

Markéta Whelanová

# Tvorba a implementace práva EU v České republice a vybraných členských státech EU

## I. Úvod

Je tomu již téměř devět let, co Česká republika vstoupila do Evropské unie. Uvedenému okamžiku předcházela více než desetiletá příprava České republiky (pravda, ne vždy intenzivní) spočívající nejen v ekonomické spolupráci, ale i právním, resp. legislativním sblížování s tehdejším právem Evropských společenství. Dnes, několik let po vstupu, se zdá, že v oblasti tvorby práva i jeho aplikace, a to jak na poli Evropské unie, tak na poli práva vnitrostátního, do kterého jsou promítány směrnice Evropské unie, nejsou naplňována očekávání, která byla tehdy předpokládána.

## II. Příčiny nenaplněných očekávání

Tato skepse celkem logicky navazuje na nedobrou hospodářskou a měnovou situaci v Evropě a absenci jednotné vize budoucího vývoje. Z hlediska legislativního je pak dána tím, že stav evropského práva (a v našem případě ani toho českého) není dobrý, neboť množství i komplikovanost právních úprav je značná. Orgány Evropské unie i členské státy se snaží tu větší a tu menší problémy, které v celoevropském kontextu vznikají a vznikat budou, překrývat vždy vydáním nového předpisu na úrovni Evropské unie, a to ať předpisu závazného, tak alespoň „soft law“ předpisu, například sdělení Komise či pokynů Komise. Nový právní předpis s jednotnými regulemi ale problém nevyřeší, pokud nebude zajištěno rovněž jeho skutečné naplňování v praxi, které zase předpokládá, že osoby, kterým z daného předpisu vyplývají povinnosti, alespoň relativně kladně (či s pochopením) dané nové normy přijmou. K tomu se přidává i ta podstatná skutečnost, že předpisy Evropské unie mnohdy vznikají na základě velmi ambiciózních politických dohod bez hlubší odborné diskuse a legislativní korekce, čímž ve svém důsledku následně vyvolávají při vnitrostátní implementaci další otazníky, které brání jejich bezproblémovému naplnění.

Tím se vytváří stále se prohlubující propast mezi tvorbou práva a jeho následnou implementací v praxi. Pomineme-li totiž až zcela konečnou fázi, kdy Komise např. v rámci tzv. scoreboardu hodnotí, kolik směrnic vnitřního trhu bylo implementováno a jaký má ten který členský stát „transpoziční deficit“, či kdy zejména Komise zahajuje řízení o porušení Smlouvy s daným členským státem, chybí na evropské úrovni skutečná a dlouhodobá odborná diskuse o problémech, které při implementaci vznikají. Převládá zde snaha o rychlé formální zavedení pravidel, přičemž vlast-

ní (a ideálně i pozitivně přijímané) fungování těchto pravidel ustupuje do pozadí. Kvantita tak vytlačuje kvalitu, důraz na včasnou implementaci (která je bezpochyby důležitá) zase zastiňuje kvalitní a správné provedení těchto předpisů.

Debaty o skutečné potřebnosti nových pravidel na úrovni EU nejsou vždy příliš transparentní, zdá se, že mají silně politický nádech, a téměř nikdy nezahrnují legislativní rovinu. Diskuse o nedostacích legislativního charakteru se pak neprovádí v momentě, kdy se o daném problému ví – či se dá předvídat – a kdy praktické důsledky ještě nenastaly, tj. průběhu tvorby práva; naopak vynořují se až v momentě vzniku problému v praxi, který je *ex post* analyzován, tj. až ve fázi platného práva, kdy jsou dopady na dotčené subjekty již reálné. Řešení pak má nejčastěji formu určitého postihu pro členský stát, či právě vydání nového právního aktu EU, čímž se výše nastíněný kruh uzavírá.

### III. Diktát Bruselu?

Vzhledem k chybějící skutečné široké a odborné diskusi o legislativně-právních a někdy i věcných aspektech navrhovaného právního předpisu EU pak vzniká mylná představa, která je nicméně dosti hluboko zakořeněná, spočívající v tom, že členské státy jsou obětmi diktátu z Bruselu a že určité věci musejí udělat, protože jim nic jiného nezbyvá. Přestože vyjednávání o předpisech Evropské unie jsou zdoluhavá a bezpochyby vždy ten, kdo hodlá dosáhnout rychlého přijetí navrhovaného aktu (tj. zejména Komise, případně s vybranými členskými státy) vytváří silný tlak na ostatní, úplně se zapomíná, že jsou to členské státy, resp. jejich zástupci, kteří na jednotlivá zasedání pracovních skupin či formací Rady nejčastěji do Bruselu pravidelně jezdí za účelem vyjednat pro daný členský stát co možná nejlepší řešení. Jistě, kompromisy je nutno mezi 27 (potažmo brzy s Chorvatskem mezi 28) členskými státy dělat, tyto ale nemohou být takového charakteru, aby byl vyjednaný text zcela, či v některých aspektech, těžko obecně akceptovatelný.

Z poslední doby je možno poukázat např. na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov, jež rozšířila působnost dřívější směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/91/ES o energetické náročnosti budov a zavedla nové přísné požadavky, kterým budou muset vlastníci starých i nových staveb vyhovět (zejména se to bude týkat vystavování průkazů o energetické náročnosti budov, a to např. i při pronájmu). Tato směrnice byla transponována do návrhu novely zákona č. 406/2000 Sb. o hospodaření energií, prezident republiky však tuto novelu nepodepsal. Bylo tedy nutné další projednávání v Parlamentu k přehlasování prezidentského veta. Z proběhlého legislativního procesu ale vyplývá, že by nebyl jen prezident, ale i poslanci napříč politickým spektrem, i senátoři, u kterých novela prošla pouze o jediný hlas, kteří měli s nově zavázanými povinnostmi problém.<sup>1)</sup> Přitom z dokumentů vypracovávaných před tímto

---

<sup>1)</sup> Srov. zápisy z projednávání návrhu (tisk 622/0), publikované na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=622>, navštíveno dne 13. 1. 2013.

Viz slova jednoho nejmenovaného poslance, jež byla publikována v zápisu z jednání na výše uvedených internetových stránkách Poslanecké sněmovny:

okamžikem ve stádiu vyjednávání o novém předpisu EU nijak nevyplývá, že by Česká republika s nově navrhovanou a extenzivní evropskou úpravou nesouhlasila a upozorňovala na koncepční nedostatky.<sup>2)</sup> To jasně ukazuje na skutečnost, že reálné dopady nové směrnice byly podceněny.

Vedle věcných problémů uvedených v předchozím odstavci, kdy je s podivem, že byl daný předpis na úrovni EU přijat či že má podobu, jež se zdá vyhovuje spíše určité lobbistické skupině, nikoliv široce přijímanému názoru, pak stojí případy, kdy je sice cíl daného aktu EU obecně akceptován, avšak konkrétní úprava je, mírně řečeno, rozpačitá. Zde hraje velkou roli špatná legislativní technika, na které se při tvorbě legislativy EU členské státy rovněž podílejí. Je možno se setkat s případy, kdy není jednoznačně vyjasněn rozsah působnosti daného předpisu EU či jeho návaznost na související evropské předpisy, kdy přehledné implementaci brání prolínání různých forem evropských předpisů, nejčastěji směrnic a nařízení, či kdy určitý definovaný pojem v kontextu předpisu EU není jednoznačný.<sup>3)</sup>

Jakýsi „nový trend“ (a velmi špatný trend) pak představují politická či programová ustanovení ve směrnicích EU. Setkáváme se stále častěji s tím, že směrnice, které mají být do vnitrostátních právních řádů transponovány, obsahují nejrůznější obecné cíle, ty ale mají být provedeny státní správou. Naplnění těchto cílů tedy neimplikuje nutnost stanovit povinnost soukromým subjektům. Uvedená ustanovení směrnic jsou proto jakousi metodikou závaznou pro stát, jenž má něčeho dosáhnout. Tato ustanovení obvykle stanoví i vzájemný vztah mezi členskými státy a Komisí, a to bez právních účinků na soukromé subjekty. Z poslední doby je možno poukázat na novou směrnici Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti, která mj. počítá s tím, že členské státy si samy stanoví orientační cíle energetické účinnosti, které budou přezkoumávány Evropskou komisí, či že členské státy přijmou dlouhodobou strategii za účelem uvolnění investic do renovace vnitrostátního fondu obytných a komerčních budov. Sektor „ústředních vládních institucí“ pak má jít příkladem např. tím, že se zavazuje každoročně renovovat 3% celkové podlahové plochy vytápěných nebo chlazených budov ve vlastnictví či užívání těchto institucí, či že se zavazuje nakupovat pouze výrobky, služby a budovy s vysokou energetickou účinností. Členské státy mají dokonce vybízet veřejné subjekty, aby následovaly příkladnou úlohu vládních institucí a nakupovaly pouze výrobky, služby a budovy s vysokou energetickou účinností. Dále směrnice počítá s tím, že budou vytvořeny systémy povinného zvyšování energetické účinnosti (ty směřují vůči sou-

---

*„Pane místopředsedo, kolegyně a kolegové, já jsem mlčel celkem záměrně a cíleně k této normě, protože nám nezbyvá nic jiného, než implementovat tuto směrnici do českého právního řádu. Kdybych vám měl říci nějak diplomaticky, co si o té normě myslím, tak bych řekl, že je nadbytečná a že to je trochu pitomost. Děkuji vám.“*

<sup>2)</sup> Viz např. zápis z jednání v Poslanecké sněmovně v roce 2009 publikovaný na <http://www.psp.cz/doc/00/05/32/00053229.doc>, navštíveno dne 13. 1. 2013.

