu EU nemají (srv. například § 86 odst. 3 z.č. 90/1995 Sb., jednací řád Sněmovny), pravidelně tak činí. Aby došlo k zohlednění rozsahu zasažení konkrétního návrhu unijními impulsy, byla proměnná míra vlivu zachycena ve čtyřech stupních:

- Vysoký vliv EU: Právo EU bylo hlavním důvodem pro předložení návrhu a dominantní část textu implementovala unijní impulsy. Například skoro všechna ustanovení z.č. 371/2008 Sb. (novela zákona o chemických látkách) transponovala směrnici č. 2004/10 a nařízení č. 1907/2006.
- Nízký vliv EU: Určité části návrhu přímo implementovaly závazky k EU, ale většina zbývajících ustanovení vycházela z vnitrostátních zdrojů. Například nový trestní zákoník (z.č. 40/2009 Sb.) implementoval řadu rámcových nařízení a někte-

²¹ Vyloučeny byly návrhy státních rozpočtů, které se svou charakteristikou i způsobem projednávání odlišují od ostatních návrhů a příliš by ovlivňovaly výsledky.

²² Usnesení vlády č. 188 z 19. března 1998, ve znění pozdějších předpisů (Legislativní pravidla vlády).

ré směrnice, ale velká část z jeho zhruba 200 stran byla prostá zásahu práva EU.

- Nepřímý vliv EU: Unijní impulsy ovlivnily návrh pouze v obecné rovině či zasáhly zcela minoritní část ustanovení. Tak navrhovatelé zákona č. 287/2009 SB. (novela zákona o bankách) byli omezeni rámcem unijních pravidel o bankovníctví (například směrnice č. 2006/48) a museli návrh konzultovat s Evropskou centrální bankou (příklad první skupiny). Zástupcem skupiny druhé je například z.č. 138/2008 Sb. (novela zákona o zákazu chemických zbraní), u kterého jen na dva či tři paragrafy jinak dosti dlouhé novely reagovaly na nařízení 1334/2000.
- Žádný vliv EU: Text návrhu nemá žádnou vazbu na právo EU či evropskou integraci.

Rozhodnutí o hodnotě proměnné u každého návrhu bylo vždy učiněno autorem článku.²³ Je zřejmé, že logicky nejsem odborníkem na každý předložený návrh, ani neznám veškeré jeho pozadí, tudíž by například odpovědní ministerští legislativci mohli evropeizaci některých návrhů posoudit jinak. Navíc v mnoha případech nutně byla finální volba subjektivní, protože hranice mezi skupinami nejsou ostře vymezené. To samozřejmě snižuje možnost replikovatelnosti výzkumu, na druhou stranu spolehlivost je posílena právě tím, že kódování provedla jedna osoba. Platnost výsledků a statistickou zanedbatelnost případných sporných případů zaručuje rovněž vysoký celkový objem zpracovaných návrhů zákonů. Zvažována byla i aplikace tzv. „automatizovaného“ určení míry vlivu EU, výstupy z ní se ale ukázaly daleko problematičtějšími.²⁴

²³ Posouzení probíhalo u první verze sněmovního tisku. Nepředpokládám, že by změny návrhu v návazném legislativním procesu (pozměňovací návrhy poslanců a výborů) výrazně ovlivnily vztah návrhu k EU. I pokud by se tak stalo, bude to v jednotkách případů, které se navíc mohou vzájemně vyrušit (někdy se vliv EU posílí, jindy oslabí).

²⁴ Automatizované určení je založeno na definování okruhu klíčových slov. Jestliže jsou zvolena klíčová slova (například směrnice, EU, Komise atd.) v návrhu (důvodové zprávě) obsažena v určeném množství, je návrh k tomu použitým analyzujícím programem označen jako ovlivněný právem EU. Odborník opakující výzkum při znalosti parametrů (soubor klíčových slov, dělicí linie v počtech slov) poté musí dojít ke stejným výsledkům jako původní autor. Problémem je, že řada použitelných klíčových slov se vyskytuje i v návrzích čistě vnitrostátních (komise, nařízení, evropský atd.) a obsah a struktura návrhů jsou natolik různorodé, že automatizovaný výsledek by byl sice formálně „objektivní“, ale výrazně zkreslující realitu. K automatizovanému pojetí srv. také BROUARD, Sylvain a kol. *Delors' Myth: The Scope and Impact of the Europeanization of Law Production*. In: BROUARD a kol., 2012, op. cit., s. 7-13.

Kromě míry vlivu práva EU bylo ke každému návrhu shromážděno přes 70 dalších proměnných postihujících různé aspekty návrhu a proces jeho přijímání. Bylo by zbytečné je na tomto místě podrobně představovat, ty, které budou využity pro analýzu, rozeberu v dalších částech článku. Oproti míře vlivu EU naprostá většina z těchto proměnných vyjadřuje reálné objektivně určitelné hodnoty (počet dnů, slov atd.) a jejich získání čelilo pouze technickým a časovým problémům. Výjimkou je rozřazení návrhů do obsahově příbuzných oblastí. Před možnými řešeními uplatněnými v literatuře²⁵ byla upřednostněna vlastní definice oblastí a následně jsem postupoval se snahou o co nejkonzistentnější řazení „sporných“ návrhů do stejných kategorií.²⁶

Jak již bylo uvedeno výše, pokryté časové období zahrnuje III. až VI. volební období. Dále do minulosti nemělo smysl postupovat, neboť ještě nezačal reálně probíhat proces aproximace a i pokud vliv práva EU náhodou v návrzích byl, důvodové zprávy to nezachycovaly. Bez zmíněných zákonů o státní rozpočtu dataset celkem obsahuje 2738 návrhů, z nichž 1611 (59 %) úspěšně prošlo celým legislativním procesem a bylo promulgováno ve Sbírce zákonů. Souhrnný počet údajů (polí) v datasetu přesahuje 200 tisíc a s ohledem na náročnost získání mnoha proměnných trvalo shromažďování dat více než dva roky.²⁷ Veškerá data byla kódována do datasetu v programu SPSS, který posloužil i ke zpracování dat.

