

# Legislativní příloha

## odborného časopisu

### Správní právo

**Ročník IX**

**I-II/2017**

**Vedoucí redaktorka:**

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

**Redakční rada:**

JUDr. Václav Henych (předseda)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

Mgr. Peter Mišúr

JUDr. Jitka Morávková

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

**Výkonný redaktor:**

Mgr. Peter Mišúr

**Technická redaktorka a tajemnice redakce:**

Renáta Pilzová

**AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:**

**Mgr. Peter Mišúr,**

výkonný redaktor

Legislativní přílohy

časopisu Správní právo,

**JUDr. Ivo Pospíšil, Ph.D.,**

Ústavní soud, Právnická fakulta

Masarykovy univerzity, Brno

**Mgr. Alžběta Vazačová,**

Úřad pro technickou normalizaci, metrologii

a státní zkušebnictví (ÚNMZ),

**ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ**

**Mgr. Alena Hálková,**

Kancelář veřejného ochránce práv

**doc. JUDr. Václav Šmejkal, Ph.D.**

Katedra evropského práva PF UK v Praze

a ŠKODA AUTO, Vysoká škola,

Mladá Boleslav, Katedra ekonomie a práva

**OBSAH:**

**Ivo Pospíšil:**

Sledování souladu legislativy s ústavním

pořádkem při tvorbě práva ..... II

**Alžběta Vazačová:**

Legislativní rámec notifikace technických

předpisů podle směrnice Evropského

parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ... XVII

**ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ ..... XLII**

**Z LEGISLATIVY**

**EVROPSKÉ UNIE ..... LIII**

**eDEMOKRACIE V EU:**

**POTENCIÁL A VÝZVY ..... LX**

**LEGISLATIVNÍ BIBLIOGRAFIE .... LXIII**

Ivo Pospíšil<sup>1)</sup>

# Sledování souladu legislativy s ústavním pořádkem při tvorbě práva

## 1. Úvod, aneb soudce či akademik nemusí být ještě dobrý legislativec

V kontinentálním systému práva patří legislativní tvorba práva k jednomu z nejzákladnějších a nejodpovědnějších právnických činností. Od kvality legislativy se odvíjí další kvalita „života“ právní normy a konečně i kvalita aplikace práva. Přitom legislativa patří spíše k opomíjeným částem právní činnosti, a to od absence specializovaných kurzů zaměřených na tvorbu práva v „*curriculumu*“ právnických fakult, až po prestiž, které se legislativci těší ve srovnání s jinými právními profesemi. Opomíjení této v podstatě samostatné právní profese pak často vede v praxi k tomu, že se návrhy právních předpisů tvoří prostřednictvím „*outsourcingu*“. Odhlédneme-li od situací, kdy jsou právní normy formulovány různými lobbistickými skupinami, pak se nezdá, že na její tvorbě přímo podílejí odborníci z právních fakult (akademici), nebo ti, kteří normy profesně aplikují v praxi (soudci nebo advokáti). Ani vynikající právní teoretici či praktici však nemusí být zárukou toho, že jsou i kvalitními legislativci. Oba případy proto nejsou ideální a mohou být až neakceptovatelné.<sup>2)</sup>

Ve skutečnosti je tvorba práva, bere-li se skutečně vážně, velmi odpovědnou prací s dopadem na všechny adresáty práva, která by měla být ideálně vykonávána právníky se znalostmi právního řádu a jeho aplikace, stejně jako se zcela specifickými schopnostmi abstraktního myšlení, zobecňování, schopnostmi domýšlet všeobecné důsledky normy a především se znalostí lingvistiky a zejména sémantiky.

Pokud jsme uvedli, že legislativní tvorba práva je zcela zvláštní právní činností, pak sledování vzájemného souladu právních norem představuje ještě užší a specifičtější výseč této činnosti. Posuzování souladu je předmětem zájmu především ústavního soudnictví, které je v našich podmínkách vykonáváno k tomu specializovaným orgánem, Ústavním soudem. Ten je však povolán k čin-

---

<sup>1)</sup> JUDr. Ivo Pospíšil, Ph.D., generální sekretář Ústavního soudu, člen Legislativní rady vlády a odborný asistent Fakulty sociálních studií a Právníké fakulty Masarykovy univerzity.

<sup>2)</sup> Dokonce i z ústavněprávních hledisek je značně problematické, pokud jeden a týž člověk právní normu zformuluje, napíše a pak podle ní autoritativně rozhoduje jako soudce, a to zcela stranou ponecháváme, pokud k takové právní úpravě ještě stihne napsat minimálně jeden komentář a realizovat mnoho komerčních školení pro její „konzumenty“. Výdobytkem dělby moci je právě oddělení těch, kdo právo tvoří, provádějí a autoritativně aplikují v individuálních případech.

nosti *ex post*, poté, co je právní norma platná, tj. vyhlášená, a toliko na základě návrhu k tomu legitimovaných subjektů. I s ohledem na to je třeba dbát na soulad navrhované právní normy s normami ústavního pořádku již při její tvorbě. Zkoumání souladu ostatně ukládají i Legislativní pravidla vlády<sup>3)</sup>: v důvodové zprávě je třeba se vypořádat jak se souladem s ústavním pořádkem, tak s mezinárodními závazky (ostatně mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách tvoří dle judikatury Ústavního soudu součást ústavního pořádku).<sup>4)</sup> Bohužel nezřídka je tato povinnost ze strany předkladatele návrhu považována za formalitu, a proto většinou nalezneme v důvodových zprávách lapidární konstatování, že navržená právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem, aniž bychom našli jakoukoliv úvahu, již se předkladatel k podpoření tohoto závěru řídil. Přinejmenším by měla tato část důvodových zpráv obsahovat identifikaci norem ústavního pořádku, do jejichž sféry by se navrhovaná úprava mohla dostat, a je-li pro to důvod, měla by zpráva obsahovat úvahu předkladatele, proč není s těmito normami v rozporu, ideálně podpořenou judikaturou Ústavního soudu (případně též Evropského soudu pro lidská práva nebo názory Výboru pro lidská práva).<sup>5)</sup>

## 2. Zkoumání obsahového souladu navrhované normy s ústavním pořádkem, aneb znalost judikatury a bdělost by měly stačit

Ústavní pořádek je širokou kategorií právních norem, které zahrnují nejen konkrétní pravidla chování, ale především právní principy. Jedná se o velmi obecná a abstraktní pravidla, stále však právní pravidla, u nichž se uplatní v podstatě stejné výkladové metody jako v jiných oblastech práva.<sup>6)</sup> Jinak je tomu ovšem v případě vzájemného konfliktu těchto obecných právních principů, které existují na stejné právní (ústavní) úrovni. S ohledem na to, že v ústavním právu je ideální situace taková, kdy se z každého ústavního principu uplatní v co možná největší míře maximum, vznikly specifické metody jejich vážení,

---

<sup>3)</sup> Viz čl. 9 odst. 2 Legislativních pravidel vlády.

<sup>4)</sup> Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002; N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb., jehož názor je však částí doktríny odmítán. Viz mj. KÜHN, Z., KYSELA, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 3, roč. 2002, nebo FILIP, J.: Nálezy č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem, *Právní zpravodaj* č. 11, roč. 2002.

<sup>5)</sup> Samotný odborný aparát Ústavního soudu se snaží předkladatelům být v řadě případů ku pomoci tak, že Ústavní soud prostřednictvím svého předsedy, generálního sekretáře a analytického odboru vstupuje do mezirezortního připomínkového řízení se svými připomínkami, a to i nad rozsah případů, kdy je Ústavní soud podle Legislativních pravidel vlády tzv. povinným připomínkovým místem (čl. 5 odst. 1 písm. e). S ohledem na ústavní postavení Ústavního soudu (jak již uvedeno, Ústavní soud je povolán k přezkumu norem *ex post*) je však tato role velmi omezená a týká se pouze případů, kdy analytický odbor shledá zcela zjevný nesoulad návrhu s dosavadní judikaturou soudu, nebo kdy je zřejmé, že sám předkladatel judikaturu Ústavního soudu v důvodové zprávě ignoruje nebo dezinterpretuje. Vždy se však jedná o připomínku funkcionářů či odborného aparátu soudu, nikoliv výsledek soudní činnosti.

<sup>6)</sup> Možná s ohledem na povahu těchto pravidel a oblast jejich působení se více než v jiných oblastech práva uplatní teleologický výklad.

kteřé umožňují tzv. optimalizaci – tj. způsob, jak principy poměřovat a uchovat z obou kolidujících co nejvíce. Zatímco v americké ústavní tradici se vyvinuly metody kategorizace principů a ústavních práv, v evropské jurisprudenci se jako příklad optimalizace používají různé testy proporcionality (přiměřenosti).<sup>7)</sup>

I přes obecnost těchto pravidel je třeba v každém konkrétním případě dosáhnout jejich konkretizace či individualizace – pro toho, kdo tvoří novou právní normu a zkoumá její soulad s těmito principy, to znamená konkretizovat jejich působení ve vztahu k formulované právní normě. V řadě – a dlužno říci – většině případů bude působení ústavního pořádku a formulované právní normy mimoběžné, byť i v případech zdánlivě nedotčených ústavním pořádkem může dojít ke kolizi, zejména oblast ochrany ústavně zaručených práv pokrývá sféry a pravidla chování, která by se na první pohled mohla jevit jako ústavním pořádkem jen stěží dotčená. V ideálním případě ten, kdo formuluje právní normu, by si měl být vědom celého rozsahu ústavního pořádku a každou formulaci testovat. To je však v praxi obtížně dosažitelný stav, platí spíše to, že ve sporných případech by měl být schopen soulad testovat a v důvodové zprávě argumentovat ve prospěch zvoleného řešení. I to však znamená orientaci v ústavním pořádku a metodách jeho výkladů.

Zcela konkrétně to znamená identifikovat normu ústavního pořádku, s níž by navrhovaná právní norma mohla být v rozporu. S ohledem na snadnou dostupnost judikatury Ústavního soudu (viz internetovou databázi NALUS, v níž Ústavní soud publikuje všechna vydaná rozhodnutí)<sup>8)</sup> a Evropského soudu pro lidská práva (viz obdobnou databázi HUDOC)<sup>9)</sup> je vhodné při výkladu normy ústavního pořádku tzv. „neobjevovat dávno vynalezené“, ale začít u studia judikatury vztahující se k ústavní normě. Pro orientaci v ní mohou být nápomocny i existující komentáře k Ústavě, Listině základních práv a svobod a k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod,<sup>10)</sup> z nichž většina je dnes již součástí automatizovaných systémů právních informací.

I tak lze připustit, že i komplexní znalost ústavního pořádku a judikatury Ústavního soudu a její promítnutí do textu návrhu zákona není stoprocentní prevencí toho, že konkrétní norma nebude nakonec v řízení před Ústavním soudem shledána jako protiústavní a zrušena. Procedura přezkumu norem před Ústavním soudem je svěřena jeho plénu, které se skládá z patnácti soudců, a ve skutečně sporných případech je označení protiústavnosti a zrušení normy otázkou rozdílu dvou hlasů v plénu.<sup>11)</sup> Sám Ústavní soud ovšem v zájmu před-

---

<sup>7)</sup> Blíže je představujeme dále v textu.

<sup>8)</sup> <http://nalus.usoud.cz>.

<sup>9)</sup> <http://hudoc.echr.coe.int>.

<sup>10)</sup> Zmínit lze mimo jiných komentáře BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky*. Linde, Praha 2010; SLÁDEČEK, V. a kol.: *Ústava České republiky: komentář*. Druhé vydání. C. H. Beck, Praha 2016; RYCHETSKÝ, P. a kol: *Ústava České republiky, ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Wolters Kluwer, Praha 2015. Dále WAGNEROVÁ, E. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Wolters Kluwer, Praha 2012 a KMEC, J. a kol.: *Evropská úmluva o lidských právech*. C. H. Beck, Praha 2012.

<sup>11)</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, konstruuje z po-

vídatelnosti a stability svého rozhodování kdysi formuloval principy, za nichž může sám měnit vlastní judikaturu. Jinak řečeno, například pouhá personální změna ve složení i celého pléna a názorového spektra v něm není důvodem pro změnu v judikatuře. Důvodem změny může být pouze proměna výkladu ústavního práva v důsledku sociálního vývoje společnosti nebo podstatná změna v poučdavní úpravě, která může vést ke změně nahlížení na vlastní ústavní text.<sup>12)</sup>

Vrátíme-li se k obsahovým požadavkům na ústavní konformitu legislativy, pak zcela výchozím požadavkem je zachování obecnosti zákonné úpravy.<sup>13)</sup> Ústavní soud již v minulosti v několika rozhodnutích zrušil zákonnou normu pro její přílišnou konkrétnost, resp. skutečnost, že dopadala na jeden jediný konkrétní případ. Vyšel přitom z toho, že definičním znakem pojmu zákon či právní předpis je jeho obecnost, přičemž důvody setrvání na požadavku všeobecnosti právního předpisu jsou dělba moci, rovnost a právo na vlastního, nezávislého soudce.<sup>14)</sup>

V pozdější judikatuře<sup>15)</sup> pak Ústavní soud traktoval, že výjimkou, při jejímž splnění lze akceptovat právní předpis upravující jedinečný (konkrétní) případ, je situace, kdy taková regulace nepředstavuje porušení principu rovnosti. Regulace jedinečných případů a jejich vydělení z rámce obecnosti proto musí být jednoznačně objektivně ospravedlněná a nesmí být výrazem libovůle.

Tato pravidla Ústavní soud později uplatnil například při přezkumu obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, která umožnila provoz videoloterijních terminálů pouze v jediné budově ve městě, a to v kasinu.<sup>16)</sup> Ústavní soud k tomu ve vztahu k obecní normotvorbě uvedl, že požadavek obecnosti regulace

---

hledu hlasovacích poměrů určitou zvýšenou „imunitu“ zákonné normy v tom, že její zrušení vyžaduje kvalifikovanou většinu devíti hlasů v plénu.

<sup>12)</sup> V obecné rovině viz spory mezi tzv. originalisty a evolucionisty, které jsou spíše typické pro státy, v nichž existuje značná stabilita ústavního textu pocházejícího například v případech USA až z konce 18. století. V těchto sporech se zjednodušeně řečeno řeší otázka, zda lze výklad sebestaršího ústavního textu přizpůsobovat dynamickým sociálním, politickým, ekonomickým, technologickým a dalším změnám, nebo zda je třeba jej vykládat tak, jak byl míněn původními tvůrci v době vzniku. V našich podmínkách se takový spor otevřel například v případech výkladu čl. 14 Listiny základních práv a svobod a zákazu nutit občana k opuštění vlasti v souvislosti s přezkumem prováděcí legislativy k tzv. eurozatykači. Jeden výklad vycházel z toho, že původní intencí ústavodárce bylo reagovat na nucené vystěhovávaní politické opozice v době komunismu a nelze z něj dovodit všeobecný zákaz pro předání občana k trestnímu stíhání, zatímco druhý výklad nabádal k opuštění původní intence ústavodárce a vztahení normy na jakékoliv autoritativní rozhodování o vydání či předání občana do ciziny (nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006; N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.).

<sup>13)</sup> Srov. obdobně KYSELA, J.: Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárného procesu. *Legislativní příloha časopisu Správní právo*, č. II – III, roč. 2013, s. 35 a násl.

<sup>14)</sup> Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 40/02 ze dne 11. 6. 2003; N 88/30 SbNU 327; 199/2003 Sb., nález sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005; N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb. nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007; N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.

<sup>15)</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ze dne 17. 3. 2009; N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.

<sup>16)</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011; N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.

nutno interpretovat tak, že se vymezení míst (která jsou spojena se zákazem určitých činností dle § 10 zákona o obcích) musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, která obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit.<sup>17)</sup>

Kromě obecnosti je dalším, dlužno říci, že častým úskalím legislativce nalézt vhodnou formulaci zmocňovacích ustanovení zákona, jímž zákon deleguje prováděcí normotvorbu na exekutivu. Neblahé zkušenosti s delegovanou normotvorbou v období před rokem 1989 vedly ústavodárce a rovněž i Ústavní soud k vymezení velmi přísných limitů pro delegovanou normotvorbu. Prováděcí právní předpisy se musejí vždy pohybovat *intra legem*, tj. mohou zákonnou úpravu toliko konkretizovat, avšak nemohou stanovovat něco, co není zákonem regulováno, nebo co již z mezí zákonné regulace vybočuje. Teoretické pravidlo o tom, že stanoví-li zákon X, může prováděcí předpis stanovit pouze X1, X2 až Xn, nikoliv Y<sup>18)</sup>, zní jednoduše, ale jeho praktické naplnění a posouzení toho, zda zmocňovací ustanovení nevybočilo z mezí stanovených čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, není vždy snadné. Tvůrce zmocňovacího ustanovení by si měl být jednak vědom toho, že v Listině základních práv a svobod či v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod existují tzv. výhrady zákona, které neumožňují omezit určitá práva jinak než pouze zákonem. Pokud tento požadavek není v konkrétním případě relevantní, pak platí další ústavní požadavek, aby zmocnění k podzákonné normotvorně pokrývalo všechny základní kontury regulace, kterou zákonodárce zamýšlí včlenit do prováděcího předpisu. Lapidární konstatování o tom, že podrobnosti stanoví vyhláška, z pohledu ústavních požadavků neobstojí.<sup>19)</sup>

Pokud legislativec nedohledá existující judikaturu Ústavního soudu či ESLP, o níž by svoje úvahy při posouzení souladu formulované právní normy s ústavním pořádkem mohl opřít, pak nezbyvá, než samostatně provést test ústavnosti. Pojdme se proto nyní stručně podívat na to, jak zkoumat, zda příslušná navrhovaná právní úprava není v obsahové kolizi s některým z ústavních principů.

---

<sup>17)</sup> Dlužno k tomu podotknout, že například Nejvyšší soud konkrétní úpravu v obecně závazných vyhláškách neakceptoval a například uvedl, že regulace otevírací doby jediné restaurace ve městě činí z OZV nikoliv právní předpis, ale individuální rozhodnutí, které bylo diskriminační, a tudíž za takové rozhodnutí přísluší provozovateli restaurace náhrada škody dle zákona č. 82/1998 Sb. (rozsudek sp. zn. 28 Cdo 542/2011 z 13. 4. 2011).

<sup>18)</sup> Recentně například nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/16 ze dne 13. 12. 2016; 8/2017 Sb.

<sup>19)</sup> Jak obtížné může být určení, zda meze zákona byly dodrženy, svědčí například nálezy sp. zn. Pl. ÚS 28/06 ze dne 16. 12. 2008; N 222/51 SbNU 753; 69/2009 Sb., jímž došlo k zamítnutí návrhu na zrušení vyhlášky č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady), a k němu uplatněné poměrně velké množství disentů. Tvůrce zákona se přesně těmto pozdějším problémům vyhne, pokud již samotné zmocnění v zákoně bude napsáno natolik přesně, aby vyloučilo jakékoliv pochybnosti o respektování pravidel a mezí pro delegovanou normotvorbu.



Jednou z nejčastěji používaných metod<sup>20)</sup> posuzování souladu je test proporcionality.<sup>21)</sup> Jedná se o metodu poměrování (a konečkonců i samostatný princip), slavící úspěšné tažení napříč mnoha ústavními systémy (za jeho pomyslné vítězství lze považovat zakotvení v Chartě základních práv EU). Proporcionalita se v podstatě stala na evropském kontinentu obecnou metodou ústavněprávního posuzování souladu, která umožňuje v případě kolize principů nalézat jejich optimální vyvážení: jeden princip převáží nad druhým, ale druhý je stále přítomen a neztrácí svou platnost (na rozdíl od běžných právních norem, kdy jedna cele ustupuje druhé, například podle pravidel vztahu *lex posterior a lex specialis*).

Proporcionalita je v podstatě metodou univerzální, která má navíc tu výhodu, že nevede k výsledku „buď a nebo“, ale dokáže vlastně optimalizovat vztah v kolizi stojících principů a zájmů tak, aby z obou zůstalo co nejvíce. To předpokládá, že v kolizi stojící principy mají stejnou hodnotu, jsou si rovny, a jsou proto způsobilé vzájemného poměrování.<sup>22)</sup>

Jak již bylo uvedeno, test proporcionality je zamýšlen jako metoda univerzální, což však bývá i důvodem jeho kritiky. Při používání v oblasti základních lidských práv tak vlastně chrání základní právo méně než americká metoda poměrování v podobě tzv. *strict scrutiny testu* (viz poznámku pod čarou č. 22), v oblasti sociálních a ekonomických práv pak naopak příliš favorizuje sociální právo na úkor konkurujícího veřejného zájmu (většinou ochrany státního fisku). Test proporcionality tak stírá rozdíly mezi kategoriemi ústavně zaručených práv, jak je zná i česká Listina, takže nakonec je obtížně použitelný při přezkumu omezení sociálních práv, která jsou nezřídka aplikovatelná právě prostřednictvím zákonodárství. Test proporcionality totiž předpokládá identifikaci dvou na roveň stojících principů, které jsou navíc autonomní a existují zde samy o sobě. Předpokládá tedy dva jasné *a priori* existující principy, nikoliv situaci, kdy jeden

---

<sup>20)</sup> Pro úplnost uvádíme, že stranou našeho zájmu ponecháváme požadavek legality a legitimacy, které rovněž tvoří základní metodologické kompendium ústavněprávního přezkumu norem. Stručně lze uvést, že první z nich vyžaduje, aby zásah do ústavně chráněného práva byl činěn pouze ve formě zákona, druhý pak to, aby sledovaný účel omezení byl legitimní, tj. aby omezení sledovalo cíl, který lze ústavně aprobovat. Viz k tomu i dále v textu, kde upozorňujeme na to, že v případě určitých základních práv Listina základních práv a svobod výslovně uvádí principy, které mohou být omezením sledovány, avšak u některých základních práv tak výslovně nečiní.

<sup>21)</sup> K jeho doktrinálnímu původu a vývoji viz HOLLÄNDER, P.: *Filosofie práva*. 2. rozšířené vydání. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2012, s. 226 – 230. K praktickému používání soudy ve srovnávací perspektivě viz také HOLLÄNDER, P.: *Ústavněprávní argumentace – ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Linde, Praha 2003, s. 34 a násl.

<sup>22)</sup> Tím se liší od již zmíněné americké metody kategorizace práv a od ní se odvíjejících odlišných požadavků na poměrování: *strict scrutiny test* se týká pouze skutečně „nejzákladnějších“ práv a svobod, jejichž omezení je možné pouze tehdy, pokud použití jiného konkurujícího principu či zájmu je v daném případě nezbytné a nevyhnutelné a realita nedává na výběr jiný způsob prosazení konkurujícího principu; *intermediate scrutiny test* se uplatňuje pouze při zkoumání nerovného zacházení na základě pohlaví a věku, přičemž postačí, pokud je identifikován důležitý veřejný zájem, který převáží, a konečně v případě *minimal scrutiny test* (*rational basis test*) se vůbec nezkoumá nezbytnost omezení, ale pouze to, zda účel tohoto omezení není zjevně nerozumný s ohledem na požadavek jeho dosažení.

z principů či práv je dotvářen v podobě zákonné konkretizace. Problémem pak může být i jeho aproximativnost: test poměřování je o to přesnější, jak dokonale je ten, kdo test provádí, seznámen s širším kontextem obou principů; čím konkrétnější je posuzovaná situace, tím přesněji lze protichůdné právní principy poměřit; čím více víme o situaci, v níž se principy mají uplatnit, tím lépe jsme schopni je zaměřit a vzájemně poměřit.