<sup>3)</sup> K tomu blíže WHELANOVÁ, M. Vybrané problémy spojené s implementací práva Evropské unie. *Správní právo č. 5-6/2012 – Legislativní příloha III/2012*, s. LXVI a násl.; WHELANOVÁ, M.: Problémy české legislativy související s implementací práva ES/EU. *Právní rozhledy č. 24/2008*, s. 883 – 887.

kromým subjektům – distributorům energie a maloobchodním prodejcům energie), avšak alternativně k těmto systémům mohou členské státy rovněž rozhodnout, že úspory budou nalezeny prostřednictvím „jiných politických opatření“, jejichž podoba by zřejmě – nebýt povinnosti transponovat směrnici prostřednictvím závazného vnitrostátního práva – vůbec nemusela mít povahu právního předpisu.

Takové požadavky, byť by úmysly byly sebelepší, bude velmi těžké v českých podmínkách řádně implementovat. Forma právního předpisu, která má k implementaci sloužit, totiž předpokládá to, že budou upravovány práva a povinnosti pro soukromé subjekty, popř. kompetence státních orgánů, nikoli politicko-právní závazky či strategie a vnitřní postupy. Ty by měly být přenechány nelegislativním materiálům schvalovaným na úrovni vlády, jež ale na druhou stranu nejsou formou dostatečnou k prokázání řádné implementace směrnice. Je s podivem, že na uvedený problém nebylo poukázáno ve fázi vyjednávání o tomto předpisu EU, resp. že např. nebyla forma směrnice v tomto případě kritizována jako nevhodná. Problémy spojené s implementací této směrnice určitě bude nutné v brzké době řešit, neboť datum pro její transpozici uplyne dne 5. června 2014.

#### IV. Úskalí vyjednávání

Na druhou stranu je ale nutno počítat i s tím, že evropské předpisy jsou (a i musejí být) psány jinak, než ty čistě vnitrostátní, neboť v zásadě znějí na určitý výsledek, kterého má být v celoevropském měřítku dosaženo. Pak je nutné vždy rozklíčovat, co obecná formulace vyjádřená v návrhu daného předpisu EU vlastně z praktického pohledu znamená: např. že předávání ucelených informací veřejnosti bude implikovat povinnost tyto informace dotčenými subjekty sbírat a aktualizovat, že eliminace určitých rizik ve členských státech bude předpokládat uložení povinnosti (soukromým) subjektům tato rizika v rámci prevence vyhledávat, hodnotit a minimalizovat, atd. Je nepochybné, že zatímco nutnost, vhodnost a vůbec realizovatelnost daného navrhovaného opatření EU zřejmě nejlépe posoudí věcný útvar příslušného resortu, to, komu bude muset být uložena povinnost, a zda bude daný nový požadavek proveditelný prostřednictvím zákona či jiného právního předpisu, nejlépe posoudí právník – ideálně s praxí v legislativě.

Příslušných jednání pracovních skupin, na kterých se vyjednávají návrhy předpisů EU, se ale nejčastěji účastní zástupci věcných útvarů, či evropských koordinačních útvarů jednotlivých ministerstev. Pokud se těchto skupin účastní právníci, tak obvykle bez delší praxe v legislativě. To je, bohužel, celkem logické jednak z důvodu, že se všeobecně šetří, tj. není možno na příslušné jednání vyslat více lidí, a jednak z důvodu, že legislativců s delší praxí, kteří by byli schopni pojmut jak českou, tak evropskou legislativu, je žalostně pomálu.

Dále je nutno vzít v potaz i to, že časový prostor, ve kterém se musejí zástupci členských států při vyjednávání vyjádřit, je obvykle velmi malý, zatížený šibeničními termíny. V takových podmínkách není překvapující, že se na leccos zapomene či že příslušná vyjádření sklouzávají k formalismu. Kromě toho neustále se měnící text a únavná jednání mají bezpochyby vliv na to, že příslušný odpovědný útvar dříve či

později rezignuje, je více náchylný ke kompromisům a mlčky akceptuje i to, co by se jinak jevilo jako neakceptovatelné.

Tato skutečnost zřejmě bude i hlavním důvodem pro to, proč se ve stále větší míře dává prostor pro velmi široká prováděcí opatření Komise, pro které připravila „novou půdu“ Lisabonská smlouva.<sup>4)</sup> Zdá se, že tvorba legislativy „salámovou metodou“, kdy se určité záležitosti odkládají na pozdější dobu a kdy se umožňuje Komisi dané odložené body dopracovávat, je důsledek toho, že u ambiciózních projektů, u kterých vždy vznikají velké problémy, vyjednávači sledují pouze hlavní linii, protože na další problémy již nezbyvá čas ani síla. Přístup spočívající ve zmocňování Evropské komise k prováděcí činnosti by byl pochopitelný u ryze technických a marginálních záležitostí, je však nepřijatelný u věcí, které mají poměrně zásadní vliv na fungování daného základního aktu. Dochází tak k tomu, že je členskými státy akceptován předpis, který není promyšlený ve všech aspektech a dává širokou pravomoc orgánům EU k dalšímu dopracování. Členské státy tak zcela dobrovolně přesouvají své kompetence na nadnárodní subjekt – Evropskou komisi. Pokud pak Komise daný prováděcí akt se širokými dopady přijme, není na místě vyslovovat nářky ohledně toho, jak tento předpis vypadá: původ problému totiž leží již v základním aktu.

## **V. Neochota řešit problémy s implementací na nadnárodní úrovni**

Je ale zároveň nutno otevřeně říci, že orgány Evropské unie málokdy řeší (a obvykle je ani příliš nezajímají) problémy, které při implementaci práva EU na vnitrostátní úrovni vznikají. K tomu jim dobře slouží argumentace, že každý stát, který vstupuje do – nebo je členem – určitého mezinárodního či nadnárodního subjektu, na sebe přebírá závazky, které jsou s daným členstvím spojeny, a že tudíž, když každý členský stát věděl, do jaké entity vstupuje, měl si sám upravit vnitrostátní postupy tak, aby těmto závazkům vyhověl.

To je sice v obecné rovině pravda – není možno, aby členský stát *ex post* tvrdil, že najednou své povinnosti plnit nebude, když závazky již přijal. V reálu je ale spíše problém v tom, že orgány EU se uzavírají před problémy, jejichž řešení není lehké a ani politicky přitažlivé. Určitý vliv na tomto postoji má asi i ta skutečnost, že mnozí úředníci orgánů EU žádnou skutečnou legislativně-právní zkušenost ze členských států nemají, tj. nejsou schopni ani posoudit daný problém, v horším případě dokonce ani pochopit, v čem problém spočívá.

Aby se tento odmítavý postoj podařilo změnit, je nejprve nutno přesvědčit kolegy z institucí EU, že v takovém velkém množství právních i věcných záležitostí, které jsou tak komplikované jako evropská i vnitrostátní legislativa, vždy jsou a budou vznikat problémy. Pokud se přijme tato premisa, mělo by být snad akceptovatelné i to, že ze strany členských států, které neprovádějí evropskou legislativu řádně, často ani nemusí jít o neochotu plnit a že zpoždění či nepřesnosti v implementaci jsou často spojeny se schopností, resp. neschopností jasně a efektivně převést nadnárodní závazky do těch vnitrostátních. Přestože marginální problémy jednoho státu rozhod-

---

<sup>4)</sup> Čl. 290 a 291 SFEU.

ně nelze na evropské úrovni brát v potaz, v momentě, kdy je obdobných problémů více v různých členských státech, ukazuje to na koncepční problém, jenž by měl být řešen na nadnárodní úrovni. To platí zejména v případech, kdy zdrojem problémů je nepřehlednost v legislativě EU – zmatek v této právní úpravě, nejasná ustanovení či bezbřehá prováděcí opatření. Kritiky týkající se tvorby legislativy EU přitom dnes zaznívají různě silně snad ze všech členských států.<sup>5)</sup> To, že se danými výtkami Komise výrazněji nezabývá, je nutno částečně přičítat i tomu, že výhrady členských států zaznívají poněkud nekoordinovaně. Neschopnost „spojit síly“ s ostatními je pak do jisté míry způsobena i tím, že systémy pro implementaci práva v jednotlivých členských státech jsou různé, a bez základní znalosti toho, jak systém funguje jinde, bývá obtížné pochopit, co přesně působí takový problém. Naopak v případech, kdy se zvědavý právník seznámí s právními systémy jiných členských států, často zjistí, že mnohé problémy jsou shodné – tato snaha ale již vyžaduje poměrně značné úsilí.