4 Vývoj vlivu práva EU na české zákony v období 1998 až 2013

Tato část prezentuje míru ovlivnění českých zákonů unijními impulsy. Použity jsou přitom různé metody, některé z nich dosud nebyly aplikovány ani v zahraniční literatuře. Díky dlouhodobému zachycení situace je možné otestovat v doktríně často zastávaný předpoklad, že míra evropeizace vnitrostátního práva se v čase zvyšuje s postupně rostoucím přenosem pravomocí na EU.²⁸

²⁵ Srv. přístup vycházející z klasifikace databáze Eur-lex v PLEHWE, Dieter. *Transformation europäischer Governance in Bereich Verkehrspolitik. Integration*, 2008, roč. 31, č. 3, s. 292-293.

²⁶ V řadě případů se návrh dotýká několika oblastí. Patří návrh zákona implementující uznávání kvalifikací do „školství“ nebo „práce a sociálních věcí“, zákon o chemických látkách do „životního prostředí“ nebo „průmyslu“? Rozhodování napomůže třeba navrhovatel (které ministerstvo?) nebo přidělený gestorský výbor, posouzení ale znovu často záviselo na subjektivním pohledu.

²⁷ Na vytváření datasetu spolupracovali Jakub Kánský, Hana Maršálková a Zdeněk Doubravský.

²⁸ Za všechny KÖNIG, Thomas, MÄDER, Lars. *Going Beyond: Causes of Europeanization*. In: BROUARD

První metodu můžeme označit za tradiční, všechny návrhy jsou pojímány rovnocenně. Rovnocenný nicméně není rozsah ovlivnění návrhů unijními impulsy. Výklad výše vysvětlil podrobně aplikovanou čtyřstupňovou škálu míry vlivu, která dovoluje dané rozdíly alespoň částečně promítnout do výsledků. Reálně samozřejmě dochází k variabilitě i v rámci jednotlivých stupňů,²⁹ proto je nutné určit dominantní míru „zásahu“ unijními vlivy pro každý stupeň. Tu jsem zvolil na základě praktických zkušeností z kódování dat, pro vysoký podíl byla určena na 100 %, pro nízký na 40 %, pro nepřímý na 10 % a konečně pro žádný na 0 %. Vliv práva EU pak vyjadřuje podíl předpisů dotčených unijních právem (přepočtený s váhou dle příslušného stupně) na celkovém počtu předpisů. Tabulky 1 uvádí počet návrhů v každé ze čtyř kategorií dle roku předložení pro úspěšné (promulgované) návrhy zákonů, údaje o úspěšných návrzích jsou i dále upřednostněny pro jejich logicky větší dopad na evropeizaci českého práva ve srovnání s neúspěšnými návrhy zákonů. Vypočítán je rovněž „kumulativní“ procentní podíl návrhů s unijními impulsy. Ten je získán tak, že každému z návrhu v rámci skupin je započítána váha (koeficient), která odpovídá onomu výše vyjádřenému dominantnímu podílu skupiny.

Tabulka 1: Počty úspěšných návrhů zákonů dle stupně evropeizace a celkový kumulativní procentuální vliv práva EU (dle roku předložení)

	Vysoký	Nízký	Nepřímý	Žádný	Kumulativní vliv v %
1998	2	1	1	21	10,0
1999	11	20	17	80	16,2
2000	27	14	15	64	28,4
2001	24	18	9	91	22,6
2002	15	8	8	54	22,4
2003	59	23	11	77	40,8
2004	27	10	10	68	27,8
2005	33	24	15	68	31,5
2006	9	1	4	36	19,6
2007	28	16	12	39	37,5
2008	27	24	21	38	35,2
2009	25	5	10	35	37,3
2010	30	7	12	34	41,0
2011	36	21	24	55	34,4
2012	16	17	12	58	23,3
2013	5	5	8	16	22,9
Celkem	152	54	100	225	29,7

Zdroj: autor (váha u jednotlivých stupňů: vysoký vliv 1,0; nízký 0,4; nepřímý 0,1).

a kol. (eds) 2012, op. cit., s. 223-225.

²⁹ Vysoká variabilita je zvláště u prostředních stupňů (nízký a nepřímý vliv).

Zobrazené výsledky není jednoduché interpretovat, neboť legislativní produkce ve Sněmovně je logicky ovlivněna politickou situací. V roce konání voleb se schvaluje obecně méně zákonů, protože u odcházející Sněmovny se nestačí projednat a u nové je valná část návrhů schválena až v roce následujícím. To ale nakonec s ohledem na převod počtů zákonů na procentuální podíl není rozhodující. Pokud bych procentuální hodnoty zanesl do grafu a propojil je regresní přímkou,³⁰ ta by naznačovala stoupající vliv práva EU a potvrzovala tak stanovenou hypotézu. Způsobuje to ale především malý vliv práva EU ve III. volebním období, hlavně v jeho počátku. Poté byl již podíl celkem stabilní, paradoxně došlo k poklesu až na samém konci VI. volebního období, zvláště zajímavá je nízká evropeizace v politicky „standardním“ roce 2012.³¹

Abych potlačil vliv přechodných roků a ušetřil cenné místo, budou další výsledky podány pouze pro celá volební období. Tabulka 2 prezentuje počty neúspěšných návrhů v každé kategorii. Zřejmý je výrazně nižší podíl unijních impulsů oproti skupině návrhů, které se staly zákony (tabulka 1). Jinak postaveno, návrhy ovlivněné právem EU mají větší šanci projít legislativním procesem, než ty bez něj, bližší údaje a vysvětlení této skutečnosti (mj. dominance vlády jako navrhovatele) budou poskytnuty v následující kapitole.

