

Richard Král¹⁾

K zamezování regulatorně zcela bezpředmětné nebo zbytečně zatěžující transpozice směrnic EU v České republice

Úvodem

Regulatorně zcela bezpředmětnou transpozicí směrnic EU v ČR se v tomto příspěvku rozumí případy, kdy je do práva ČR promítnuta unijní směrnice či její část, jež pro ČR není předmětově vůbec relevantní, protože upravuje situace či činnosti, které v ČR ani fakticky ani právně existovat nemohou. Transpozice takovéto směrnice či její části tudíž přináší pro ČR jen zaplevelení a zbytečnění českého právního řádu aplikačně zcela mrtvou transpoziční úpravou.

Regulatorně zbytečně zatěžující transpozicí neboli neodůvodněným *gold-platingem* směrnic EU v ČR se v tomto příspěvku rozumí případy, kdy ČR neminimalisticky transponuje směrnici (tj. jde při její transpozici dovoleně nad rámec jejích minimálních požadavků), a kdy tato skutečnost přináší větší než transpozičně nezbytně nutné regulatorní zatížení dotčených subjektů, které nelze přesvědčivě odůvodnit národními důvody veřejného zájmu. Žurnalisticky řečeno jde o případy, kdy je ČR při transpozici unijních směrnic zbytečně „bruselštější“ než Brusel.

Jak regulatorně zcela bezpředmětná transpozice, tak regulatorně zbytečně zatěžující transpozice jsou tudíž jevy, které nejsou žádoucí a kterých by se ČR měla pokud možno vyvarovat. Účelem příspěvku je proto nastínit, jak ČR může oběma nežádoucím jevům do značné míry zamezovat.

K zamezování regulatorně zcela bezpředmětné transpozice

Přímo ukázkovým a také preventivně velmi dobře odstrašujícím příkladem regulatorně zcela bezpředmětné transpozice směrnice EU v ČR je promítnutí směrnice č. 2003/41, o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi.

Tato směrnice reguluje činnost těchto institucí a stanoví, jak mají investovat,

¹⁾ Autor je profesorem na katedře Evropského práva PF UK v Praze a členem Legislativní rady vlády.

kam mohou investovat, jaké mají mít technické rezervy a penzijní plány, jaké mají informační povinnosti, kdo může být v jejich řídicích orgánech atd. Směrnice také stanoví, jaké dohledové pravomoci by měly mít orgány dohledu nad činností těchto institucí.

Protože k okamžiku uplynutí transpoziční lhůty ve směrnici žádné zaměstnavatelské penzijní fondy v ČR neexistovaly a jejich vzniku i usazení v ČR bránila vnitrostátní právní překážka slučitelná s právem EU, tak se ČR rozhodla předmětné části směrnice netransponovat, a to i v zájmu vyvarování se zaplavení českého právního řádu rozsáhlou, aplikačně ale zcela mrtvou transpoziční úpravou.

Evropská Komise ale byla toho názoru, že i když směrnice upravuje činnosti, které v ČR fakticky neexistují a právně existovat nemohou, tak přesto musí ČR předmětné pasáže směrnice transponovat. Komise proto ČR zažalovala u Soudního dvora EU (SD EU). Evropskou Komisi v jejím názoru pro mě dosti překvapivě a velmi nepřesvědčivě²⁾ podpořil odsuzujícím rozsudkem i SD EU. Dal v něm najevo, že jediným případem, kdy lze akceptovat nerealizování transpozice směrnice, která pro dotčený členský stát z hlediska předmětu své úpravy není relevantní, je případ, kdy tato předmětová irelevantnost je dána geografickými důvody.³⁾

Teprve v návaznosti na tento rozsudek přistoupila ČR k úplné transpozici příslušné směrnice. Protože to ale ČR nestihla ve lhůtě ke splnění rozsudku stanovené jí Komisí, tak SD EU uložil ČR pokutu ve výši 250 000 EUR.⁴⁾