Ačkoliv princip proporcionality je univerzální, existuje celá řada jeho variant.<sup>23)</sup> Ústavní soud většinou používá tzv. tříprvkový test sestávající z testu vhodnosti (prostředky sledující dosažení daného účelu musejí být vhodné, způsobilé tento cíl skutečně dosáhnout) testu potřeby, nezbytnosti (tzv. příkaz mírnějšího prostředku, kdy použitý prostředek musí být s ohledem na sledovaný účel ten nejmírnější, jaký lze z množiny jiných prostředků zvolit) a testu proporcionality v úzkém slova smyslu (vlastní příkaz k poměřování; omezení zkoumaného principu či základního práva musí být přiměřené ochraně a prosazení protichůdného zájmu).<sup>24)</sup>

Český ústavní pořádek poněkud paradoxně s proporcionalitou jako principem či metodou poměřování vlastně výslovně nepočítá. Čl. 4 odst. 4 Listiny naopak požaduje, aby bylo šetřeno toliko podstaty a smyslu základních práv a svobod.<sup>25)</sup> Toto ustanovení je tak vlastně vůči základním právům méně šetrné, než jak vyplývá z testu proporcionality, neboť vyžaduje chránit podstatu (jádro), nikoliv co nejvíce z chráněného práva. Striktně vzato, taková ochrana by byla absolutní – u každého základního práva by bylo třeba identifikovat onu nejvlastnější podstatu a pouze tato by byla chráněna. Naproti tomu test proporcionality je relativní, umožňuje dle kontextu tu chránit více tu méně ze základního práva, ale i tak nesmí být nikdy dotčena podstata práva.<sup>26)</sup>

Poměření navrhované úpravy s ústavním pořádkem dále předpokládá identifikaci ústavně chráněných principů, práv či svobod, které mohou být dotčeny. Po jejich identifikaci i zde může nastat určitý problém: v případě některých práv totiž Listina přímo vyjmenovává, jaké účely lze sledovat při omezení toho kterého práva, u některých práv však mlčí.<sup>27)</sup> Navíc je třeba mít na paměti, že

---

<sup>23)</sup> K tomu viz například KOSAŘ, D.: Kolize základních práv v judikatuře ÚS, *Jurisprudence* č. 1, 2008.

<sup>24)</sup> Takto byl test doslova učebnicově použit v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002; N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb., v němž byla posuzována přiměřenost výše pokut dle stavebního zákona.

<sup>25)</sup> „Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“

<sup>26)</sup> Teoreticky lze dosud zmíněné metody seřadit do škály od nejsilnější po nejslabší ochranu následovně: 1. absolutní ochrana základního práva, 2. *strict scrutiny* test (nezbytnost omezení), 2. test proporcionality, 3. ochrana jádra práva, 4. *rational basis* test.

<sup>27)</sup> Například čl. 12: „Jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí mohou být zákonem dovoleny, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku.“ Celá řada základních práv vymezení tohoto ústavně aprobovaného účelu postrádá a například v případě vlastnického práva je situace ještě složitější, neboť tyto účely



u konkrétních práv stanoví jiné aprobované účely omezení Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Z judikatury Ústavního soudu však plyne, že lze připustit i jiné principy a hodnoty, vždy se však musí jednat o principy ústavně aprobované (tj. chráněné ústavním pořádkem).

Jak uvedeno, sama Listina výslovně zmiňuje pro zkoumání již nepřipustného omezení ústavně zaručených práv metodu identifikace jejich jádra a smyslu. Ochranu jádra práva však Ústavní soud ve své judikatuře vyhradil pouze pro testování zásahů do sociálních práv.<sup>28)</sup> Obdobně benevolentněji posuzuje Ústavní soud legislativu v oblasti zdaňování, kde zkoumá až tzv. rdousící efekt daně.<sup>29)</sup>

### **3. Ústavnost legislativních procedur, aneb kterak i ústavně bdělý legislativec může být nemile zaskočen aktivitou schvalujících orgánů**

Sebevícе bdělého legislativce, který v průběhu přípravy návrhu zákona „ohlídá“ jeho obsahovou ústavní konformitu, mohou v průběhu projednávání návrhu nemile překvapit orgány, které jsou Ústavou ČR povolány k jeho schvalování. Učiní totiž procedurální postup, který bude v rozporu s ústavním pořádkem. Ačkoliv jsou tyto postupy mimo přímou vůli těch, kdo připravují návrhy zákonů po obsahové stránce, přesto považujeme za vhodné i o těchto aspektech tvorby legislativy stručně pojednat.

Dlužno říci, že Ústavní soud se dosud ve své judikatuře zabýval celou řadou ústavních aspektů, které musí zákonodárce, případně jiné ústavní orgány, dodržet v různých fázích legislativního procesu.<sup>30)</sup> Před tím, než se pokusíme tuto

---

jsou uvedeny u tzv. imanentního omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3, ale chybějí v odst. 4, který hovoří o dalších omezeních, ovšem za úplatu.

<sup>28)</sup> Ilustrativním příkladem může být metodologie použitá v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008; N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.. Ústavní soud v něm vyšel z předpokladu, že test rozumnosti v případě sociálního práva je metodologicky odlišný od testu, při němž je posuzována proporcionalita u základních práv, „neboť daleko více zde hrají roli aspekty sociálně ekonomické“. Ústavní soud dovodil, že z charakteru sociálních práv plyne, že zákonodárce nesmí popřít jejich existenci a realizaci, ačkoliv jinak má široký prostor k vlastnímu uvážení. V tomto směru vytyčil čtyři kroky, v nichž zkoumá ústavnost či neústavnost zákona, jenž provádí ústavně garantovaná sociální práva: jde o 1. vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy určitého esenciálního obsahu, 2. zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo jeho skutečné realizace (esenciálního obsahu), pokud se nedotýká esenciálního obsahu sociálního práva, pak se posoudí, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a konečně, 4. se váží otázka, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Při zjištění v kroku druhém, že zákon svým obsahem zasahuje do samotného esenciálního obsahu základního práva, přichází na řadu test proporcionality, který má zhodnotit, zda zásah do esenciálního obsahu práva je odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace, která by takový zásah ospravedlňovala.

<sup>29)</sup> V podrobnostech viz POSPÍŠIL, I.: *Připustnost/nepřipustnost retroaktivity při stanovení daní z pohledu ústavní konformity: česká zkušenost a pohledy odjinud*. Daně a právo v praxi ([www.danarionline.cz](http://www.danarionline.cz)), 5/2016 nebo celou řadu nálezů Ústavního soudu, například nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008; N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb., recentně pak nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. 6. 2016; 271/2016 Sb.

judikaturu rozdělit právě s ohledem na různé situace/fáze legislativního procesu, je možné uvést určitá obecná východiska, která Ústavní soud ve svých rozhodnutích formuloval.

### 3.1 Obecná východiska

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03 Ústavní soud vymezil základní rámec pro posouzení toho, zda je určitá otázka legislativního procesu vůbec relevantní pro ústavněprávní posouzení: není-li úprava legislativního procesu, jež je součástí jednoduchého práva, vyjádřením ústavního principu, i její případné porušení nezákládá derogační důvod ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, tj. pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona nebo jiného právního předpisu.<sup>31)</sup> Proto v tomto nálezu označil Ústavní soud nereprezentativnost výběru připomínkových míst, nedostatečnost lhůty k vyjádření či neprojednání a nevyhodnocení připomínek pouze jako porušení pravidel politické korektnosti, avšak nikoliv jako skutečnosti zakládající porušení ústavně stanoveného postupu. Obdobně tato premisa zazněla například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08: „Není úkolem a kompetencí Ústavního soudu, aby zkoumal všechny detaily a postupy při přijímání zákonů, pokud to neodporuje ústavním pravidlům zákonodárského procesu“.<sup>32)</sup>

Obdobný přístup rozlišující ústavní a pouze zákonné zakotvení procedury použil Ústavní soud v pozdějším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ohledně stavu legislativní nouze: uvedl, že jediný případ použití zrychlené procedury upravuje na ústavní úrovni čl. 8 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, který takovou zrychlenou proceduru váže na stav ohrožení státu a válečný stav, takže co do intenzity stejně závažné mimořádné okolnosti lze spojit se stavem legislativní nouze upraveným v jednacích řádech komor.<sup>33)</sup> Čili pro Ústavní soud jsou relevantní především normy ústavního práva a v nich obsažená legislativní pravidla, případně to, kdy se porušení legislativních pravidel na úrovni zákona dotýká ústavních principů.

Zásadní ústavněprávní východiska parlamentních a legislativních procedur Ústavní soud formuloval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.<sup>34)</sup> V něm vyšel z toho, že „podobně jako v soudním rozhodování, i v parlamentním rozhodování vyžaduje idea ‚spravedlivého rozhodnutí‘, která je imanentní právnímu státu, dodržení přirozenoprávní zásady slyšet všechny strany. Zatímco před soudem jde o strany sporu, jde v parlamentu o možnost slyšení zástupců všech politických stran v něm zúčastněných. .... Náležitým je tak takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárského díla. Zákonodárská procedura

<sup>30)</sup> Srov. též pojednání J. Kysely v článku KYSELA, J.: Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárského procesu. *Legislativní příloha časopisu Správní právo*, č. II – III, roč. 2013, s. 38 – 43.

<sup>31)</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004; N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.

<sup>32)</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010; N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.

<sup>33)</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011; N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.

<sup>34)</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007; N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.

se v této optice stává skutečným zdrojem legitimacy zákona'. V parlamentní rozpravě, a přirozeně i v práci jednotlivých výborů parlamentu se dostává ke slovu opozice, která tak zároveň realizuje kontrolu, kterou lze chápat jako jeden ze základních znaků právního státu. Často jen v parlamentu dostávají příležitost k vyjádření tzv. slabé zájmy, tj. zájmy takových společenských skupin, které nedisponují dostatečnou kapacitou k prosazení se. Právě tyto vlastnosti parlamentních rozprav ukazují na zvláštní úlohu parlamentu při vyrovnávání a při integraci zájmů. Všechny tyto principy je třeba zohledňovat při úpravě i vykonávání procedury vztahující se k návrhům zákonů....“

Zcela zásadní pro obecná východiska jsou pak pozdější nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a Pl. ÚS 53/10.<sup>35)</sup>

Stejná východiska Ústavní soud potvrdil také v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07, byť v konkrétním hodnocení nakonec Ústavní soud dospěl k závěru, že nedošlo k jejich porušení, resp. že došlo k jevu, který se promítá toliko do oblasti politické kultury: „byl-li uvedený návrh opozice zamítnut, *nota bene* bez jakékoliv věcné argumentace, nelze než tuto skutečnost hodnotit jako deficit demokratické politické kultury na straně vládní většiny.“ Obdobně Ústavní soud hodnotil posuzovaný postup Senátu, který při projednávání návrhu vyjádřil vůli se jím nezabývat: „...a konečně za situace, v níž zatím nešlo o opakovaný postup signalizující snahu parlamentní většiny vyřadit druhou komoru Parlamentu z reálné participace na přijímání zákonů, nelze v postupu Senátu dle čl. 46 odst. 2 Ústavy ČR a § 107 zákona o jednacím řádu Senátu, v předmětné věci spatřovat porušení principu parlamentní demokracie.“ Z uvedené citace však

---

<sup>35)</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011; N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.: „Výkon legislativní procedury musejí zohledňovat celou řadu ústavních principů, zejména principy dělby moci, pluralismu, svobodné soutěže politických sil, princip reprezentativní demokracie (založené na svobodném výkonu mandátu a rovnosti členů parlamentu, ve svobodě projevu a svobodné parlamentní rozpravě), princip většinového rozhodování a od něj neoddělitelný princip ochrany menšin, které jsou na parlamentní půdě představovány parlamentní opozicí. Mezi tyto stěžejní principy náleží též původně přirozenoprávní zásada slyšet všechny „strany“ a konečně i požadavek veřejného a transparentního projednání zákona. Z demokratického principu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy, jenž představuje jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu, neplyne ve vztahu k zákonodárné proceduře pouze požadavek většinového rozhodnutí. Tento princip se promítá i do jejího průběhu. Poslanci či senátoři musí mít skutečnou možnost seznámit se s obsahem předloženého návrhu a zaujmout k němu stanovisko v rámci jeho projednávání v příslušné komoře Parlamentu nebo v jejích orgánech, k čemuž musí mít dostatečný čas. Tím je umožněna konfrontace důvodů pro (ne)přijetí návrhu zákona, kdy zástupci občanů musí veřejně zdůvodňovat a obhajovat své návrhy a veřejnost má možnost kontrolovat jejich činnost. Možnost konfrontace postojů na parlamentní půdě je též zárukou svobodné soutěže politických sil, jednoho ze základních prvků demokratického státu, jenž je vyjádřen v čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny. Tyto principy chrání pouze samotnou možnost parlamentní diskuse, nikoliv možnost ovlivnit výsledek konečného hlasování; princip většinového rozhodování tím není dotčen. Lze naopak zdůraznit, že dochází k reálnému naplnění jeho neoddělitelného prvku, kterým je povinnost většiny dbát ochrany menšin, zde opozice (čl. 6 Ústavy).“

vyplývá, že jiné by mohlo být hodnocení, jednalo-li by se o opakovaný postup, z něhož by bylo lze dovodit snahu většiny o vyřazení opozice.<sup>36)</sup>

Ústavní soud v již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 současně zohlednil též roli ustálené praxe, kterou lze díky dlouhodobému opakování považovat za nepsanou část legislativy, je-li ovšem souladná s vyššími hodnotami: obě komory Parlamentu jsou „při výkonu legislativní činnosti tak vázány především Ústavou a s ní konformně vykládanými jednacími řády, ustálenou praxí parlamentní komory a jejích orgánů, kterou lze díky dlouhodobému opakování považovat za nepsanou část legislativní procedury, lze-li ji shledat za souladnou s vyššími hodnotami tvorby práva, demokratického politického systému apod.“. Roli ústavních zvyklostí při posuzování pravomoci a procedury přijímání normativních aktů zvýraznil Ústavní soud i v pozdějším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/07, v němž se vyjadřoval k pravomoci a postavení vlády v demisi: „při hodnocení legitimacy a mezí ústavního zmocnění v konkrétním případě budou rovněž hrát významnou roli i postupně zformulované ústavní zvyklosti. Každopádně teprve dlouhodobě praktikovaný ústavní postup, který odpovídá hodnotovému a institucionálnímu konsenzu ústavních orgánů a opakovaně potvrzuje určitou interpretaci ustanovení Ústavy, lze považovat za ústavní zvyklost, kterou by se daly kroky prozatímní vlády poměřovat“.<sup>37)</sup>

### **3.3 Konkrétní ústavněprávní požadavky**

Pokud jde o konkrétní ústavněprávní požadavky vážící se k různým legislativním situacím či fázím, lze dosud formulované požadavky rozdělit do několika skupin. Na prvním místě lze uvést již zmíněné hodnocení legislativní procedury ve stavu legislativní nouze, situaci nedodržení legislativních pravidel v připomínkovém řízení, hodnocení poslaneckých pozměňovacích návrhů, tzv. komplexních pozměňovacích návrhů, přijímání tzv. sběrných novel, tj. novelizací zákonů, které spolu meritorně nesouvisí, ve formě jednoho novelizujícího zákona, hodnocení opakovaného hlasování po námitce zpochybňující průběh nebo výsledek hlasování a hodnocení „revokace“ usnesení Poslanecké sněmovny o návrhu zákona, judikaturu týkající se vztahu komor Parlamentu v legislativním procesu, výklad lhůty k uplatnění suspenzivního práva veta prezidentem republiky a konečně výklad ústavního omezení odstupujícího orgánu, resp. orgánu, jehož ústavní legitimita je oslabena.

Nedodržením legislativních pravidel v připomínkovém řízení se Ústavní soud zabýval již v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03, v němž konstatoval, že takové porušení se dotýká toliko principů politické korektnosti, nikoliv ústavně stanoveného postupu přijímání právního předpisu. Obdobné závěry pak Ústavní soud vyslovil k námitce porušení legislativních pravidel vlády v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07.<sup>38)</sup>

Pokud jde specificky o posuzování přijímání zákonů ve stavu legislativní

---

<sup>36)</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008; N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.

<sup>37)</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/07 ze dne 9. 2. 2010; N 20/56 SbNU 207; 66/2010 Sb.

<sup>38)</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008; N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.

nouze, dotkl se Ústavní soud tohoto problému poprvé v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10.<sup>39)</sup> V něm Ústavní soud formuloval tezi, že není povinností zákonodárce poměřovat naplnění předpokladů pro vyhlášení stavu legislativní nouze v podobě hrozící značné hospodářské škody s návrhem konkrétního zákona, který má hrozbu značných hospodářských škod odvrátit. Rozhodnutí, zda hrozí hospodářské škody, je rozhodnutím politickým (odst. 17). Ústavní soud však tento svůj závěr poněkud relativizoval, když konstatoval, že při hlasování k potvrzení stavu legislativní nouze se pro vždy vyslovila výrazná majorita poslanců a během projednávání příslušného zákona se nezformovala výrazná menšina, jejíž práva by se mohla jevit jako zkrácena (odst. 18).

„Přitvrdil“ pak ovšem v také již uváděných nálezech sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a Pl. ÚS 53/10: Ústavní soud uvedl, že nevylučuje, aby na úrovni zákona byly zakotveny případy projednávání zákonů ve zkráceném řízení (stavu legislativní nouze), avšak jejich výklad a aplikace by měly dopadat na situace odpovídající závažnosti situací, s nimiž počítá pro zkrácené projednání návrhu zákona ústavní pořádek (stav ohrožení státu, válečný stav). Podmínkou vyhlášení stavu legislativní nouze je především existence mimořádné okolnosti, která má potenciál ohrozit základní práva a svobody zásadním způsobem, anebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody. Takovou okolností může být jen situace, která se zjevně vymyká běžnému průběhu politických procesů vnitřních i vnějších, anebo může jít o situaci přírodní katastrofy. Takovou mimořádnou okolností však nemůže být nesouhlas opozice s urychleným projednáním návrhu zákona v prvním čtení: účelem tohoto institutu je totiž zkrácení parlamentní procedury z důvodu výskytu mimořádné okolnosti, nikoliv z důvodu dosažení konsenzu v parlamentu, byť třeba dosaženého i napříč politickým spektrem.

Také otázce přípustnosti poslaneckých pozměňovacích návrhů se Ústavní soud věnoval opakovaně. V již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 formuloval požadavek úzkého vztahu pozměňovacího návrhu s předmětem navrhovaného zákona.<sup>40)</sup>

Požadavek úzkého vztahu Ústavní soud poněkud relativizoval v pozdějším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05<sup>41)</sup>, v němž uvedl, že porušení zásad legislativního procesu lze spojit s testem proporcionality ve vazbě na principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty a nabytých práv, případně ve vazbě na další ústavním pořádkem chráněné principy, základní práva, svobody a veřejné statky, a přitom Ústavní soud dodal, že „musel posoudit i další okolnosti případu, aby nebyla jeho role omezena na přezkum stovek procedurálních pochybení obou sněmoven a jejich řídicích orgánů, aniž by to mělo jakýkoliv dopad na posouzení materiální ústavnosti právního řádu“ (odst. 44). Ve světle těchto skutečností pak dospěl k závěru, že i když vazba pozměňovacího návrhu

<sup>39)</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010; N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.

<sup>40)</sup> Obdobně v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008; N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb., sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008; N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb., sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008; N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.

<sup>41)</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008; N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.



na návrh zákona byla jen formální, nikoliv meritorní (odst. 43), v projednávané věci formální aspekty přezkumu ustupují z hlediska principu proporcionality požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti (odst. 45).

Obdobný postup a závěry pak Ústavní soud zaujal i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/07: se zřetelem na zásady vyslovené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 usoudil, že lze tuto právní úpravu označit za „přílepek“, a tedy zásadně za porušení běžných principů legislativního procesu, nicméně Ústavní soud zde použil test přiměřenosti, a proto ke zrušení napadené části zákona z uvedeného formálního důvodu nepřistoupil.<sup>42)</sup>

Problematicky komplexních pozměňovacích návrhů se Ústavní soud explicitně dotkl v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 33/09 a Pl. ÚS 39/08.<sup>43)</sup> V obou případech Ústavní soud tuto legislativní praxi akceptoval, avšak s výhradou zkoumání existence úzkého vztahu formulovaného již v případě poslaneckých pozměňovacích návrhů. V prvním jmenovaném nálezu Ústavní soud uvedl, že nelze hovořit o tom, že by podáním komplexního pozměňovacího návrhu byla obcházena pravidla týkající se zákonodárné iniciativy, a doplnil k tomu, že každý z členů příslušného sněmovního výboru disponuje právem zákonodárné iniciativy a zákaz podávání komplexních pozměňovacích návrhů výbory by tudíž v praxi neměl zásadního významu (odst. 39). V druhém uváděném nálezu k tomu Ústavní soud dodal, že v minulosti projednával návrhy na zrušení zákonů, jejichž základem byl komplexní pozměňovací návrh, opakovaně a nikdy nedospěl k závěru, že by byla tato praxe v rozporu s ústavními pravidly parlamentního práva (odst. 39).

Ústavními limity opakovaného hlasování po námitce zpochybňující průběh nebo výsledek hlasování a hodnocením „revokace“ usnesení Poslanecké sněmovny o návrhu zákona Ústavní soud hodnotil v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 5/02 a Pl. ÚS 12/02.<sup>44)</sup> V obou případech se vyjádřil k časovým aspektům vytváření parlamentních většin a menšin: „ustavené většiny pro přijetí rozhodnutí (schválení návrhu zákona) relevantní jsou (mohou být) ovšem proměnlivé, a to nezřídka natolik, že ve zmíněných souvislostech v průběhu času svou početní relevanci mohou (mohly by) ztratit a stát se menšinou, která by však byla vystavena nebezpečí zvratu dříve přijatého rozhodnutí. Ochrana takto vzniklých většin, přesněji, jejich dříve přijatých rozhodnutí, je proto nezbytná nejen z hlediska stálosti právních aktů, ale představuje, jako důsledek dosažené shody v daném čase (kompromisní politické vůle), také jednu ze záruk ústavnosti, která vylučuje z rozhodování svévoli, pro niž v něm přirozeně není místa.... Jestliže Poslanecká sněmovna, za okolností zmíněných již dříve, nadto po delší době a na jiné schůzi, přistoupila k revokaci svého usnesení (ze dne

---

<sup>42)</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 4/07 ze dne 1. 12. 2009; N 249/55 SbNU 397; 10/2010 Sb.

<sup>43)</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 33/09 ze dne 29. 9. 2010; N 205/58 SbNU 827; 332/2010 Sb. a sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010; N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.

<sup>44)</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002; N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb. a sp. zn. Pl. ÚS 12/02 ze dne 19. 2. 2003; N 20/29 SbNU 167; 83/2003 Sb.



31. října, číslo 1828), jímž s návrhem posuzovaného zákona vyslovila souhlas, a v takto nově otevřeném zákonodárném procesu již dříve schválený návrh zákona znovu projednala a posléze jej přijala v jiném jeho znění, zatížila zákonodárný proces o něm vadou, kterou nelze z hlediska jeho procesní čistoty přehlédnout.“

V pozdějším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/02 Ústavní soud upřesnil, že „opakované hlasování dle přesvědčení Ústavního soudu nutno interpretovat zásadně ve smyslu nového hlasování... To ale neplatí, pakliže i navzdory dodržení procedury dle § 76 odst. 5 a 6 zákona č. 90/1995 Sb. by v řízení o kontrole norem ve smyslu § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. bylo prokázáno, že opakování hlasování nesledovalo dosažení proklamovaného účelu (např. reflexi na poruchu hlasovacího zařízení), nýbrž zneužití práva a dosažení změny výsledku hlasování.“

Otázce legislativní pravomoci vlády v demisi, resp. ministerstva, v jehož čele stojí ministr jako člen vlády v demisi, tedy obecněji řečeno, ústavního orgánu, jehož ústavní legitimita je oslabena, se Ústavní soud věnoval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/07. Ústavní soud v něm uvedl, že „ústavně zakotvená pravomoc ministerstva k vydávání podzákonných právních předpisů dle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR není *ex constitutione* zvláštním způsobem omezena – co do rozsahu a obsahu – za situace, kdy je ministerstvo řízeno ministrem, který je členem vlády prozatímně pověřené výkonem jejích funkcí dle čl. 62 písm. d) Ústavy“. Avšak konkrétní a všeobecně aplikovatelné meze plynoucí vládě či ministerstvům z pověření dle čl. 62 písm. d) Ústavy (přesněji z jejich vztahu odpovědnosti k Poslanecké sněmovně) nelze stanovit s konečnou platností na základě abstraktních (až spekulativních) úvah, nýbrž toliko s přihlédnutím k aktuálním okolnostem případu předloženého Ústavnímu soudu v budoucnu a právě konkrétním vztahům mezi mocí výkonnou a zákonodárnou. Závěry Ústavního soudu tak vždy budou muset reagovat na různorodost (nepředvídatelnost) právních či právně-politických aktů.