Tabulka 2: Počty neúspěšných návrhů zákonů dle stupně evropeizace a celkový procentuální vliv práva EU

	Vysoký	Nízký	Nepřímý	Žádný	Kumulativní vliv v %
III. vol. obd.	25	22	27	264	10,8
IV. vol. obd.	17	8	19	202	9,0
V. vol. obd.	19	16	22	200	10,7
VI. vol. obd.	6	14	29	237	5,1
Celkem	67	60	97	903	8,9

Zdroj: autor (váha u jednotlivých stupňů: vysoký vliv 1,0; nízký 0,4; nepřímý 0,1).

³⁰ Z důvodů omezeného rozsahu článku a pro právní publikum uzpůsobenému výkladu jsou některé skutečnosti zachycené ve zkratce. Kompletní data a výpočty je možné vyžádat u autora.

³¹ Pro situaci v roce 2012 se nabízí několik konkurenčních vysvětlení. Po mém soudu nejpravděpodobnější z nich je odraz poklesu legislativní aktivity v EU po přijetí Lisabonské smlouvy (srv. k tomu statistiky ve VON ONDARZA, Nicolai. *The puzzle of the shrinking legislative output of the EU*. 23. červenec 2013. Dostupné na <http://euanalytics.ideason europe.eu/2013/07/23/the-puzzle-of-the-shrinking-legislative-output-of-the-eu/>). Promítnutí stavu až v roce 2012 odpovídá zpoždění vnitrostátních implementačních aktivit.

Dále už budu uvádět pouze hodnoty týkající se úspěšných návrhů (zákonů). Při rozdělení návrhů do oblastí dle tematického zaměření i data z ČR potvrzují předpoklad dokázaný v ostatních státech EU,³² totiž že evropeizace se dotýká právního řádu velmi nerovnoměrně.³³ Čím více pravomocí v určitém sektoru EU vykonává, tím rozsáhlejší je vliv práva EU. Typicky se to týká životního prostředí, zemědělství a oblastí s návazností na vnitřní trh. Naopak u záležitostí spadajících do doplňkových pravomocí EU či výlučných pravomocí států je dopad unijních vlivů většinou marginální. Přes poněkud hrubé pojetí takové výstupy zdá se vyvracejí obavy ze (skryté) expanze aktivit EU do oblastí, ve kterých primární právo upřednostňuje jednání států.³⁴

Tabulka 3: Kumulativní procentuální vliv práva EU na úspěšné návrhy zákonů rozdělený dle jednotlivých oblastí

Oblast úpravy	Volební období				Průměr
	III.	IV.	V.	VI.	
Živ. prostředí	40,7	82,1	71,3	60,0	67,6
Zemědělství	53,6	79,7	68,2	56,5	65,6
Finanční trh	40,0	64,2	55,0	64,3	55,8
Průmysl	36,8	45,0	67,5	60,0	49,6
Regulace ekonomiky a její podpora	60,8	44,4	69,1	20,0	48,5
Obchod, živnostníci	50,6	41,2	58,6	35,6	46,8
Doprava	28,6	45,0	52,3	47,5	41,6
Zdravotnictví	20,6	43,8	34,0	26,4	31,3
Daně	21,0	26,9	31,8	22,0	26,0
Kultura	19,3	32,3	36,7	1,7	23,5
Bezpečnost a obrana	10,2	21,9	32,9	27,0	20,8
Spravedlnost	8,7	27,2	25,0	16,8	19,1
Školství a věda	11,0	22,2	18,0	5,0	15,3
Práce a soc. věci	13,9	13,9	11,3	17,9	14,2
Státní správa a samospráva	8,7	13,3	10,7	14,2	11,6
Ostatní	5,6	12,5	17,5	5,6	10,2
Dluhopisové operace	1,7	1,3	6,7	0,0	2,6
Operace s veřejným majetkem	0,6	0,0	0,0	0,0	0,2

Zdroj: autor (váha u jednotlivých stupňů: vysoký vliv 1,0; nízký 0,4; nepřímý 0,1).

³² Viz příspěvky v BROUARD a kol. (eds), op. cit. 2012.

³³ Fluktuaci hodnot mezi jednotlivými obdobími není třeba přikládat velkou váhu, většinou jsou způsobeny malými počty návrhů v oblasti, kvůli kterým se i posuny v jednotkách návrhů projeví v celkových výsledcích.

³⁴ Proces často nazývaný „competence creep“, k definici a variantám WEATHERHILL, Stephen, *Competence Creep and Competence Control. Yearbook of European Law*, 2004, roč. 23, s. 5-12.

Vraťme se nyní k metodologii výpočtu míry evropeizace. Dosud použitý přístup pojímal návrhy rovnocenně. To jistě neodpovídá realitě, neboť stejný „vliv“ má například nový kodex i několikáslovná technická novela. Po pravdě námitka není až tak relevantní, neboť ve vysokém počtu zpracovaných návrhů se dané rozdíly navzájem vyruší a neměly by ovlivňovat celkové výsledky.³⁵ Přesto můžeme díky hlubším informacím o návrzích aplikovat alternativní metody výpočtu evropeizace, které odlišnosti zohlední. První z nich je založena na délce návrhu, konkrétně počtu slov. Procentuální podíl byl pak vypočítán stejně jako v předchozím případě, akorát místo jednotek návrhů byly použity počty slov. Další metoda se oproštuje od „mechanického“ pojetí a zapojuje prvek faktické důležitosti návrhů. Určit, který zákon je významný, je ale nesmírně složitá záležitost, zvláště pokud má být hodnocení objektivní.³⁶ Jedním z možných přístupů je využití faktorové analýzy, což je statistická metoda, která (velmi zjednodušeně) ke zkoumaným jednotkám přiřadí hodnoty ze vstupních proměnných a posoudí jejich vzájemné vztahy. Výsledkem je vymezení několika faktorů, jednotlivé jednotky (například návrhy) obdrží pro každý z faktorů tzv. faktorové číslo. Čím vyšší je, tím vyšší pozici má položka u daného faktoru. Faktorová analýza provedená na návrzích zákonů s použitím údajů z datasetu odhalila, že u českých návrhů zákonů jsou silné dva faktory: faktor tzv. politické důležitosti a právní důležitosti. U prvního mají vysoká faktorová čísla návrhy, které se vyznačují spory mezi vládou a opozicí v průběhu legislativního procesu, avšak výsledné zákony jsou většinou v právní praxi podružné (například daňové změny). Druhá kategorie zákonů je pak přijímána konsenzuálně bez větších obtíží, ale z hlediska aplikace mají silnou pozici (například procesní předpisy).³⁷ Tyto „vlastnosti“ jsou zdá se mimoběžné, jen velmi málo návrhů je silných v obou faktorech, samozřejmě řada návrhů má slabou pozici u obou faktorů a je politicky nekontroverzní i právně bezvýznamná.³⁸ Pro tento článek využiji získaná faktorová čísla pro oba faktory u každého návrhu, tato čísla reflektují, jaká je váha návrhu ve vztahu k politické a právní důležitosti. V zásadě to je stejný postup, jaký je aplikován u počtu slov. Výhoda metody je doufám

