

Lenka Pítrová: Evropská dimenze legislativního procesu.

1. vydání. Praha: Leges, 2014, 336 stran, ISBN 978-80-7502-035-2.

Každý akademik jistě zná ten pocit, kdy se ve snaze seznámit se s čerstvou knižní produkcí probírá nabídkou fakultní knihovny a narazí na knihu, po přečtení jejíhož názvu na něj jdou mráčky. Obyčejně se tak stane tehdy, když téma úzce souvisí s jeho vlastním výzkumem, a emoce jsou poté negativní (někdo vydal publikaci o věci, o níž právě píšu?!) nebo pozitivní (někdo vydal publikaci, která chyběla!). Jelikož se momentálně zabývám dopadem práva EU na český právní řád a legislativní proces, klonil se *wow effect* z recenzované knihy nejprve k prvním pocitům, po pročtení obsahu k druhému.

Zmíněný zmatek v mém rozpoložení způsobil název publikace. Slovní výklad *Evropské dimenze legislativního procesu* by naznačoval, že půjde o rozbor vlivů v nějakém procesu přijímání práva (pravděpodobně národního?) spojených s Evropou. Pohled na anotaci na zadní straně obálky nicméně prozradí, že text je „*věnován tvorbě legislativy Evropské unie – analýze a průběhu unijního legislativního procesu a zásadám legislativní činnosti*“. Potom ovšem je název zavádějící, neboť jde o *pleonasmus* – pokud se zaměřuji přímo na unijní legislativní proces, těžko může být podruhé „evropský“. Problematické je ostatně toto adjektivum i samo o sobě, EU (dosud...) neobsáhne celou Evropu geograficky ani funkčně, a tak nelze oba pojmy zaměňovat.

Ať již název dává smysl, nebo ne, nezpochybnitelná je autorčina erudice. Lenka Pítrová působí dlouhodobě jako vedoucí Odboru koncepčního a institucionálního v sekci evropské záležitosti při Úřadu vlády ČR, je úzce zapojena do formulování a obhajoby českých zájmů na unijní úrovni a málokdo u nás se s ní může měřit v praktických zkušenostech s fungováním institucí EU. Zároveň působí na několika vysokých školách a je publikačně velmi plodná, takže jí nechybí ani akademický přesah. Jelikož v neposlední řadě byla kniha předložena jako podklad pro habilitační řízení na Právnické fakultě UK, právem jsem očekával průlomovou práci o tématu v českém prostředí dosud pokrytém spíše nesouvisle jako vedlejší produkt jiných záměrů.

Text čítá bez bibliografie a příloh 280 stran a mimo úvod a závěr je rozdělen do pěti kapitol. První se věnuje mechanismům změn primárního práva, které výrazně ovlivnilo přijetí Lisabonské smlouvy. Nejenže byl řádný postup pro novelizaci zřizovacích smluv doplněn postupem zjednodušeným, ale objevila se řada *passerelle* klauzulí umožňujících transformaci hlasovacích pravidel či částečné změny textu smluv bez použití klasických náročných procedur. Na posuny reagovala také vnitrostátní legislativa posílením národních parlamentů, Pítrová zde podrobně představuje řešení přijaté v ČR. Druhá část, věnovaná legislativní činnosti EU, rozebírá, kdy může Unie přijímat sekundární legislativu (zásada svěřeni) a jaké jsou zásady tvorby unijního práva. Popsána je struktura právních aktů vycházejících z Lisabonské smlouvy a na několik stranách u nás dosti opomíjená problematika programu pro zlepšování právní regulace (*Better Regulation*). Následující část pokrývá jednotlivé fáze legislativního procesu od přípravy návrhu až po případné novelizace či opravy již účinných předpisů. Rozsáhlá kapitola pátá se zaměřuje na legislativní institucionální triádu Komise – Evropský parlament – Rada. Za úvahu by stála otázka, zda je rozumné proces přijímání (kapitola 3) oddělovat od aktérů (kapitola 4), a pokud ano, tak jestli není výhodnější před dějem představit herce. Autorka se na každý pád zbytečně snaží věnovat obecným tématům, jako jsou pravomoci institucí či jejich složení (formování), jež přímo nesouvisí s legislativní činností, navíc lze předpokládat, že čtenář knihy základní znalosti o EU má. Poslední část se předchozím vymyká svým důrazem na užší téma, totiž na zapojení národních parlamentů do unijního legislativního procesu. Také v tomto ohledu Lisabonská smlouva prohloubila roli parlamentů, zvláště při kontrole zásady subsidiarity. Pítrová analyzuje dosavadní (omezené) zkušenosti s novou úpravou,

zároveň se oblohou jakoby vracíme k první kapitole knihy, protože výklad se věnuje situaci na národní úrovni (ČR). Součástí knihy je několik více i méně užitečných příloh, netuším, proč jedna z nich zůstala v angličtině.

