

Závěr

Následující kapitola shrnuje hlavní závěry v oblasti racionalizace evropského regulačního rámce, jichž se dosáhlo přijetím Lisabonské smlouvy a realizací iniciativ v rámci souhrnné strategie pro zlepšování právního prostředí.

Za hlavní přínos Lisabonské smlouvy v oblasti harmonizace práva lze považovat lepší rozdělení a definování pravomocí mezi orgány EU a členské státy. Článek 3 SFEU uvádí úplný výčet oblastí spadajících pod výlučnou pravomoc evropských zákonodárců. Navazující článek 4 uvádí demonstrativní výčet hlavních oblastí náležejících pod sdílenou pravomoc doplněnou o negativní definici sdílených pravomocí, z níž vyplývá, že oblasti působnosti neupravené v čl. 3 ani v čl. 6 SFEU jsou zařazeny do kategorie sdílených pravomocí. Článek 2 SFEU posiluje roli orgánů EU při výkonu sdílených pravomocí, neboť z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že primární úloha při plnění legislativní činnosti u sdílených pravomocí je delegována na orgány EU a členskými státy je přenechána v takovém rozsahu, v jakém ji orgány EU nevykonávají.

Členské státy mají možnost zabránit jejímu extenzivnímu pojetí použitím brzdy kontroly při tvorbě legislativního aktu vycházejícího z Protokolu o použití zásady subsidiarity a proporcionality, kdy je členskými státy ponechána lhůta 8 týdnů pro předložení námitek ohledně porušení zásady subsidiarity. Rovněž byla posílena role členských států při výkonu tzv. ex-post kontroly upozorňující na porušení zásady subsidiarity.

Z přehledu používaných soft law nástrojů, jak uvádí kapitola 2.1, je zřejmé, že neexistuje jasná kategorizace soft law nástrojů ani neexistují jasná pravidla pro jejich použití podle regulované oblasti, formy legislativního aktu ani podle účelu regulace. Na základě této skutečnosti pozitivně hodnotím zahrnutí právního institutu nelegislativních aktů s obecnou působností dělící se na nelegislativní právní akty v přenesené působnosti podle čl. 290 SFEU a prováděcích předpisů podle čl. 291 SFEU do primárního práva. Zavedením tohoto právního institutu do primárního práva byla prolomena otázka závaznosti pramenů soft law zaměřených na zajištění jednotné transpozice a na jednotný výklad evropského práva na úrovni vnitrostátních států. Z popisu vztahujícího se k nově vytvořeným právním institutům vyplývá, že orgány EU připravují

standardizovanou podobu ustanovení pro přenesení pravomocí, která by se vkládala do samotného návrhu legislativního aktu.

V oblasti „Zlepšení kvality právních aktů EU“ zaměřené na zhodnocení dosažených výsledků v období let 2000 až 2010 docházíme ke zjištění, že cíle se sice daří postupně plnit a že se rozšiřuje věcná působnost těchto iniciativ o další oblasti či politiky EU. Názorným příkladem je program zjednodušení, který se v úvodní fázi dotýkal jen vybraných sektorových oblastí, ale po dosažení prvních viditelných výsledků se rozšířil na všechny politické oblasti.

Mezi hlavní negativní stránky všech těchto programů (hodnocení dopadu, přepracování, kodifikace) přispívajících ke zlepšení právního prostředí patří ambiciózní časový výhled pro dosažení konkrétních výsledků, který se prozatím nedaří u žádné z těchto iniciativ dodržet. Je to ovlivněno zejména skutečností, že do procesu přijetí a odsouhlasení těchto iniciativ je zapojen velký počet subjektů a neexistuje žádný závazný časový rámec pro celý proces schvalování příslušného právního aktu, zpravidla se rozděluje do dílčích harmonogramů na úrovni jednotlivých orgánů. Tento přístup má za následek nedostatečné provázání aktivit, a s tím spojený vznik neočekávaných prodlení oproti původnímu časovému plánu. Tuto skutečnost rovněž dokládá doporučení nezávislého výboru pro hodnocení dopadu, který ve své zprávě o hodnocení dopadu regulace 2009¹²² stanovil nastavení reálného harmonogramu pro hodnocení dopadu u návrhů legislativních aktů jako jeden z prioritních cílů pro rok 2010. Jeho doporučení směřuje k jednotlivým servisním jednotkám, které by měly předkládat své návrhy hodnocení dopadů regulace k analyzovaným legislativním aktům ve větším časovém předstihu a následně by si měly ponechat větší časovou rezervu pro zapracování jeho doporučení do konečné podoby hodnocení dopadu příslušného návrhu legislativního aktu. Nezávislý výbor v této souvislosti zdůrazňuje, že bude oproti dosavadním analýzám věnovat větší pozornost způsobu zapracování jeho jednotlivých doporučení do konečné podoby hodnocení dopadu regulace.