Ke kritikám legislativního procesu EU je možno ještě dodat, že je-li dnes Evropskou komisí velmi přísně hodnocena vnitrostátní implementace, měla by být stejně přísně hodnocena i legislativa evropská, neboť je-li základ právní úpravy stanovený v předpise Evropské unie špatný, nemůže být jeho provedení na vnitrostátní úrovni dobré. Doufejme, že se v tomto postoj evropských institucí změní.

## **VI. Přístupy členských států EU**

Členské státy tedy dnes více než kdysi spojuje společný problém – jak řádně implementovat košaté právo EU do vnitrostátního právního řádu. Na druhou stranu každý ze členských států přistupuje k problematice implementace práva EU do svého vnitrostátního právního řádu jinak. Na následujících řádcích tudíž bude nastíněno, jak se vybrané členské státy vypořádávají s nelehkým úkolem implementace práva a jaké institucionální systémy i konkrétní metody používají zejména k zajištění včasné implementace.

### ***VI.1. Institucionální zajištění***

#### ***VI.1.1. Útvary zabývající se implementací práva EU***

V obecné rovině je možno tvrdit, že „staré“ členské státy, tj. ty které byly členy EU před přistoupením České republiky k této entitě, nekladou, resp. alespoň donedávna nekladly, takový důraz na organizačně-technické zajištění implementace práva EU.<sup>6)</sup> Důvod je prostý: vzhledem k postupnému sbližování vnitrostátních předpisů těchto států s průběžně přijímanými normami EU nebyly postaveny před skutečnost, že

---

<sup>5)</sup> Viz v poslední době např. aktivita Nizozemí zaměřená na zkracování implementačních lhůt zejména u prováděcí legislativy EU – Deadlines for the transposition of EU legislation into national legislation, Note by the Netherlands – 9 July 2012.

<sup>6)</sup> Výjimkou potvrzující pravidlo je např. Francie, ta ale zaměřuje své úsilí do fáze vyjednávání o předpisech EU.



budou muset rychle a správně převést obrovské množství nadnárodní legislativy do svých právních řádů. Tím ani nevznikla aktuální potřeba vytvořit centralizovaný orgán, který by implementaci cca 30 tisíc předpisů EU koordinoval a jejich včasné a správné provedení metodicky usměrňoval, ani širší „nad-resortní“ kompetence k nějakému stávajícímu orgánu přiřadit. Ve „starých“ členských státech tak značné množství agendy leží na jednotlivých věcně příslušných resortech, které jsou pouze vzájemně koordinovány meziresortními výbory či analogickými subjekty.

Oproti tomu „nové“ členské státy ode dne přistoupení k EU v roce 2004 obvykle mají nebo alespoň měly širšími kompetencemi nadaný útvar, který monitoroval včasnou i věcně správnou implementaci. Tento útvar zpravidla nemá charakter nového úřadu, ale jedná se o novou „nad-resortní“ kompetenci, která je přiřazena nějakému již existujícímu úřadu. Tak např. v Litvě uvedenou funkci plní Úřad vlády, resp. pro hodnocení slučitelnosti návrhů právních předpisů s právem EU odbor práva EU při Ministerstvu spravedlnosti, v Polsku několik let po vstupu existovala širokými kompetencemi nadaná Kancelář výboru pro evropskou integraci (UKIE), která se později stala součástí Ministerstva zahraničních věcí, v Česku pak od „předvstupního“ období stále koordinační úlohu plní odbor kompatibility t.č. při Úřadu vlády, v Maďarsku je širokými „nad-resortními“ kompetencemi vybaveno Ministerstvo spravedlnosti a soudnictví. Kompetence uvedených nad-resortních útvarů zasahují od oblasti vytváření národních pozic a jejich obhajování při vyjednáváních o budoucích předpisech EU, přes koordinaci transpozice a implementace práva EU do národních právních řádů včetně vypracovávání nejrůznějších právních stanovisek a hodnocení (ne)dosaženého pokroku v implementaci, přes koordinaci Twinningových projektů, zveřejňování informací o členství v EU, až po zastupování před Soudním dvorem EU, resp. Evropskou komisí v případných sporech.

Typické pro tyto útvary je to, že sledují a kontrolují nejen včasnou implementaci, tj. do jakého termínu bude nutné ten který právní předpis předložit, aby byla dodržena lhůta zejména pro transpozici směrnice, ale i implementaci správnou. V České republice dané kompetence naplňuje odbor kompatibility při Úřadu vlády, který vypracovává ke každému návrhu českého právního předpisu ve fázi připomínkového řízení a dále ve fázi projednávání na úrovni vlády stanovisko o slučitelnosti tohoto návrhu s právem EU. V Maďarsku obdobnou funkci plní ministerstvo spravedlnosti, v Litvě pak rovněž ministerstvo spravedlnosti s tím, že celý proces zastřešuje a koordinuje Úřad vlády. V Polsku stanoviska ohledně slučitelnosti vydává odbor práva EU t.č. při ministerstvu zahraničních věcí – tento útvar dokonce nevypracovává pouze stanoviska v rámci tvorby práva na úrovni exekutivy, ale i v rámci tvorby práva v polském parlamentu (sejmu), a to dokonce i k pozměňovacím poslaneckým návrhům.

Menší míru centralizace institucionálního zajištění implementace práva EU ve „starých“ členských státech je naopak možno ilustrovat na následujících vybraných příkladech. V Nizozemí za koordinaci implementace práva EU odpovídá Meziresortní výbor pro evropské právo (ICER), jemuž společně předsedají ministr spravedlnosti a ministr zahraničních věcí. ICER má implementační podvýbor, tzv. ICER-I, který se schází jednou za čtyři týdny a jemuž předsedá zástupce ministra spravedlnosti. ICER-I mj. provádí kontrolu tzv. implementačních plánů, tj. rozvahy, jak bude

daná směrnice zapracována. Vlastní implementaci pak provádí ministerstva ve své působnosti bez větší následné kontroly. Obdobně ve Švédsku jsou to pouze resorty, které si vzájemně koordinují své implementační práce. Je-li implementací dotčeno více resortů, je jedno ministerstvo zmocněno mít hlavní slovo při koordinaci implementačních prací. Na centralizované úrovni u Úřadu předsedy vlády se pak svodně provádí pouze oznamování již přijatých implementačních opatření Evropské komisi (tzv. notifikace). Ani ve Velké Británii neexistuje centralizovaný systém pro vlastní implementaci práva, neboť v legislativně-právní rovině má vláda k dispozici pouze právní poradce (tzv. *Cabinet Office Legal Advisors – COLA*). Jak výstižně uvádí Sborník z konference o implementaci práva EU v jednotlivých členských státech EU z roku 2009, v Británii „[n]ení zaveden žádný centrální systém pro monitorování implementace, protože se předpokládá a věří tomu, že příslušné ministerstvo je schopno spravovat samo své záležitosti“.<sup>7)</sup>

Z uvedeného vyplývá, že členské státy, v závislosti na svých tradicích i aktuální potřebě sledují záležitosti týkající se provádění práva EU do vnitrostátních právních řádů, nicméně z hlediska právně-legislativního se jedná převážně o tu více a tu méně centralizovanou kontrolu a monitoring až poté, co je předpis EU přijat. Centralizovanost systému je typičtější pro nové členské státy, tato skutečnost ale automaticky nezpůsobuje úspěšnost či neúspěšnost daného vnitrostátního systému implementace práva z hlediska plnění legislativních závazků vůči EU: zatímco např. Litva ve srovnání s ostatními členskými státy EU tradičně plní přední místa tabulky úspěšnosti v transpozici směrnice vnitřního trhu (tzv. *scoreboard*), Polsko dlouhodobě plní opačná místa tabulky. Česká republika dříve obsazovala spíše zadní místa tabulky, dnes však jsou její výsledky za existence zcela stejného systému velmi dobré.<sup>8)</sup> U všech těchto států přitom jde o centralizovaný systém koordinace implementace práva. Oproti tomu Dánsko, které žádný centralizovaný systém pro vlastní implementaci práva nemá, rovněž dosahuje velmi dobrých výsledků. Zde však existuje propracovaný systém ve fázi vyjednávání o nových předpisech EU (viz dále).

Vlastní kontrola včasné a správné implementace ale má své limity – tato kontrola totiž nedosahuje na stádium vyjednávání o předpisech EU, tedy na fázi, kdy se předpisy EU teprve tvoří. Zde je nutno uvést, že právní analýzy připravované legislativy EU a legislativně-technické otázky, které případně vyvolá budoucí předpis EU, se koordinovaně řeší méně často – tato pravomoc spadá většinou pod příslušné resorty, které se vyjednávání účastní.

Nicméně i zde se výjimky najdou.

#### VI.1.2. Útvary zabývající se legislativními dopady návrhů předpisů EU

Na prvním místě je nutno zmínit Velkou Británii, která má nastaveny jasné právně-

---

<sup>7)</sup> Viz DENMAN, D.: Implementation of Community measures in the United Kingdom, in: *Sborník z konference "Implementation of EU law in the Member States"*, Praha 11. – 13. března 2009, s. 254.