³⁵ Jednoduše řečeno, ony rozdíly mezi návrhy se rozprostírají do každé z výše definovaných kategorií vlivu práva EU.

³⁶ Podrobněji diskuze v ZBÍRAL, Robert. *Které české zákony jsou nejdůležitější? Hledání objektivních metod výběru. Správní právo- Legislativní příloha*, 2015, č. 4-5, s. 248-251.

³⁷ Míra důležitosti pro právní praxi vychází například z hodnot indexu LexRank (součást systému ASPI).

³⁸ Pro podrobnější vysvětlení logiky faktorové analýzy, její aplikaci na české návrhy zákonů a výsledky včetně konkrétních příkladů srv. ZBÍRAL 2015., s. 263-269.

zřejmá. Do výsledného výpočtu evropeizace jsou zapojeny jako v předchozích případech všechny návrhy, ale zároveň se přihlíží k rozdílné váze (faktorovému číslu) návrhů pro danou kategorii. Abych použil příklad, jestliže v u kategorie (hlediska) právní důležitosti nejvýznamnější z.č. 89/2012 Sb. (NOZ) má váhu (faktorové číslo) 28,9, bude mít na výsledek téměř 200× vyšší vliv než z.č. 151/2000 Sb. (zákon o telekomunikacích) s váhou 0,15.

Graf 1: Kumulativní procentuální vliv práva EU na úspěšné návrhy zákonů: výsledky různých metod zohledňujících rozdílné vlastnosti návrhů (dle volebních období)

Zdroj: autor (váha u jednotlivých stupňů: vysoký vliv 1,0; nízký 0,4; nepřímý 0,1).

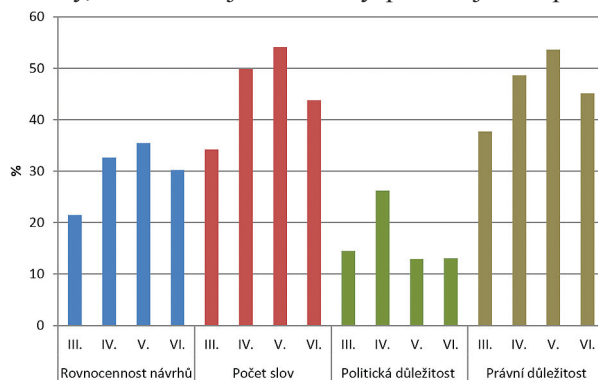
Graf 1 přehledně představuje výstupy z jednotlivých metod výpočtu evropeizace, pro názornost je jako referenční zařazena i výše už aplikovaná metoda „rovnocenných návrhů“. Výsledky prozrazují několik skutečností. Metody zohledňující délku předpisů a důležitosti návrhů (zákonů) pro právníky vykazují takřka stejné hodnoty, které jsou absolutně zhruba o 10 % vyšší než u referenční metody. Potvrzuje to, že návrhy ovlivněné právem EU jsou obvykle delší a mají (právní praxi častěji využívaný) regulativní spíše než redistributivní charakter. Zajímavé je, že vývoj je u všech tří metod podobný: postupný nárůst je v VI. volebním období vystřídán opačným trendem, zde se kromě důvodu uvedeného výše projevilo pravděpodobně i zkrácení volebního období. Metoda akcentující váhu politické kontroverznosti návrhů vliv EU potlačuje, politický střet tedy probíhá dominantně u čistě vnitrostátních předpisů (viz také další kapitola). Vybočení ve IV. volebním období lze snad hledat ve vypjaté politické atmosféře a tzv. nulové toleranci opoziční ODS, vedoucí k odmítnutí konsenzu i u právem EU ovlivněných návrhů.

Výsledky za celá volební období odfiltrovaly přechodné výkyvy volebních roků a potvrzují značnou stabilitu míry evropeizace českých zákonů po vstupu do EU. Je například zcela jedno, zda u moci byla vláda vedená levicovou či pravicovou stranou nebo jak silná/slabá byla vládní koalice.³⁹ V absolutních hodnotách panují mezi (některými) použitými metodami podstatné rozdíly, ale to je jen logické s ohledem na různá zaměření a vypovídací schopnost použitých postupů. Evropeizace vnitrostátního právního řádu totiž není jasně ohraničeným procesem, interpretace a hodnocení dopadů unijního práva vždy budou záviset na východiscích a cílech pozorovatele.

³⁹ Nepotvrzuje se tak předpoklad, že by například vlády vedené euroskeptickou ODS plnily závazky z členství „úspěšněji“ než vlády s dominancí eurooptimistické ČSSD.