Řada nálezů Ústavního soudu se dotýká požadavků na dodržení Ústavou vymezených vztahů mezi Poslaneckou sněmovnou a Senátem v průběhu legislativní procedury. Například nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 se dotýká případného obcházení legislativní pravomoci Senátu za situace, kdy je návrh zákona včleněn do návrhu zákona o státním rozpočtu, který schvaluje toliko Poslanecká sněmovna.<sup>45)</sup> V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05 pak jde o výklad pojmu volební zákon v čl. 40 Ústavy z hlediska možnosti opakovaného přehlasování negativního stanoviska Senátu Poslaneckou sněmovnou.<sup>46)</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 23/04 se zabývá vztahem mezi oběma komorami, pokud jde o postupování konkrétního jazykového znění zákona, schváleného Poslaneckou sněmovnou, Senátu.<sup>47)</sup> Konečně rovněž již zmiňovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07 posuzuje situaci, kdy Senát projevil vůli se návrhem zákona nezabývat (část X/b nálezu).

<sup>45)</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002; N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.

<sup>46)</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005; N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.

<sup>47)</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 23/04 ze dne 14. 7. 2005; N 137/38 SbNU 9; 331/2005 Sb.

#### **4. Závěr, aneb používání ústavněprávních hledisek při tvorbě legislativy prospívá nejen jí, ale i obecnému právnímu vědomí**

Na předchozích řádcích jsem upozornil na hlavní úskalí, s nimiž se může legislativec setkat při zkoumání souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem, nebo která na něj mohou připravit orgány schvalující návrh normy. Bylo by příliš troufalé se domnívat, že tento text a jeho rozšíření mezi legislativce v budoucnu eliminuje případy přijetí protiústavních předpisů nebo vymýtit praxi, kdy se v důvodových zprávách k zákonům objevuje pouze lapidární konstatování, že navrhovaná právní úprava je s ústavním pořádkem v souladu, aniž by takový závěr byl podpořen jakoukoliv další argumentací. Dlužno uvést, že taková věta je sama o sobě naprosto bezcenná, pokud ti, kdo návrh schvalují, a koneckonců i adresáti právní normy nejsou seznámeni s tím, jakými úvahami byl předkladatel veden, když soulad posuzoval. Bylo by však žádoucí, pokud by se množství takových případů alespoň omezilo – ostatně by to bylo ku prospěchu nejen kvalitě legislativní tvorby, ale i samotné ústavnosti.

Používání norem ústavního pořádku při tvorbě právních předpisů, využívání judikatury Ústavního soudu a případně mezinárodních lidskoprávních soudů a orgánů by mohlo napomoci nejen kultivovat legislativu, ale též rozšiřovat znalosti a povědomí nejen právníků, ale i politiků a široké veřejnosti o obsahu ústavních pravidel, způsobech jejich používání a působení, možná i v situacích, v nichž by laický adresát zákonné normy ústavní aspekty ani neshledával. Je to totiž současně způsob, jak seznamovat s ústavním pořádkem širokou veřejnost a zvyšovat její (ústavně)právní vědomí.

#### **Shrnutí:**

Pravidelnou součástí přípravy návrhů zákonů musí být posouzení jejich souladu s ústavním pořádkem. Autor poukazuje na to, že v praxi je tato část legislativní práce opomíjena či bagatelizována, což zvyšuje riziko přijetí neústavního textu zákona. Článek proto přináší základní přehled metod ústavního přezkumu, jak s nimi ve své judikatuře pracuje Ústavní soud, a požadavků, které z rozhodnutí Ústavního soudu vyplývají. Pojednání je přitom členěno na požadavky obsahové a požadavky týkající se ústavní konformity legislativní procedury, a to v různých jejích fázích.

#### **The Monitoring of Constitutional Conformity of Bills within their Adoption – summary:**

The evaluation of constitutional conformity of bills belongs to the regular elements of legislative activities within the formulation of legal norms. The author points out that this component of legislative work has been neglected or even disparaged and that is why the risk of adopting unconstitutional norms has increased in practice. Therefore, the article brings an overview of fundamental methods of constitutional review of legal norms that are used in the case-law of the Constitutional Court, and constitutional requirements that derive from the Constitutional Court's decisions. The article structures these requirements into the material and procedural ones in different phases of legislative procedure.

# Legislativní rámec notifikace technických předpisů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535

## 1. Úvod

Česká republika se vstupem do Evropské unie v květnu 2004 plně zapojila do vnitřního trhu Evropské unie, tj. prostoru bez vnitřních hranic, který stojí na čtyřech principech (svobodách), a který zaručuje svobodný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. Jsou tím dotčeny první tři hospodářské sektory členské země, *primér* neboli prvovýroba v oblasti zemědělství, *sekundér*, tj. druhovýroba v oblasti průmyslových odvětví a *terciér*, což jsou služby. Všechny výrobky, tj. ze sektoru zemědělství včetně rybolovu, a dále průmyslu a také souvisejících služeb a obchodování s nimi musí podléhat pravidlům stanoveným pro společný vnitřní trh EU, aby nebyly narušovány čtyři svobody. Stejná pravidla se týkají celého Evropského hospodářského prostoru (EHP), tedy kromě členských států EU také Norska, Islandu a Lichtenštejnska (zemí Evropského sdružení volného obchodu, ESVO) a Švýcarska a Turecka, které si čtyři svobody zajišťují bilaterálními smlouvami s EU.

Pravidla Evropského jednotného trhu pro volný pohyb zboží a služeb upravuje sekundární právo EU, tj. nařízení, směrnice EU, rozhodnutí, doporučení nebo stanoviska, jejichž prováděním (v případě nařízení a rozhodnutí, která jsou přímo závazná a bezprostředně použitelná) a transpozicí (v případě směrnic) do vnitrostátních předpisů členských států dochází k implementaci práva a harmonizaci předpisů.

## 2. Normativní právní úprava notifikace technických předpisů

Samostatnou otázkou, přímo související s implementací práva EU do vnitrostátního práva členských států EU, tvoří oblast notifikací technických předpisů. Podstatou notifikace technických předpisů, jak ji upravuje směrnice (EU) 2015/1535, je stanovení povinnosti vnitrostátním orgánům členských států EU, aby

---

<sup>\*)</sup> Mgr. Alžběta Vazačová je vedoucí oddělení notifikací technických předpisů Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ) a kontaktním místem pro směrnici EU 2015/1535.

informovaly Evropskou komisi a ostatní členské státy o všech návrzích národních technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti před jejich přijetím do vnitrostátního práva (až na vybrané výjimky). Cílem notifikace je zabránit vytvoření nových překážek obchodu. Postup při poskytování informací, který zavádí směrnice (EU) 2015/1535 je tak v podstatě nástrojem poskytování informací, prevence a dialogu v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti, jehož cílem je předvídat a předcházet vzniku překážek obchodu.

Proces notifikace byl zaveden již v roce 1983 prostřednictvím směrnice Rady 83/189/EHS. Poprvé byl změněn směrnicí 98/34/ES ze dne 22. června 1998 a poté pozměněn směrnicí 97/48/ES ze dne 20. července 1998, především s cílem rozšířit jeho platnost na služby informační společnosti. V roce 2015 byl tento postup změněn naposledy (podruhé) přijetím směrnice (EU) 2015/1535.

Vlastní proces notifikace tak v současnosti rámcově upravuje směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti<sup>1)</sup>, která nahradila směrnicí č. 98/34/ES o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a pravidel pro služby informační společnosti<sup>2)</sup>. Předmětná směrnice je do českého právního řádu zavedena zákonem č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů<sup>3)</sup>, a na tento zákon navazujícím nařízením vlády č. 339/2002 Sb., o postupech při poskytování informací v oblasti technických předpisů, technických dokumentů a technických norem<sup>4)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (kodifikované znění). Úř. věst. L 241, 17. 9. 2015, s. 1.

<sup>2)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (Úř. věst. L 204, 21. 7. 1998, s. 37). Původní název směrnice zněl „směrnice Evropského Parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů“. Byl pozměněn směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/48/ES ze dne 20. července 1998, kterou se mění směrnice 98/34/ES o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů (Úř. věst. L 217, 5. 8. 1998, s. 18).

<sup>3)</sup> Zákon č. 22/1997 Sb. o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Sbírka zákonů částka 6/1997, s. 128. Zákon č. 22/1997 Sb., byl novelizován zákony č. 71/2000 Sb., č. 102/2001 Sb., č. 205/2002 Sb., č. 226/2003 Sb., č. 277/2003 Sb., č. 229/2006 Sb., č. 186/2006 Sb., č. 481/2008 Sb., č. 490/2009 Sb., č. 155/2010 Sb., č. 281/2009 Sb., č. 34/2011 Sb., č. 100/2013 Sb., č. 64/2014 Sb., č. 91/2016 Sb.

<sup>4)</sup> Nařízení č. 339/2002 Sb. o postupech při poskytování informací v oblasti technických předpisů, technických dokumentů a technických norem. Sbírka zákonů č. 122/2002, s. 7136. Nařízení bylo novelizováno pod č. 25/2014 Sb. a č. 178/2004 Sb.

### 3. Soudní rozhodnutí Soudního dvora EU

Kromě normativních právních textů notifikací technických předpisů upravuje soubor rozsudků Soudního dvora, které se týkají výkladu postupu směrnice 98/34/ESev. (EU) 2015/1535. Mezi nejdůležitější patří rozhodnutí ze dne 30. dubna 1996 – CIA Security International (věc C-194/94, Sb. rozh. 1996, s. I-2201), a dále rozsudek ze dne 26. září 2000 – Unilever (věc C-443/98, Sb. rozh. 2000, s. I-753).

**Rozsudek „CIA Security International“<sup>5)</sup>** se týká neuplatnění postupu pro oznamování pravidel, kterými se stanoví podmínky pro zakládání firem nebo která slouží pouze jako zmocňovací ustanovení pro přijímání technických předpisů, a dále pak účinnosti kontroly zavedené směrnicí na základě oznámení a povinnosti pozastavení a jasnosti a bezpodmínečné povahy článků 8 a 9 směrnice, včetně neuplatnitelnosti technických předpisů přijatých v rozporu s oznamovací povinností. V této souvislosti rozsudek konstatuje následovně:

1. Pravidla, kterými se stanoví podmínky pro zakládání firem v určitém odvětví, nedefinují vlastnosti výrobku, a proto nemusí být oznámena (odůvodnění 25).

2. Podrobná pravidla vymezující podmínky týkající se testů kvality a funkce, které musí být splněny, aby bylo možné výrobek schválit a uvést na trh, představují technické předpisy (odůvodnění 26).

3. Ustanovení, která slouží pouze jako základ pro umožnění přijetí jiných technických předpisů, ale nemají samy o sobě žádný právní účinek na jednotlivce, nepředstavují technický předpis; toto ovšem neplatí v případě ustanovení, která mají právní účinek samy o sobě, například požadují, aby všechny zúčastněné strany požádaly o předchozí schválení svých výrobků, a to i v případě, že nebyla přijata zamýšlená prováděcí pravidla (odůvodnění 29 a 30).

4. Články 8 a 9 směrnice jsou přesné (v tom smyslu, že technické předpisy musí být před přijetím oznámeny a kontrolovány na úrovni Společenství) a bezpodmínečné, a proto musí být vykládány tak, aby se na tyto články mohly odvolávat jednotlivci u vnitrostátních soudů (odůvodnění 44 a 50).

5. Cílem této směrnice není pouze informovat Komisi, ale konkrétně obecnějším cílem odstranit nebo omezit překážky obchodu, informovat ostatní státy o státem zamýšlených technických předpisech, umožnit Komisi a ostatním členským státům čas na reakci a návrh změn pro snížení omezení volného pohybu zboží vyplývající z navrhovaného opatření a poskytnout Komisi čas k návrhu harmonizační směrnice (odůvodnění 40, 41 a 50).

6. Nesplnění oznamovací povinnosti v důsledku procesní vady při přijímání dotčených technických předpisů znamená, že jsou technické předpisy nepoužitelné a nevymahatelné vůči jednotlivcům. Pokud jednotlivec oprávněně uplatní před vnitrostátním soudem porušení této povinnosti, musí vnitrostátní soud

---

<sup>5)</sup> Věc C-194/94, Sb. rozh. 1996, s. I-2201.



odmítnout uplatnění národního technického předpisu, který nebyl oznámen (odůvodnění 45, 54 a 55).

**Rozsudek „Unilever“<sup>6)</sup>** se týká rozsahu osvobození od oznamovací povinnosti, jimiž členské státy dodržují své oznamovací povinnosti podle směrnice Unie, důsledky porušení povinností odložení přijetí stanovené v čl. 9 směrnice a nepoužitelnost technického předpisu ve sporu mezi jednotlivci ohledně smluvních práv a povinností. V této souvislosti rozsudek mj. uvádí:

1. Ustanovení, které upravuje označování udávající původ olivového oleje, obsahuje pravidla, která musí být klasifikována jako „technické specifikace“ ve smyslu směrnice 98/34/ES (odůvodnění 26).

2. Na toto ustanovení se nevztahuje výjimka z oznamovací povinnosti v souladu s článkem 10 směrnice, i když bylo přijato v souladu s čl. 3 (1), (7) směrnice Rady 79/112/EHS o sblížování právních předpisů členských států týkajících se označování, obchodní úpravy a propagování potravin určených k prodeji konečnému spotřebiteli, který stanoví, že místo původu nebo provenience výrobku musí být uvedeno na štítku v případech, kdy by opomenutí těchto informací mohlo uvést spotřebitele v omyl, pokud jde o skutečný původ nebo skutečnou provenienci potraviny. Ve skutečnosti toto ustanovení směrnice 79/112/EHS, obecně řečeno, ponechává členským státům dostatečný prostor pro manévrování, aby se mohlo dojít k závěru, že vnitrostátní předpisy týkající se označování původu, jako jsou opatření přijatá ve sporném zákoně, nemohou být považovány za vnitrostátní předpisy, které odpovídají závaznému aktu Unie ve smyslu první odrážky čl. 10 (1) směrnice (odůvodnění 28 a 29).

3. Ohledy, které vedly Soudní dvůr v rámci rozsudku *CIA Security International* k rozhodnutí, že účinnost preventivní kontroly uplatněná podle postupu pro oznamování by byla mnohem větší, pokud by směrnice byla vykládána v tom smyslu, že porušení oznamovací povinnosti představuje podstatnou procesní vadu, jako například v podobě nepoužitelnosti dotčených technických předpisů pro jednotlivce, jej vedly k rozhodnutí, že porušení povinností odložení přijetí stanovených v článku 9 směrnice také představuje podstatnou procesní vadu, například v podobě nepoužitelnosti technických předpisů (odůvodnění 39–44).

4. V občanskoprávních řízeních mezi soukromými osobami týkajících se smluvních práv a povinností, uplatňování technických předpisů přijatých v rozporu s článkem 9 směrnice může ve výsledku bránit použití nebo uvádění na trh výrobku, který není v souladu s těmito předpisy. Pokud jde o nepoužitelnost technického předpisu, který nebyl oznámen nebo v případě kterého byly porušeny povinnosti odkladu podle článku 9, neexistuje žádný důvod, aby se spory mezi jednotlivci týkající se nekalé soutěže řešily jinak, než spory mezi soukromými osobami týkající se smluvních práv a povinností. V každém případě směrnice žádným způsobem nedefinuje věcný rozsah působnosti právního předpisu, na jehož základě musí vnitrostátní soud rozhodnout předložený spor. Nevytváří ani práva ani povinnosti jednotlivců (odůvodnění 46, 49 a 51).

---

<sup>6)</sup> Věc C-443/98, Sb. rozh. 2000, s. I-753.



Kromě uvedených rozhodnutí lze zmínit ještě další soudního rozhodnutí Soudního dvora EU, které přímo upravují povinnosti notifikace technických předpisů. Jde o následující rozsudky:

**Rozsudek Semeraro Casa<sup>7)</sup>** se týká neuplatňování směrnice na vnitrostátní právní předpisy upravující zavírací dobu obchodů, přičemž uvádí, že oznamovací povinnost stanovená směrnicí se nevztahuje na vnitrostátní předpisy, které nestanovují požadované vlastnosti výrobku, ale vztahují se pouze na úpravu zavírací doby obchodů (odůvodnění 38).

**Rozsudek Bic Benelux<sup>8)</sup>** se týká klasifikace vnitrostátního opatření jako technického předpisu bez ohledu na odůvodnění, dle kterých bylo přijato, a dále klasifikace povinnosti pro označení informující veřejnost, že výrobek podléhá ekologické dani, jako technického předpisu. V této souvislosti v odůvodnění uvádí:

1. Směrnice není omezena na vnitrostátní opatření schopné harmonizace pouze na základě článku 100a Smlouvy. Cílem je chránit pomocí preventivních kontrol volný pohyb zboží, kterému by technické předpisy mohly bránit, ať už přímo či nepřímo, skutečně nebo potenciálně. Takové překážky mohou vzniknout nezávisle na odůvodněních, dle kterých byla dotčená opatření přijata (odůvodnění 19). V důsledku toho skutečnost, že vnitrostátní opatření neprovádí technickou normu, která může sama o sobě představovat překážku volného pohybu zboží, nebo bylo přijato za účelem ochrany životního prostředí, neznamená, že dotčené opatření nemůže být technickým předpisem (odůvodnění 20).

2. Definice „jiných požadavků“, zavedených směrnicí 94/10/ES nemá žádnou závažnost, pokud jde o význam, který má být stanoven pro „technickou specifikaci“; jedná se o dva odlišné pojmy (odůvodnění 21).

3. Označení, které je určeno k informování veřejnosti o účincích výrobku na životní prostředí, se nijak neliší, a to navzdory skutečnosti, že je součástí ekologické daně, od jiných štítků, které informují spotřebitele o škodlivých účincích dotčených výrobků na životní prostředí. Toto označení nemůže být v žádném případě považováno za výlučně fiskální doprovodné opatření (odůvodnění 24).

**Rozsudek Lemmens<sup>9)</sup>** se týká zahrnutí předpisů v oblasti působnosti trestního práva do směrnice, podmínek pro uplatňování směrnice na pravidla vztahující se na konkrétní skupinu uživatelů a vztahu mezi pojmem neuplatnitelnosti a volného pohybu zboží. V této souvislosti mj. uvádí:

1. Směrnice se vztahuje rovněž na předpisy v oblasti působnosti trestního

---

<sup>7)</sup> Věci C-418/93 až C-421/93, C-460/93 až C-462/93, C-464/93, C-9/94 až C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 a C-332/94, Sb. rozh. 1996, s. I-2975.

<sup>8)</sup> Věc C-13/96, Sb. rozh. 1997, s. I-1755.

<sup>9)</sup> Věc C-226/97, Sb. rozh. 1998, s. I-03711.

práva; jeho působnost se neomezuje pouze na výrobky, které mají být použity jinak, než v souvislosti s výkonem veřejné moci (odůvodnění 20).

2. Některá opatření ukládají technickou specifikaci na výrobek určený pro určitou skupinu uživatelů, jejíž obsah závisí na konkrétním cíli, o který tato skupina usiluje. Pokud tyto výrobky nemají být vyráběny nebo uváděny na trh v blízké době, již je nelze klasifikovat jako technické předpisy (odůvodnění 24). O technické předpisy se jedná, pokud se musí dodržet technické specifikace v případě prodeje hlavním uživatelům na daném trhu (odůvodnění 25).

**Rozsudek Albers<sup>10)</sup>** se týká výrobních metod a postupů pro zemědělské výrobky určené k lidské spotřebě a rozsahu osvobození od oznamovací povinnosti pro prováděcí opatření. V této souvislosti v odůvodnění mj. konstatuje:

1. Pravidla, která slouží k tomu, aby se zabránilo podávání daných látek určitým druhům skotu, představují technické specifikace ve smyslu článku 1 (1) směrnice v tom ohledu, že tento pojem zahrnuje výrobní metody a postupy pro zemědělské výrobky určené k lidské spotřebě (odůvodnění 16 a 17).

2. O technické předpisy se jedná také proto, že jsou vydávány vnitrostátními správními orgány, vztahují se na celé území státu a jsou závazné pro jejich adresáty (odůvodnění 18).

3. Zákazy podávání dané látky dobytku a v rámci hospodářství, skladování, koupě nebo prodeje dobytka, kterému byla tato látka podána, jež jsou přijaty za účelem splnění povinnosti podle směrnice Unie, tvoří technické předpisy, ale členský stát, který je přijal je v souladu s článkem 10 směrnice osvobozen od povinnosti informovat Komisi.

**Rozsudek Colim<sup>11)</sup>** se týká definice technického předpisu (podmínek pro opatření nahrazující stávající technický předpis, který má podléhat ohlašovací povinnosti), klasifikace povinnosti poskytnout značení, návod k použití a záruční listy v jednom nebo více konkrétních jazycích působnosti směrnice, respektive článku 28 Smlouvy o ES. V této souvislosti mj. v odůvodnění uvádí:

1. Cílem směrnice je pomocí preventivních kontrol chránit volný pohyb zboží, který je jedním ze základů Společenství. Tyto kontroly jsou navrženy k odstranění nebo omezení překážek volného pohybu zboží, které by mohly vyplynout z technických předpisů, jejichž přijetí členské státy navrhují. Nicméně, vnitrostátní opatření, které reprodukuje nebo nahrazuje, aniž by přidávalo nové nebo dodatečné specifikace, stávající technické předpisy, které byly, v případě přijetí po vstupu směrnice 83/189/EHS v platnost, řádně oznámeny Komisi, nelze považovat za „návrh“ technického předpisu nebo v důsledku toho nemohou podléhat oznamovací povinnosti (odůvodnění 22).

2. Na rozdíl od povinnosti sdělovat určité informace o výrobku spotřebiteli,

---

<sup>10)</sup> Spojené věci C-425/97 až C-427/97, Sb. rozh. 1999, s. I-02947.

<sup>11)</sup> Věc C-33/97, Sb. rozh. 1999, s. I-03175.

která se provádí přiložením konkrétních údajů nebo přidáním dokumentů k výrobku, jako jsou návod k použití a záruční list, a která se týká přímo výrobku, povinnost poskytnout tyto informace v určitém jazyce nepředstavuje sama o sobě „technický předpis“ ve smyslu směrnice, ale „pomocné pravidlo“, které je nezbytné pro účinné sdělení informace (odůvodnění 29 a 30).

3. Přestože jazykové požadavky kladené na označování, návody k použití nebo záruční listy nejsou technickými předpisy ve smyslu směrnice, představují překážku obchodu uvnitř Unie, neboť výrobky pocházející z jiných členských států musí mít jiné označení, což představuje dodatečné náklady na balení (odůvodnění 36).

**Rozsudek Snellers<sup>12)</sup>** se týká uplatňování směrnice *ratione temporis* a nepovinnosti oznámit právní předpisy, které nedefinují žádnou vlastnost výrobku jako takového. V této souvislosti se v odůvodnění mj. uvádí:

1. Při zjišťování, zda vnitrostátní právní předpisy přijaté v prosinci 1994 představují technický předpis podléhající oznamovací povinnosti, by neměly být brány v úvahu následné úpravy provedené ve směrnici 94/10/ES (odůvodnění 31 a 32).

2. Nařízení, které stanoví kritéria pro stanovení data, kdy se má za to, že bylo vozidlo poprvé schváleno pro použití na veřejných komunikacích, pro účely vypracování, nedefinuje osvědčení o registraci žádnou požadovanou vlastnost výrobku jako takového, a proto nemusí být oznámeno (odůvodnění 39).