<sup>8)</sup> Viz Zpráva vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2012 schválená vládou dne 9. 1. 2013.



politické zásady týkající se tvorby evropské legislativy, jež sjednocuje Ministerstvo obchodu.<sup>9)</sup> Záležitosti tvorby legislativy zde tvoří jednu z významných odnoží posuzování dopadů na podnikatelské prostředí (RIA). Podle v Británii uplatňovaných zásad je nutno vždy posuzovat dopady návrhů opatření EU ve svém celku, nikoli jejich vybrané aspekty. Dále, je-li to možné, má být při vyjednávání prosazována cesta jiná, než prostřednictvím právního předpisu EU. Vláda Británie je rovněž povinná, za účelem maximálního prosazení britských zájmů, spojit se s Evropskou komisí ještě před tím, než Komise svůj návrh přijme (tzv. na samém počátku procesu). Britská vláda má rovněž vytvářet spojenectví s ostatními členskými státy, relevantními poslanci Evropského parlamentu a ostatními partnery za účelem zefektivnění vyjednávání ve prospěch Británie. Ministerstva potom mají podrobně sledovat tvorbu opatření na úrovni EU, a to již od prvních návrhů Komise, a od tohoto momentu rovněž hodnotit veškeré dopady, které tyto návrhy budou mít na britský systém; na základě výsledků hodnocení mají ministerstva efektivně řídit proces vyjednávání a případné následné implementace, která musí vždy začít co nejdříve a sledovat tzv. transpoziční plán (*transposition project plan*) obsahující předpokládané způsoby transpozice a časové údaje, které zajistí včasnou transpozici.

Z uvedeného je zřejmé, že tento systém je založen na jasných pravidlech a zejména velmi silném politickém zázemí. A zřejmě právě čitelné politické postoje, které jsou systematicky prezentovány, jsou cestou pro to, aby v procesu vyjednávání bylo dosaženo maximálně možného pro daný členský stát.

Stabilní politické zázemí ve fázi vyjednávání, které je provázáno s následnou implementační fází, má i Dánsko. V rámci dánského parlamentu (*Folketing*) byl založen výbor pro evropské záležitosti, který má velmi silné postavení. Tento výbor dohlíží na politiku dánské vlády vůči EU a zajišťuje, že většina v parlamentu bude podporovat postoje vlády prezentované na úrovni EU. Vzhledem k preciznímu projednání příslušných opatření EU ještě ve fázi návrhu tak obvykle Dánsko nemá větší problémy při následném vlastním zapracovávání požadavků poté, co byla tato opatření na úrovni EU již přijata. Proto Dánsko tradičně figuruje mezi členskými státy, které vykazují nejmenší „transpoziční nedostatky“ v rámci EU, a to i přesto, že Dánsko jinak žádnou centralizovanou strukturu (nad-resortní útvar) pro provádění implementace práva EU nemá.

Důraz na stádium vyjednávání klade i Francie. Zde jsou úkoly na centrální úrovni rozděleny mezi Generální sekretariát pro evropské záležitosti (SGAE) a Generální sekretariát vlády. SGAE je důležitou koordinační institucí vystupující ve fázi vyjednávání, která zejména zajišťuje, že Francie bude v institucích EU zastávat jednotné pozice, a že mj. budou již v počáteční fázi vypracovávány analýzy o právních, rozpočtových, technických i administrativních dopadech návrhů právních předpisů EU.<sup>10)</sup>

---

<sup>9)</sup> Viz Department for Business, Innovation and Skills: Guiding Principles for EU legislation, <http://www.bis.gov.uk/policies/bre/improving-eu-regulation/guiding-principles-eu-legislation>, navštíveno 11. 12. 2012.

<sup>10)</sup> Viz zpráva OECD z roku 2010 *Better regulation in Europe: France* publikovaná na <http://www.oecd.org/regreform/regulatorypolicy/45706677.pdf>, zejm. s. 158 a 159, navštíveno dne 13. 1. 2013.

Generální sekretariát vlády pak přebírá pravomoci až následně, když se diskutují legislativně-právní záležitosti spojené s vnitrostátním legislativním procesem.

Obdobně centralisticky řeší evropské záležitosti i Litva, která z nových členských států tradičně patří mezi ty, jejichž transpoziční deficit i počet zahájených řízení o porušení smlouvy je malý. Zde má široké pravomoci Úřad vlády, který koordinuje vytváření litevských pozic v EU, koordinuje proces transpozice a implementace a zajišťuje plnění dalších úkolů souvisejících s EU ve spolupráci s ostatními resorty, zejména ministerstvem zahraničních věcí a ministerstvem spravedlnosti (pro oblast právních posudků ohledně souladu litevského práva s právem EU a pro oblast zastupování Litvy u Soudního dvora EU).

Legislativní dopady návrhů právních předpisů EU sleduje i Česká republika, konkrétně odbor compatibility v rámci legislativní sekce Úřadu vlády. Tento monitoring se omezuje na záležitosti budoucího zpracování návrhu předpisu EU do českého právního řádu, tedy na to, jaký vnitrostátní právní předpis a v jakém termínu případně bude muset být novelizován. Budoucí legislativní dopady mají obsahovat rámcové pozice vypracovávané ve stádiu návrhu daného předpisu EU příslušnými resorty.<sup>11)</sup> Věcné posouzení toho, zda je navrhovaná regulace vůbec vhodná k naplnění daného cíle a jaké další dopady přinese, záleží ale předně na věcně odpovědných resortech, jejichž vyjednávací pozice (v politické rovině) koordinuje Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády.

## ***VI.2. Zvláštní právní nástroje k provedení práva EU***

Po fázi vyjednávání o podobě předpisu EU následuje fáze vlastního provedení tohoto předpisu do vnitrostátního právního řádu. Podíváme-li se na jednotlivé členské státy z hlediska metodického zajištění implementace, zjistíme, že mnohé z těchto států mají k dispozici specifické postupy umožňující rychlé zavedení nových právních norem v život. Zde je v první řadě nutno zmínit tzv. nařízení s mocí zákona, tj. předpisy přijímané exekutivou, které v různé míře dle úpravy v daném členském státě mohou doplňovat, měnit či rušit právní akty schvalované parlamentem – zákony. Mezi takové státy patří například Irsko, Velká Británie nebo Slovensko.

### *VI.2.1. Nařízení s mocí zákona v Irsku*

Irsko se s otázkou implementace práva EU do svého vnitrostátního řádu muselo na ústavní úrovni poměrně radikálně vypořádat již při svém vstupu do EU v roce 1973. Článek 15. 2. irské Ústavy totiž legislativní pravomoc pro vytváření práva tou dobou svěřoval výlučně irskému parlamentu (*Oireachtas*); podzákonné předpisy mohly být vydávány jen za podmínek přesně vymezených zákonem (obdobně jako v České republice u vyhlášek). Tím bylo v irských podmínkách znemožněno účinné (tj. zejména rychlé) provádění práva EU.

---

<sup>11)</sup> Viz Příloha Směrnice vlády o postupu při zasílání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu ČR, usn. vl. č. 680 ze dne 6. června 2006.

Na základě referenda v roce 1972 bylo proto přistoupeno k novelizaci Ústavy. Nově byla zakotvena přednost práva EU před právem národním.<sup>12)</sup> Článek 29 odst. 6 a obdobně i odst. 10 irské Ústavy v současném znění stanoví, že „[ž]ádné ustanovení této ústavy neučiní neplatnými zákony, učiněné úkony nebo opatření přijatá státem před, během nebo po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, které jsou nutné vzhledem k závazkům plynoucím z členství v Evropské unii... nebo Evropském společenství pro atomovou energii, ani nezabrání tomu, aby zákony, učiněné úkony nebo opatření přijatá Evropskou unií ...nebo jejich institucemi nebo orgány příslušnými podle smluv uvedených v tomto článku měly ve státě platnost zákona.“<sup>13)</sup>

Na Ústavu v Irsku navazuje zvláštní zákon o Evropských společenstvích,<sup>14)</sup> který blíže konkretizuje principy zakotvené v Ústavě. Podle tohoto zákona mohou jednotliví ministři vydávat tzv. evropská nařízení, tedy podzákonné akty s mocí zákona. Znění § 2 tohoto zákona stanoví: „Od 1. ledna 1973 jsou smlouvy o založení Evropských společenství a existující i budoucí právní předpisy přijaté orgány těchto společenství pro stát závazné a jsou součástí národního práva, pokud jsou splněny podmínky stanovené těmito smlouvami.“

Ustanovení § 3 zákona o Evropských společenstvích dále uvádí, že ministr vlády může vydávat nařízení, která umožní plné provedení výše citovaného § 2 tohoto zákona. Nařízení ministra přitom mohou obsahovat taková související, doplňující nebo vedlejší ustanovení, která ministr považuje za nezbytná k dosažení účelu těchto nařízení. Toto zahrnuje mimo jiné i změnu či zrušení jiných právních aktů včetně zákonů s výjimkou zákona o Evropských společenstvích.<sup>15)</sup> Uvedené ustanovení je

---

<sup>12)</sup> K tomu blíže ŠLOSARČÍK, I.: Irská republika, soudní moc a evropská integrace. *Jurisprudence* č. 1/2009, s. 42-45.

<sup>13)</sup> [http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Publications/Publications\\_Archive/Publications\\_for\\_2002/Bunrecht\\_na\\_h%C3%89ireann\\_-\\_Constitution\\_of\\_Ireland.html](http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Publications/Publications_Archive/Publications_for_2002/Bunrecht_na_h%C3%89ireann_-_Constitution_of_Ireland.html), navštíveno 13. 1. 2013.