Výsledkem podivuhodného úsilí Komise i SD EU tak je to, že v zákoně o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění máme rozsáhlou a velmi podrobnou transpoziční úpravu toho, co tyto instituce, pokud jsou usazené v ČR, mohou, respektive nemohou. Na tuto rozsáhlou úpravu pak navazuje velmi lapidární ustanovení, že instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění se na území České republiky usazovat nesmí.⁵⁾

Z výše uvedeného příkladu tudíž vyplývá, že pokud je už přijata směrnice, která je pro některý členský stát předmětově irelevantní, tak dotčený členský stát nemůže, s výjimkou případu, kdy jsou dány geografické důvody, zamezit její regulatorně zcela bezpředmětné transpozici. K zamezení takového transpozice tak dotčený členský stát musí vyvinout úsilí již v procesu vyjednávání a přijímání předmětově irelevantní směrnice. Již v tomto procesu se musí snažit o to, aby pro sebe prosadil příslušnou výjimku z její působnosti.

O tom, že prosazení takovýchto výjimek zamezujících regulatorně zcela bez-

²⁾ Srov. KRÁL R. On the grounds justifying non-transposition of EU Directives. *The Lawyers Quarterly*, 2015, č. 1, s. 41-50. ISSN: 1805-840X.

³⁾ Srov. rozsudek ve věci C-343/08 Komise v. ČR, Sb. rozh. 2010, str. I-275, bod 42.

⁴⁾ Srov. rozsudek ve věci C-241/11 Komise v. Česká republika.

⁵⁾ Srov. § 10h zákona č. 340/2006 Sb., o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění z členských států Evropské unie ve znění zákona č. 260/2011 Sb.

předmětné transpozici je reálné, pak svědčí výjimka z působnosti směrnice č. 2013/30, o bezpečnosti činností v odvětví těžby ropy a zemního plynu v moři.⁶⁾ Podle této výjimky totiž země s námořními vodami, které právně neumožňují těžbu ve svých námořních vodách, mají povinnost dotčenou směrnici plně transponovat, až když se rozhodnou tuto těžbu povolovat. Do té doby tedy nemusí svůj právní řád zaplevelovat a hypertrofovat aplikačně mrtvou transpoziční úpravou těžby ropy a plynu v moři.

K zamezování regulatorně zbytečně zatěžující transpozice

Jak již bylo uvedeno v úvodu, regulatorně zbytečně zatěžující transpozicí neboli neodůvodněným *gold-platingem* směrnic EU v ČR se rozumí případy, kdy ČR neminimalisticky transponuje unijní směrnici, tedy jde při její transpozici dovozeně nad rámec jejích minimálních požadavků, a kdy tato skutečnost přináší větší než transpozičně nezbytně nutné regulatorní zatížení dotčených subjektů, které nelze přesvědčivě odůvodnit národními důvody veřejného zájmu.

Kromě toho, že zbytečně zatěžující transpozice regulatorně a v návaznosti na to i finančně či administrativně neodůvodněně zatěžuje dotčené subjekty více, než je nezbytně nutné z hlediska náležité transpozice směrnice, má takováto transpozice v sobě potencionálně ještě další nežádoucí aspekt. Jde o to, že když některý členský stát přistoupí k regulatorně zbytečně zatěžující transpozici a ostatní tak neučiní, tak dotčené subjekty ze státu, který k ní přistoupil, jsou nejen neodůvodněně zatěžovány regulatorními požadavky více, než je podle směrnice nezbytné, ale jsou i konkurenčně znevýhodňovány oproti subjektům z oněch ostatních členských států. Toto konkurenční znevýhodnění je pak ještě zesílené v těch případech, kdy je podle směrnice, zejména pomocí tzv. „*market access clause*“⁷⁾, omezena aplikovatelnost možné přísnější (regulatorně zbytečně zatěžující) transpoziční úpravy pouze na domácí služby, výrobky či subjekty. Potom totiž přistoupení k regulatorně zbytečně zatěžující transpozici s sebou vždy nese i obrácenou diskriminaci⁸⁾ domácích subjektů oproti subjektům z těch členských států, které k takovéto transpozici nepřistoupily. Zatímco dotčené domácí subjekty musí nutně splňovat přísnější transpoziční požadavky svého státu, aby se svými produkty či službami měly přístup na domácí trh, tak subjektům z oněch ostatních členských států stačí k přístupu na tento (pro ně ne-