**Rozsudek Donkersteeg<sup>13)</sup>** se týká neexistence povinnosti oznámit předpis, který nedefinuje žádnou požadovanou vlastnost dotčeného výrobku, nebo zákaz metody nebo postupu výroby pro tyto výrobky, a dále neexistence povinnosti oznámit výrobní postup výrobku, jehož dodržování není povinné pro uvádění dotyčného výrobku na trh nebo jeho používání. V této souvislosti v odůvodnění mj. uvádí:

1. Ustanovení vnitrostátního práva, které pouze vyžaduje, aby na prasečích farmách byly k dispozici dezinfekční kontejnery nebo vhodná čistící zařízení pro dezinfekci obuvi, se v pravém slova smyslu netýká výroby zemědělského posuzovaného výrobku. Takové nařízení nevymezuje žádnou požadovanou vlastnost výrobku ani jeho výrobní metodu nebo postup výroby (odůvodnění 21).

2. Vzhledem k tomu, že přesná a podrobná pravidla týkající se očkování jsou spojena s výrobou, v užším slova smyslu, dotyčného zemědělského výrobku a musí být dodržována v průběhu celého výrobního cyklu, definují postup při výrobě tohoto výrobku (odůvodnění 31).

3. Nejsou-li na uvádění dotyčných výrobků na trh nebo jejich používání uva-

---

<sup>12)</sup> Věc C-314/98, Sb. rozh. 2000, s. I-8633.

<sup>13)</sup> Věc C-37/99, Sb. rozh. 2000, s. I-10223.

lena žádná omezení, a pokud tento postup nebyl dodržen, pak nejde o technický předpis, který měl být oznámen před svým přijetím (odůvodnění 32 až 34).

**Rozsudek Canal Satélite Digital<sup>14)</sup>** se týká neexistence povinnosti oznámit nařízení, které pouze stanoví podmínky pro založení podniků, povinnost oznámit nařízení vyžadující, aby poskytovatelé služeb s podmíněným přístupem zadávali informace do registru a získávali předchozí certifikaci pro své výrobky a konečně rozsahu osvobození od oznámení pro opatření, kterými členské státy splní své závazky vyplývající ze směrnice Evropské unie. V této souvislosti v odůvodnění mj. konstatuje:

1. Vnitrostátní právní úpravy, které pouze stanoví podmínky pro zakládání podniků, jako je například ustanovení, dle kterých vykonávání činností podléhá předchozímu povolení, nepředstavují technické předpisy ve smyslu této směrnice. Technické předpisy ve smyslu této směrnice jsou specifikace, které definují vlastnosti výrobků, a nikoli specifikace týkající se hospodářských subjektů (odůvodnění 45).

2. Vnitrostátní ustanovení musí být nicméně kvalifikováno jako technický předpis, pokud vyžaduje, aby dotčené podniky žádaly o předchozí schválení svého vybavení. Vnitrostátní právní úprava, která vyžaduje, aby poskytovatelé služeb s podmíněným přístupem zadávali do registru vybavení, dekodéry nebo systémy pro digitální vysílání a příjem televizních signálů prostřednictvím satelitu, které hodlají uvést na trh, a získali certifikaci pro tyto výrobky před jejich uvedením na trh, představuje technický předpis (odůvodnění 46 a 47).

3. Směrnice 95/47/ES o užívání norem pro přenos televizních signálů neobsahuje žádná ustanovení týkající se podrobných správních pravidel pro provádění povinností, kterými byly členské státy pověřeny na základě této směrnice. Pokud se jedná o věci v původním řízení, vnitrostátní právní předpisy převádějí směrnici 95/47/ES, ale pouze do té míry, že zde neexistuje oznamovací povinnost. Daná vnitrostátní právní úprava nicméně, protože zavádí systém předchozího správního povolení, nemůže být kvalifikována jako právní předpisy, podle kterých členský stát dodržuje závazná opatření Unie vedoucí k přijetí technických specifikací (odůvodnění 27, 48 a 49).

**Rozsudek Van der Burg<sup>15)</sup>** se vztahuje k neexistenci povinnosti oznámit nařízení, které pouze zakazuje metodu uvádění na trh a nestanovuje požadované vlastnosti výrobku. V této souvislosti uvádí, že směrnice definuje technickou specifikaci jako „specifikaci obsaženou v dokumentu, který stanovuje požadované vlastnosti výrobku“. Technické specifikace se tak musí vztahovat na výrobek jako takový. Legislativa zakazující komerční inzerci vybavení pro vysílání neschváleného typu pouze zakazuje metodu uvádění na trh a nestanoví požadované vlastnosti výrobku (odůvodnění 20).

---

<sup>14)</sup> Věc C-390/99, Sb. rozh. 2002, s. I-607.

<sup>15)</sup> Věc C-278/99, Sb. rozh. 2001, s. I-2015.

**Rozsudek Sapod Audic**<sup>16)</sup> se týká povinnosti oznámit ustanovení stanovující povinnost identifikovat balení, neboť z něj vyplývá povinnost toto balení označit nebo opatřit štítkem a nepoužitelnosti technického předpisu v soudním řízení mezi jednotlivci. V této souvislosti mj. konstatuje:

1. Vzhledem k tomu, že z povinnosti identifikovat balení, jak se zdá, nevyplývá povinnost balení označit nebo opatřit štítkem, tato povinnost se nutně netýká výrobku nebo jeho obalu jako takového. Při použití tohoto výkladu nelze tvrdit, že toto ustanovení stanovuje požadované vlastnosti výrobku ve smyslu směrnice, a proto nemůže být považováno za technickou specifikaci (odůvodnění 30).

2. Ustanovení tohoto druhu může představovat technický předpis ve smyslu směrnice, pouze pokud vnitrostátní soud dojde k závěru, že muselo dojít k výkladu ve smyslu, že musí být použito označení nebo štítek (odůvodnění 39).

3. Nepoužitelnosti technického předpisu, který nebyl oznámen Komisi v souladu s článkem 8 směrnice, se lze dovolávat v soudních řízeních mezi jednotlivci týkajících se mimo jiné smluvních práv a povinností (odůvodnění 50).

4. Je tedy na vnitrostátním soudu, aby odmítl použití tohoto ustanovení, přičemž problém týkající se závěrů, které by měly být učiněny z nepoužitelnosti uvedeného vnitrostátního ustanovení, pokud jde o závažnost sankce podle platného vnitrostátního práva, jako je například neplatnost nebo neúčinnost smlouvy, se řídí vnitrostátním právem. Tento závěr je však podmíněn tím, že příslušná pravidla vnitrostátního práva nejsou méně příznivá než ta, která se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva a nejsou stanovena takovým způsobem, aby v praxi znemožňovaly výkon práv přiznaných právním řádem Unie (odůvodnění 53).

**Rozsudek Lindberg**<sup>17)</sup> se týká nové definice služby spojené se sestavením výrobku ve vnitrostátní právní úpravě, kterou může představovat technický předpis, který musí být oznámen, pokud se tato nová právní úprava neomezuje pouze na přebrání nebo nahrazení stávajících technických předpisů. V této souvislosti se v odůvodnění mj. uvádí:

1. Nová definice služby spojené se sestavením výrobku ve vnitrostátní právní úpravě, zvláště pokud jde o službu spočívající v provozování určitých hracích automatů, může představovat technický předpis, který musí být oznámen podle směrnice 98/34/ES, pokud se tato nová právní úprava neomezuje pouze na přebrání nebo nahrazení, aniž by dodala nové nebo doplňující specifikace, stávajících technických předpisů náležitě oznámených Komisi, pokud tyto předpisy byly přijaty poté, co směrnice 83/189/EHS vstoupila v platnost v dotčeném členském státě (odůvodnění 85).

2. Taková vnitrostátní ustanovení, jako jsou ustanovení pozměněného zákona

---

<sup>16)</sup> Věc C-159/00, Sb. rozh. 2002, s. I-5031.

<sup>17)</sup> Věc C-267/03, Sb. rozh. 2005, I-03247.

o loteriích, mohou v rozsahu, v němž obsahují zákaz provozovat hazardní hry za použití určitých hracích automatů, představovat technický předpis ve smyslu směrnice, pokud je prokázáno, že dosah dotčeného zákazu je takový, že neumožňuje žádné jiné používání dotčeného výrobku, s výjimkou čistě okrajového, které je možno od dotčeného výrobku důvodně očekávat, nebo v případě, že tomu tak není, pokud je prokázáno, že tento zákaz může významně ovlivnit složení, povahu zmíněného výrobku nebo jeho uvedení na trh (odůvodnění 80).

3. Přechod ve vnitrostátní právní úpravě od právní úpravy povolení na právní úpravu zákazu může být okolností relevantní pro oznamovací povinnost. (...) Menší nebo větší hodnota výrobku nebo služby nebo velikost trhu výrobku nebo služby jsou okolnosti, které nejsou relevantní pro oznamovací povinnost stanovenou ve směrnici (odůvodnění 95).

**Rozsudek Lidl Italia Srl<sup>18)</sup>** se týká vnitrostátního právního předpisu, který obsahuje zákaz uvádění výrobků na trh, které nejsou vyrobené z určitých materiálů, představuje technický předpis. V této souvislosti v odůvodnění mj. uvádí, že Čl. 1 bod 11 směrnice 98/34/ES musí být vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní právní předpis, jako ten dotčený, je v rozsahu, v němž obsahuje zákaz uvedení vatových tyčinek nevyráběných z biologicky rozložitelných látek podle vnitrostátní normy na trh, technickým předpisem (odůvodnění 14).

**Rozsudek Schwibbert<sup>19)</sup>** se týká vnitrostátních předpisů zavádějících povinnost opatřit rozlišovací znak na výrobky pro účely jejich uvádění na trh v dotčeném členském státě představujících technický předpis a uplatňování směrnice *ratione temporis*. V této souvislosti v odůvodnění mj. uvádí, že směrnice 98/34/ES musí být vykládána tak, že taková vnitrostátní ustanovení, jaká jsou předmětem původního řízení, pokud zavedla po nabytí účinnosti směrnice 83/189/ES povinnost umístit na CD obsahující díla figurativního umění rozlišující znak „SIAE“ pro účely jejich uvádění na trh v dotčeném členském státě, jsou technickým předpisem, který, jestliže nebyl oznámen Komisi, nemůže být namítán vůči jednotlivci (odůvodnění 45).

**Rozsudek Lars Sandström<sup>20)</sup>** se týká změn návrhu technického předpisu, jež znamenají oproti oznámenému návrhu pouze zmírnění podmínek používání dotyčného výrobku, a jež v důsledku toho omezují případný dopad technického předpisu na obchodní vztahy, nejsou zásadními změnami návrhu. V této souvislosti v odůvodnění konstatuje, že „změny provedené do návrhu technického předpisu, který již byl v souladu s čl. 8 odst. 1 prvním pododstavcem směrnice 98/34/ES oznámen Komisi, jež znamenají oproti návrhu, který byl oznámen, pouze zmírnění podmínek používání dotyčného výrobku, a jež v důsledku toho omezují případný dopad technického předpisu na obchodní vztahy, nejsou zá-

---

<sup>18)</sup> Věc C-303/04, Sb. rozh. 2005, s. I-07865.

<sup>19)</sup> Věc C-20/05, Sb. rozh. 2007, s. I-09447.

<sup>20)</sup> Věc C-433/05, Sb. rozh. 2010, s. I-02885.



sadními změnami návrhu ve smyslu čl. 8 odst. 1 třetího pododstavce této směrnice. Tyto změny tudíž nepodléhají oznamovací povinnosti“ (odůvodnění 47).

**Rozsudek Vlaamse Dierenartsenvereniging<sup>21)</sup>** se týká pasů pro zvířata v zájmovém chovu, které nejsou „zboží“ ve smyslu judikatury Soudního dvora a směrnice 98/34/ES se na ně nevztahuje. V této souvislosti se v odůvodněním mj. uvádí:

1. Je nesporné, že pokud jsou pasy pro zvířata v zájmovém chovu opatřeny individuálním poznávacím číslem a identifikují konkrétní zvíře, nemohou být jako takové předmětem obchodních transakcí (odůvodnění 69).

2. Je tedy vyloučeno, aby uvedené pasy mohly být kvalifikovány jako „zboží“ ve smyslu judikatury Soudního dvora a aby se na ně vztahovala směrnice 98/34/ES. V důsledku toho takové specifikace, jako jsou specifikace stanovené v belgické právní úpravě, která je předmětem původního řízení, nemohou být kvalifikovány jakožto technické specifikace, které musí být před svým přijetím sděleny Komisi podle článku 8 této směrnice a které, pokud k tomu nedojde, nesmí být vnitrostátním soudem použity (odůvodnění 70).

3. Vnitrostátní ustanovení, která upravují pasy pro zvířata v zájmovém chovu a týkají se jejich používání jako dokladu identifikace a registrace psů, jakož i používání samolepicích štítků k provádění změn identifikačních údajů majitele a zvířete na jedné straně, a vnitrostátní ustanovení upravující sestavení individuálního poznávacího čísla pro kočky a fretky na straně druhé nepředstavují technické předpisy ve smyslu článku 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES, které musí být podle článku 8 této směrnice před jejich přijetím sděleny Evropské komisi (odůvodnění 71).

**Rozsudek Fortuna a další<sup>22)</sup>** se týkají vnitrostátních ustanovení, jejichž důsledkem může být omezení, nebo postupné znemožnění provozování her na výherních hracích přístrojích s nízkými výhrami jinde než v kasinech a hernách, které mohou představovat „technické předpisy“ ve smyslu tohoto ustanovení, je-li prokázáno, že uvedená ustanovení představují podmínky, které mohou významně ovlivnit povahu dotčeného výrobku nebo jeho uvádění na trh, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu. V této souvislosti se v odůvodnění mj. konstatuje:

1. Za těchto podmínek musí být jako „technický předpis“ ve smyslu čl. 1 bodu 11 směrnice 98/34/ES kvalifikováno takové opatření, které vyhrazuje pořádání her na výherních hracích přístrojích pouze herním kasinům (odůvodnění 25).

2. Článek 1 bod 11 směrnice 98/34/ES musí být vykládán v tom smyslu, že taková vnitrostátní ustanovení, jejichž důsledkem může být omezení, nebo dokonce postupné znemožnění provozování her na výherních hracích přístrojích

---

<sup>21)</sup> Věci VZW (C-42/10, C-45/10 a C-57/10) a *Marc Janssens* (C-42/10 a C-45/10) v. *Belgische Staat*.

<sup>22)</sup> Věci C-213/11, C-214/11 a C-217/11.

s nízkými výhrami jinde než v kasinech a hernách, mohou představovat „technické předpisy“ ve smyslu tohoto ustanovení, jejichž návrhy musí být předmětem oznámení stanoveného v čl. 8 odst. 1 prvním pododstavci směrnice, je-li prokázáno, že uvedená ustanovení představují podmínky, které mohou významně ovlivnit povahu dotčeného výrobku nebo jeho uvádění na trh (odůvodnění 41).

#### 4. Co je notifikace technického předpisu

Zemědělské a průmyslové výrobky a jejich obchodování je regulováno normami a podzákonnými právními předpisy (technickými předpisy), jimiž se rozumí *technické specifikace* výrobků, nebo *jiné požadavky* na výrobky nebo *předpisy pro služby* včetně příslušných *správních předpisů*, jejichž dodržování je při uvedení na trh, při poskytování služby, při usazování poskytovatele služeb nebo při používání v členském státě nebo jeho větší části závazné *de iure* nebo *de facto*. Členský stát EU, EHP, Švýcarsko a Turecko jsou povinny oznámit neboli notifikovat Evropské komisi (EK) veškeré návrhy technických předpisů, které hodlají přijmout, a to ve fázi, než projdou národním legislativním procesem a nabudou tak platnosti a účinnosti.

Cílem notifikace je tedy zamezit vzniku národních předpisů, které by mohly narušovat volný pohyb zboží a služeb v rámci EU. Protože oznámením návrhu technického předpisu nastává období pozastavení prací, během kterého nesmí oznamující stát navrhovaný předpis přijmout a EK či jakýkoli členský stát má možnost se k oznamovanému předpisu vyjádřit, oznamující stát má následně povinnost dané vyjádření zohlednit. Pro zajištění procedury notifikace a související komunikace mezi EK a členskými státy je v každém členském státě zřízeno kontaktní místo, které zajišťuje plnění dle evropské právní úpravy. V České republice je zákonem č. 22/1997 Sb. tímto kontaktním místem určen Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ), organizační složka státu v resortu Ministerstva průmyslu a obchodu ČR.

#### 5. Legislativní rámec procesu notifikace technických předpisů

Základním právním předpisem EU upravujícím notifikaci technických předpisů v rámci volného pohybu zboží a služeb je normativní právní akt – *směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535* ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti. Kořeny procesu notifikace jsou však mnohem staršího data.

Postup při poskytování informací v rámci EU a EHP v oblasti technických norem a předpisů byl poprvé zaveden směrnicí 83/189/EHS, ve znění směrnice 88/182/EHS a směrnice 94/10/ES, o postupu při poskytování informací v oblasti technických norem a předpisů. Směrnice 83/189/EHS byla kodifikována směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu poskytování informací v oblasti technických norem a předpisů<sup>23)</sup>. V červenci

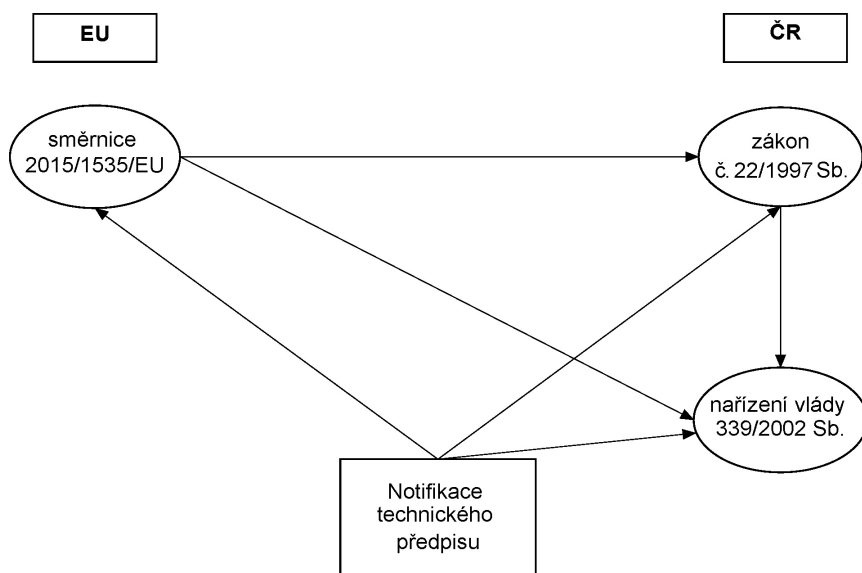
1998 byla směrnice 98/34/ES dodatečně pozměněna směrnicí 98/48/ES<sup>24)</sup> (vstoupila v platnost dne 5. srpna 1999), která rozšířila její působnost na služby informační společnosti.

Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1025/2012 ze dne 25. října 2012 o evropské normalizaci, a změně směrnic Rady 89/686/EHS a 93/15/EHS a směrnic Evropského parlamentu a Rady 94/9/ES, 94/25/ES, 95/16/ES, 97/23/ES, 98/34/ES, 2004/22/ES, 2007/23/ES, 2009/23/ES a 2009/105/ES, a kterým se ruší rozhodnutí Rady 87/95/EHS a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1673/2006/ES, byly z působnosti směrnice 98/34/ES vyňaty články týkající se standardizace, a to dnem nabytí účinnosti k 1. 1. 2013.

Směrnice 98/34/ES byla do českého právního řádu transponována s účinností ode dne vstupu České republiky do EU *zákonem č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů, a na tento zákon navazujícím *nařízením vlády č. 339/2002 Sb., o postupech při poskytování informací v oblasti technických předpisů, technických dokumentů a technických norem*, ve znění pozdějších předpisů.

V roce 2015 byla směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES nahrazena zmíněnou směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535.

### Obr. č. 1: Grafické znázornění právní úpravy notifikací technických předpisů



Zdroj: Autorka

<sup>23)</sup> Úř. věst. L 204, 21. července 1998.

<sup>24)</sup> Úř. věst. L 217, 5. srpna 1998.

## 6. Postup notifikace dle směrnice (EU) 2015/1535 a metodika notifikace v ČR

Směrnicí (EU) 2015/1535 je definován předmět notifikační procedury, tj. **návrh technického předpisu**: „znění technické specifikace, jiného požadavku nebo předpisu pro služby včetně správních předpisů, které je vypracováno se záměrem vydat tuto specifikaci, jiný požadavek nebo předpis pro služby, nebo je v konečném stadiu nechat vydat jako technický předpis a které je ve stadiu přípravy, kdy ještě mohou být provedeny zásadní změny“.

Týká se 1) *výrobku* průmyslového, zemědělského včetně produktů rybolovu anebo 2) *služby informační společnosti*.

Technický předpis může být následujícího charakteru:

1) *technická specifikace výrobku*, stanovuje charakteristiky jako úroveň jakosti, ukazatele vlastností, bezpečnost, rozměry, stejně tak obchodní název, zkoušení a zkušební metody, balení nebo označování,

2) *jiné požadavky* kladené na *výrobek*, které nespádají do prvního typu, jsou to předpisy, které mají za cíl chránit spotřebitele nebo životní prostředí, požadavky, které ovlivňují spotřební cyklus výrobku po jeho uvedení na trh, jedná se o podmínky užívání, recyklace, likvidace,

3) *předpis pro služby* stanovující přístup ke službám informační společnosti a jejich poskytování, týká se služeb definovaných jako poskytované na dálku, elektronicky nebo na individuální žádost příjemce,

4) *předpisy zakazující výrobu, dovoz, prodej či používání určitého výrobku* nebo zakazující poskytování nebo využívání určité služby nebo podnikání poskytovatele služeb.

Ze směrnice (EU) 2015/1535 vyplývá členskému státu povinnost oznámit návrh technického předpisu EK prostřednictvím kontaktního místa spolu s důvody pro přijetí předpisu, s informacemi o technické normě a, je-li to pro posouzení účinků návrhu relevantní a nezbytné, také spolu se zněním základního právního předpisu, který je zásadně a přímo návrhem dotčen. Prakticky to znamená, že gestor technického předpisu předloží ÚNMZ návrh předpisu spolu s vyplněným šestnáctibodovým notifikačním formulářem ve stadiu, kdy v něm ještě mohou být provedeny podstatné změny, a to nejméně ve lhůtě 100 dní před plánovaným datem předložení návrhu ke schválení. Následně nastává tříměsíční **období pozastavení prací**, tzv. **stand-still-period**, během kterého nesmí členský stát pokračovat v legislativním procesu a návrh přijmout. Smyslem je prostor pro EK a ostatní členské státy k prostudování zaslaných materiálů a uplatnění připomínek či podrobných stanovisek prostřednictvím šestibodového notifikačního formuláře skrze kontaktní místo pro směrnici. Připomínky mají charakter doporučení, pro notifikující stát není povinnost se jimi řídit, a tedy tříměsíční období pozastavení prací neprodlužují. Někdy se jedná o podnět ke zlepšení stávajícího návrhu, někdy o nepochopení připomínkujícího státu a vysvětlením problému se může předejít případnému následnému podrobnému stanovisku. Členské státy jsou proto vyzývány, aby na připomínky reagovaly a zaslaly vy-

jádření, zda tyto připomínky vzaly v potaz či ne a proč, ačkoli tato povinnost není ve směrnici stanovena. Připomínkující stát nebo EK by měly dostat zpětnou informaci o tom, jak bylo s připomínkou naloženo. V případě, že se EK či členský stát domnívá, že návrh technického předpisu může vytvářet překážky volnému pohybu zboží nebo služeb, resp. svobodě usazování poskytovatelů služeb na vnitřním trhu EHP, zasílá podrobné stanovisko, které prodlužuje dobu pozastavení prací o jeden nebo tři měsíce, viz níže, a členský stát má povinnost se k tomuto podrobnému stanovisku vyjádřit, tj. předložit EK zprávu o opatřeních, která na základě podrobných stanovisek hodlá přijmout. EK se k těmto opatřením vyjádří.

Zašle-li EK či členský stát podrobné stanovisko během tříměsíčního období pozastavení prací, toto se prodlouží o:

- 1) jeden měsíc, má-li návrh technického předpisu podobu dobrovolné dohody [dle definice směrnice (EU) 2015/1535],
- 2) tři měsíce, jedná-li se o návrh jakéhokoli jiného technického předpisu kromě předpisu pro služby,
- 3) jeden měsíc v případě jakéhokoli návrhu předpisu pro služby.