<sup>16)</sup> *No provision of this Constitution invalidates laws enacted, acts done or measures adopted by the State, before, on or after the entry into force of the Treaty of Lisbon, that are necessitated by the obligations of membership of the European Union referred to in subsection 5° of this section or of the European Atomic Energy Community, or prevents laws enacted, acts done or measures adopted by—*

*(i) the said European Union or the European Atomic Energy Community, or institutions thereof,*

*(ii) the European Communities or European Union existing immediately before the entry into force of the Treaty of Lisbon, or institutions thereof, or*

*(iii) bodies competent under the treaties referred to in this section, from having the force of law in the State.*

<sup>14)</sup> European Communities Act 1972, European Communities Act 2007.

<sup>15)</sup> 3.-(1) *A Minister of State may make regulations for enabling section 2 of this Act to have full effect.*

*(2) Regulations under this section may contain such incidental, supplementary and consequential provisions as appear to the Minister making the regulations to be necessary for the purposes of the regulations (including provisions repealing, amending or applying, with or without modification, other law, exclusive of this Act).*

*(3) Regulations under this section may—*

*(a) make provision for offences under the regulations to be prosecuted on indictment, where the Minister of the Government making the regulations considers it necessary for the purpose of giving full effect to—*

nutno vykládat v kontextu s § 4, resp. § 5, dle kterého mají tato ministerská nařízení právní sílu zákona. Z hlediska legislativně-technického pak je každé nařízení s mocí zákona uvozeno větou: „*Já, (jméno ministra), ministr (resort), při výkonu pravomocí svěřených mi paragrafem 3 zákona o Evropských společenstvích z roku 1972 (č. 27 z 1972) za účelem přiznání účinku směrnici č. ..., tímto vydávám následující nařízení: ....*“.

Zákon z roku 1972, ve znění novely z roku 2007, rovněž obsahuje ustanovení o parlamentní kontrole. Podle § 3A má být každé nařízení s mocí zákona předloženo komorám irského parlamentu (*Oireachtas*) a v případě, že se jakákoli z parlamentních komor k danému nařízení vyjádří zamítavě ve lhůtě 21 dní, pozbývá takové nařízení platnosti. V praxi jsou však ministerská nařízení s mocí zákona parlamentem odmítána jen zřídka.

Velmi široké pravomoci dávané exekutivě pro případ provádění práva EU byly v devadesátých letech minulého stolení podstatným způsobem napadeny v klíčovém případě *Meagher v. ministr zemědělství*.<sup>16)</sup> Předmětem sporu byl přestupek a sankce udělená farmáři Meagherovi za přechovávání nelegálních veterinárních léčiv obsahujících zakázané hormony. Irský zákon z roku 1851<sup>17)</sup> umožňoval udělit trest za tento přestupek v období nepřesahujícím šest měsíců po spáchání deliktu. Proti tomu ministerské nařízení, jež transponovalo směrnice z oblasti kontroly veterinárních léčiv, které se opíralo o mechanismus zákona o Evropských společenstvích z roku 1972, umožňovalo, aby byl subjekt porušující veterinární předpisy o zákazu hormonů potrestán do dvou let od porušení práva. Je však třeba poznamenat, že žádná z transponovaných směrnic výslovně neukládala povinnost rozšířit odpovědnost subjektu porušujícího právo na období dvou let. Ministerstvo zemědělství prohlašovalo, že původní doba pouhých šesti měsíců stanovená zákonem z roku 1851 je nepřiměřeně nízká k tomu, aby směrnice mohly být řádně prováděny v praxi.

Uvedený spor vyústil v obecnou otázku, zda podzákonný předpis vůbec může měnit zákon, tj. byl napaden paragraf 3 zákona o Evropských společenstvích a zároveň i platnost ministerského nařízení přijatého na jeho základě. Farmář Meagher tvrdil, že irský systém je protiústavní a zakládá rozpor se zásadou dělby moci v právním státě, neboť umožňuje silný zásah moci výkonné do moci zákonodárné. Oproti tomu irský stát oponoval, že zvolený systém umožňuje přijímat pouze taková nařízení s mocí zákona, která tvoří integrální součást opatření přijatých státem, jež jsou nutná pro splnění povinnosti členského státu vyplývající z komunitárního (dnes

---

(i) a provision of the treaties governing the European Communities, or  
(ii) an act, or provision of an act, adopted by an institution of the European Communities or any other body competent under those treaties, and

(b) make such provision as that Minister of the Government considers necessary for the purpose of ensuring that penalties in respect of an offence prosecuted in that manner are effective and proportionate, and have a deterrent effect, having regard to the acts or omissions of which the offence consists, provided that the maximum fine (if any) shall not be greater than €500,000 and the maximum term of imprisonment (if any) shall not be greater than 3 years.

<sup>16)</sup> Rozhodnutí ve věci *John Meagher vs. Minister for Agriculture*, [1994] 1 I.R. 329, s. 352.

<sup>17)</sup> Petty Sessions (Ireland) Act; viz HOGAN, G: The implementation of European Union law in Ireland: The Meagher case and the democratic deficit – (1994) *Irish Journal of European Law*, s. 191.

unijního) práva. A právě proto, že jde o povinnost vyplývající z unijního práva, není možno mluvit o neústavnosti, neboť unijní právo je nadřazeno národnímu právu.

Farmář Meagher vyhrál u Vrchního soudu (*High Court*). Stát se však odvolal a u Nejvyššího soudu (*Supreme Court*) nakonec s konečnou platností zvítězil, byť tento soud potvrdil pouze „střízlivé“ používání tohoto speciálního nástroje exekutivy.

Irský Nejvyšší soud svou argumentaci opřel o názor, že vzhledem k počtu unijních norem je nutné vytvořit systém, který naplní povinnosti vyplývající ze členství v EU, a to i prostřednictvím vydávání ministerských nařízení s mocí zákona. Uvedená pravomoc exekutivy má ale své limity. Ty spočívají v tom, že forma zákona musí být podržena tam, kde je třeba formulovat zásady a politiky. Směrnice, která vyžaduje, aby členský stát sám vytvořil určité zásady či politiky, tedy musí být promítnuta zákonem. Naopak pokud směrnice nedává vnitrostátním orgánům možnost stanovit zásady a politiky, neboť je již samo právo EU upravuje, resp. pokud směrnice předpokládá přijetí podrobností nutných k zajištění účinnosti stávajících zásad či politik, lze použít ministerské nařízení s mocí zákona.<sup>18)</sup>

Z uvedeného je zřejmé, že ani v zemi, která se nebojí určitých radikálnějších řešení ústavního charakteru, nebyl zvolený systém zdaleka tak bezproblémový a není jednoznačně pozitivně přijímán, jak by se na první pohled mohlo zdát. Určitá rozpačitost nad zvoleným systémem pramení i z toho, že z odborných analýz vyplynulo, že tento jednoduchý a časově nenáročný postup pro provádění práva EU automaticky nevedl k včasné transpozici, když ze 76 směrnic transponovaných v letech 2005 až 2008 u 71% z nich mělo Irsko pozdní transpozici, a u směrnic transponovaných výlučně ministerskými nařízeními bylo toto procento pozdní transpozice 64%.<sup>19)</sup>

#### VI.2.2. Nařízení s mocí zákona na Slovensku

Obdobný zjednodušený mechanismus si ještě za doby před vstupem do Evropské unie nastavilo i Slovensko, a to ve formě tzv. aproximačního nařízení vlády (aproximačné nariadenie). K tomu bylo předně nutné upravit předpisy na ústavní úrovni.

Slovenská ústava<sup>20)</sup> v čl. 7 odst. 2 stanoví, že „[p]rávně závazné akty Evropských společenství a Evropské unie mají přednost před zákony Slovenské republiky. Převzetí právně závazných aktů, které vyžadují implementaci, se provede zákonem nebo nařízením vlády podle čl. 120 odst. 2.“. Článek 120 odst. 2 Ústavy pak uvádí, že „[j]estliže tak stanoví zákon, vláda je oprávněna vydávat nařízení i k provedení Evropské dohody o přidružení uzavřené mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně jedné a Slovenskou republikou na straně druhé a k provedení mezinárodních smluv podle čl. 7 odst. 2.“.

Institut těchto zvláštních aproximačních nařízení vlády byl do ústavy začleněn ústavním zákonem č. 90/2001 Z. z.

---

<sup>18)</sup> Obdobně viz navazující judikatura *Maheer v Minister for Agriculture*, [2001] 2 I.R. 139.; *Browne vs. Attorney General and Others*, [2003] 3 I.R. 205.

<sup>19)</sup> Viz analýza odboru kompatibility s právem EU při Úřadu vlády publikovaná v materiálu *Návrh opatření směřujících k řešení zdlouhavého legislativního procesu v České republice* vypracovaného v roce 2010.

<sup>20)</sup> Ústava Slovenskej republiky – Ústavný zákon č. 460/1992 Z. z.

Na uvedené ústavní změny pak navázal zákon č. 19/2002 Z.z., ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania aproximačných nariadení vlády Slovenskej republiky. Ten stanoví podrobnejší rámec pro prijímaní uvedených nařízení.