⁶⁾ Srov. čl. 41 směrnice.

⁷⁾ Tj. klauzule o tom, že výrobky z jiných členských států splňující požadavky směrnice mají přístup na trhy i těch členských států, které využily možnosti přijmout přísnější požadavky na výrobky či služby, než stanoví směrnice. „Market access clause“ lze např. najít v čl. 13 odst. 1 směrnice č. 2001/37, o sblížování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových výrobků.

⁸⁾ Blíže k obrácené diskriminaci v kontextu práva EU srov. KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 131–47. ISBN: 978-80-7400-282-3.

domáci) trh to, že splňují méně přísné transpoziční požadavky svých vlastních států.

Jsou tudíž dány pádné důvody regulatorně zbytečně zatěžující transpozici směrnic EU co nejvíce zamezovat. V řadě členských států EU byla proto přijata specifická legislativní pravidla či metodiky k zamezování neodůvodněného *gold-platingu* unijních směrnic.⁹⁾ Nejpropracovanější se přitom tyto metodiky a pravidla jeví ve Velké Británii.¹⁰⁾ Pro předmětné metodiky a pravidla je přitom společné, že se snaží zakotvit a prosadit princip minimalistické transpozice.

Minimalistickou transpozicí směrnice je obecně možno rozumět takovou její transpozici, která nejde nad rámec jejích minimálních požadavků. O minimalistické transpozici směrnice lze tudíž konkrétněji hovořit za kumulativního splnění čtyř předpokladů. Za prvé za předpokladu, že členský stát při transpozici směrnice vůbec nevyužije možnosti odchýlit se od úpravy obsažené ve směrnici tam, kde je toto odchýlení možné v rozšiřujícím, resp. zpřísňujícím či více zatěžujícím směru¹¹⁾. Za druhé za předpokladu, že členský stát maximálně využije možnosti odchýlit se od úpravy obsažené ve směrnici tam, kde je toto odchýlení možné v zužujícím, resp. změkčujícím či méně zatěžujícím směru¹²⁾. Za třetí, že členský stát nepřistoupí k přesahující transpozici směrnice, tedy, že o své vůli nepodrobí úpravě obsažené ve směrnici i vztahy které nespádají do její působnosti.¹³⁾ Konečně za čtvrté, že členský stát při transpozici zvolí, v případě že má na výběr mezi různými variantami úpravy určité otázky¹⁴⁾, variantu nejméně přísnou resp. nejméně zatěžující.

Princip minimalistické transpozice pak obnáší to, že minimalistická transpozice by měla být pravidlem a neminimalistická transpozice tedy tzv. *gold plating* by měl být pouze výjimkou z pravidla. K neminimalistické transpozici by mělo být výjimečně přistupováno jen ve dvou typových případech. Za prvé tehdy, kdy takováto transpozice nepřináší zvýšené regulatorní zatížení, protože se např. jedná o transpozici směrnice s deregulačním dopadem.¹⁵⁾ Za druhé tehdy, kdy takováto transpozice sice přináší zvýšené regulatorní zatížení, ale které lze přesvědčivě odůvodnit národními důvody veřejného zájmu

⁹⁾ Blíže KRÁL, R., SCHEU H. a kol. *Zbytečně zatěžující transpozice – neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014. ISBN: 978-80-87975-18-3.

¹⁰⁾ Srov. HM Government. *Transposition Guidance: How to implement European Directives effectively*. Londýn, 2013.