Jiné důvody pro odložení přijetí návrhu předpisu o:

- 1) dvanáct měsíců ode dne obdržení notifikace Komisí, ohlásí-li EK do tří měsíců od tohoto dne svůj záměr navrhnout nebo přijmout *směrnici, nařízení* nebo *rozhodnutí* v této věci v souladu s článkem 288 Smlouvy o fungování EU (netýká se návrhu předpisu pro služby),
- 2) dvanáct měsíců ode dne obdržení notifikace Komisí, ohlásí-li EK do tří měsíců od tohoto dne své zjištění, že se návrh technického předpisu týká věci, která je v působnosti *návrhu směrnice, nařízení* nebo *rozhodnutí* předloženého Evropskému parlamentu a Radě v souladu s článkem 288 Smlouvy o fungování EU,
- 3) o osmnáct měsíců ode dne obdržení notifikace Komisí, přijme-li Rada do tří měsíců od tohoto dne postoj v prvním čtení.

Tyto jiné důvody pro odložení přijetí návrhu předpisu zanikají, tj. lhůta může být ukončena dříve, a to dnem, kdy EK informuje členské státy, že již nemá v úmyslu přijmout právní předpis, nebo že svůj návrh či záměr vzala zpět, nebo jakmile Evropský parlament a Rada či EK přijaly právní předpis v této věci.

Ačkoliv povinnost notifikovat návrh předpisu EK vždy zůstává, existují výjimky, kdy období pozastavení prací odpadá, tzv. **urgency procedure**. I tak mají EK a členské státy možnost zaslat k návrhu připomínky. Výjimky jsou z naléhavých důvodů:

- 1) způsobených *vážnými* a *nepředvídatelnými* okolnostmi souvisejícími s ochranou veřejného zdraví, bezpečnosti, ochranou zvířat nebo rostlin, v případě předpisu pro služby s veřejným pořádkem,
- 2) způsobených *vážnými* okolnostmi, které souvisí s ochranou bezpečnosti a integrity finančního systému.

V případě, že notifikující členský stát provede podstatné změny v návrhu předpisu během období pozastavení prací, má povinnost znovu oznámit pozměněný návrh technického předpisu a znovu dodržet tříměsíční období pozastavení prací, tzv. **renotifikace**. Podstatnými změnami jsou:

- 1) zásadní změna oblasti působnosti návrhu předpisu,
- 2) zkrácení původně předpokládané doby zavedení návrhu předpisu,
- 3) doplnění specifikace návrhu předpisu,
- 4) zpřísnění specifikace návrhu předpisu.

Proběhne-li procedura řádně v základní tříměsíční či prodloužené době s veškerým vypořádáním případných připomínek a podrobných stanovisek a je dodrženo období pozastavení prací, může být návrh předpisu přijat. Po jeho schválení národním legislativním procesem má notifikující stát povinnost neprodleně zaslat EK prostřednictvím kontaktního místa ÚNMZ konečné znění přijatého technického předpisu tak, jak je publikován. Předání konečného textu předpisu umožňuje EK ověřit, jestli notifikující stát vzal v úvahu případné připomínky nebo podrobná stanoviska, které mu byly zaslány.

Může nastat situace, že se členský stát nebo gestor návrhu předpisu rozhodne předpis nepřijmout. V takovém případě požádá prostřednictvím kontaktního místa ÚNMZ EK o **předčasné ukončení notifikace** spolu s uvedením důvodu.

Česká republika má rovněž povinnost vyjádřit se k návrhu předpisu jiného členského státu. Resorty, resp. v nich jmenovaní členové Subkomise notifikace dle směrnice (EU) 2015/1535, která byla zřízena v rámci poradního orgánu ministra průmyslu a obchodu – Komise pro technické překážky obchodu, mohou uplatnit připomínku či podrobné stanovisko prostřednictvím kontaktního místa ÚNMZ a šestibodového notifikačního formuláře. Návrhy předpisů jiných členských států jsou kontaktním místem zasílány věcně příslušným českým resortům a profesním organizacím a také jsou dostupné na webu EK ve veřejné databázi EK ke směrnici (EU) 2015/1535 s názvem TRIS (*Technical Regulations Information System*): <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/cs/search/>. Oficiální vyjádření za Českou republiku musí být vypracováno ve spolupráci se všemi dotčenými institucemi tak, aby se ke každému návrhu předpisu zaslalo pouze jedno konsolidované vyjádření, procesní podporu tomu zajišťuje kontaktní místo ÚNMZ.

V roce 1995 byl za účelem usnadnění povinností členských států a EK v oblasti oznamovací povinnosti dle zvláštních předpisů EU – aktů EU zaveden postup **využití jednoho správního místa**, tzv. **one-stop-shop**, který určovala směrnice 98/34/ES, od roku 2015 směrnice (EU) 2015/1535. Členský stát u určitých návrhů technických předpisů provede oznámení pouze jednou, kdy v rámci šestibodového notifikačního formuláře směrnice (EU) 2015/1535 uvede v bodě 7 oznámení dle jiného aktu EU, zároveň je vyzván uvést, která ustanovení (kapitola, článek, odstavec, bod) spadají pod tento jiný akt EU pro snazší analýzu návrhu ostatními členskými státy a EK. Oznamující členský stát má povinnost předem ověřit, zdali existuje ustanovení návrhu předpisu, na který se vztahuje notifikační povinnost dle jiného aktu EU. Jakmile je notifikováno postupem



*one-stop-shop*, je zahájeno tříměsíční období pozastavení prací závazné pro směrnici 2015/1535. Cílem postupu *one-stop-shop* je vyhnout se překrývání oznamovacích postupů a využít výhody překladů do všech jazyků EU a transparentnost databáze TRIS. Postup se týká předpisů v oblastech bezpečnosti produktů, zdraví, zemědělství, potravin, životního prostředí, dopravy, telekomunikace, služeb informační společnosti a atomové energie.

#### Možnost použití jednoho správního místa pro návrhy předpisů spadající pod následující akty EU:

V zájmu transparentnosti by měl členský stát v tomto případě použít zásadu jednoho správního místa a v bodě 7 šestnáctibodového notifikačního formuláře uvést dotčený zvláštní postup.

- směrnice 1999/5/ES, čl. 4, o rádiových zařízeních a telekomunikačních koncových zařízeních a vzájemném uznávání jejich shody [Generální ředitelství (GR) pro podnikání a průmysl]
- směrnice 2006/123/ES, čl. 15 odst. 7, o službách na vnitřním trhu (GR pro vnitřní trh a služby)

#### Použití jednoho správního místa pro návrhy předpisů spadající pod následující akty EU:

1) Návrhy týkající se aktů EU obsahujících výslovný odkaz na směrnici 98/34/ES, resp. 2015/1535/EU nebo zahrnujících zvláštní oznamovací postup, který má být uplatněn v souladu s postupem 98/34/ES, resp. 2015/1535/EU, by měl být použit postup 2015/1535/EU a jedno správní místo.

- čl. 16 odst. 1 směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech (GR pro životní prostředí)
- 14. bod odůvodnění směrnice 1999/32/EHS o obsahu síry v některých kapalných palivech a o změně směrnice 93/12/EHS (GR pro životní prostředí)
- čl. 4 odst. 2 směrnice 2004/108/ES o elektromagnetické kompatibilitě (GR pro podniky a průmysl)
- čl. 12 odst. 1 směrnice 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice 91/157/EHS (GR pro životní prostředí)
- čl. 6 odst. 4 směrnice 2008/98/ES o odpadech a o zrušení některých směrnic (GR pro životní prostředí)
- čl. 5 směrnice 2009/72/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES (GR pro energetiku)
- čl. 8 směrnice 2009/73/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/EHS (GR pro energetiku)
- čl. 14 odst. 4 nařízení (EU) č. 259/2012 ze dne 14. března 2012, kterým se mění nařízení (ES) č. 648/2004, pokud jde o používání fosforečnanů a jiných sloučenin fosforu v pracích prostředcích pro spotřebitele a v detergentech

určených pro automatické myčky nádobí pro spotřebitele (GŘ pro podniky a průmysl)

- čl. 8 odst. 4 nařízení (ES) č. 709/2008 ze dne 24. července 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde o mezioborové organizace a dohody v odvětví tabáku (GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova)

2) Smíšené návrhy, tj. návrhy obsahující opatření spadající pod zvláštní oznamovací postup jiného aktu EU a zároveň spadající pod směrnici (EU) 2015/1535 by měly být oznámeny výhradně v rámci směrnice (EU) 2015/1535.

Nepoužití jednoho správního místa pro návrhy předpisů spadající pod následující akty EU:

1) Návrhy spadající zcela a výhradně do oblasti působnosti aktů EU, kterými se jasně vylučuje použití směrnice 98/34/ES, resp. 2015/1535/EU, členské státy se vyzývají, aby tyto návrhy oznámily pouze v rámci daného výhradního oznamovacího postupu:

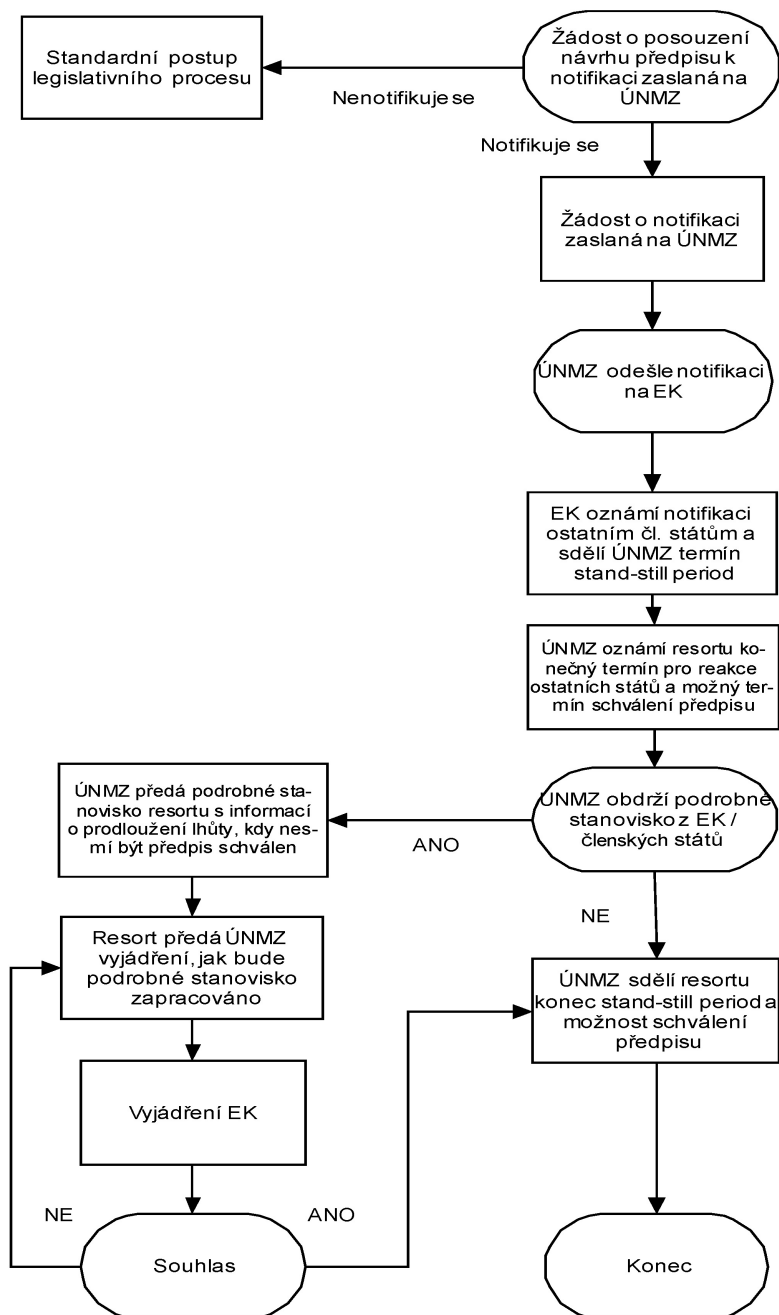
- čl. 12 odst. 1 směrnice 2001/95/ES o obecné bezpečnosti výrobků (GŘ pro zdraví a spotřebitele)
- čl. 1 odst. 3 nařízení (ES) č. 509/2006 o zemědělských produktech a potravinách, které představují zaručené tradiční speciality (GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova)
- čl. 1 odst. 3 nařízení (ES) č. 510/2006 o ochraně zeměpisných označení a označení původu zemědělských produktů a potravin (GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova)
- 20. bod odůvodnění směrnice 98/70/ES o jakosti benzinu a motorové nafty a o změně směrnice Rady 93/12/EHS (GŘ pro oblast klimatu)

2) Návrhy opatření spadající zcela do oblasti působnosti aktů EU, kterými se stanoví zvláštní oznamovací postup bez odkazu na směrnici 98/34/ES, resp. 2015/1535/EU, členské státy by měly návrh oznámit pouze podle pravidel zvláštního postupu daného aktu EU:

- čl. 5 nařízení (ES) č. 315/93, kterým se stanoví postupy Společenství pro kontrolu kontaminujících látek v potravinách (GŘ pro zdraví a spotřebitele)
- čl. 19 směrnice 2000/13/ES o sbližování právních předpisů členských států týkajících se označování potravin, jejich obchodní úpravy a související reklamy (GŘ pro zdraví a spotřebitele)
- čl. 13 odst. 5 nařízení (ES) č. 852/2004 o hygieně potravin; odkladná lhůta 3 měsíce, na základě požadavku členského státu prodloužení o jeden měsíc (GŘ pro zdraví a spotřebitele)
- čl. 10 odst. 5 nařízení (ES) č. 853/2004, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu; odkladná lhůta 3 měsíce, na základě požadavku členského státu prodloužení o jeden měsíc (GŘ pro zdraví a spotřebitele)

- čl. 17 odst. 5 nařízení (ES) č. 854/2004, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě (GŘ pro zdraví a spotřebitele)
- čl. 8 odst. 7 směrnice 2004/49/ES o bezpečnosti železnic Společenství a o změně směrnice Rady 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům a směrnice 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti (směrnice o bezpečnosti železnic); odkladná lhůta 6 měsíců (GŘ pro mobilitu a dopravu)
- čl. 23 odst. 1 nařízení (ES) 1924/2006 o výživových a zdravotních tvrzeních při označování potravin; odkladná lhůta 6 měsíců (GŘ pro zdraví a spotřebitele)
- čl. 12 nařízení (ES) 1925/2006 o přidávání vitaminů a minerálních látek a některých dalších látek do potravin; odkladná lhůta 6 měsíců (GŘ pro zdraví a spotřebitele)
- čl. 12 odst. 4 nařízení (ES) č. 715/2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla; dostatečná doba (GŘ pro podnikání a průmysl)
- čl. 5 odst. 2 směrnice 2008/68/ES o pozemní přepravě nebezpečných věcí (GŘ pro mobilitu a dopravu)
- čl. 9 odst. 4 směrnice 2009/45/ES o bezpečnostních pravidlech a normách pro osobní lodě; odkladná lhůta 6 měsíců (GŘ pro mobilitu a dopravu)
- čl. 33 Smlouvy o Euratomu (GŘ pro energetiku)

Obr. č. 2: Schéma procesu notifikace



Zdroj: Sborníky technické harmonizace 2004, ÚNMZ

## 7. Které technické předpisy se notifikují?

Notifikační povinnost se vztahuje na všechny návrhy technických předpisů, a to bez ohledu na jejich právní sílu, může tedy jít o předpisy v podobě zákona, podzákonné právní předpisy (nařízení vlády či vyhlášky ministerstev), ale také různé technické normy či standardy, které obsahují technické specifikace nad rámec harmonizace. To znamená, notifikují se, pokud se nejedná o úplnou transpozici předpisu EU, národní předpisy zavádějící evropské směrnice a další harmonizované předpisy, do kterých je přidán požadavek na výrobek či službu, který v evropském předpisu není. Notifikační povinnosti může podléhat i takový návrh vnitrostátního předpisu, který obsahuje „technickou“ část pouze okrajově, tedy takový předpis, který jako technický předpis na první pohled příliš nepůsobí.

Notifikace dle směrnice (EU) 2015/1535 se netýká technických předpisů, které:

- 1) přejímají právní předpisy EU či mezinárodních smluv, které vedou k přijetí společných technických specifikací nebo pravidel pro služby v EU, jsou to vnitrostátní opatření sledující cíl odstranit překážky volného pohybu, podléhají dohledu EU, není tedy třeba je EK oznamovat. Avšak i předpisy přejímající právní akt EU mohou upravovat i otázky nad rámec přejímaného aktu EU, pak je nutné takový předpis notifikovat;
- 2) jsou ochranným opatřením podle zvláštního právního předpisu (aktu EU),
- 3) jsou opatřením při výskytu nebezpečného výrobku na trhu podle zvláštního právního předpisu (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES ze dne 3. prosince 2001 o obecné bezpečnosti výrobků),
- 4) jsou vydány na základě rozsudku Soudního dvora EU,
- 5) jsou změnou technického předpisu provedenou na žádost EK se záměrem odstranit překážky obchodu nebo v případě předpisů pro služby překážky volného pohybu služeb nebo svobody usazování poskytovatelů služeb,
- 6) obsahují předpisy pro služby:
  - které nejsou speciálně zaměřené na služby informační společnosti;
  - v oblasti elektronických komunikací podle zvláštního právního předpisu (zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů);
  - v oblasti cenných papírů podle zvláštních právních předpisů;
  - související s činnostmi podléhajícími vzájemnému uznávání podle zvláštního právního předpisu;
  - související s pojišťovacími a zajišťovacími činnostmi podle zvláštního právního předpisu;
  - vydané:
    - a) regulovanými trhy nebo pro regulované trhy podle zvláštních právních předpisů
    - b) jinými trhy nebo orgány anebo pro jiné trhy nebo orgány, které pro



regulované trhy provádějí clearingové nebo zúčtovací operace s tím, že pro případy podle tohoto bodu zůstává povinnost zaslat konečné znění návrhu (schválený technický předpis nebo technický dokument) ÚNMZ,

7) zakazují výrobu, pokud nebrání volnému pohybu výrobků.

## 8. Kdo je zodpovědný za notifikaci?

Odpovědnost za notifikaci nesou v České republice jednotlivé resorty, které jsou gestory, předkladateli návrhu předpisu. Je jejich rozhodnutím, zdali předpis budou notifikovat a ve které fázi jeho přípravy. Jsou zodpovědné za případné následky neplnění povinností dle směrnice 2015/1535, tj. pokud:

- nenotifikují předpis, který notifikován být má, tj. naplňuje definiční znaky dle směrnice;
- provedou nějakou z podstatných změn u již notifikovaného předpisu a neprovedou renotifikaci;
- nedodrží období pozastavení prací a přijmou předpis dříve;
- nevezmou v potaz podrobné stanovisko EK či členského státu.

V těchto případech se daný resort, resp. stát, vystavuje sankci ze strany EK – finanční pokutě a případné náhradě škody jednotlivci. Předpis, který je takto přijat, je právně neaplikovatelný a nevynutitelný vůči jednotlivci, tedy nikdo nemůže být odsouzen za jeho porušení. Pokud se EK nebo jiný členský stát domnívá, že členský stát nesplnil povinnost aplikace směrnice, poskytne členskému státu příležitost se k věci vyjádřit a pokud to nevede k vysvětlení, má možnost dle článku 258 Smlouvy o fungování EU podat **žalobu na porušení povinností**, zahájit tzv. **infringement procedure** u Soudního dvora Evropské unie. Nevynutitelnost nevyplyvá přímo ze směrnice, ale z judikatury Soudního dvora Evropské unie, např. rozsudek C-194/94 (*CIA Security International SA v. Signalson SA and Securitel SPRL*), C-226/97 (*Lemmens*), C-443/98 (*Unilever Italia*), C-267/03 (*Lindberg*), C-500/03 (*Evropská komise v. Portugalské republiky*), C-303/04 (*Lidl Italian Srl v. Comune di Stradella*), C-65/05 (*Evropská komise v. Řecku*).

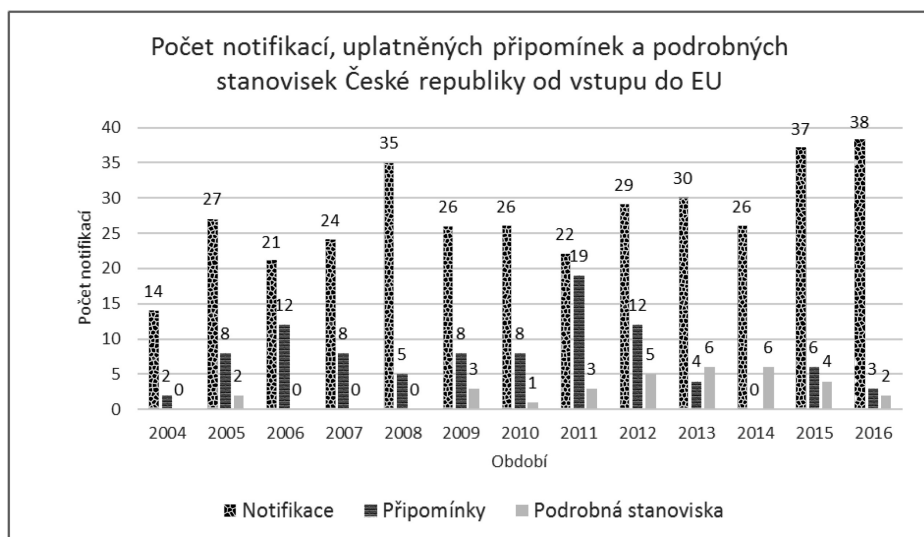
Jednotlivec může v případě vzniklého omezení nebo ušlého zisku vymáhat na daném členském státu, resp. resortu náhradu škody a příslušný správní úřad nebo soud musí ke skutečnosti porušení povinnosti notifikace přihlídnout a o náhradě škody rozhodnout.

Role ÚNMZ je v proceduře notifikace konzultační, poskytuje informace, školení pro zástupce resortů, formální kontrolu zaslaných notifikací a zajišťuje naplnění procesních kroků dle směrnice. Jeho názor je pouze doporučující. Během meziresortního připomínkového řízení ÚNMZ neodpovídá za upozorňování gestorů na nutnost notifikace dle směrnice (EU) 2015/1535 toho kterého návrhu technického předpisu.

## 9. Přehled notifikací od roku 2004

Od zapojení České republiky do EU bylo oznámeno celkem 355 českých návrhů technických předpisů (k 31. 12. 2016), z toho bylo 28 notifikací předčasně ukončeno. V roce 2017 v době přípravy tohoto článku byl notifikován zatím jeden návrh předpisu. Jak je patrné z obrázku č. 2, počet oznamování má vzrůstající tendenci. V grafu je zároveň znázorněn počet připomínek a podrobných stanovisek podaných Českou republikou.