Předně § 2 uvedeného zákona upravuje taxativní výčet oblastí, ve kterých mohou být aproximační nařízení přijata. Tento výčet je ale velmi široký – zasahuje od celního a bankovního práva, přes technické předpisy, dopravu a zemědělství až k ochraně pracovníků či spotřebitelů. Těžko by se tedy hledala nějaká oblast práva EU, která by se nedala pod uvedené vymezení podřadit. Aproximační nařízení přitom mohou ukládat povinnosti fyzickým i právnickým osobám.<sup>21)</sup> Na druhou stranu aproximační nařízení neumožňují, aby jimi byly upravovány meze základních práv a svobod, státní rozpočet či věci, které mají být podle Ústavy Slovenské republiky upravovány zákony. Podle § 2 odst. 3 zákona o aproximačních nařízeních dále není možno prostřednictvím tohoto nařízení vytvořit nový státní orgán, což se vykládá tak, že tímto předpisem není možno ani upravovat kompetence stávajících státních orgánů. Velmi diskutabilní je, zda aproximačními nařízeními je možno upravovat správní sankce.<sup>22)</sup> Z toho, jak jsou aproximační nařízení v praxi formulována (neobsahují sankce), vyplývá, že převažující názor je takový, že to nelze. Odpověď je nutno hledat v čl. 13 odst. 1 písm. c) Ústavy Slovenské republiky, který sice umožňuje, aby povinnosti byly stanoveny prostřednictvím aproximačních nařízení, ale již neumožňuje, aby aproximační nařízení rovněž měnily, doplňovaly či rušily zákony.<sup>23)</sup> Rovněž v důvodové zprávě k zákonu č. 19/2002 Z. z. je aproximační nařízení považováno za předpis nižší právní síly než je zákon.

Možnost ukládat prostřednictvím aproximačních nařízení povinnosti, avšak nikoli správní sankce, se jeví jako polovičaté řešení, které rychlou a úplnou transpozici směrnic či implementaci jiných předpisů EU nemůže plnohodnotně zajistit. Součástí řádného provedení práva EU je totiž vždy i nastavení dostatečně účinných, odrazujících, ale zároveň přiměřených sankcí, které mají odpovídat nově zaváděným povinnostem a které si tedy vyžadují změnu zákona. Rovněž konstrukce, kdy aproximační nařízení formálně sice zákon neruší, ale fakticky ho podstatným způsobem doplňuje a mění, je poněkud „uměle“ vytvořená. Proto není překvapivé, že odborná veřejnost rovněž institut aproximačních nařízení velmi kritizuje.<sup>24)</sup>

Z hlediska ústavního je dále bezpochyby problematický i další institut, se kterým operuje zákon o aproximačních nařízeních v § 3 odst. 2. Zde se umožňuje, aby obecně závazný právní předpis vydaný ministerstvem, jiným ústředním orgánem státní

---

<sup>21)</sup> Viz § 3 odst. 1 zákona č. 19/2002 Z.z.: „*Aproximačným nařízením podle tohoto zákona je možné ukládat povinnosti.*“

<sup>22)</sup> Viz GRMAN, Š.: Governmental regulations implementing EU law, in: Sborník z konference „*Implementation of EU law in the Member States*“, Praha 11. – 13. března 2009, s. 231.

<sup>23)</sup> Viz prezentace JUDr. Petera ROHALA z Úradu vlády SR publikovaná na <http://cvmpsvr.sk/Legislativci/8Dr.RohalZakladneotazkyharmonizaciepravaSRspravomEUZasadyvnutrokomunitarnehopripomienkovehokonania.ppt>, navštíveno dne 13. 1. 2013.

<sup>24)</sup> Viz KUBICOVÁ, J., HODÁS, M.: Implementation of European law in terms of a National Parliament, in: Sborník z konference „*Implementation of EU law in the Member States*“, Praha 11.–13. března 2009, s. 232.



správy nebo dokonce Národní bankou Slovenska vydával podrobnosti ve věcech upravených aproximačními nařízeními. Tím je implementace práva EU odsouvána na ještě nižší úroveň a je otázka, nakolik tato praxe naplňuje čl. 7 odst. 2 slovenské Ústavy. Parlamentní kontrola zde přitom není tak silná, jako např. ve výše uvedeném irském případě: podle § 4 zákona č. 19/2002 Z.z. je totiž Národní rada Slovenské republiky pouze v půlročních intervalech vládou informována o vydávání aproximačních nařízení, a dále je výslovně zmocněna pouze po projednání uvedené informace požádat slovenskou vládu, aby právní úpravu ve formě aproximačního nařízení předložila jako vládní návrh zákona.

Z uvedeného je zřejmé, že slovenský systém, jež byl před vstupem Slovenské republiky do EU zaveden jistě s dobrými úmysly, vyvolává mnohé otázky. Ani na slovenském případě se přitom neukazuje, že by existence tohoto typu předpisů nějak výrazněji urychlila transpozici směrnic, a to mj. z toho důvodu, že není jednoznačně vyjasněn vztah mezi těmito podzákonými předpisy a zákony.<sup>25)</sup>

### VI.2.3. Nařízení s mocí zákona ve Velké Británii

Oproti uvedeným případům vyvolává nejméně otázek systém britských nařízení s mocí zákona. Ten byl zaveden zákonem o Evropských společenstvích z roku 1972 (*European Communities Act 1972*).

Odlišnost uvedeného systému ve srovnání s výše zmiňovanými členskými státy je nutno spatřovat zejména v tom, že Británie nemá psanou ústavu. Neexistence psaného ústavního textu způsobuje to, že není s čím tento speciální „evropský“ systém tvorby práva porovnávat. Má-li totiž Parlament v Británii svrchovanou moc, nad kterou nestojí žádná ústava, není příliš problematické, pokud tento parlament zmocní ministry k určitému jednání, či jinak je pověří či zaváže.

Ustanovení § 2 odst. 1 britského zákona o Evropských společenstvích předně zakládá právní účinky práva Evropské unie (v širokém slova smyslu) na území Velké Británie. Stanoví, že všechna práva, pravomoci, odpovědnost, závazky a omezení vyplývající ze Smluv, a stejně tak i opravné prostředky a postupy stanovené Smlouvami mají bez dalšího účinek ve Spojeném království a mají být uznávány, vykonávány a dodržovány.<sup>26)</sup>

Znění § 2 odst. 2 tohoto zákona pak slouží jako základ pro implementační legislativu delegovanou na exekutivu. V tomto ustanovení se říká, že za podmínek uvedených v příloze 2 k tomuto zákonu může Její Veličenstvo a jakýkoliv určený ministr nebo úřad přijmout ve formě nařízení ustanovení, jejichž účelem je implementace závazku Spojeného království vůči Společenství (Unii) nebo umožnění takové implementace, nebo realizace jakéhokoliv práva vykonávaného nebo jež má být vykoná-

---

<sup>25)</sup> Viz pozn. pod čarou 19.

<sup>26)</sup> 2. (1) *All such rights, powers, liabilities, obligations and restrictions from time to time created or arising by or under the Treaties, and all such remedies and procedures from time to time provided for by or under the Treaties, as in accordance with the Treaties are without further enactment to be given legal effect or used in the United Kingdom shall be recognised and available in law, and be enforced, allowed and followed accordingly;...*

no podle Smluv. Uvedená kompetence se dá použít i tehdy, když je nutno vyřídit záležitosti vznikající nebo související se závazky vůči Unii.<sup>27)</sup> Jedná se tedy o velmi široké vyjádření, neboť pod „související“ záležitosti spadají i věci, které nejsou přímo implementační, ale k implementaci se v širším rámci vztahují.

V britském systému, stejně jako v irském systému, mají ministerská nařízení vysloveně sílu zákona, tj. jejich prostřednictvím je možno měnit zákony přijaté parlamentem. Text § 2 odst. 4 zákona o Evropských společenstvích totiž stanoví, že „[p]ředpisy...vydané podle odst. 2, ...zahrnují ustanovení, která mohou být vydávána zákonem Parlamentu...“. Britský zákonodárce ovšem rovněž rozhodl, že určité taxativně vymezené záležitosti budou vyhrazeny parlamentu. Rozsah parlamentní výhrady obsahuje příloha č. 2 k zákonu o Evropských společenstvích. Zde se uvádí, že do rozsahu pravomocí daných § 2 odst. 2 nespadá

- a) oblast ukládání a zvyšování daní,
- b) úprava záležitostí vstupujících v účinnost dříve, než den, kdy byl vydán akt obsahující dané ustanovení (retroaktivní úprava),
- c) úprava umožňující delegaci na další předpisy nižší právní síly, s výjimkou jednacích řádů soudů nebo tribunálů,<sup>28)</sup> nebo
- d) úprava trestních sankcí dále v příloze specifikovaných dle výše sazby nebo povahy.

Vedle uvedené parlamentní výhrady upravuje příloha 2 v §§ 2A a 2B britského zákona o Evropských společenstvích i pravidla pro parlamentní kontrolu. Předpis vydaný ministrem předně může být zrušen usnesením byť i jedné komory parlamentu, a to do 40 dnů ode dne, kdy byl předpis vydán. Tohoto krajního řešení se ale používá pouze výjimečně.