¹¹⁾ Srov. např. čl. 8 odst. 2 směrnice č. 1999/44, o některých aspektech prodeje spotřebního zboží a záruk na toto zboží.

¹²⁾ Srov. např. čl. 1 odst. 3 a čl. 7 odst. 1 směrnice č. 1999/44, o některých aspektech prodeje spotřebního zboží a záruk na toto zboží.

¹³⁾ Srov. např. např. bod 13 odůvodnění směrnice č. 2011/83, o právech spotřebitelů.

¹⁴⁾ Srov. např. čl. 30 směrnice č. 2013/34, o ročních účetních závěrkách, konsolidovaných účetních závěrkách a souvisejících zprávách některých forem podniků. Tento článek totiž umožňuje alternativní způsob zveřejňování výročních zpráv.

¹⁵⁾ Příkladem takovéto směrnice je např. směrnice č. 2006/123, o službách na vnitřním trhu.

jako je např. ochrana spotřebitele, zdraví, životního prostředí, konzistence celé vnitrostátní úpravy, bezpečnosti či veřejného pořádku.

V ČR velmi dlouho specifická legislativní pravidla či metodiky k zamezování neodůvodněného *gold-platingu* unijních směrnic přijaty nebyla. Nezřídka se vyskytující případy regulatorně zbytečně zatěžující transpozice směrnic EU v ČR přitom ale naléhavě ukazovaly na potřebu jejich přijetí. Z těchto případů lze např. zmínit velmi medializované¹⁶⁾ regulatorně zbytečně zatěžující transpozice směrnic o energetické náročnosti budov¹⁷⁾ a o energetické účinnosti¹⁸⁾. Příslušné české transpoziční úpravy¹⁹⁾ totiž neodůvodněně zatěžovaly, a v případě transpozice druhé ze směrnic bohužel pořád zatěžují, dotčené subjekty povinností obstarat si vcelku nákladný průkaz energetické náročnosti budov a povinností instalovat individuální měřiče dálkově dodávané teplé užitkové vody i tehdy, kdy to předmětné směrnice nutně nevyžadují.

V souvislosti s přijímáním nové Interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů se zdálo, že další silný impuls k přijetí *anti gold-platingových* pravidel v ČR přinese tato dohoda. Její návrh totiž obsahoval výzvu tří orgánů EU členským státům, „aby když přijímají opatření, kterými provádějí právní předpisy Unie do vnitrostátního práva nebo kterými plní rozpočet EU, jasně informovaly veřejnost o vnitrostátních opatřeních. Je-li to možné, členské státy by konkrétně měly v samotném textu daných opatření jasně rozlišit mezi prvky, jež jsou nevyhnutelným důsledkem provedení právních předpisů Unie nebo pravidel pro plnění rozpočtu EU, a jakýmkoli dalšími prvky (hmotnými nebo procesními), jež se na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni rozhodnou přidat. Před přijetím takových dodatečných hmotných či procesních pravidel by členské státy měly posoudit jejich dopad, zejména co se týče administrativní zátěže pro podniky, správní orgány a občany, a vypracovat odůvodnění zvláště zaměřené na tyto dodatečné prvky. V oznámeních o provedení by členské státy měly rozlišovat mezi pravidly a postupy, kterými se provádí směrnice, a pravidly a postupy, které byly přidány navíc.“²⁰⁾

Konečné znění dohody ale takovouto dosti konkrétní a jasnou *anti gold-platingovou* výzvu nepřineslo, místo ní přišlo s výzvou členským státům, „aby při přijímání opatření, kterými provádějí právní předpisy Unie ve vnitrostátním právu nebo kterými plní rozpočet EU, jasně informovaly veřejnost o těchto

¹⁶⁾ Viz např. *Měřáky tepla jsou k ničemu. Stojí víc, než ušetří, ukázala analýza.* http://ekonomika.idnes.cz/meraky-tepla-jsou-k-nicemu-stoji-vic-nez-lide-za-teplo-usetri-p50-/ekonomika.aspx?c=A170126_122344_ekonomika_lve [vydáno: 27. 1. 2017].