5 Evropeizace jako faktor ovlivňující obsah a legislativní proces návrhů

Předchozí část článku zachycovala různými způsoby měřenou míru vlivu práva EU na korpus návrhů zákonů, potažmo zákony schválené. To je užitečné z již diskutovaných důvodů (rozdělení pravomocí, dotčení suverenity atd.), jde nicméně o poněkud abstraktní výstupy, jejichž faktické dopady jsou složitě objektivně posouditelné. Shromážděná data však umožňují pokročit dále a prozkoumat, jestli evropeizace v některých ohledech nemá faktické účinky, konkrétně jestli návrhy promítající impulsy



EU se neliší od návrhů čistě vnitrostátních ve svém obsahu a schvalovacím procesu. Samozřejmě kvůli zaměření příspěvku zůstanou pouze v kvantitativní rovině a srovnání se bude odehrávat na dosud aplikované čtyřstupňové škále míry vlivu EU, nepůjde o kvalitativní rozbor jednotlivých předpisů. Upozorňuji, že analýza se týká pouze souboru promulgovaných návrhů zákonů. Protože většina dále sledovaných proměnných by byla v případě použití průměrů ovlivněna četnými odchylkami (hodnoty mají široký rozptyl), centrální hodnotu lépe vyjádří medián, průměr byl použit jen u hlasování, kde odchylky nehrají takovou roli.⁴⁰

Čtenáře zvědavého na rozbor obsahu návrhů asi zklamá. Je totiž extrémně obtížné nějak rozumně tuto záležitost statisticky operacionalizovat. Jednou z možností je rozřazení do tematických oblastí (viz tabulka 3 výše), druhou je délka předpisů. Rozdíly v ní mohou naznačovat odlišnou charakteristiku návrhů, jmenovitě oprávněnost teze, že silně evropeizované návrhy jsou díky svému technicko-administrativnímu charakteru a snaze o podrobnou regulaci rozsáhlejší než jejich vnitrostátní protějšky.⁴¹ Dle

⁴⁰ Například u počtu slov měl nejkratší návrh 36 slov, nejdelší přes 170 tisíc, podobné to je u délky projednávání (rozpětí 2 až 1127 dnů) či obecné rozpravy (1 až 680 minut). U hlasování je rozptyl limitován počtem poslanců. Opakuji pro jistotu i zde, že vzorek je tvořen pouze schválenými návrhy zákonů.

⁴¹ Pro tezi o technicko-administrativní podobě unijních impulsů BERTONCINI, Yves. The EU and its Legislati-

tabulky 4 hlavní dělicí linie probíhá mezi skupinou návrhů bez vlivu EU a ostatními, které jsou výrazně delší. Nárůst rozsahu mezi skupinami vysoký, nízký a nepřímý vliv ale není jednoznačný, a tudíž nelze potvrdit (ale ani vyvrátit) tvrzení o vyšší délce evropeizovaných předloh. Příčinou nízkého mediánu ve skupině žádný vliv EU bude spíše velký podíl poslaneckých návrhů, většina předloh z klávesnic poslanců je velmi stručná, zatímco vládní návrhy bývají delší bez ohledu na podíl vlivu EU.⁴²

Tabulka 4: Délka úspěšných návrhů zákonů dle stupně evropeizace (1998-2013)

	Vysoký	Nízký	Nepřímý	Žádný	Dataset
Délka návrhů (slov, medián)	4263	6435	3663	699	1811

Zdroj: autor.

Mnohem více poznatků získáme, jestliže se soustředíme na procesní záležitosti spojené s přijímáním předmětných návrhů. Česká situace v tomto nabízí výhodné výchozí podmínky. Nejenže je velká část závazků k EU promítána do zákonů (viz výše), a tak prochází zákonodárným procesem, pravidla přijímání zákonů navíc nijak nezohledňují vztah návrhů k EU a předepisují pro všechny formálně rovnocenný schvalovací postup.⁴³ To, že je předepsaný shodný rámec, logicky neznámá, že ten musí být i shodně naplněn, pravidla totiž poskytují velký prostor zákonodárcům přizpůsobit proces vlastním prioritám a preferencím. Jinak vyjádřeno, parametry schvalování každého návrhu lze považovat za unikátní a tyto rozdíly by měly mít racionálně zdůvodnitelné vysvětlení.

Evropeizace by mohla být jedním z nejpravděpodobnějších faktorů ovlivňujících reálný průběh legislativního procesu. Doktrína většinově dovozuje nízký zájem poslanců národních parlamentů o evropské záležitosti.⁴⁴ Předpoklad zní, že poslanci obecně projevují aktivitu pouze v případech, u nichž zisky převáží nad náklady.⁴⁵ Výsledek utilitaristické kalkulace závisí samozřejmě pouze na zájmech politických

on: Prison of Peoples or Chicken Coops? *Notre Europe Policy Paper*, 2014, č. 112, s. 13-15.

⁴² Medián délky poslaneckých (úspěšných) návrhů je 449 slov, vládních návrhů 3038 slov.

⁴³ Na rozdíl například od Polska, kde návrhy implementující závazky EU je možné schvalovat zjednodušeným postupem. Srv. čl. 95a až 95f jednacího řádu Sejmu (Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej). Dostupné na <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>.

⁴⁴ Více k tomu přehled v RAUNIO, Tapio. National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research. *The Journal of Legislative Studies*, 2009, roč. 15, č. 4, s. 319-322.

⁴⁵ FRANCHINO, Fabio, HOYLAND, Bjorn. Legislative Involvement in Parliamentary Systems: Opportu-

stran a samotných poslanců. Jelikož první ze subjektů jsou mnohdy v názoru na unijní politiku rozdělené a podporují integraci více než jejich elektorát, raději evropské záležitosti upozadují.⁴⁶ Racionální zákonodárci své aktivity orientují za účelem zvýšení vlastního vlivu a šance na znovuzvolení. V obou případech problematika spojená s EU neslibuje atraktivní cíl, neboť například pro voliče je EU příliš vzdálená a málo pochopitelná. Zákonodárci proto soustředí své zdroje raději na vnitrostátní otázky.⁴⁷ Jestliže přenesu tato východiska na legislativní proces ve Sněmovně, která je v centru mého zájmu, lze rozvinout následující hypotézu: čím více návrh promítá unijní impulsy, tím menší je zájem politických stran a poslanců se mu věnovat a být aktivní při jeho projednávání v legislativním procesu. Ve zbytku kapitoly se budu nicméně věnovat i prvkům legislativního procesu, které s hypotézou souvisí pouze nepřímo.