Z přehledu obsahu publikace je patrný její účtyhodný záběr. Většina aktivit EU je prováděna pomocí legislativních aktů nebo jejich interpretace, se zahrnutím změn primárního práva prakticky neexistuje subjekt nebo proces, který by text neměl pokrývat. Přesto se tak děje, například až na pár nesouvislých zmínek chybí rozbor vlivu Evropské rady a Soudního dvora na tvorbu legislativy, přičemž zejména v druhém případě není pochyb o přímém zapojení této instituce (rušení legislativních aktů). Na minimum (pouhé tři strany) je potlačena problematika delegované a implementující legislativy (čl. 290 a 291 SFEU), ač je reálný význam těchto aktů v praxi nedozírný a právně i politicky jde o velmi spornou záležitost. S ohledem na limitovaný rozsah knihy podobné kompromisy pokládám za legitimní, přivítal bych nicméně, kdyby autorka důvody pro své volby čtenářům lépe vysvětlila. Uvedená námitka se nejméně vztahuje k už několikrát zmiňovanému propojení unijní a vnitrostátní dimenze. Národní aktéři jsou úzce zapojeni do legislativního procesu EU (o novelizaci primárního práva nemluvě), a to nejenom přímým působením svých zástupců v Radě, ale také v interakci vůči Komisi a někdy i Evropskému parlamentu. Příkladem druhého případu může být přímý lobbying německé vlády na „své“ europoslance, který vedl k odmítnutí návrhu směrnice o převzetí v roce 2001 (Judge – Earnshaw 2008: 243–244). Pítrová by díky svému postavení byla ideální osobou k hlubší reflexi aktivit na vnitrostátní úrovni. Jak již bylo výše naznačeno, částečně tak činí v první a poslední kapitole, v ostatních však kupodivu přístup opouští a národní orgány – mimo tři stránky v podkapitole 5.3.2. – jako by neexistovaly. Škoda to je o to větší, že autorka si v úvodu předsevzala posoudit i míru našeho vlivu na podobu unijní legislativy. Větší zastoupení vnitrostátní úrovně by pochopitelně navíc ospravedlnilo výše zmíněný název publikace.

Lenka Pítrová je vzděláním právnička, což se viditelně promítlo v plánu knihy a jejím provedení. Ambicí práce je „*zaměřit se na unijní metodu tvorby práva (lawmaking) – organizační, formální a procedurální stránky tvorby unijního práva, její zásady a cíle, úlohu a interakci jednotlivých aktérů v rámci legislativní činnosti*“ (s. 15). Politologa nebo odborníka z oblasti mezinárodních vztahů by asi překvapilo, že to je vlastně vše, co se dozvíme o výzkumném rámci, autorka neklade žádné výzkumné otázky, netestuje hypotézy. Dokonce se výslovně vymezuje proti inflaci prací s teoretickým zakotvením (s. 14–15). Je nutné upozornit na to, že podobný přístup je v právním prostředí tradiční a jde z mé strany více o bezpříznakové varování než kritiku. Na druhou stranu tím text logicky postřádá jasné směřování a *message* sdělující hlavní závěr analýzy, čtenáře čeká spíše povšechná cesta po jednotlivých „atrakcích“ spojených s tématem.