¹⁷⁾ Směrnice č. 2010/31, o energetické náročnosti budov.

¹⁸⁾ Směrnice č. 2012/27, o energetické účinnosti.

¹⁹⁾ Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů a vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 237/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 194/2007 Sb., kterou se stanoví pravidla pro vytápění a dodávku teplé vody, měrné ukazatele spotřeby tepelné energie pro vytápění a pro přípravu teplé vody a požadavky na vybavení vnitřních tepelných zařízení a budov přístroji regulujícími dodávku tepelné energie konečným spotřebitelům.

²⁰⁾ Srov. čl. 31 Návrhu interinstitucionální dohody o lepší právní úpravě. COM (2015) 216 final.

opatření. Pokud se členské státy při provádění směrnic ve vnitrostátním právu rozhodnou přidat další proky, které s těmito právními předpisy Unie nijak nesouvisejí, mělo by být možné je rozpoznat, buď prostřednictvím prováděcího aktu nebo aktů nebo prostřednictvím souvisejících dokumentů.²¹⁾ Konečné znění dohody tedy členské státy spíše než k přijetí specifických *anti gold-platingových* opatření vyzývá k přijetí specifických tzv. *anti piggybackingových* opatření. Tedy opatření jež by měla zamezit tomu, aby návrhové předpisy účelově (v zájmu prosazení nějaké problematické nebo nepopulární úpravy) nevydával za transpoziční ta ustanovení, která vůbec transpoziční nejsou.²²⁾ Specifická a vcelku funkční legislativní či metodická opatření k zamezení *piggybackingu* ovšem již dávno byla v ČR přijata.²³⁾

I když tedy nová Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů nakonec nepřinesla další silný impuls pro ČR k přijetí specifických opatření k zamezení neodůvodněného *gold platingu*, výše uvedené důvody a skutečnosti k přijetí těchto opatření v ČR pořád velmi silně a naléhavě působily i bez tohoto dodatečného impulsu.

K přijetí prvního specifického opatření k zamezení neodůvodněného *gold platingu* v ČR tudíž konečně došlo v listopadu roku 2016, a to v podobě „Metodické pomůcky pro prevenci nadbytečné regulatorní zátěže při implementaci práva EU“ schválené Radou vlády pro veřejnou správu.²⁴⁾

Na této pomůcce, kromě toho, že se jedná o první vlašťovku, lze především kvitovat, že zakotvuje obecný princip minimalistické transpozice²⁵⁾ ve výše uvedeném smyslu a že na konkrétních příkladech objasňuje, kdy jde o minimalistickou respektive neminimalistickou transpozici²⁶⁾. Základní problém pomůcky, kromě možných pochyb o závaznosti jejího charakteru, pak spočívá v tom, že i když princip minimalistické transpozice zakotvuje, tak sama o sobě nestačí k jeho důslednému prosazování v české legislativní praxi.

I s ohledem na mé praktické zkušenosti z činnosti v Legislativní radě vlády (LRV) mám za to, že k zajištění důsledného prosazování principu minimalistické transpozice v legislativní praxi ČR je ještě třeba přijmout minimálně dvě opatření. Za prvé explicitně zakotvit tento princip i v Legislativních pravidlech vlády.²⁷⁾ Vhodné se mi např. jeví, aby byl do Legislativních pravidel vlády za-

²¹⁾ Srov. čl. 43 Interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů. Úř. věst. L 123, 12. 5. 2016, s. 1–14.

²²⁾ Blíže VOERMANS W., Gold-plating and double banking: an overrated problem?, ve sborníku SNIJDERS H., VOGENAUER S., (ED.), *Content and Meaning of National Law in the Context of Transnational Law*, Sellier European Law Publisher; Mnichov 2009, s. 79 – 88.