Nejprve se zaměřím na srovnání úspěšnosti návrhů v legislativním procesu, tedy jak míra dopadu práva EU na návrh ovlivňuje jeho šanci proměnit se v zákon. Výsledky v tabulce 5 potvrzují souvislost mezi oběma skutečnostmi. S vyšším podílem unijních impulsů lineárně roste procentuální pravděpodobnost schválení, a to napříč všemi volebními obdobími. Rozdíl úspěšnosti mezi návrhy čistě vnitrostátními a těmi s vysokým zasažením unijními impulsy je znatelný, v V. a VI. volebním období dosahuje dvojnásobku a u druhé skupiny je jejich transformace do zákona neobvykle vysoká.

Tabulka 5: Úspěšnost návrhů dle stupně evropeizace úspěšných návrhů zákonů (v %)

	Vysoký	Nízký	Nepřímý	Žádný	Celkem období
III. vol. obd.	73,1	71,8	63,0	50,7	56,6
IV. vol. obd.	88,6	88,6	67,8	56,2	66,7
V. vol. obd.	83,6	75,7	68,6	42,5	57,2
VI. vol. obd.	92,8	76,7	65,5	39,7	53,9
Dataset	84,8	78,1	66,1	48,0	58,8

Zdroj: autor.

nities, Conflict, and Institutional Constraints. *American Political Science Review*, 2009, roč. 103, č. 4, s. 610.

⁴⁶ AUER, Katrin, RAUNIO, Tapio. Introduction - Connecting with the Electorate? Parliamentary Communication in EU Affairs. *The Journal of Legislative Studies*, 2014, roč. 20, č. 1, s. 3-4.

⁴⁷ Srv. například SAALFELD, Thomas. Delegation or Abdication? Government Backbenchers, Ministers and European Integration. *The Journal of Legislative Studies*, 2005, roč. 11, č. 3-4, s. 343-371; WESSELS, Bernhard. Roles and Orientations of Members of Parliament in the EU Context: Congruence or Difference? Europeanisation or Not? *The Journal of Legislative Studies*, 2005, roč. 11, č. 3-4, s. 446-465.

Otázka zní, zda rozdíly skutečně souvisejí pouze s evropeizací, nebo k tomu přispívají i jiné okolnosti. Dalším klíčovým faktorem je totiž subjekt navrhovatele, vládní předlohy mají jistě větší šanci na přijetí než (často opoziční) návrhy poslanecké. Hodnoty v tabulce 6 prozrazují, že u skupiny s vysokým podílem vlivu EU je dominantním předkladatelem exekutiva, ta vede i v následujících dvou kategoriích, naopak u čistě vnitrostátních návrhů je v menšině. Znamená to, že prvky evropeizace a subjektu navrhovatele se překrývají, evropeizované návrhy jsou úspěšné také z důvodu jejich předkládání vládou. Rozklíčovat vzájemné vazby mezi zmíněnými proměnnými je s pomocí popisné statistiky komplikované, evropeizace ale podle všeho má své důsledky sama o sobě. Stoupající úspěšnost s vyšší mírou vlivu práva EU se totiž projevuje též v podmnožinách obsahujících jen vládní a poslanecké návrhy.⁴⁸

Tabulka 6: Vztah mezi navrhovatelem a úspěšností návrhů dle stupně evropeizace úspěšných návrhů zákonů (1998-2013)

	Vysoký	Nízký	Nepřímý	Žádný	Dataset
Poslanecké návrhy (úspěšnost v %)	62,5	61,5	31,2	32,3	33,5
Vládní návrhy (úspěšnost v %)	86,1	80,5	76,1	73,6	78,4
Podíl vládních návrhů v rámci skupiny (v %, včetně návrhů krajů a Senátu)	95,9	88,0	77,6	39,7	57,6

Zdroj: autor.

Další analýza se již zaměřuje přímo na aktivitu poslanců. Zapojení do rozpravy na plénu vyžaduje od poslanců vynaložení značných zdrojů (čas, odva- ha, příprava atd.) a tak testuje výše definovanou obecnou hypotézu. Hlavní politický střet mezi příznivci a odpůrci návrhu probíhá v obecné rozpravě v prvním čtení,⁴⁹ délka rozpravy proto indikuje zájem poslanců o návrh.⁵⁰ Stejně tak by měl vyjadřovat zájem poslanců počet pozměňovacích návrhů předložených k návrhu zákona jednotlivými výbory. Ty nemají důvod investovat úsilí do marných iniciativ či do těch nezajímavějších voliče, navíc u evropeizovaných návrhů by poslanecká tvořivost mohla ohrozit plnění implementačních závazků. Výkon hlasovacího práva je naopak aktivitou, se kterou se pro poslance neváží větší náklady. Avšak s ohledem na již prezentované výsledky úspěšnosti přijímání lze odhadnout u evropeizovaných návrhů větší konsenzus než u čistě

vnitrostátních. Konečně délka projednávání návrhu ověřuje, zda návrhy implementující právo EU jsou schvalovány rychleji, kladnou odpověď má podporovat obava z porušení transpozičních lhůt,⁵¹ ale i snadnější průchod legislativním procesem díky politické nerozpornosti.

Tabulka 7: Porovnání vybraných aspektů legislativního procesu dle míry evropeizace úspěšných návrhů zákonů (1998-2013)

	Vysoký	Nízký	Nepřímý	Žádný	Dataset
Délka obecné rozpravy v prvním čtení (minut, medián)	11	17	20	18	17
Počet pozměňovacích návrhů z výborů (medián, jen období 2006-2010)	9	9	4	2	4
Délka projednávání v PS (dnů, medián)	134	136	135	140	137
Počet přítomných při hlasování o zákonu jako celku (průměr)	162	166	159	163	163
Počet hlasů pro návrh- hlasování o zákonu jako celku (průměr)	130	132	125	126	128
Hlasů proti návrhu- hlasování o zákonu jako celku (průměr)	13	17	16	19	17

Zdroj: Autor.