V případech problematictějších a důležitých úprav je tak spíše používán další systém, kdy je návrh ministerského nařízení sice exekutivou vypracován, ale předložen parlamentu. Pak jej ministr nemůže vydat do doby, než tento předpis schválí obě komory parlamentu.

K uvedeným zjednodušeným metodám pro implementaci práva EU je nutno ještě v případě Británie přiřadit právně-politické zásady, kterých je nutno se při transpozici směrnic držet. Tyto zásady jsou průběžně publikovány a aktualizovány v metodických příručkách pro transpozici.<sup>29)</sup> Mezi uvedené zásady patří – v návaznosti na fázi

---

<sup>27)</sup> 2. (2) *Subject to Schedule 2 to this Act, at any time after its passing her Majesty may by Order in Council, and any designed minister or department may by order, rules, regulations or scheme, make provision –*

*(a) for the purpose of implementing any EU obligation of the United Kingdom, or enabling any such obligation to be implemented, or of enabling any rights enjoyed or to be enjoyed by the United Kingdom under or by virtue of the Treaties to be exerted; or*

*(b) for the purpose of dealing with matters arising out of or related to any such obligation or rights or the coming into force, or the operation from time to time, of subsection (1) above;.....*

<sup>28)</sup> Na rozdíl od slovenské úpravy britský model jasně vymezuje hranice mezi delegovanou legislativou a další delegací na předpisy ještě nižší právní síly.

<sup>29)</sup> Viz *Transposition Guidance: How to implement European Directives effectively* z dubna 2011, publikovaný na stránkách <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/t/11-775-transposition-guidance>, navštíveno 13. 1. 2013.

vyjednávání – např. požadavek „regulovat za účelem provedení politiky EU pouze tehdy, je-li to nutné“ (pro což je ale v případě směrnic, které musejí být provedeny do závazných vnitrostátních právních předpisů, poměrně malý prostor), či „zajistit, že britští podnikatelé nebudou mít komparativní nevýhodu ve srovnání se svými evropskými protějšky“.<sup>30)</sup> Aby toho bylo dosaženo, preferují ve Velké Británii kopírování směrnic do vnitrostátního právního řádu, ledaže by tento postup nepříznivě ovlivnil zájmy Británie nebo uvalil podnikatele do komparativní nevýhody. Kopírování směrnic totiž zamezí tzv. vylepšování legislativy („gold-plating“), kdy implementace jde nad rámec nutného minima daného směrnicí, resp. obecně právem EU. Příkladem tohoto vylepšování je např. případ, kdy je rozsah působnosti vnitrostátních norem širší, než požaduje směrnice, kdy se nevyužije všech výjimek daných právem EU, či kdy vnitrostátní transpoziční předpis začne platit dříve, než je dle lhůty pro transpozici směrnice nutné. V případě, že ministerstvo nepřevzme velmi přesně požadavky směrnice, musí vysvětlit a řádně odůvodnit svůj postoj před Výborem pro snížení regulace. S politikou „kopírování“ souvisí i to, že s výjimkou závažných důvodů nesmí požadavky transponované směrnice vtělené do vnitrostátního práva nabýt své účinnosti dříve, než kdy nastane transpoziční lhůta dané směrnice.

S fenoménem kopírování legislativy EU do britského práva ale souvisí další negativní jev, tzv. dvojkoľejnost („double banking“). K němu dochází tehdy, když právní úprava vycházející z čistě domácích požadavků a vnitrostátní transpoziční úprava vycházející z evropských požadavků regulují stejnou oblast, avšak každá jiným způsobem. Přesné přebírání požadavků práva EU bez další korekce tak způsobuje to, že vedle sebe stojí z práva EU vyvěrající úprava, a úprava čistě vnitrostátní, které jsou vůči sobě v určitých aspektech vzájemně konkurenční. Britské metodiky potom uvádějí, že východiskem z takového stavu má být vytvoření jiné úpravy, která „zkon-soliduje“ – spojí tyto dvě úpravy v jednu.

Ministerstvo je rovněž povinno provádět každých pět let vyhodnocení funkčnosti přijatých opatření.

K tomu je snad možno ještě z českého pohledu dodat, že bezmyšlenkovité kopírování směrnic je u nás, právě z důvodu neorganického zapracovávání do vnitrostátního práva, velmi kritizováno. Česká praxe tedy kopírování směrnic z důvodu předcházení tzv. gold-platingu nikterak nepreferuje,<sup>31)</sup> protože tento způsob směřuje právě k nechtěné dvojkoľejnosti a nepřehlednosti vnitrostátního práva. Ani v českých podmínkách se sice ne vždy daří transpoziční právní předpis naformulovat skutečně jasně, přehledně a z hlediska vnitrostátního práva systematicky, tj. najdeme zde i opsaná ustanovení, v tom ale určitou úlohu hraje zvyšující se detailnost evropských směrnic, která k opisování svádí.

---

<sup>30)</sup> Z hlediska hodnocení dopadů na podnikatelskou sféru (RIA) dále v Británii dodržují princip tzv. „One-In, One-Out“ (OIOO), který je založen na tom, že nový regulační požadavek může být přijat pouze tehdy, když je zároveň zrušen nějaký ze starších požadavků.

<sup>31)</sup> Viz čl. 20 *Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii* schválených usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304, ve znění usnesení vlády ze dne 26. října 2009 č. 1344.

### VI.3. Jiné formálně-právní nástroje ke zjednodušení či dohledatelnosti implementace

Vedle výše nastíněných případů, které představují určité radikálnější metody sloužící k implementaci práva EU, však v členských státech najdeme i jiné postupy, které mají – někdy úspěšněji, jindy méně – implementaci práva EU zjednodušit. Společným rysem uvedených postupů je to, že se nesnaží předpisy EU organicky a průběžně zapracovávat do existujících vnitrostátních právních předpisů, ale vytváří pro ně speciální právní předpisy implementačního charakteru.

Takový postup někdy volí Německo či Rakousko, které znají formu tzv. transpozičních zákonů, tj. zákonů, které jsou přijímány za účelem provedení směrnic, a k tomuto účelu nesou i zvláštní název. Nesnaží se tudíž zapracovat evropskou úpravu do stávajících právních předpisů, naopak vytvářejí nový právní předpis na promítnutí evropských institutů. Příkladem je možno uvést německý zákon o promítnutí směrnice 85/337/EHS o přezkoumávání souladu některých veřejných a soukromých projektů se životním prostředím (*Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten* (85/337/EWG), Nr. 6, 20.02.1990, S. 205), zákon o promítnutí evropských směrnic ohledně zavedení zásady rovného zacházení (*Gesetz zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung*, Nr. 39, 17.08.2006, S. 1897), zákon o promítnutí směrnice 2010/73/EU a o změně zákona o burze (*Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2010/73/EU und zur Änderung des Börsengesetzes*, Nr. 28, 29.06.2012, S. 375), či zákon o přizpůsobení pracovněprávních ustanovení právu EU (*Gesetz zur Anpassung arbeitsrechtlicher Bestimmungen an das EG-Recht*, Nr. 38, 27.07.1995, S. 946), v Rakousku pak obdobný zákon *Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz* – AVRAG, BGBl. Nr. 459/1993.

Uvedené metody sice nejsou používány plošně, avšak dostatečně hojně na to, aby byly v Německu a Rakousku považovány za běžný prostředek pro implementaci. Transpoziční zákony jsou pro uživatele snadno dohledatelné, neboť je z jejich názvu jednoduše možno vysledovat, na které části dnes již velmi košatého práva EU se zaměřují. Na druhou stranu uvedený systém způsobuje rozšiřování vnitrostátního právního řádu o nové „transpoziční“ předpisy, a tím i jistou nepřehlednost vnitrostátního práva jako celku. Neorganické zapracovávání směrnic dále může způsobovat dvojkolejnost právní úpravy, tedy tzv. *double-banking*, o kterém je jako o nežádoucím jevu pojednáváno výše.

Zcela zvláštní systém implementace práva EU se pak aplikuje v Itálii. Zde totiž od roku 1989 používají jako implementační nástroj tzv. komunitární zákon (*Legge Comunitaria*). V dnešní době je právní základ pro vydávání tohoto typu zákona zakotven v zákoně č. 11 ze 4. února 2005, jenž upravuje obecné normy o účasti Itálie v legislativním procesu EU a o postupech týkajících se plnění komunitárních závazků. Komunitární zákon předkládá ministr pro evropské záležitosti a po schválení vládou je předložen parlamentu vždy do 31. ledna daného roku.