²³⁾ Srov. přílohu č. 5 Legislativních pravidel vlády.

²⁴⁾ Srov. usnesení RVVS č. 6/18 z 16. 11. 2016. Metodická pomůcka byla zařazena mezi doprovodné metodiky RIA.

²⁵⁾ Srov. část II. Metodické pomůcky.

²⁶⁾ Srov. přílohy I a II Metodické pomůcky.

komponován v podobě doložky minimalistické transpozice, která by doplňovala již existující úpravu doložky slučitelnosti s právem EU.²⁸⁾ V této doložce by pak návrhatele transpozičního předpisu zhodnotil a potažmo stvrdil, že návrh předpisu nejde nad rámec minimálních požadavků směrnice, nebo by odůvodnil, proč nad rámec těchto požadavků výjimečně jde. Za druhé nastavit efektivní mechanismus supervize této doložky. Do supervize by pak měla být především zapojena pracovní komise LRV pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a pracovní komise LRV pro evropské právo v součinnosti s odborem kompatibility Úřadu vlády ČR (OKOM). Zatímco pracovní komise LRV pro RIA by se měla zaměřit na supervizi odůvodněnosti případných výjimek z principu minimalistické transpozice, tak pracovní komise LRV pro evropské právo v součinnosti s odborem kompatibility (OKOM) by se měla zaměřit jen na supervizi toho, že návrh předpisu opravdu vůbec nejde nad rámec jednoznačných minimálních požadavků směrnice, případně toho, že návrh předpisu nejde nad rámec jednoznačných minimálních požadavků směrnice více, než je tvrzeno předkladatelem návrhu.

Závěrem

Závěrem je možno zdůraznit, že jak nežádoucímú jevu regulatorně zcela bezpředmětné transpozice směrnic EU, tak nežádoucímú jevu regulatorně zbytečně zatěžující transpozice lze v ČR do značné míry preventivně zamezovat. Zamezení prvního jevu ovšem předpokládá, aby české orgány zapojené do procesu vyjednávání a přijímání unijních směrnic již v tomto procesu vyvinuly maximální úsilí k prosazení příslušné výjimky z působnosti takových směrnic EU respektive jejich částí, které jsou pro ČR předmětově zcela irrelevantní. Zamezení druhého jevu pak zejména předpokládá kromě explicitního zakotvení principu minimalistické transpozice do příslušných českých legislativních pravidel a metodik RIA i zavedení efektivního supervizního mechanismu k zajištění důsledného prosazování tohoto principu.

Shrnutí:

Článek se zabývá dvěma nežádoucími jevy, s kterými se lze občas setkat v české transpoziční praxi. Jde o regulatorně zcela bezpředmětnou a regulatorně zbytečně zatěžující transpozici směrnic EU v ČR. Článek oba tyto jevy vymezuje, poukazuje na jejich nežádoucí aspekty, uvádí jejich konkrétní příklady a navrhuje opatření k jejich efektivnímu zamezování.

²⁷⁾ Ještě silnější by mohlo být zakotvení principu minimalistické implementace práva EU do zákona č. 222/2016 Sb. o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, a to do jeho části druhé. Osobně jsem tento podnět nadnesl při projednávání návrhu tohoto zákona v LRV. Ze strany předkladatele návrhu zákona ovšem zůstal tento podnět nevyslyšen.

²⁸⁾ Srov. čl. 4 odst. 5, 9 odst. 2 a 14 odst. 1b a 16 odst. 4 LPV.

On elimination of regulatory pointless and regulatory unnecessary burdening transposition of EU directives - summary:

The article deals with two problematic phenomenons in Czech transposition practice. Namely with regulatory pointless and regulatory unnecessary burdening transposition of EU directives in the Czech Republic. The article defines both phenomenons, emphasises their negative aspects, shows namely their examples and submits adequate measures for their effective elimination.