Obr. č. 3:

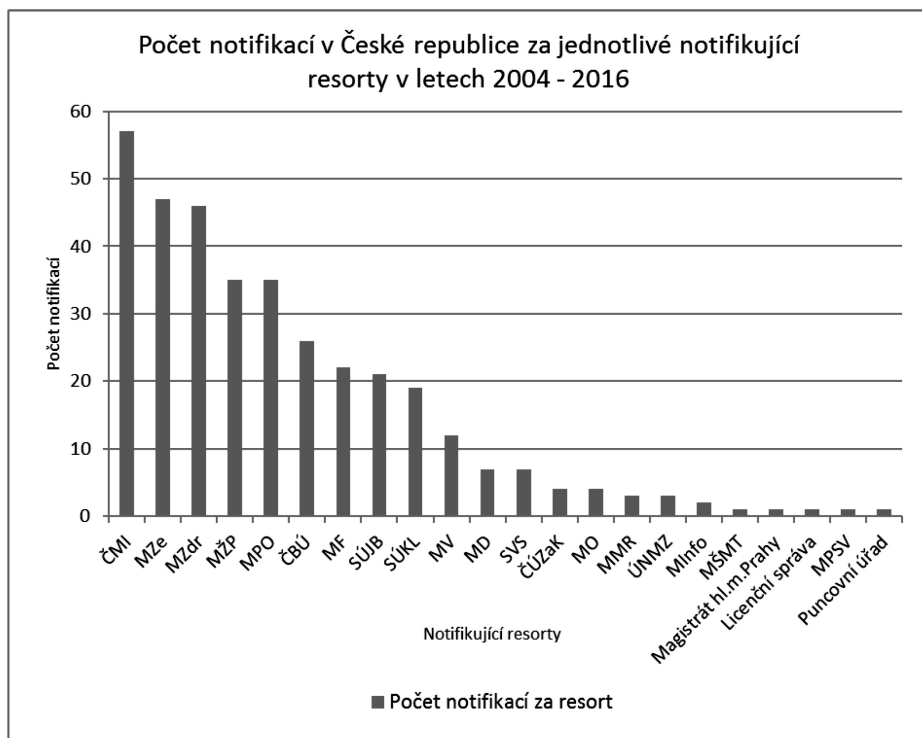


Zdroj: Data ÚNMZ, TRIS, autorka

Informace o notifikacích jsou dostupné na webu EK v databázi TRIS. Lze v ní vyhledávat dle roků, čísel notifikací, členských států, oblastí výrobků apod. Přehled notifikací uveřejňuje na svých webových stránkách také ÚNMZ.

Dle Nařízení vlády č. 339/2002 Sb. jsou předložením návrhu technického předpisu k notifikaci prostřednictvím ÚNMZ pověřena ministerstva, jiné ústřední správní úřady nebo orgány samosprávy a Česká národní banka. Obrázek č. 4 znázorňuje počet notifikací českých institucí, které notifikují od roku 2004. Nejčastěji je jím Český metrologický institut, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo průmyslu a obchodu. V grafu jsou vyčleněny zvlášť přímo řízené organizace/správní úřady pověřené samostatnou působností. Ministerstvo informatiky existující v letech 2003 – 2007 oznámilo během této doby dva návrhy technického předpisu.

Obr. č. 4:



Zdroj: Data ÚNMZ, TRIS, autorka<sup>25)</sup>

## 10. Závěr

Cílem příspěvku je pojednat o notifikaci technických předpisů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535. Notifikace je povinností každého členského státu EU, státu ESVO, Švýcarska a Turecka, pomáhá zabezpečovat čtyři svobody Evropského jednotného trhu, tj. volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu a zabraňuje tak vytváření překážek obchodu mezi jednotlivými zeměmi. Jedním z hlavních principů evropské integrace je propojování ekonomik členských států a odstraňování bariér vzájemného obchodu, což je nej-

<sup>25)</sup> Použité zkratky: ČBÚ – Český báňský úřad, ČMI – Český metrologický institut, ČÚZaK – Český úřad zeměměřický a katastrální, MD – Ministerstvo dopravy, MF – Ministerstvo financí, MInfo – Ministerstvo informatiky, MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj, MO – Ministerstvo obrany, MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu, MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí, MŠMT – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, MV – Ministerstvo vnitra, MZdr – Ministerstvo zdravotnictví, MZe – Ministerstvo zemědělství, MŽP – Ministerstvo životního prostředí, SÚJB – Státní ústav pro jadernou bezpečnost, SÚKL – Státní ústav pro kontrolu léčiv, SVS – Státní veterinární správa, ÚNMZ – Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví.

nižším stupněm ekonomické integrace. Vede ke zvyšování konkurenceschopnosti a růstu hospodářství členských států. Znamená to sjednocování požadavků na výrobu, obchodování, dopravu, používání a likvidaci výrobků a sjednocování požadavků na související služby, dochází proto k harmonizaci předpisů. Přesto zůstává velká část legislativy neharmonizovaná a právě v té oblasti EU vydala směrnici týkající se průmyslových a zemědělských výrobků včetně produktů rybolovu, která má prostřednictvím transpozice do národních předpisů členských států zajistit dodržování pravidel v neharmonizované sféře zavedením povinnosti si vzájemně vyměňovat informace prostřednictvím notifikační procedury. K tomuto účelu bylo v každé členské zemi zřízeno kontaktní místo pro směrnici (EU) 2015/1535, v České republice je jím ÚNMZ, jehož úkolem je komunikovat s EK a ostatními členskými zeměmi a předávat informace resortům, poskytovat výklad směrnice a metodické pokyny, konzultovat definiční znaky předpisů k notifikaci a zabezpečovat notifikaci a s ní související kroky.

Notifikační povinnost pro Českou republiku vznikla vstupem do EU, za třináct let bylo notifikováno 355 technických předpisů, více než třicet předpisů notifikoval Český metrologický institut, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo průmyslu a obchodu. Notifikované předpisy jsou zveřejňované v databázi TRIS EK a na webu ÚNMZ. ÚNMZ za dobu své působnosti coby kontaktního místa směrnice (EU) 2015/1535 vydal metodické pokyny, které dle potřeby doplňuje pro větší srozumitelnost výkladu směrnice a snazší zpracování žádosti o notifikaci. Realizuje rovněž semináře a zástupce kontaktního místa se účastní jednání stálého výboru v Bruselu, kde má možnost projednat vzniklé situace a sdílet zkušenosti se zástupci ostatních členských států s jejich řešením. Takto zajišťovaná procedura notifikace technických předpisů v ČR funguje na bázi zavedené spolupráce se členy subkomise notifikace, ustanovené v rámci poradního orgánu ministra průmyslu a obchodu – Komise pro technické překážky obchodu, z jednotlivých resortů.

# ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

## ČESKÁ REPUBLIKA

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nebudou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmiňovaných soudních institucí, nýbrž pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.

## ÚSTAVNÍ SOUD

### **Nároky dědiců oprávněné osoby na vyplacení jednorázové peněžní částky podle zákona č. 261/2001 Sb.**

*Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2016, sp. zn. III. ÚS 84/14<sup>1)</sup> (www.usoud.cz).*

23. Požadavek rovnosti dědiců nároku oprávněné osoby podle zákona č. 261/2001 Sb., bez ohledu na okamžik její smrti, nemůže být převážen ani případným argumentem povahy nároku oprávněných osob jakožto nároku ryze osobní povahy či jakožto nároku (jako dědiců) s menší morální hodnotou. Bylo-li původním záměrem zákonodárce umožnit soudní přezkum zákonnosti správního rozhodnutí i dědicům nároku oprávněné osoby (viz § 7 odst. 2 ve spojení s § 7 odst. 4 zákona č. 261/2001 Sb.), samotná povaha nároku nemůže být důvodem odlišného přístupu k dědicům oprávněné osoby, která zemřela v „nesprávný“ okamžik (až po právní moci správního rozhodnutí). Povaha nároku ostatně musela být předmětem úvah původního zákonodárce, přičemž nejsou k dispozici indicie naznačující pozdější změnu v jeho úmyslu právo na soudní přezkum dědicům oprávněné osoby umožnit. Souvisí to konečně i s úvahou, že na rozdíl od jiných rehabilitačních a restitučních úprav z počátku 90. let minulého století se zde zákonodárce rozhodl k určitému humanitárnímu kroku o deset let později, kdy musel očekávat, že řada oprávněných osob již bude v pokročilém věku (blíže sub 16 a násl.).

24. Přestože obecně neexistuje základní právo dědice na přechod nároku, a to tím spíše, jde-li o nárok osobní povahy, resp. mimořádného charakteru, a je v zásadě věcí zákonodárce, jakým způsobem tyto otázky upraví, ať již jde o hmotněprávní či procesněprávní rovinu, při výkonu státní moci se vždy (i v rovině tzv. podústavního práva) uplatní zákaz svévole a libovůle [čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy, k tomu např. nález ze dne 8. 1. 2009 sp. zn. II. ÚS 1009/08 (N 6/52 SbNU 57)]. Právě takovou vadu je nutno spatřovat ve výkladu, který konstruuje stav odlišného zacházení s dědici nároku, a to jen

---

<sup>1)</sup> Pozn.: Stanovisko Pl. ÚS-st. 44/16 (436/2016 Sb.) pro řízení sp. zn. III. ÚS 84/14 překonává nález sp. zn. III. ÚS 3069/10 (N 100/65 SbNU 337).



s ohledem na nahodilost v podobě okamžiku úmrtí oprávněného v průběhu řízení o takovém nároku.

25. Vzhledem ke skutečnosti, že okruh oprávněných osob (a to nejen podle tohoto zákona, ale též dalších odškodňovacích zákonů) je okruhem specifickým, neboť jde o starší osoby, přechod nároku na dědice do určité míry zajišťuje, že včas uplatněný oprávněný nárok bude moci být splněn. Jinak řečeno, zákonodárce jistě neměl v úmyslu, aby se z této „odškodňovací“ úpravy stalo do značné míry obsoletní gesto, pokud by k jejich naplnění mnohdy vůbec nedošlo kvůli úmrtí oprávněných osob. Stejně tak není racionálního důvodu, aby oprávněnost nároku, resp. rozhodnutí správního orgánu o jeho nepřiznání, neměla být podrobena soudnímu přezkumu. Jak bylo vyloženo shora, zákonodárce neměl v úmyslu činit ve vztahu k soudnímu přezkumu mezi oprávněnými osobami a jejich dědici rozdíl.

### **Úhradová vyhláška pro rok 2016**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 19/16 (8/2017 Sb.).*

50. Ústavní soud se tak ztotožňuje s názorem navrhovatelů i vedlejšího účastníka řízení, že pro posouzení nyní projednávané věci je zásadní otázkou, zda je Ministerstvo zdravotnictví oprávněno úhradovou vyhláškou stanovit hodnotu bodu i zařízením pobytových sociálních služeb, jak činí skrze napadená ustanovení úhradové vyhlášky, přičemž dospěl k závěru, že předmětné zákonné zmocnění, tj. ustanovení § 17 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, jednoznačnou odpověď na tuto otázku neposkytuje. Aniž by se tedy Ústavní soud přikláněl k výkladu zastávanému navrhovatelem, anebo výkladu zastávanému Ministerstvem zdravotnictví, nazíráno „pouze“ prizmatem výše rekapitulovaných závěrů judikatury Ústavního soudu k nezbytným požadavkům na obsahové náležitosti zákonného zmocnění k vydání prováděcího předpisu ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, nelze dle Ústavního soudu předmětné ustanovení § 17 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění považovat za jasné, srozumitelné a pro dotčené subjekty předvídatelné zmocnění opravňující Ministerstvo zdravotnictví úhradovou vyhláškou regulovat rovněž úhradu zdravotních služeb poskytovaných zařízeními pobytových sociálních služeb [ve smyslu ustanovení § 22 písm. e) zákona o veřejném zdravotním pojištění]. Jakkoliv se Ústavnímu soudu jeví do značné míry racionální důvody, jimiž Ministerstvo zdravotnictví odůvodňuje svůj postup, nemůže tak činit mimo meze zákonného zmocnění, a tedy v rozporu s čl. 79 odst. 3 Ústavy, omezující příslušné orgány veřejné moci v rámci normotvorné pravomoci před nežádoucí (v rozporu s čl. 2 odst. 1 Ústavy) ingerencí do oblastí moci zákonodárné.

51. Odkaz Ministerstva zdravotnictví na „precedenční závěry“ z citovaného rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 1988/2014 tak paradoxně ve skutečnosti jen dokládá potřebu praxe vyjasnit a odstranit některé pochybnosti ohledně otázky způsobu regulace úhrad za zdravotní služby poskytované zařízeními pobytových sociálních služeb, nelze jej však považovat za potvrzení názoru Ministerstva zdravotnictví ohledně existence zákonného zmocnění („analogickým využitím nejbližšího ustanovení úhradové vyhlášky vztahujícího

se na poskytovatele zdravotních služeb“), opravňujícího je ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy k přijetí (rozšíření) regulace skrze úhradovou vyhlášku i na tuto otázku.

52. Souhrnně řečeno, pokud se dle Ministerstva zdravotnictví v rámci úhrad za zdravotní služby poskytované zařízeními pobytových sociálních služeb vyskytují takové „problémy v praxi“, jež lze řešit pouze cestou regulace skrze úhradovou vyhlášku, k jejímuž vydání by mělo být zmocněno, musí tak nezbytně za tímto účelem především iniciovat změnu zákona o veřejném zdravotním pojištění, k čemuž mělo ostatně od 1. 1. 2007 (účinnost vyhlášky č. 620/2006 Sb., nově zahrnující odbornost 913 do seznamu zdravotních výkonů s bodovými hodnotami) mnoho příležitostí i dostatek časového prostoru. Stávající situace totiž ve výsledku znamená, že zákon o veřejném zdravotním pojištění na straně jedné sice výslovně předpokládá specifický režim uzavírání zvláštních smluv zařízeními pobytových sociálních služeb se zdravotními pojišťovnami (§ 17a), a to mimo rámec mechanismu uzavírání smluv zakotveného v ustanovení § 17 stejného zákona, nicméně na straně druhé napadená část ustanovení § 4 odst. 2 vyhlášky č. 273/2015 Sb. tato zařízení „vtahuje“ do stejného režimu, jako je tomu u poskytovatelů zdravotních služeb; to ovšem bez jakékoliv výslovné zákonné opory.

53. Z výše citovaného ustanovení § 17 zákona o veřejném zdravotním pojištění totiž vyplývá, že zákonodárce v rámci nastaveného systému tzv. výkonového způsobu úhrady pro konkrétní způsob stanovení hodnoty bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení upřednostnil před autoritativním rozhodnutím (regulací) Ministerstva zdravotnictví vzájemnou dohodu mezi zdravotními pojišťovnami a zástupci smluvních poskytovatelů, která má být výsledkem dohodovacího řízení. Účelem dohodovacího řízení je tak dosáhnout společným postupem dohody na obsahu rámcových smluv a na stanovení hodnoty bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení a jedná se o obligatorní součást (náležitost) procesu stanovení hodnoty bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení v rámci úhrad za poskytování zdravotních služeb ze strany smluvních poskytovatelů. Jeho náležitosti a podmínky (včetně vymezení okruhu zúčastněných subjektů) pak konkretizuje citované ustanovení § 17 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Jak zdůraznil i Ústavní soud, „ústřední zásadu uvedeného zmocnění je třeba spatřovat v zákonodárcem zakotvené prioritě dohody, která má být výsledkem dohodovacího řízení. S ohledem na tento preferovaný účel je nutno vykládat i další podmínky a náležitosti dohodovacího řízení, resp. interpretovat samotnou zmocňovací normu“ (srov. citovaný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 6/07). Systematickým výkladem ustanovení § 17 a 17a zákona o veřejném zdravotním pojištění, popř. § 22 písm. e) citovaného zákona, který na § 17a výslovně navazuje, lze dospět k závěru, že § 17 neodkazuje ministerstvo k úpravě plateb za poskytnuté zdravotní služby v závislosti na výsledku dohodovacího řízení dle § 17, nýbrž podle zvláštní smlouvy uzavřené postupem podle § 17a.

54. Při hodnocení postupu Ministerstva zdravotnictví při vydání napadených ustanovení úhradové vyhlášky v rozporu s čl. 79 odst. 3 Ústavy a se zákonným

zmocněním obsaženým v ustanovení § 17 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění proto Ústavní soud nemůže přehlédnout, že Ministerstvo zdravotnictví skrze napadená ustanovení úhradové vyhlášky přistoupilo k regulaci úhrad i za zdravotní služby poskytované zařízeními pobytových sociálních služeb [ve smyslu ustanovení § 22 písm. e) zákona o veřejném zdravotním pojištění]. Ministerstvo zdravotnictví tak nicméně učinilo, aniž by zástupce poskytovatelů sociálních služeb měl vůbec možnost se uvedeného dohodovacího řízení zúčastnit, což se podává jak ze „Závěrečného protokolu dohodovacího řízení o hodnotách bodu a výši úhrad zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění pro rok 2016“ ze dne 19. 8. 2015 (příloha návrhu), tak i z citovaného stanoviska pracovní komise Legislativní rady vlády. V souzené věci se však tato námitka nemohla uplatnit, protože na předmětná zařízení se dohodovací řízení, jak je uvedeno shora, podle ustanovení § 17 citovaného zákona nevztahovalo, takže i kdyby byla jeho účastníky, nemohlo by to sanovat neústavní a nezákonný postup vztažení působnosti napadené vyhlášky na ně.

55. Poslední skupina námitek navrhovatelů i vedlejšího účastníka řízení se týkala postupu Ministerstva zdravotnictví v rámci procesu přijímání napadených ustanovení úhradové vyhlášky. Konkrétně bylo namítáno, že Ministerstvo zdravotnictví výše rekapitulovaným postupem nerespektovalo citované stanovisko (přípomínku) pracovní komise Legislativní rady vlády, a porušilo tak čl. 16 odst. 10 legislativních pravidel vlády. Přestože se Ústavní soud s tímto závěrem ztotožňuje, nelze již přisvědčit názoru (zastávanému navrhovateli), že tímto postupem rovněž došlo k porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy a z něho judikatorně odvozených principů týkajících se normotvorby, konkrétně zákazu svévole a zásady předvídatelnosti práva.

56. Problematickým aspektem uvedené argumentace navrhovatelů je skutečnost, že referenčním kritériem (měřítkem) kontroly ústavnosti přijetí podzákonného právního předpisu činí samotná legislativní pravidla vlády, jejichž porušení by tak ve svém důsledku a samo o sobě představovalo derogační důvod vedoucí ke zrušení takto přijatého právního předpisu. Interní normativní instrukce ovšem referenčním kritériem ústavnosti a zákonnosti právního předpisu být nemohou. Jak k tomu ostatně již dříve konstatoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), „[p]orušení ... legislativních pravidel ... bez dalšího, tj. bez porušení Ústavou a zákonem stanovené kompetence, příp. bez porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí a vydání jiného právního předpisu (např. absenci jejího publikování stanoveným způsobem ve Sbírce zákonů), derogační důvod podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona nebo jiného právního předpisu nezakládá“. Výše rekapitulované okolnosti přijímání nyní napadených ustanovení úhradové vyhlášky však za natolik závažné porušení zakládající dokonce rozpor s ústavním principem právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy Ústavní soud neshledal.

57. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud dospěl k závěru, že úhradová vyhláška se v rozsahu napadených ustanovení pohybuje mimo meze zákonného

zmocnění zakotveného v ustanovení § 17 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, a byla tedy Ministerstvem zdravotnictví vydána v rozporu s čl. 79 odst. 3 Ústavy. Proto Ústavní soud podle ustanovení § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., vyhověl předmětnému návrhu a napadená ustanovení úhradové vyhlášky jako protizákonná a protiústavní zrušil. Za dané situace se však Ústavní soud pro zjevnou nadbytečnost nezabýval hmotněprávními námitkami vedlejšího účastníka řízení ohledně rozporu napadených ustanovení s čl. 26 odst. 1 Listiny.

58. Ústavní soud konečně připomíná, že koncepce řízení o tzv. abstraktní kontrole norem je založena na zásadě, podle níž ke zrušení právního předpisu dochází s účinky *ex nunc*, a nikoliv *ex tunc* (viz zejména ustanovení § 70 odst. 1 a § 71 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.). To pro nyní rozhodovanou věc konkrétně znamená, že se účinky zrušení napadených ustanovení nemohou nijak projevit ve vztahu ke službám, které byly ze strany zařízení pobytových sociálních služeb poskytnuty ještě před vykonatelností tohoto nálezu, jelikož byly ve vztahu ke zdravotním službám uskutečněny za situace, kdy platila právní úprava, kterou Ústavní soud teprve následně shledal protiústavní a protizákonnou. Z derogace napadených ustanovení vyhlášky č. 273/2015 Sb. provedené tímto nálezem proto v žádném případě nelze dovodit, že by předmětná zařízení poskytovala hrazené služby protiprávně, resp. že by tyto služby neměly být za hodnocené období roku 2016 zdravotními pojišťovnami uhrazeny.

**K ustanovení § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích; limity činnosti obce v rámci samostatné působnosti.**

*Nález Ústavního soudu ze dne 22. 11. 2016, sp. zn. II. ÚS 2200/15 (www.usoud.cz).*

20. S tímto názorem Nejvyššího správního soudu, jímž aproboval postup silničního správního úřadu, se ovšem Ústavní soud neztotožňuje, neboť jím nepřipustně omezuje právo stěžovatele na samosprávu podle čl. 8 Ústavy. Jak již bylo výše zdůrazněno, činnost státu zasahující do činnosti územně samosprávných celků a tedy do výkonu práva na samosprávu, je limitována principem legality (zákonnosti), jenž je explicitně vymezen jednak v čl. 101 odst. 4 Ústavy, dle něhož zásah státu je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje a je-li proveden zákonem stanoveným způsobem, jednak v tzv. výhradě zákona (čl. 104 odst. 1 Ústavy), jež státu umožňuje samostatnou působnost územně samosprávných celků ústavně konformním způsobem regulovat pouze zákonem. Dle názoru Ústavního soudu však Nejvyšší správní soud (a před ním ani krajský soud) a samotný silniční správní úřad tyto limity v nyní projednávaném případě stěžovatele nerespektovaly, neboť připustily, že v rámci výkonu státní správy (správa na úseku silniční dopravy) mohou příslušné silniční správní úřady nařizovat obci povinnost - a tedy ingerovat - do oblasti [správa veřejné zeleně - § 10 písm. c) a § 35 zákona o obcích], která byla na základě zákona svěřena do její samostatné působnosti. Jinými slovy, orgány státní správy nepřipustně, bez výslovné zákonné opory, omezily, přesněji řečeno autoritativně stanovenou povinností vymezily a rozšířily činnost obce, spadající ovšem výlučně do její samostatné působnosti, když na základě výkladu před-

mětného ustanovení § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích Nejvyšší správní soud i samotný silniční správní úřad dovodily, že obec (stěžovatel) je v rámci své samostatné působnosti „subjektem zodpovědným za péči o veřejnou zelen“ na veřejném prostranství, a to bez ohledu na vlastnictví pozemků podléhajících režimu veřejného prostranství, a proto je „provozovatelem zdroje ohrožení“ na pozemcích v průjezdním úseku silnice v intravilánu obce a tedy i odpovědná za jeho odstranění (v daném případě spočívající v kácení stromů).

21. Ústavní soud nijak nezpochybňuje názor, že „ochrana veřejné zeleně“ na veřejném prostranství je obecní (místní) záležitostí (ve smyslu ustanovení § 35 zákona o obcích), když ostatně dle ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích může obec v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti „k zajištění udržování čistoty ... zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně“, nicméně, jak bylo výše zdůrazněno, činnost obce v rámci samostatné působnosti, včetně normotvorné činnosti, má své limity určené principem legality (zákonnosti). Akceptací uvedeného výkladu ustanovení § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, zastávaného Nejvyšším správním soudem i silničním správním úřadem, by však dle Ústavního soudu byly obce (včetně stěžovatele) paradoxně nuceny tyto ústavní i zákonné limity překračovat, neboť při jejich dodržení je stěží představitelné, jak by obce prostřednictvím obecně závazných vyhlášek mohly tuto činnost regulovat i na pozemcích, které nejsou v jejím vlastnictví, byť by i podléhaly režimu veřejného prostranství.

## NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

### **Elektronické komunikace.**

*Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2016, čj. 9 As 218/2016 – 63 (www.nssoud.cz).*

[27] Jak z české, tak z evropské právní úpravy vyplývá, že smyslem výzvy dle § 114 zákona o elektronických komunikacích je oznámit dotčené osobě, že správní orgán spatřuje v jejím jednání pochybení nebo nedostatky (v tomto případě v plnění závazku velkoobchodní nabídky dle přídelu), a poskytnout dotčené osobě prostor k nápravě pro případ, že se závěrem o porušování podmínek souhlasí. Jde tedy o určitou výhodu, o informaci, na jejímž základě se může povinná osoba seznámit s tím, v čem spatřuje správní orgán nedostatky, a na tuto informaci má možnost reagovat. Z české právní úpravy nelze dovodit závaznost výzvy, § 114 zákona o elektronických komunikacích pouze stanoví, že správní orgán, pokud zjistí v jednání povinné osoby nedostatky, vyzve ji ke zjednání nápravy. Ve spojení s evropskou úpravou je potom závěr o charakteru výzvy nepochybný. Směrnice totiž uvádí, že zjištěné nedostatky správní orgán oznámí povinné osobě a poskytne jí přiměřenou možnost, aby vyjádřila své názory a napravila případná porušení. Unijní úprava tedy zcela explicitně stanoví nejen možnost nápravy nedostatků, ale i to, aby se povinná osoba vyjádřila, a tudíž i polemizovala se závěry správního orgánu.