Komunitární zákon má za cíl provádět závazky vyplývající z práva EU. V rámci přípravy textu návrhu tohoto zákona jsou analyzovány právní předpisy EU přijaté

v předešlém roce a je posuzována míra slučitelnosti italského práva s nimi. Vedle seznamu dotčených směrnic a vlastních implementačních ustanovení rovněž komunitární zákon obsahuje ustanovení zmocňující vládu k přijetí nařízení, jež zajistí další provedení daných směrnic a tím celkové naplnění závazků vyplývajících z práva EU. Zmocnění pro vládu jsou přitom široká, neboť běžně umožňují, aby přijala doplňující nebo změnová ustanovení, pokud se v průběhu aplikace transpozičního ustanovení objeví obtíže nebo nedostatky, a opravňují vládu k přijetí sankcí za porušení unijního práva.<sup>32)</sup>

Brzdou italského systému je zejména to, že komunitární zákon je přijímán pouze jednou ročně, a dále to, že samotné přijímání komunitárního zákona je zdlouhavé a ani nebývá bezproblémové. To v dnešní době, kdy se frekvence přijímání nových předpisů EU nejrůznějšího charakteru zvyšuje, nestačí z hlediska časového pokrýt všechny povinnosti, které k danému datu z práva EU vyplývají. Transpoziční lhůty pro provedení některých směrnic jsou navíc extrémně krátké, a to zejména v případě směrnic přijímaných Komisí ve formě prováděcích opatření k základním aktům; roční prodlení pro přijetí dalšího komunitárního zákona tedy může být nepřiměřeně dlouhé. Proto se v Itálii stále častěji využívá speciální institut zákonných opatření, která mohou být vydávána v naléhavých případech. Podle zákona č. 11 z roku 2005 předseda vlády a ministr pro evropské záležitosti mohou navrhnout vnitrostátní právní předpis k provedení předpisu EU nebo rozsudku Soudního dvora EU, obsahují-li závazky pro italskou vládu a je-li dána povinnost splnit tyto závazky před předpokládaným nabytím účinnosti komunitárního zákona pro daný rok. Uvedený „výjimečný“ institut se tak používá stále častěji zejména k odvrácení možných řízení o porušení smlouvy, čímž je ovšem italský systém založený na komunitárním zákoně obcházen, resp. neplní svůj účel.

## VII. Jak se situací vypořádat?

Z výše uvedeného vyplývá, že problémy s implementací práva EU do vnitrostátního právního řádu řeší nejen Česká republika, ale i ostatní členské státy EU. Všechny trápí množství předpisů EU, krátké implementační lhůty pro jejich provedení, a často i ustanovení, která tyto předpisy obsahují. Proto členské státy přistupují k různým institucionálním změnám, aby podchytily legislativní proces EU a tvorbu evropské legislativy na nadnárodní úrovni. Některé členské státy, zejména ty „nové“, mají centralizovanější systém než státy jiné, úspěšnost toho kterého systému ale závisí více na míře politické podpory, která je procesu implementace práva věnována, než na struktuře daného systému. Dále někde zavádějí i různé zvláštní metody pro následnou jednodušší implementaci práva EU do vnitrostátního právního řádu. Ani tyto zvláštní metody ale nejsou bez problémů a často otevírají otázky týkající se ústavnosti.

Je nicméně nutno podotknout, že jsou to samy členské státy, které na nadnárodní úrovni vyjednávají o budoucích právních předpisech EU. Není tudíž obhajitelné,

---

<sup>32)</sup> Viz Implementation of Community measures in Italy, in: *Sborník z konference "Implementation of EU law in the Member States"*, Praha 11.–13. března 2009, s. 155.

když si státy stěžují na tlak bruselské mašinerie, která je k přijetí určitých norem nutí, bez hledání nedostatků ve vlastních řadách. Členské státy totiž často souhlasí s věcmi, které jsou problematické, a neuvědomují si ve fázi vyjednávání všechny důsledky, které daný předpis EU bude následně mít. To je i případ České republiky.

Aby se tato situace zlepšila, je možno zřejmě navrhnout „pouze“ to, aby byl kladen důraz na fázi vyjednávání o návrzích nových předpisů EU, a to tak, aby byly zohledňovány všechny dopady, které přijetí daného návrhu přinese. Dnes je kladen důraz zejména na hledisko politické a věcné, přičemž se vyjednavacům moc nedaří vymanit se z jejich úzké specializace a vidět navrhovaná opatření ve světle jiných sporných aspektů, mj. i z hlediska legislativního. Proto by měla být ve větší míře od počátku analyzována realizovatelnost provedení daného právního předpisu EU do právního řádu České republiky, tj. mělo by se více než dosud v rámcových pozicích k návrhům předpisů EU, včas, a ve všech fázích vyjednávání identifikovat, zda bude mít Česká republika s budoucím prováděním návrhu evropského předpisu EU do českého právního řádu problém. Tam, kde to již dnes děje, je dále nutno uvést, že samotné analýzy nestačí. Je potřeba dále kritický názor opřený o perfektní argumentaci dlouhodobě na všech úrovních vyjednávání konstantně prosazovat. Pouze jednoznačný a čitelný postoj a dlouhodobě držené slovo totiž má pro malý členský stát mezi dnes 27 státy EU nějakou váhu. Z uvedeného je rovněž patrné, že i jiné členské státy mají značné problémy s implementací práva EU a že tu více a tu méně silně vyslovují pochybnosti o správnosti opatření, která jsou na úrovni EU navrhována. Při prosazování českých zájmů by tudíž mělo být prioritou vytvářet koalice se členskými státy, které mají na danou věc obdobný názor, a společně prosazovat obdobné zájmy. V dnešní době se bohužel často v počátcích vyjednávání vyčkává na to, co danému návrhu řeknou jiné členské státy, čímž se Česká republika zapojuje opožděně a stává se pak pro ostatní nečitelným partnerem. V tomto ohledu je možno použít britský systém pro vyjednávání jako vzor.

K podpoře kritiky legislativních nedostatků v návrzích předpisů EU je konečně možno využít i samo právo EU. Podíváme-li se totiž na některé rozsudky Soudního dvora, vidíme, že i ten hledá určitý vybalancovaný mechanismus tak, aby zejména nebyla porušena zásada právní jistoty. Nejednou je přitom možno vypožorovat názory ze soudních kruhů EU, které poukazují na to, že je s podivem, že členské státy s určitým systémem souhlasily, neboť je pro ně velmi nevýhodný, porušuje základní principy a dává široké pravomoci samotným institucím EU, zejména Evropské komisi. Tak například nedávný rozsudek C-355/10 ze dne 5. září 2012 ve věci *Evropský parlament proti Radě EU a Evropské komisi* na konkrétním příkladě ukazuje, že rozdělení legislativních pravomocí mezi Radou a Evropským parlamentem na straně jedné a Evropskou komisí na straně druhé není vyvážené a že tím trpí základní zásady, na kterých má stát transparentní legislativní proces EU. Argumentace tímto směrem by mohla být považována za dostatečně věrohodnou, aby se současný neutěšený stav posunul k lepšímu.

## **Shrnutí:**

Problémy s implementací práva EU do vnitrostátního právního řádu řeší nejen Česká republika, ale i ostatní členské státy EU. Trápí je množství předpisů EU, krátké



implementační lhůty pro jejich provedení, a často i ustanovení, která tyto předpisy obsahují.

Proto členské státy přistupují k různým institucionálním změnám, aby se zdárně vypořádaly s implementačními úkoly. Některé členské státy, zejména ty „nové“, zavedly pro implementaci práva EU centralizované systémy, tj. obvykle vytvořily jediný orgán pro koordinaci implementace práva EU.

Jiné členské státy, zejména ty „staré“, nechávají odpovědnost a provedení na příslušných ministerstvech. Určité členské státy, např. Velká Británie, kladou důraz na vyhodnocení dopadů budoucího předpisu EU již ve stádiu vyjednávání o něm. Existují také členské státy, které zavedly zvláštní metody pro implementaci platného práva EU do svých právních řádů. Běžně je využívána forma ministerského nebo vládního nařízení s mocí zákona. To však vyvolává otázky týkající se ústavnosti.

Skutečnost, že jde o centralizovaný systém nebo že členský stát používá pro implementaci zvláštní metody, nemá – poněkud překvapivě – vliv na úspěšnost implementace. Zdá se, že důležitější je politická podpora a dobrá organizace. Česká republika by měla klást větší důraz na vyhodnocování dopadů připravovaných předpisů EU a proveditelnost budoucí implementace těchto předpisů již ve fázi jejich projednávání na úrovni EU.

### **Creation and implementation of EU law in the Czech Republic and selected Member States of the EU – summary:**

Problems concerning the implementation of EU law into the national legal order are being solved in the Czech Republic as well as in other Member States. Member States are suffering from the amount of EU legal acts to be implemented, from the short implementation deadlines and also from the types of provisions EU acts contain.

Therefore Member States create institutional changes to be able to deal with these tasks. Some Member States, especially the ‘new’ ones, have introduced centralized systems for the implementation of EU law, i.e. they have often created one institution for the coordination of EU law implementation. Other Member States, especially the ‘old’ ones, leave more responsibility and work to be done at responsible ministries. Certain Member States, e.g. Britain, put stress on the impact evaluation of future EU law in the negotiation phase of these acts. There are also Member States which have introduced special methods for the implementation of EU acts in force into national legal orders. Normally a form of ministerial or governmental regulation which has statutory effect is used. However, these systems raise questions concerning constitutional aspects.

The fact that a system of a Member State is centralized or that it uses special methods for implementation of EU law does not, surprisingly, influence the successfulness of a system. Political support and good organization seem to be more important. In the Czech Republic, more stress should be put on the evaluation of impacts of future EU legal acts and the feasibility of future implementation of these acts already in the negotiation phase at EU level.