U délky obecné rozpravy v 1. čtení je největší rozdíl mezi kategorií vysokého vlivu a ostatními, činí přes 60 %. Po mém soudu to jednoznačně osvědčuje menší zájem poslanců zapojovat se do plenární diskuse o hodně evropeizovaných návrzích. Naopak u proměnné počtu pozměňovacích návrhů z výborů je trend protichůdný a hypotézu vyvrací. Výsledek by mohl reflektovat rozdílnou délku návrhů, tedy že výbory u krátkých návrhů (skupina žádný vliv) je menší šance pozměňovat, ale počet pozměňovacích návrhů je nízký i u kategorie nepřímý vliv, kde délka návrhů je relativně vysoká. Alternativně lze uvažovat o větším tlaku lobbistických skupin na poslance u evropeizovaných návrhů (oblasti jako životní prostředí, vnitřní trh), případně nezájmu vlády (většiny) chránit takové návrhy před změnami, obě vysvětlení jsou ale bez dodatečného zkoumání pouze spekulativní. Každopádně zdá se neplatit argument o naprostém svázání parlamentu unijními předlohami, neboť existuje značná vůle implementující předpisy měnit.

Poslední sada proměnných se vyznačuje malými rozdíly napříč skupinami. Očividné to je u délky projednávání, kde návrhy s vysokým vlivem jsou schváleny jen marginálně rychleji. Bližší pohled na data odhalí, že poslanci se skutečně nesnaží tyto návrhy nijak zdržovat, ale ani je neurychlují. Oproti tomu

⁴⁸ Kategorie poslaneckých návrhů není moc vypovídající kvůli malému absolutnímu počtu předloh zákonů dotčených evropeizací.

⁴⁹ WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010, s. 141-142.

⁵⁰ Délka rozpravy byla získána ručně ze stenozáznamů plenárního jednání.

⁵¹ SPRUNGK, Carina. Legislative Transposition of Directives: Exploring the Other Role of National Parliaments in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 2013, roč. 51, č. 2, s. 305-306.

rozptyl u čistě vnitrostátních předloh je značný, řada z nich prochází legislativním procesem dlouho, jiné jsou schváleny naopak ve velmi krátké době (legislativní nouze, souhlas v prvním čtení). Ani výsledky hlasování o konečné verzi návrhu ve třetím čtení nevykazují žádné zásadní výkyvy. Po pravdě za největší anomálii považuji fluktuace u účasti. Návrhy jsou samozřejmě v praxi schvalovány v jednom bloku za sebou bez ohledu na stupeň evropeizace. V takovém počtu zpracovaných návrhů bych u průměrů očekával takřka nulové rozdíly, ty zaznamenané (například 159 vs 166 přítomných) se vzpírají jakémukoliv vysvětlení. Mírně vyšší počet hlasů pro a nižší počet hlasů proti u evropeizovaných návrhů naplňují očekávání, ale jde o výstupy na hranici statistické chyby. Hlubší analýza by odhalila nemálo čistě vnitrostátních předpisů s velmi těsnými výsledky (to se u evropeizovaných návrhů nestává), ale do průměrů se toto nepromítne, neboť velká většina všech návrhů je odhlasována konsenzuálně s minimální opozicí.

Celkové zhodnocení výsledků dopadů evropeizace na legislativní proces je smíšené. Právnem EU zasažené předlohy mají vyšší šanci na schválení, ale to do značné míry reflektuje silnou pozici navrhujícího subjektu, kterým je dominantně vláda. Hypotéza o nezájmu poslanců o takové návrhy se potvrdila u proměnné délka obecné rozpravy v prvním čtení, naopak ji vyvrací aktivita výborů při předkládání pozměňovacích návrhů. U délky projednávání rozdíly mezi skupinami existují, ale nikoliv při srovnávání mediánů, bylo by nutné jít do podrobnějšího rozboru dat, například ve formě krabicového grafu. Podobné by to bylo též u hlasování. Je třeba zdůraznit, že předkládaná data naznačují pouze korelaci (souvislost mezi dvěma proměnnými), nikoliv kauzalitu a nemohou tak samy o sobě poskytnout vysvětlení prezentovaných skutečností. Ukázat to lze na příkladu úspěšnosti návrhů. Mají evropeizované návrhy zajištěné schválení proto, že jsou obsahem nekontroverzní (tj. příčina je v samotném textu), nebo poslanci pocítují pod hrozbou porušení závazků povinnost s nimi souhlasit (tj. obava z pozdějších následků)? Témuž dilematu čelíme u (ne)účasti na obecné rozpravě (nezájem z důvodu obsahu návrhů, nezájem z důvodu nedostatečného budoucího zisku, nezájem z důvodu vzniku konvence návrhů si nevšímát atd.). Kauzalitu by mohly odkrýt složitější statistické modely, ještě průkaznější by ale asi byly kvalitativní studie, využívající například řízené rozhovory k odhalení motivace chování poslanců.⁵²

⁵² Nešlo by o věru jednoduchou záležitost, neboť dle mých dosavadních (pravda spíše anekdotických) poznatků od poslanců to vypadá, že řada z nich svou motivaci vůbec nedokáže vysvětlit a chová se v podstatě iracionálně (instinktivně), případně slepě následuje pokyny mateřské politické strany/klubu.

Závěr

Empirický výzkum založený na sběru dat bohužel v české doktríně stále nezakořenil dostatečně hluboko. Doufám, že můj příspěvek dokázal naznačit potenciál takto směřovaného bádání. Zachycení celkového vlivu práva EU na české zákony by bylo bez využití rozsáhlého korpusu dat a návazného statistického zpracování neřešitelným úkolem.