*Mgr. Alena Hálková*



## VÝBĚR Z ROZHODNUTÍ SOUDNÍHO DVORA EU

### K poskytování informací o životním prostředí

*Informace o životním prostředí jsou „plněním“ veřejné správy, na které má každý ústavní právo, současně jde o pojem práva EU, který by měl být jednotně vykládán ve všech členských státech. V praxi jsou pak nástupišťem k hodnotovému střetu všude tam, kde je třeba vážit, zda má přednost právo veřejnosti na přístup k těmto informacím o životním prostředí, anebo neméně hodnotná ochrana národní či veřejné bezpečnosti, obchodního tajemství anebo duševního a průmyslového vlastnictví.*

Na mezinárodní úrovni upravuje povinnost poskytování těchto informací i její meze Aarhuská úmluva<sup>1)</sup> (zejména její články 4 a 5), dále celá řada aktů EU (v první řadě nařízení č. 1367/2006/ES o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím a směrnice č. 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí) a v ČR pak, vedle obecného ustanovení čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, především zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí. Přestože nejde o právní dokumenty včerejšího data, výklad toho, kdy a jakou informaci jsou orgány veřejné moci povinny poskytnout, se stále upřesňuje ruku v ruce s tím, jakých podob nabývají střety o to, zda má převážet obecné právo veřejnosti, anebo výjimka zajišťující ochranu jiného oprávněného zájmu. Právě pro režim takových výjimek je nutné přesně rozlišovat „informace o životním prostředí“, jejichž zpřístupnění je možné odmítnout, mj. z důvodu ochrany důvěrnosti obchodních a průmyslových informací, jakož i práv duševního vlastnictví, od „informací o emisích do životního prostředí“, na jejichž poskytnutí se možnost výjimky z důvodu ochrany důvěrnosti obchodních a průmyslových informací nevztahuje, ochrany práv duševního vlastnictví však ano<sup>2)</sup>. Na sklonku roku 2016 uzavřel další etapu výkladu těchto pojmů Soudní dvůr Evropské unie (SDEU), a to rozhodnutími svého pátého senátu ve věcech C-442/14<sup>3)</sup> a C-673/13 P<sup>4)</sup>, které budou předmětem dalšího výkladu.

V prvním z případů, C-442/14 se před nizozemským odvolacím soudem pro správní spory v hospodářské oblasti dostaly do sporu společnost Bayer a nadace

---

<sup>1)</sup> Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen Aarhuská úmluva), podepsaná dne 25. června 1998 na 4. ministerské konferenci Evropské Hospodářské komise OSN „Životní prostředí pro Evropu“ v dánském Aarhusu. Více informací viz [http://www.mzp.cz/cz/umluva\\_pristup\\_informace](http://www.mzp.cz/cz/umluva_pristup_informace).

<sup>2)</sup> Srov. čl. 4 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS OJ L 41, 14. 2. 2003, s. 26–32.

<sup>3)</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. listopadu 2016, věc C-442/14 *Bayer CropScience SA-NV a Stichting De Bijenstichting v. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden* (rozhodnutí o předběžné otázce), EU:C:2016:890.

<sup>4)</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. listopadu 2016, věc C-673/13 P *Komise v. Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe*, EU:C:2016:889.

Stichting De Bijenstichting (Nadace) na straně jedné, a Výbor pro povolování přípravků na ochranu rostlin a biocidních přípravků (CTB) na straně druhé. Nadace se od CTB dožadovala zpřístupnění informací, které spol. Bayer předložila v rámci povolovacího řízení týkajícího se uvedení na nizozemský trh přípravků obsahujících účinnou látku imidacloprid. CTB této žádost z části vyhověla, což ovšem narazilo jak na nesouhlas Nadace, tak i spol. Bayer. Odvolací soud, aby zjistil, co z dokumentace předložené spol. Bayer v rámci povolovacího řízení spadá do kategorie „informace o emisích od životního prostředí“, položil Soudního dvoru EU celou řadu předběžných otázek. Z nich jsou do dalšího výkladu zahrnuty ty, které mají obecný význam pro postup orgánů veřejné správy v obdobné situaci.

SDEU nejprve shledal, že režim poskytování, resp. výjimečného odmítnutí poskytnutí, informací dle směrnice č. 2003/4 je zcela autonomní a dotčené orgány musejí dle něj postupovat nezávisle na tom, zda společnost žádající o povolení k uvedení určitého výrobku na trh požádala či nepožádala, při podání své žádosti, o důvěrné zacházejí s informacemi poskytovanými v souladu s příslušnými předpisy regulujícími povolování uvádění takových výrobků na trh. Orgány veřejné správy tedy musejí vždy zvážit, jak jim to ukládá čl. 4 odst. 2 směrnice č. 2003/4, zda převažuje zájem veřejnosti na zpřístupnění určité informace, nebo zájem držitele obchodních či průmyslových tajemství na zachování jejich důvěrnosti (bod 49 rozsudku).

K vlastní otázce, co vše obsahuje pojem „informace o emisích do životního prostředí“ (na jejichž poskytování se výhrada důvěrnosti obchodních a průmyslových informací nevztahuje), se SDEU omezil na to, že poskytl předkládajícímu nizozemskému soudu „objektivní prvky, kterými se při svém posouzení musí řídit“ (bod 51). Ani to nebylo málo vzhledem k tomu, že klíčová směrnice č. 2004/3 tento pojem nedefinuje. SDEU proto vyšel z účelu této směrnice, kterým je zajištění slučitelnosti práva EU s Aarhuskou úmluvou (jejíž znění je tudíž pro výklad směrnice podstatné) a dále zajištění „principiálního přístupu k informacím o životním prostředí“. Z toho dle SDEU plyne, že obecným pravidlem musí být otevřenost orgánů veřejné správy v otázkách poskytování informací a naopak všechna omezení musejí zůstat restriktivně vykládanými výjimkami. Proto SDEU dospěl, na rozdíl od názoru zastávaného v této věci spol. Bayer, německou vládou i Evropskou komisí, že pojmy „emise do životního prostředí“ a „informace o emisích do životního prostředí“ nelze vykládat striktně (bod 58).

Co tedy dle SDEU obsahuje nejprve pojem „emise do životního prostředí“? Obsahové rozlišování mezi pojmy „emise“, „vypouštění“ a „úniky“ (které odpůrci zpřístupnění informací navrhovali striktně rozlišovat) není v souladu s právem EU, naopak jde o pojmy do značné míry identické a překrývající se (body 66 a 67). Současně platí, že pojem „emise do životního prostředí“ nelze omezovat na emise pocházející jen z určitých průmyslových zařízení (body 71 až 75). Spadají pod něj tedy i úniky takových přípravků a látek do životního prostředí, jako jsou přípravky na ochranu rostlin a biocidní přípravky a látky, jež jsou v těchto přípravcích obsaženy (bod 76).

Tyto „emise“ však nemohou být pouze hypotetické, naopak musejí být skutečné, resp. předvídatelné za obvyklých podmínek použití dotčeného přípravku. Mimo jiné to znamená, že samo uvedení výrobku na trh nemusí vést k emisi určitých látek do životního prostředí, to však neplatí pro ty výrobky, které jsou ze své podstaty určeny k rozprašování a tedy k uvolňování do životního prostředí (bod 78). Lze tudíž uzavřít, že všechny emise vyplývající z předpokládaného či obvyklého způsobu užití přípravku jsou předvídatelné a nikoli pouze hypotetické. Proto spadají do režimu uvolňování informací o emisích do životního prostředí veřejnosti.

SDEU se vypořádal i s úskalím, které představuje mnohojazyčnost práva EU, reprezentovaná v tomto případě skutečností, že některé jazykové verze směrnice č. 2004/3 hovoří v čl. 4 odst. 2, druhý pododstavec o „informacích o emisích“, jiné o „informacích týkajících se emisí“. Pojem „informace o emisích“ lze z jazykového hlediska vykládat úžeji, než pojem „informace týkající se emisí“, a SDEU byl tedy nucen výklad tohoto ustanovení sjednotit. Teleologickou úvahou o účelu směrnice č. 2003/4 (kterým je zajištění *principiálního* přístupu k informacím o životním prostředí) SDEU stanovil, že tento pojem nelze zúžit na informace o emisích jako takových, ale musí zahrnovat i informace týkající se následků, které mohou tyto emise v kratším či delším časovém horizontu vyvolávat, včetně jejich účinků na necílové organismy (bod 86).

Do navazujícího pojmu „informace o emisích do životního prostředí“, se v duchu stejné logiky SDEU nevejdou ty informace, které vyplynuly z umělých laboratorních testů, v nichž byly testovány účinky takových množství či koncentrací dotčených látek, jež podstatně převyšují podmínky jejich reálného použití, na které se vztahuje povolení k jejich uvedení na trh (bod 90). Povinnost zpřístupnění se tudíž vztahuje pouze na ty informace, které se týkají účinků látek či přípravků v podmínkách, které mohou reálně nastat, včetně za nejméně příznivých (ovšem stále v realitě možných) podmínek (body 90 a 91). Informacemi o emisích do životního prostředí tedy rozhodně nejsou veškeré informace obsažené ve studiích obsažených v dokumentaci předané orgánům veřejné správy společně s žádostí o povolení k uvedení výrobku na trh. Jde pouze o informace týkající se emisí, jež mohou skutečně hrozit, což současně implikuje, že právo EU nevyžaduje zpřístupnění celého „zdroje“, v němž jsou tyto informace obsaženy. Lze-li je z daného zdroje (zprávy, výkazu, studie) vyjmout, pak mají být zpřístupněny právě a pouze jen informace týkající se emisí (body 100 a 106).

SDEU ve výroku svého rozhodnutí shrnul, že pojem „informace o emisích do životního prostředí“ se vztahuje na údaje, které se týkají povahy, složení, množství, data a místa „emisí do životního prostředí“ těchto přípravků nebo látek, jakož i na údaje o vlivech těchto emisí na životní prostředí v kratším či delším časovém horizontu, a konkrétně na informace o výskytu reziduí v životním prostředí po použití dotčeného přípravku a na studie, které se týkají míry rozptylu látky při takovém použití, ať již tyto údaje pocházejí ze studií, které byly uskutečněny zcela nebo částečně v terénu, z laboratorních studií či z translokačních studií.

V druhém z případů, C-673/13 P, byla stranou sporného řízení Evropská komise. Jednalo se o její odepření zveřejnění jednoho ze svazků hodnotící zprávy k účinné látce glyfosát dle směrnice Rady č. 91/414/EHS o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh. Zprávu jako určený členský stát-zpravodaj zpracovala SRN a ta nesouhlasila s jejím zveřejněním z toho důvodu, že zpráva obsahovala důvěrné informace týkající se práv duševního vlastnictví, mj. postupu výroby glyfosátu.

SDEU se v tomto rozhodnutí ve značné míře opíral o první rozsudek, C-442/14, vydaný stejného dne a výklad klíčových pojmů „emise“ a „informace o emisích“ jsou tedy v obou rozsudcích identické. Nad rámec prvního rozsudku zde však SDEU rozvinul své závěry ohledně kritéria existence dostatečně přímého vztahu mezi informacemi a emisemi do životního prostředí. Šlo výklad čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006, u něhož bylo třeba vyjasnit, kdy se se informace týkají emisí do životního prostředí dostatečně přímo, resp. naopak jen volně. SDEU tak svým výkladem upřesnil obsah pojmu „informace týkající se emisí do životního prostředí“ poskytnutý v rozsudku C-442/14.

SDEU především odlišil pojem „týkat se emisí“ od pouhé „přímé či nepřímé souvislosti“ s emisemi do životního prostředí (bod 78). Přestože podle něj nelze pojem „informace týkající se emisí do životního prostředí“ vykládat restriktivně, nemůže tento pojem zahrnovat všechny informace, které vykazují jakoukoli souvislost, byť přímou, s emisemi do životního prostředí (bod 81). Tím by došlo k prolnutí tohoto pojmu s širším pojmem „informace o životním prostředí“, čímž by byl zbaven užitečného účinku právní režim týkající se specificky poskytování „informací o životním prostředí“ a jeho limitů.

SDEU – nad rámec prvního rozsudku - uvedl, že pod pojem „informace týkající se emisí do životního prostředí“ zahrnuje zejména údaje umožňující veřejnosti dozvědět se, co uniká nebo bude skutečně unikat do životního prostředí za obvyklých nebo reálných podmínek použití dotčeného přípravku nebo látky, které odpovídají podmínkám použití, na které se vztahuje udělené povolení k uvádění tohoto přípravku nebo této látky na trh a které panují v oblasti, kde mají být uvedený přípravek nebo uvedená látka používány, jakož i informace umožňující veřejnosti kontrolovat, zda hodnocení skutečných či předvídatelných emisí, na jehož základě příslušný orgán povolil dotčený přípravek nebo látku, je správné, jakož i údaje týkající se dopadů těchto emisí na životní prostředí (body 79 a 80).

Na základě takové definice by v praxi mělo být možné dát na jednu stranu informace o výrobním procesu nebo smluvních vztazích mezi výrobcí a žádosti o jejich zveřejnění nevyhovět a na druhou stranu naopak ty informace s přímou vazbou na pravděpodobné emise určité látky do životního prostředí. Jen u těch druhých pak rozhodnout, zda převažuje zájem na jejich zveřejnění, nebo na ochraně práv duševního a průmyslového vlastnictví k nim. SDEU však tak daleko ve svém rozhodnutí nešel, protože rozhodoval o kasačním opravném prostředku podaném proti rozhodnutí Tribunálu<sup>5)</sup>, který tímto svým rozsudkem zrušil a věc vrátil Tribunálu k novému projednání.

Výklad poskytnutý SDEU je přesto významný, mj. pro aplikaci § 8 odst. 9 zákona č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí, který obsahuje pojem „informace o emisích vypouštěných nebo vyzařovaných do životního prostředí“. Rozsudky SDEU ve věcech C-442/14 a C-673/13 P jsou tak cennými vodítky i pro orgány veřejné správy České republiky. To však neznamená, že by obtížná práce nezůstala primárně na národních orgánech veřejné správy, případně soudech, neboť právě ony musí tato obecně formulovaná vodítka SDEU aplikovat na údaje z konkrétních žádostí, studií či zpráv, které mají ve svém držení, a u nichž osoby s nárokem na ochranu důvěrnosti informací v nich obsažených odmítají zveřejnění.

*doc. JUDr. Václav Šmejkal, Ph.D.*

---

<sup>5)</sup> Rozsudek Tribunálu ze dne 8. října 2013, věc T-545/11 *Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe v. Komise*, T:2013:523.



# Z LEGISLATIVY EVROPSKÉ UNIE

## Evropská komise mění pravidla a obecné zásady kontroly výkonu svých prováděcích pravomocí

Komise dne 14. února 2017 předložila k legislativnímu projednání návrh změny nařízení (EU) č. 182/2011 o projednávání ve výborech (komitologie)<sup>1)</sup>, která si klade za cíl zvýšit transparentnost a odpovědnost v postupech provádění právních předpisů EU. Komise návrhem plní úkol ze svého pracovního programu na rok 2017<sup>2)</sup>, podle něhož si stanovila závazek, že „předloží legislativní návrh na harmonizaci stávajících aktů s ustanoveními Smlouvy o aktech v přenesené pravomoci a prováděcích aktech, a tím postupně ukončí regulativní postup s kontrolou“, a současně oznámila i záměr „posoudit demokratickou legitimitu stávajících postupů při přijímání aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů a zvážit možné změny stávajících postupů při přijímání některých sekundárních aktů“.

Projednávání ve výborech neboli „komitologie“ označuje soubor legislativních postupů, jejichž prostřednictvím členské státy EU kontrolují, jak Evropská komise provádí vybrané právní předpisy EU. Fakticky to znamená, že Komise ještě předtím, než se právní předpis EU může provést, musí konzultovat svůj návrh podrobných prováděcích opatření s výborem, ve kterém je zastoupena každá země EU. Výbor pak zaujme k návrhu Komise stanovisko, přičemž Komise se může (ale také nemusí) těmito stanovisky řídit – a to v závislosti na konkrétním postupu, který je v prováděném právním aktu uveden.

Komitologie, jako postup projednávání ve výborech, byl založen Lisabonskou smlouvou, která pozměnila rámec pro svěřené pravomoci Komisi tak, že stanovila rozlišení mezi jejími přenesenými a prováděcími pravomocemi. Konkrétně čl. 291 odst. 3 Smlouvy o fungování EU stanoví, na rozdíl od aktů v přenesené pravomoci podle článku 290 Smlouvy o fungování EU, že pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu pravomocí, se stanoví předem formou nařízení přijatých řádným legislativním postupem. Předmětný postup (resp. ustanovení Lisabonské smlouvy) následně vedl k přijetí nařízení (EU) č. 182/2011<sup>3)</sup>, které nahradilo rozhodnutí Rady 1999/468/ES, ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES.

Formálně se postup komitologie používá tehdy, když byly Komisi svěřeny prováděcí pravomoci, a to vždy přímo konkrétním právním předpisem EU, který rovněž stanoví, že Komise se musí při provádění obrátit na výbor. Výbory komitologie pak při projednávání používají postupy stanovené v předmětném nařízení (EU) č. 182/2011, konkrétně poradní (čl. 4) a prezkumný postup (čl. 5),

---

<sup>1)</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 182/2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí. COM (2017) 085 final.

<sup>2)</sup> SWD (2016) 400 final.

<sup>3)</sup> Úř. věst. L 55, 28. 2. 2011, s. 13.

jakož i regulativní postup s kontrolou podle čl. 5a rozhodnutí o postupu jednávání ve výborech. Počet stanovisek a přijatých prováděcích aktů (opatření) za rok 2015 pak dosáhl celkem 1726 stanovisek, 1506 prováděcích aktů a 129 opatření přijatých podle regulativního postupu s kontrolou. O jakém objemu práce a počtu aktivních výborů komitologie je řeč, plasticky ukazuje přehled počtu výborů dle jednotlivých oblastí politik v zatím nejnověji zpracovaném období (od 1. ledna do 31. prosince 2015)<sup>4)</sup>.

### **Celkový počet výborů komitologie**

<b>Oblast politiky</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>AGRI</b> (zemědělství a rozvoj venkova)	18	18
<b>BUDG</b> (rozpočet)	2	2
<b>CLIMA</b> (oblast klimatu)	5	5
<b>CNECT</b> (komunikační sítě, obsah a technologie)	6	5
<b>DEVCO</b> (mezinárodní spolupráce a rozvoj)	5	5
<b>DIGIT</b> (informatika)	1	2
<b>EAC</b> (vzdělávání a kultura)	5	5
<b>ECFIN</b> (hospodářské a finanční záležitosti)	1	1
<b>ECHO</b> (humanitární pomoc a civilní ochrana)	2	2
<b>EMPL</b> (zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování)	4	4
<b>ENER</b> (energetika)	15	14
<b>ENV</b> (životní prostředí)	31	31
<b>ESTAT</b> (Eurostat)	7	6
<b>FISMA</b> (finanční stabilita, finanční služby a unie kapitálových trhů)	9	8
<b>FPI</b> (Služba nástrojů zahraniční politiky)	4	4
<b>GROW</b> (vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky)	44	43
<b>HOME</b> (migrace a vnitřní věci)	14	11

<sup>4)</sup> Zpráva Komise o činnosti výborů v roce 2015. COM (2016) 772 final.

<b>JUST</b> (spravedlnost a spotřebitelé)	20	21
<b>MARE</b> (námořní záležitosti a rybolov)	4	4
<b>MOVE</b> (mobilita a doprava)	30	30
<b>NEAR</b> (politika sousedství a jednání o rozšíření)	3	3
<b>OLAF</b> (Evropský úřad pro boj proti podvodům)	1	1
<b>REGIO</b> (regionální a městská politika)	1	1
<b>RTD</b> (výzkum a inovace)	5	5
<b>SANTE</b> (zdraví a bezpečnost potravin)	21	21
<b>SG</b> (Generální sekretariát)	3*	3*
<b>TAXUD</b> (daně a celní unie)	11	11
<b>TRADE</b> (obchod)	15	14
<b>CELKEM:</b>	<b>287</b>	<b>280</b>

*Pramen: Evropská komise*

V praxi se pak prováděcí opatření, podle kterých Komise příslušné právní předpisy EU provádí, liší z hlediska frekvence (některé je třeba provádět pravidelně, jiné zase rychle – v reakci na změny na trhu), jakož i z hlediska politického, hospodářského či finančního významu. Postup projednávání ve výborech přitom není nutné uplatnit u všech právních aktů EU. Některé z nich Komise provádí, aniž by musely projít výborem.

### **Provádění nařízení (EU) č. 182/2011**

Nařízení (EU) č. 182/2011, které vstoupilo v platnost dne 1. března 2011 (následně – dne 8. července 2011 – přijala Komise podle čl. 9 nařízení vzorový jednací řád pro výbory<sup>5)</sup>), představuje komplexní a úplný právní rámec pro výkon prováděcích pravomocí Komise dle čl. 291 odst. 3 Smlouvy o fungování EU. Podle nejčastěji používaného postupu, tzv. přezkumného postupu, předkládají zástupci Komise návrhy prováděcích aktů výboru složenému ze zástupců členských států, který vydá stanovisko. Hlasování ve výborech se řídí pravidlem kvalifikované většiny, přičemž v této fázi mohou nastat tři varianty postupu:

- Kladné stanovisko – pokud je kvalifikovaná většina členských států pro návrh (Komise musí pak akt přijmout);

---

<sup>5)</sup> Úř. věst. C 206, 12.7.2011, s. 11.

- Záporné stanovisko – pokud je kvalifikovaná většina proti (Komise nesmí akt přijmout);
- Nevydání stanoviska – pokud neexistuje kvalifikovaná většina ani pro, ani proti (Komise může návrh prováděcího aktu přijmout, ale rovněž může rozhodnout o jeho nepřijetí).

Přijetí prováděcích aktů Komisí tak může zablokovat pouze nesouhlas kvalifikované většiny členských států, v čemž existuje podobnost s ustanoveními o aktech v přenesené pravomoci, byť nikoli ve výboru, ale v Evropském parlamentu nebo v Radě.

Postup projednávání ve výborech dále stanoví konkrétní případy, ve kterých Komisi ve fázi projednávání přezkumným výborem brání právní předpisy přijmout prováděcí akt v situaci, kdy nebylo vydáno žádné stanovisko. Konkrétně to platí ve třech případech:

i) ve vybraných oblastech politik EU (daně, finanční služby, bezpečnost nebo ochrana zdraví lidí, zvířat či rostlin nebo konečná mnohostranná ochranná opatření);

ii) pokud základní akt stanoví, že návrh prováděcího aktu nemůže být přijat v situaci, kdy nebylo vydáno žádné stanovisko (tzv. ustanovení o nevydání stanoviska), nebo

iii) pokud prostá většina všech členů výboru s navrhovaným aktem nesouhlasí.

V takových případech Komise předloží prováděcí akt odvolacímu výboru, který se rovněž skládá ze zástupců členských států. Jestliže odvolací výbor také nevydá žádné stanovisko, může Komise návrh přijmout.

Fakticky to znamená, že Komise na konci přezkumného postupu, kdy nebylo vydáno žádné stanovisko, má pravomoc rozhodnout o tom, zda návrh prováděcího aktu přijme, či nikoli. Nicméně v odůvodnění nařízení (EU) č. 182/2011 (14. bod) se uvádí, že „*zvažuje-li Komise přijetí dalších návrhů prováděcích aktů týkajících se zvláště citlivých oblastí, zejména daní, zdraví spotřebitelů, bezpečnosti potravin a ochrany životního prostředí, bude ve snaze o nalezení vyváženého řešení, pokud možno respektovat převládající názor, který by se mohl objevit v odvolacím výboru*“. To však nezabavuje Komisi povinnosti přijímat rozhodnutí v případech týkajících se žádostí o povolení uvádět na trh produkty nebo látky, když výrobce, který podal žádost o povolení, má právo obdržet rozhodnutí o této žádosti. Komise je povinna v přiměřené lhůtě takové rozhodnutí přijmout.