Skutečnost, že u navržených iniciativ se prozatím nepodařilo naplnit očekávané cíle, naznačuje i kontinuální proces přepracování či vytváření nových metodických pokynů. U oblasti hodnocení dopadu regulace byl poslední metodický pokyn vydán v lednu 2009 a ze zprávy nezávislého výboru pro hodnocení dopadu 2009 vyplývá, že

¹²² SEK (2009) 1728 Zpráva o hodnocení dopadu regulace 2009 vydaná dne 29. ledna 2010.

zpracovatelé v roce 2010 budou využívat další metodický pokyn na vyhodnocení sociálního dopadu a dopadu na zaměstnanost vydaný DG Employment. Nově se uvažuje o možnosti přepracování hodnocení dopadu regulace v případě provedení zásadních úprav při projednávání návrhů legislativních aktů formou řádného legislativního procesu na úrovni Parlamentu nebo Rady. Dále se původní ex-ante analýza hodnocení dopadu rozšiřuje o tzv. **ex-post analýzu hodnocení dopadu**. Jejím primárním cílem je vyhodnotit, jestli původně stanovené cíle v analýze hodnocení dopadu jsou ve skutečnosti naplňovány a dále budou využity k identifikování nových příležitosti pro budoucí monitoring a hodnocení, co by mělo být předmětem hodnocení dopadu v dalších fázích hodnocení příslušného legislativního aktu.

Mezi vhodné návrhy ke zlepšení hodnocení dopadu patří použití standardizované podoby formulářů pro hodnocení dopadu návrhu legislativních aktů, aby všichni zpracovatelé měli shodné vstupní informace a zdrojové dokumenty. Vytvoření jednotné informační základny a konzistentních metodických pokynů by mělo přispět ke zpracování studií hodnocení dopadu v totožné struktuře a podobném rozsahu. Za velmi podnětné stanovisko lze považovat sdílení osvědčené praxe při hodnocení dopadu mezi jednotlivými členskými státy.

V oblasti zjednodušení právních aktů lze doporučit zrychlení schvalovacího procesu na úrovni Parlamentu a Rady, neboť jak vyplývá z popisu aktuálního stavu, řada těchto opatření nebyla prozatím uvedena v platnost, neboť se je prozatím nepodařilo projednat v rámci řádného legislativního procesu. A druhé doporučení se týká zajištění lepší provázanosti činností mezi orgány EU. Jak se uvádí na konkrétním příkladu kodifikace, stává se, že v průběhu schvalovacího procesu u kodifikovaného předpisu dojde k přijetí nového legislativního aktu a celý proces tvorby kodifikovaného legislativního aktu se opakuje od samotného začátku.

Diplomová práce obsahuje velký počet odkazů na interinstitucionální dohody, které upravují způsob spolupráce mezi orgány EU, příp. s dalšími institucemi EU. Smlouva o fungování EU odstranila dlouhotrvající polemiky na téma závaznosti interinstitucionálních dohod, neboť obsahuje čl. 295 SFEU, jenž stanoví závaznost interinstitucionálních dohod. Uzavírání interinstitucionálních dohod lze považovat za

účinný nástroj pro racionalizaci a zvýšení kvality evropského práva, neboť tyto dohody stanoví základní pravidla a povinnosti pro orgány EU z hlediska nastavení lepších forem vzájemné spolupráce v rámci legislativního procesu a v použití alternativních regulačních nástrojů. Interinstitucionální dohoda o zlepšení tvorby právních předpisů přitom obsahuje dostatečné kontrolní mechanismy spočívající v posouzení souladu společných pokynů či sektorových dohod se Smlouvou o fungování EU či v možnosti přijetí legislativního aktu definujícího prováděcí či implementační opatření, pokud se dosavadní řešení ve formě společného regulačního nebo samoregulačního nástroje ukáže jako nedostatečně účinný nástroj. U samoregulace a společné regulace prozatím nebyly identifikovány komplikace související s nelegislativní povahou přijatých dobrovolných či sektorových dohod. U společné regulace¹²³ základy právní úpravy včetně implementačních pravidel jsou vymezeny v primárním nebo sekundárním právu a všechny orgány EU mají v rámci schvalovací procedury možnost vyjádřit se k podmínkám použití nástroje společné regulace. Tento mechanismus rovněž umožňuje zachovat vyváženou úroveň mezi závaznými pravidly (definovanými v primárním nebo sekundárním právu) a smluvními podmínkami (upravenými přímo v dobrovolných dohodách mezi smluvními stranami). Tato skutečnost má pozitivní přínos v tom ohledu, že sociální dohody a dohody v oblasti životního prostředí jsou účinnou náhradou za vytváření závazných právních předpisů obsahující implementační a prováděcí ustanovení. Samoregulační nástroje¹²⁴ postrádají právní základ, a přitom přispívají k naplnění vybraného cíle EU, a proto je u tohoto typu opatření posílena kontrolní pravomoc Komise s cílem posoudit soulad navrhované sektorové dohody či samoregulačních pravidel či standardů evropským právem a plnění informační role vůči ostatním orgánům EU.

¹²³ Vymezení společné regulace je uvedeno v poznámce pod čarou č. 58, str. 49.

¹²⁴ Vymezení samoregulačních nástrojů je uvedeno v poznámce pod čarou č. 55, str. 48.