Závěry z provedené analýzy jsou mnohovrstevné a byly již podrobně diskutovány v příslušných kapitolách, proto se na tomto místě omezím jen na klíčové poznatky. Výpočet souhrnné míry vlivu unijních impulsů na české zákony vyvrací Delorsův mýtus, stejně jako se nepotvrzuje předpoklad o rostoucím podílu zákonů zasažených právem EU, ten zůstává po přistoupení ČR stabilní. Velké rozdíly panují v míře evropeizace zákonů dle jejich obsahového zaměření, míra zásahu je nepřekvapivě vysoká zejména v oblastech s výraznou regulační činností unijních orgánů. Použití alternativních metod výpočtu vlivu zohledňujících variabilní váhu jednotlivých návrhů naznačilo vyšší evropeizaci v právně důležitých předpisech, naopak nižší u politicky kontroverzních zákonů. Shromážděná data umožnila prozkoumat dopady evropeizace rovněž na obsah návrhů a vybrané prvky legislativního procesu. U obsahu bylo možné posoudit jen délku návrhů, u které nebyla prokázána vyšší délka předloh promítajících unijní impulsy. Stejně tak byla celkově vyvrácena hypotéza o nižším zájmu poslanců o evropeizované předlohy, předpoklad se naplnil pouze u účasti na plenárních rozpravách v prvním čtení, naopak u počtu pozměňovacích návrhů z výborů byl trend opačný a u řady dalších faktorů se rozdíly neprojevovaly vůbec.

Zhodnocení závěrů ze situace v ČR po mém soudu v širším kontextu problematiky vyvrací tezi o rozpouštění národních států. Stejně jako v jiných členských zemích dopady práva EU nejsou přehnaně vměšující, vnitrostátním orgánům (a zájmům) zůstává rozsáhlé spektrum pravomocí bez ingerence nadnárodní úrovně. Zároveň se podle všeho zcela nepotvrzuje teze o poklesu vlivu parlamentů díky prohlubující se integraci. Alespoň v českém případě nejenže je zkoumaná Sněmovna zapojena do procesu implementace práva EU, ale snaží se v něm vystupovat aktivně. Ano, jde o soudy nutně zobecňující, založené pouze na provedeném kvantitativním výzkumu, pokusy o jejich vyvrácení ale nemohou vycházet pouze z dojmů či normativních pozic autorů. Stejně tak je zřejmé, že by bylo vhodné se věnovat řadě pokrytých otázek podrobněji v navazujícím výzkumu, a to včetně využití kvalitativního přístupu.

Summary

Europeanisation affects almost all aspects of social relations in the EU Member States and law is no exception. Yet we still know quite little about the overall extent of EU influence on Czech legal order, also because the research concentrates on more particular issues. This article presents results of a long-term empirical research that collected data on EU impulses on all bills submitted to the Chamber of Deputies between 1998 and 2013. After discussing methodology and data sources, the overall impact of EU law on Czech bills is determined through various innovative methods. Across them, it was found out that the influence is relatively stable after the accession,

but varies profoundly between different thematic fields. The second part of the article explores the divergences between bills based on their level of Europeanization, namely in selected features of the legislative process and content of the proposal. A central hypothesis predicting lower involvement of Members of Parliaments in the case of Europeanized proposals is tested. The quantitative analysis offers inconclusive results, in some variables the differences are clearly visible (success rate of EU affected bills, length of plenary discussions), in others there is almost no variance (duration of the legislative process, voting results).

Ekonomická efektivnost ve dvou vybraných rozhodnutích českých soudů*

Jan Broulík**, Hana Marie Smrčková***

1 Úvod

Tento článek se zabývá ekonomickou efektivností v soudních rozhodnutích. Konkrétně tak činí v kontextu dvou rozhodnutí českých soudů: První z nich je nález Ústavního soudu týkající se práva na soukromí. Druhým rozhodnutím je rozsudek Nejvyššího správního soudu zabývající se cenovou regulací pražské taxislužby. Zvolená rozhodnutí tedy zastupují dva významné české soudy; zároveň umožňují ilustrovat, že za pomoci ekonomické analýzy lze zkoumat jak rozhodnutí, která se na ekonomické koncepty výslovně odvolávají (NSS), tak rozhodnutí, která žádné ekonomické úvahy nezmiňují (ÚS).¹

* Výzkum byl podpořen Grantovou agenturou Univerzity Karlovy v Praze, projekt č. 694712. Článek je založen na textu desáté kapitoly knihy Broulík, J., Bartošek J. *Ekonomický přístup k právu*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 148-156. Rádi bychom tímto poděkovali anonymnímu recenzentovi tohoto článku za jeho komentáře.

** JUDr. Ing. Jan Broulík, LL.M., student doktorského studia na Právnické fakultě Univerzity Karlovy a zároveň také v rámci Tilburg Law and Economics Center, Tilburg Law School, Tilburg University, <http://jan.broulik.cz/>.

*** Ing. Bc. Hana Marie Smrčková, studentka doktorského studia na Fakultě informatiky a statistiky Vysoké školy ekonomické, studentka magisterského studia na Til-

Tento článek je rozčleněn do pěti částí. Po této úvodní části následuje krátké seznámení s ekonomickou analýzou práva jakožto disciplínou, na které je námi prováděná analýza založena.² Další dvě části jsou věnovány rozboru jednotlivých rozhodnutí. Poslední část uzavírá a shrnuje.

2 Krátký exkurz k ekonomické analýze práva

Ekonomická analýza práva je aplikací ekonomie na právní kontext. Stejně jako ekonomie obecně je založena na předpokladu, že se lidé snaží maximalizovat svůj užitek a že tato snaha vede jejich rozhodování. Podle ekonomického modelu berou lidé při činění svých rozhodnutí v potaz přínosy a náklady dostup-

burg School of Economics and Management, Tilburg University.

¹ Viz také např. PARGENDLER, M., SALAMA, B.M. Law and Economics in the Civil Law World: The Case of Brazilian Courts. *Stanford Law and Economics Olin Working Paper No. 471*. 2014, s. 4.

² V domácí právní akademii je tento přístup stále značně upozaděn. Z publikací uveřejněných v poslední době viz např. BROULÍK, J., BARTOŠEK J. *Ekonomický přístup k právu*. Praha: C. H. Beck, 2015; FRYŠTENSKÁ, M. K ekonomické analýze práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, roč. XXII, č. 4, s. 328-336.