Závažnější dopady má skutečnost, že text se úzce drží právního způsobu výkladu. Ten se vyznačuje důrazem na popis procesů dle formálních pravidel zakotvených v právních aktech (smlouvy, jednací řády, judikatura), zatímco reálné jednání aktérů v rámci těchto pravidel (či někdy mimo ně) je zatlačeno do pozadí. To je v některých případech udržitelné, určitě však nikoliv v politicky exponovaném prostředí typu tvorby legislativy. V případě EU neváhám tvrdit, že rámec uvedený ve zřizovacích smlouvách je při přijímání předpisů pouhou makulaturou a příslovečný *Martian* by z něj neměl šanci poznat, jak vše v praxi funguje. Pítrová sice na řadě míst uvádí zajímavé příklady a vhledy do problematiky, jenže je nevyužívá systematicky a mají hlavně anekdotickou hodnotu. Zásadní prvky strukturující unijní legislativní proces v praxi jsou často zmíněny na jednom či dvou řádcích, aniž by byly osvětleny důvody, dopady či legitimita daného postupu. Mezi příklady mohou uvést problematiku dialogu, který dlouhodobě tvoří jádro řádného legislativního postupu, avšak text se omezuje na informace o důsledcích (s. 135–136). Podobně se o konsenzu v Radě (s. 189) nebo o lobbistech (s. 173) dozvíme jen to, že existují.

O českých akademických komentářích k zákonům se s trochou ironie v právní obci dříve tvrdilo, že výklad v nich končí tam, kde začíná složitý právní problém. Bonmot by se dal aplikovat i na některá místa recenzované publikace. Pítrová například tvrdí, že kvalita právní regulace v EU se přes četné snahy nelepší. V tom má se vši pravděpodobností pravdu, ale místo odhalení důvodů pro danou skutečnost kapitolu ukončuje sdělením „*co je tedy vlastně špatně?*“ (s. 126). Neměl by to prozradit text sám? Na straně 199 je citován zdroj uvádějící, že posílením Evropského parlamentu v Lisabonské smlouvě nebyl vyřešen problém demokratické legitimacy EU. Kniha však nejenže nenabízí vlastní návrh řešení, ale vlastně ani koncept demokratické legitimacy nedefinuje. V určitých případech autorka neprozradí čtenáři svůj názor na kontroverzní otázku, i když po tom argumentace volá. Příkladem je sporné schválení posílené spolupráce u jednotného evropského patentu (srovnej Fabrinni 2013) nebo (ne)vypořádání se Evropské komise s udělenými žlutými kartami (například Evropská komise 2013 a reakce národních parlamentů; viz House of Common European Scrutiny Committee 2014). Opět nezbyvá než postesknout si, že z hlediska zkušeností a znalostí autorky jde o promarněnou příležitost, snad způsobenou požadavkem neutrality plynoucím z jejího institucionálního zakotvení.

Váhal jsem, zda do recenze zařadit následující část, neboť v ní nemohu vystupovat jako nestranný hodnotitel. Protože však jde o problém s obecnějším přesahem, vyskytující se v českém prostředí často, dovoluji si vyjádřit se k němu. Týká se práce se sekundárními zdroji. Recenzovaná publikace je zařazena nakladatelstvím Leges do řady „Teoretik“ a i v ostatních parametrech se tváří jako vědecká monografie. Jestliže chce autor tomuto označení dostát, předpokládám, že provede důkladnou rešerši zdrojů, jež se k problematice vážou (stav poznání). To platí i u přehledových prací, které musí čtenáři poskytnout reprezentativní představu o ostatních publikacích. Lenka Pítrová toto očekávání po mém soudu nenaplnila. Rozhodně to není tak, že by v textu necitovala (kniha má skoro 500 poznámek pod čarou), jde o to, co cituje. Její přístup je totiž nejen výběrový, ale rovněž jednostranný. Dominují právně zaměřené zdroje, i v rámci nich však upřednostňuje autocitace (více než 20 autorčiných děl v seznamu zdrojů!) a odkazy zvláště na okruh autorů více či méně spojených s pražskou právní fakultou (Rainer Arnold, Aleš Gerloch, Richard Pomahač, Petr Svoboda). Pokládám za jisté vyjádření neúcty k akademické obci, když vznikne kniha o legislativním procesu v EU a odborníci, kteří se institucionálním záležitostí v malém českém rybníku věnují dlouhodobě (namátkou Petr Kaniok, Markéta Pítrová, Běla Plechanovová), si zaslouží jednu jedinou citaci.¹ Naneštěstí uvedené přehlížení je nediskriminačně směřováno také k zahraniční produkci, k naprosté většině odkazů bych dokázal uvést zdroje, které se danou otázkou zabývají lépe a aktuálněji než ty vybrané autorkou. Příkladů jsou tucty, jen pro ukázkou: opravdu je koncepce subsidiarity nejlépe zpracována v dvoustránkovém článku profesora Arnolda z roku 2000 (s. 223), opravdu se čtenář „k činnosti Rady“ nejvíce dozví z šestistránkové pasáže učebnice profesora Tomáška a kol. (s. 182), opravdu pravidla posílené spolupráce v Lisabonské smlouvě dokážou popsat zdroje, z nich nejnovější byl vydán v roce 2004 (s. 143)? Nezpochybňuji, že Lenka Pítrová je natolik kvalifikovaná, že by text knihy mohla napsat *de facto* z paměti bez podpory jakéhokoliv zdroje, jen jednoduše nejde o pojetí, s nímž bych se u žánru odborné monografie ztotožňoval.