Evropská komise podává Evropskému parlamentu a Radě Zprávy o činnosti výborů ve svých výročních zprávách. Výroční zprávy rovněž uvádějí údaje týkající se regulativního postupu s kontrolou (RPS), tedy postupu podle rozhodnutí 1999/468/ES, který se stále používá, jestliže jej stanoví základní právní akt [čl. 12 nařízení (EU) č. 182/2011]. Výroční zprávy názorně ukazují, jaký objem projednávání spočívá na výborech, a rovněž – celkový počet výborů.

Tabulka přehledně uvádí celkový přehled údajů o činnosti výborů od vstupu nařízení (EU) č. 182/2011 v platnost, jakož i ve dvou předchozích letech.

	Výbory	Stanoviska	Přijatá opatření	Kladná stanoviska	Nevydání stanoviska	Záporná stanoviska
2009	266	2 091	1 808 (131 RPS)	2 003	78	10
2010	259	1 904	1 812 (164 RPS)	1 783	121	0
2011*	268	1 868	1 788 (163 RPS)	1 789	75	4
2012	270	1 923	1 824 (167 RPS)	1 845	78	0
2013	302	1 916	1 887 (171 RPS)	1 845	50	0
2014	287	1 889	1 728 (165 RPS)	1 838	51	0

*Pramen: Evropská komise*

Z údajů je zřejmé, že počet výborů i jejich činnost zůstaly stabilní. Počet výborů v roce 2009 činil 266 a v roce 2014 pak 287. Podobně počet přijatých opatření v roce 2009 činil 1 808 a v roce 2014 pak 1 728.

Z celkového počtu 1 726 stanovisek, která vydaly výbory v roce 2015, byla dvě stanoviska negativní a ve 36 případech nebylo vydáno žádné stanovisko, což představuje zhruba 2 % z tohoto celkového počtu. 10 těchto případů bylo předloženo odvolacímu výboru, který také nevydal žádné stanovisko. V období 2011–2015 potvrdil odvolací výbor ve 36 ze 40 případů, které mu byly předloženy, hlasování o nevydání stanoviska. I když se jedná o celkově nízký počet případů, k těmto situacím dochází ve velmi citlivých oblastech. Odvolací výbor proto nepomohl k zaujetí jasného postoje členských států a až doposud představoval jen nízkou přidanou hodnotu. Komise na základě toho přišla z návrhem, že je nutno změnit pravidla pro odvolací výbor, a umožnit mu tak, aby mohl plnit svou úlohu v plném rozsahu.

### **Návrh na změnu nařízení (EU) č. 182/2011**

Komisi navržené změny nařízení (EU) č. 182/2011 jsou cíleně zaměřené – a omezené – na výjimečné případy na úrovni odvolacího výboru. Systém stanovený předmětným nařízením jako celek totiž dle Komise funguje dobře, a proto Komise označila za nezbytné ponechat zbývající část systému komitologie beze změny.

Pokud jde o právní stránku návrhu, tak tento reaguje na zkušenosti z činností odvolacího výboru, který byl do nařízení (EU) č. 182/2011 zaveden s cílem reagovat na situaci, kdy přezkumný výbor nevydal stanovisko. Cílem navržených změn je snížit riziko, že na úrovni odvolacího výboru nebude vydáno žádné stanovisko, a usnadnit rozhodování a zajištění politické odpovědnosti členských států ohledně některých citlivých rozhodnutí. Soubor celkem čtyř cílených změn

by měl zvýšit transparentnost ohledně postojů, které zaujímají členské státy, vést k přesnějšímu politickému vedení a zajistit větší odpovědnost v rozhodovacím procesu. Jedná se o následující čtyři opatření:

- Změna pravidel hlasování v poslední fázi postupu projednávání (v odvolacím výboru) tak, aby se přihlíželo pouze k hlasům pro nebo proti právnímu aktu. Měla by tak klesnout motivace využívat zdržení se hlasování a rovněž by se měl snížit počet případů, kdy výbor nezaujme jednoznačný postoj (a Komise pak jedná bez jasného mandátu od členských států).
- Vyšší zainteresování ministrů jednotlivých států tím, že Komise bude moci svolat odvolací výbor podruhé, a to na úrovni ministrů, pokud odborníci členských států v odvolacím výboru nepřijmou žádné stanovisko.
- Zvýšení transparentnosti hlasování na úrovni odvolacího výboru tím, že se zveřejní hlasy jednotlivých zástupců členských států.
- Stanovení možnosti pro Komisi požádat Radu ministrů o stanovisko, pokud odvolací výbor nebude schopen zaujmout jednoznačný postoj.

Pokud jde o změny pravidel upravujících hlasování odvolacího výboru, podle současných pravidel se členské státy, které se zdrží hlasování, případně nejsou přítomny nebo zastoupeny, nezapočítávají pro účely dosažení kvalifikované většiny ve prospěch daného návrhu nebo proti němu, ale neodečítají se z celkového počtu, na jehož základě se vypočte 55 % členských států a 65 % obyvatelstva EU. To v praxi znamená, že zdržení se hlasování a nepřítomnost členských států, které se rozhodnou nebyť hlasování přítomny ani se nenechat zastoupit, vede k vyšší pravděpodobnosti, že nebude vydáno žádné stanovisko, a rozhodnutí tedy bude přesunuto na Komisi. Stávající pravidla nemotivují členské státy k hlasování a ani neumožňují odvolacímu výboru plnit svoji roli.

Navržená změna pravidel hlasování odvolacího výboru má za cíl snížit pravděpodobnost, že nebude vydáno žádné stanovisko, a vyjasnit postoje členských států tím, že členské státy, které nebudou přítomny nebo které se zdrží hlasování, budou pro účely výpočtu kvalifikované většiny považovány za „nezúčastněné členské státy“. Dvojí většina (55 % členských států, což představuje 65 % obyvatelstva) se tak vypočte pouze z členských států, které se zúčastnily hlasování, v souladu s čl. 238 odst. 3 písm. a) Smlouvy o fungování EU. Blokační menšina se vypočte rovněž v souladu s tímto ustanovením Smlouvy. Příslušné změny jsou zavedeny do čl. 6 odst. 1 nařízení (EU) č. 182/2011.

Co se týče otázky předložení věci odvolacímu výboru na ministerské úrovni, předmětná změna reaguje na stav, kdy se odvolacímu výboru nepodařilo zabránit situaci, kdy nebylo vydáno žádné stanovisko, a ani pomoci objasnit postoj členských států. Za účelem posílení úlohy odvolacího výboru ve zvláště citlivých případech Komise navrhuje stanovit možnost dalšího předložení věci odvolacímu výboru v případě, že není vydáno žádné stanovisko. Konkrétně Komise navrhuje stanovit, že předseda může rozhodnout o uspořádání dalšího zasedání odvolacího výboru, a zároveň se stanoví, že vhodná úroveň zastoupení na tomto zasedání je na ministerské úrovni. Příslušné změny jsou začleněny do čl. 3 odst. 7 nařízení (EU) č. 182/2011.



Zveřejnění hlasování zástupců jednotlivých členských států na úrovni odvolacího výboru poskytuje publicitu hlasování zástupců členských států v odvolacím výboru, na které se v současné době vztahují pravidla zachovávání důvěrnosti stanovená v jednacím řádu odvolacího výboru, stejně jako je tomu v případě přezkumného a poradního výboru. Komise tak navrhuje zvýšit transparentnost ve vztahu k postojům, které zástupci členských států v odvolacím výboru zaujímají. Konkrétně se stanoví zveřejnění hlasování zástupců členských států EU s cílem zvýšit transparentnost postojů členských států. Příslušné ustanovení o zveřejnění hlasování zástupců jednotlivých členských států v odvolacím výboru je zahrnuto do čl. 10 odst. 1 písm. e) a odst. 5 nařízení (EU) č. 182/2011.

A konečně stanovení práva předložit věc Radě za účelem vydání stanoviska vychází z právního stavu, podle něhož dle článku 291 SFEU je Komise normotvůrcem zmocněna přijímat prováděcí akty pod kontrolou členských států. Evropský parlament a Rada proto nemají v rozhodovacím procesu samém žádnou úlohu a jejich účast je omezena na kontrolní pravomoci podle článku 11 nařízení (EU) č. 182/2011. V souladu s čl. 291 odst. 1 SFEU členské státy odpovídají za provádění aktů Unie a kontrolují Komisi v případě, že jsou jí svěřeny prováděcí pravomoci. V případech, kdy členské státy v rámci tohoto kontrolního procesu nedospějí k jednoznačnému názoru, by měla existovat možnost předložit celou záležitost Radě jako orgánu Unie, ve kterém jsou zastoupeny vlády členských států na ministerské úrovni a mají celkový přehled o všech politikách Unie. Proto se stanoví umožnit Komisi, aby formálně předkládala konkrétní případy Radě, pokud odvolací výbor nevydá žádné stanovisko, a to za účelem získání jejího nezávislého stanoviska. Komise by pak měla zohlednit jakýkoli postoj vyjádřený Radou do tří měsíců po předložení věci. V řádně odůvodněných případech může Komise při předložení věci stanovit kratší lhůtu.

## **Závěr**

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 182/2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí, byl oznámen jako jedna z nových klíčových iniciativ pracovního programu Komise na rok 2017. Současně byl předložen Evropskému parlamentu a Radě k projednání, resp. schválení.

*Mgr. Peter Mišúr*

# eDEMOKRACIE V EU: POTENCIÁL A VÝZVY

Evropský parlament (EP) přijal na svém plenárním zasedání dne 16. března 2017 ve Štrasburku usnesení o elektronické demokracii v Evropské unii<sup>1)</sup>. Usnesení ukončilo půlroční projednávání stejnojmenné Zprávy Výboru pro ústavní záležitosti, předložené z vlastní iniciativy podle článku 52 Jednacího řádu EP [2016/2008(INI)].

Předkladatel legislativního návrhu a zpravodaj výboru *Ramón Atondo Jáuregui* odůvodnil předložení Zprávy rostoucí kritikou občanů na adresu Evropské unie (EU), ale i členských států, podle které je nezbytné zlepšit vnitřní fungování národních parlamentů a výkonných a správních orgánů a posílit mechanismy demokratické kontroly. Nové digitální nástroje komunikace a otevřené a kolaborativní platformy mohou podle něj inspirovat kreativní a doplňková řešení, která by zlepšila kapacity a výkonnost zastupitelské demokracie a zvýšila by její legitimitu. Cílem by ale nemělo být zavedení „alternativního demokratického systému“, ale podpora, zajišťování a zvyšování transparentnosti, odpovědnosti, schopnosti reakce, angažovanosti, projednávání, začlenění, dostupnosti, subsidiarity a sociální soudržnosti, jak je uvedeno v doporučení Rady Evropy o elektronické demokracii, které je prvním mezinárodním právním nástrojem stanovujícím normy v oblasti elektronické demokracie<sup>2)</sup>. Technologické inovace samy o sobě, jak se dále praví ve vysvětlujícím prohlášení ke Zprávě, neodstraní nespokojenost občanů s politikou ani nevyvolají zásadní proměnu našich demokracií. Důvody krize jsou podle Zprávy hluboké a souvisejí s politikami, se stále rozsáhlejší globalizací a s rostoucí nespokojeností s fungováním evropských demokratických systémů a jejich orgánů. Digitální revoluce přitom vyžaduje, abychom soustavně pozorovali její skutečné přínosy s cílem nejen předcházet falešnému optimismu ohledně jejích výhod při řešení problémů, kterým dnes čelí parlamentní demokracie, ale také zabránit vytváření nových problémů, které samotné informační a komunikační technologie (IKT) nejsou schopny vyřešit.

Vysvětlující prohlášení ke Zprávě rozlišuje v této souvislosti tři pojmy, které se místy překrývají: i) *elektronická veřejná správa* (uplatňování IKT ve fungování veřejné správy; jde zejména o elektronické poskytování informací a služeb občanům ze strany orgánů veřejné správy, např. placení pokuty za porušení dopravních předpisů); ii) *elektronická správa* (použití IKT k vytvoření komunikačních sítí, které umožňují vyjadřovat se k vytváření veřejných politik, např. elektronická konzultace s občany týkající se změny nejvyšší povolené rychlosti nebo konzultace o obecním rozpočtu); iii) *elektronická demokracie* (použití IKT k vytváření sítí ke konzultacím a zapojení občanů, např. elektronický parlament, elek-

---

<sup>1)</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. března 2017 o elektronické demokracii v Evropské unii: možnosti a výzvy. P8\_TA (2017) 0095.

<sup>2)</sup> Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy). Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies.

tronická iniciativa, elektronické hlasování, elektronická petice, elektronická konzultace atd.). Evropská komise se od roku 2009 zaměřuje zejména na elektronickou účast a elektronickou správu. Konkrétně pak provádí veřejné on-line konzultace a posouzení dopadu, zejména předtím, než předloží návrhy právních předpisů, s cílem zvýšit účast veřejnosti a zlepšit evropskou správu věcí veřejných. V rámci této politiky Komise v roce 2016 přijala „Akční plán EU pro „eGovernment“ na období 2016–2020<sup>3)</sup>.

Schválené usnesení EP pod názvem „*eDemokracie v EU: potenciál a výzvy*“ zejména zdůraznilo potenciální přínos elektronické demokracie, definované jako podpora a posilování tradiční demokracie prostřednictvím IKT, jejímž cílem je doplňovat a posilovat demokratický proces dalšími prvky umožňujícími zapojení občanů prostřednictvím on-line činností, které zahrnují mj. elektronickou veřejnou správu (*eGovernment*), elektronickou správu (*e-governance*), elektronické projednávání (*e-deliberation*), elektronickou účast (na správě) a elektronické hlasování. EP ale současně zdůraznil, že záměrem elektronické demokracie je prosazovat demokratickou kulturu, která obohacuje a posiluje demokratické postupy tím, že poskytuje dodatečné prostředky na zvýšení transparentnosti a účasti občanů, a nikoli zavádět alternativní demokratický systém na úkor zastupitelské demokracie. Elektronická demokracie podle EP sama o sobě nezaručuje politickou účast a souběžně s elektronickou demokracií je třeba – ve snaze o politickou účast občanů – zabývat se i nedigitálním prostředím. Nástroje IKT by se proto měly používat jako doplněk k dalším kanálům sloužícím ke komunikaci s veřejnými orgány s cílem zabránit všem formám diskriminace na základě digitálních dovedností nebo nedostatku zdrojů a infrastruktury.

### **Návrhy na zlepšení demokratického systému prostřednictvím IKT**

Schválené usnesení EP v závěru předložilo soubor 29 návrhů na zlepšení demokratického systému prostřednictvím IKT, v nichž mj.:

- vyzývá EU a členské státy, aby upustily od přijímání zbytečných opatření zaměřených na svévolné omezování přístupu k internetu a výkonu základních lidských práv, jako jsou nepřiměřená cenzurní opatření či kriminalizace legitimního vyjadřování kritiky a nesouhlasu;
- vyzývá ke zjednodušení institucionálního jazyka a postupů a také k uspořádání multimediálního obsahu ve snaze vysvětlit ústřední prvky rozhodovacích procesů a podpořit tak jejich pochopení a účast na nich;
- naléhavě vyzývá členské státy a EU, aby vytvořily cenově dostupnou vysokorychlostní digitální infrastrukturu, zejména v okrajových, venkovských a hospodářsky méně rozvinutých oblastech, aby dohlížely na zajištění rovnosti občanů a aby přitom věnovaly zvláštní pozornost těm nejzranitelnějším občanům, které by vybavily dovednostmi, jež by zajistily bezpečné a zabezpečené používání technologií;

---

<sup>3)</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Akční plán EU pro „eGovernment“ na období 2016–2020: Urychlování digitální transformace veřejné správy“. COM (2016) 0179.

- vybízí členské státy a EU, aby prosazovaly, podporovaly a uplatňovaly mechanismy a nástroje, jako jsou crowdsourcingové platformy, které by umožnily účast občanů a jejich interakci s orgány státní správy a institucemi EU;
- vyzývá veřejnou správu, aby na závazek dodržovat zásadu institucionální otevřenosti reflektovala změnou své strategické koncepce, interní kultury, rozpočtu a procesů organizačních změn, která by byla motivována cílem upevnit demokracii pomocí využívání nových technologií;
- vyzývá Komisi, aby v souladu s usnesením EP ze dne 28. října 2015<sup>4)</sup> přezkoumala způsob, jakým funguje evropská občanská iniciativa coby prostředek k zapojení veřejnosti do politického života EU a její přímé účasti na něm, aby mohlo být plně využito jejího potenciálu; domnívá se, že využívání nových technologií by mohlo zlepšit zejména systém shromažďování podpisů na internetu, a to využitím služeb identifikace osob a ověřování údajů (e-IDAS);
- vyzývá Komisi, aby předložila nezávislé posouzení nebo konzultaci veřejného mínění ohledně on-line hlasování, včetně analýzy jeho slabých a silných prvků, coby doplňkového způsobu hlasování pro občany, jež by členské státy mohly zvážit do konce roku 2018;
- zdůrazňuje potřebu prioritně chránit soukromí a osobní údaje při využívání nástrojů elektronické demokracie a posilovat bezpečnost při používání internetu, zejména pokud jde o bezpečnost informací a údajů včetně „práva být zapomenut“, a poskytovat záruky proti softwaru určenému ke sledování a ověřitelnost zdroje;
- vyzývá k dalšímu používání digitálních služeb založených na klíčových faktorech, jako je zabezpečená a zakódovaná digitální identita, v souladu s nařízením EIDAS;
- podporuje vytváření bezpečných elektronických veřejných rejstříků a ověřování elektronických podpisů s cílem zabránit mnohonásobnému podvodnému používání;
- vyzývá evropské orgány, aby zahájily participativní proces za účelem vytvoření Evropské charty internetových práv s přihlédnutím mezi jinými texty k Deklaraci internetových práv, kterou dne 28. července schválila 2015 italská poslanecká sněmovna, a zakotvily do ní všechna práva, která patří k digitální sféře včetně skutečného práva na přístup k internetu a internetovou neutralitu.

Evropský parlament současně pověřil svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě, Komisi a vládám a parlamentům členských států. Usnesení EP není sice pro členské státy právně závazné, avšak signalizuje Evropské komisi a orgánům EU většinový postoj poslanců EP, který budou prosazovat v rámci legislativních návrhů Komise.

*Mgr. Peter Mišúr*

---

<sup>4)</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. října 2015 o evropské občanské iniciativě. P8\_TA (2015) 0382.

# LEGISLATIVNÍ BIBLIOGRAFIE

Redakce časopisu Správní právo – přílohy Legislativa připravuje v nové rubrice výběr z článků zaměřených do oblasti tvorby práva. Upozornění na převážně teoretické texty má za cíl kultivovat legislativní prostředí v české tvorbě práva a působit tak na růst kvality legislativních materiálů.

## Přehled periodik

- 1) *Acta Iuridica Olomucensia*, (AIO), Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
- 2) *Bulletin advokacie*, (BA), Česká advokátní komora
- 3) *Justičná revue*, Časopis pre právnu prax, (JR), vydává Ministerstvo spravodlivosti SR
- 4) *Právník*, (P), Ústav státu a práva Akademie věd ČR
- 5) *Právny obzor*, (PO), Ústav státu a práva SAV
- 6) *Scientia et societas*, (S&S), NEWTON College, a. s.
- 7) *Stavební právo – Bulletin*, (SP), Česká společnost pro stavební právo

## Bibliografie

BRAŽINA Radislav, *Odůvodnění normativních (s)právních aktů a jejich vztah k ochraně práv adresátů veřejné správy*, Právník, 2016, č. 10, s. 999-1010.

ČERNÍN Karel, *Veřejná prostranství, terra inkognita*, Právník, 2016, č. 10, s. 803-817.

ČOLLÁK Jaroslav, *Subjektívne právo jako predpoklad úvah nad zneužívaním práva; niekoľko zamyslení nad legálnym obmedzením výkonu práva*, Justičná revue, 2016, č. 11, s. 1155-1177.

DOHNAL Jan, *Doktrína podnikatelské příležitosti v právních řádech USA: Inspirace pro zákon o obchodních korporacích*, Acta Iuridica Olomucensia, 2016, č. 3, s. 89-96.

FÍGER Július, *Päťdesiat rokov od uzákonenia vlastníctva bytu/bytov v Československu*, Justičná revue, 2016, č. 12, s. 1373-1383.

HEJČ David, *Směšené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy*, Právník, 2016, č. 10, s. 829-842.

KMENT Vojtěch, *Nahradí elektronický podpis prostý ten tradiční vlastnoruční?*, Bulletin advokacie, 2016, č. 12, s. 31-35.

KOPECKÝ Martin, *Význam materiální právní moci a rei iudicatae v právu správním*, Právník, 2016, č. 10, s. 843-862.

MALAST Jan, *K pojmu, povaze a podobám neúzemní samosprávy – samospráva veřejných pojišťoven*, Právník, 2016, č. 10, s. 863-874.

MATES, Pavel, *Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*, Bulletin advokacie, 2016, č. 12, s. 25-30.

MAREČEK Jan, *Závazné stanovisko orgánu územního plánování v připravované novele stavebního zákona*, Stavební právo – Bulletin, 2016, č. 3, s. 55-60.

MAREČEK Jan, *Zahajujeme diskusi o novém stavebním zákoně. K revitalizaci stavebního práva – podklad pro přípravu tezí nového stavebního zákona*, Stavební právo – Bulletin, 2016, č. 3, s. 61-63.

MAREČEK Lukáš, *Konfrontácia: včera a dnes*, Justičná revue, 2016, č. 11, s. 1277-1282.

MORÁVEK Jakub, *Právní principy, nové soukromé právo a liberalizace pracovního práva*, Acta Iuridica Olomucensia, 2016, č. 3, s. 31-46.

POMAHÁČ Richard, *Úřady a soudy – spor nebo dialog?*, Právník, 2016, č. 10, s. 875-884.

POMAHÁČ Richard, *Reforma státní služby a správního soudnictví v České republice – kritické zhodnocení*, Scientia et societas, 2016, č. 4, s. 89-98.

POPOVIČ Adrián, *Zamyslenie sa nad miestnym poplatkom za rozvoj*, Justičná revue, 2016, č. 11, s. 1263-1276.

ŘÍHA Martin, *Právo křičet: K oprávnění státu zasahovat do volební soutěže v judikatuře soudů*, Právník, 2016, č. 10, s. 885-894.

ŠTEVČEK Marek, *Právna istota ako derivát práva na spravodlivý proces v Slovenskej republike po rekodifikácii civilného procesu*, Acta Iuridica Olomucensia, 2016, č. 3, s. 19-30.

ŠUSTROVÁ Daniela, *Jak vylepšit údaje v katastru nemovitostí*, Bulletin advokacie, 2016, č. 12, s. 36-37.

TÓTHOVÁ Katarína, *Niekoľko poznámok k terminologickej presnosti v našom práve*, Justičná revue, 2016, č. 10, s. 1075-1079.

VÖRÖŠ David, *Nová právna úprava vyvolastnenia*, Justičná revue, 2016, č. 11, s. 1300-1307.

KUKLIŠ Peter – HODÁS Milan, *O súčasnej situácii v slovenskej právnej normotvorbe*, Právny obzor, 2016, č. 6, s. 474-500.

MATES Pavel – ŠEMÍK Karel, *Vybrané otázky kodifikace správního trestání v České republice*, Justičná revue, 2016, č. 10, s. 1127-1138.

SKULOVÁ Soňa – HEJČ David – BRAŽINA Radislav, *Odůvodnění správního rozhodnutí: revitalizace institutu s dlouhou tradicí*, Právník, 2016, č. 10, s. 895-912.

SVOBODA Tomáš – SMUTNÁ Veronika, *K odpovědnosti za újmu způsobenou podzákonnou normotvorbou*, Právník, 2016, č. 10, s. 913-923.

Mgr. Peter Mišúr