Otázkou názoru už rozhodně není odbytá formální stránka publikace. Při odkazování není dodržována jednotná citační norma, dokonce jsou články právních předpisů nebo čísla judikátů jednou včleněny přímo do textu, jindy do poznámek pod čarou. Zvláště v poznámkách pod čarou zůstaly desítky překlepů nebo „samooprav“ z Wordu, místy se objevují zjevné faktické omyly (Amsterdamská IGC v roce 1977 – s. 118; odstoupení Prodiho Komise – s. 174). Na s. 101–102 se omylem bezprostředně opakuje výklad o téže otázce (dopad rozhodnutí C-208/11). Publikace v tomto směru působí úspěchaně, nedostatky zbytečně snižují výsledný dojem a většinu z nich by jistě odhalilo již zběžné přečtení třetí osobou. S jistými tvrzeními bych si dovolil polemizovat ve věcné rovině, například

podíl Sněmovnou schválených zákonů s evropským prvkem rozhodně nepřesahuje 50 % (abych necitoval vlastní práce, tak Kolář et al. 2013: 464), lidovci a socialisté spolu již dlouho netvoří „tradiční velkou koalici“, alespoň ne ve formě obecně přijímané v politologii (srovnej Hix – Noury 2009).

Závěrečné zhodnocení má více rovin. Vydání recenzovaného textu je třeba uvítat, neboť jde o první českou publikaci, která se vymezenému tématu věnuje komplexně. Má očekávání nicméně naplněna nebyla. Důvodem je menší pozornost k národní úrovni unijního legislativního procesu, nevyužití autorčiných nesporných praktických zkušeností k pohledu za oponu a jistá staticčnost výkladu, který preferuje právně popisný styl před faktickou dynamikou přijímání předpisů v EU (za příklady výborného propojení praktických zkušeností autorů s akademickým přístupem považuji například publikace, které napsali Rinus van Schendelen (2004) či Jan Werts (2008). Možná však jen nepatřím k ideální cílové skupině. Pokud bychom vnímali knihu jako učebnici či přehledový text, lze jej (s uvedenou výhradou týkající se jeho nedotažené formální stránky) zájemcům o probíraná témata jednoznačně doporučit, vybrané pasáže předepíšu svým studentům jako povinnou četbu. Obávám se nicméně, že čtenáři *Mezinárodních vztahů* mají vyšší nároky a to odráží i tato recenze, vyznívající poněkud kritičtěji.

Robert Zbiral

¹ A to ještě pouze v seznamu literatury bez odkazu v textu. Má zaujatost samozřejmě plyne z toho, že patřím do skupiny „opomenutých“, ač jsem právní i politologické texty k problematice publikoval.

Literatura

- Evropská komise (2013): Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům. COM (2013) 851.
- Fabbrini, Federico (2013): Enhanced Cooperation under Scrutiny: Revisiting the Law and Practice of Multi-Speed Integration in Light of the First Involvement of the EU Judiciary. *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 40, No. 3, s. 197–224.
- Hix, Simon – Noury, Abdul (2009): After Enlargement: Voting Patterns in the Sixth European Parliament. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 2, s. 159–174.
- House of Commons European Scrutiny Committee (2014): Subsidiarity yellow card: The European Public Prosecutor's Office. 22. 1. 2014, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmeuleg/83-xxviii/8312.htm>>.
- Judge, David – Earnshaw, David (2008): *The European Parliament*. Houndmills: Palgrave.
- Kolář, Petr et al. (2013): *Parlament České republiky*. Praha: Leges.
- van Schendelen, Rinus (2004): *Jak lobbovat v Evropské unii*. Brno: Barrister & Principal.
- Werts, Jan (2008): *The European Council*. London: John Harper.