

Ke změně či doplnění směrnic EU nařízeními EU v přenesené pravomoci

Úvodem

Lisabonská smlouva přinesla členění hlavních unijních právních aktů, tedy v první řadě směrnic a nařízení, na akty legislativní a na akty v přenesené pravomoci (dále též „delegované“) a akty prováděcí. Legislativními směrnici a nařízeními jsou ty, které byly přijaty buď řádným, nebo zvláštním legislativním postupem.²⁾ V rámci řádného legislativního postupu popsaného v čl. 294 Smlouvy o fungování EU (SFEU) jsou směrnice a nařízení přijímány společně Evropským parlamentem a Radou. V rámci zvláštního legislativního postupu jsou pak legislativní směrnice a nařízení přijímány Radou za účasti Evropského parlamentu nebo Evropským parlamentem za účasti Rady.³⁾ V legislativních směrních i nařízeních bývá Komise často zmocňována, aby k nim přijala delegované nebo prováděcí právní akty.⁴⁾ Hlavní rozdíl mezi nimi je pak v tom, že delegované akty na rozdíl od těch prováděcích neslouží jen k pouhému provedení (upřesnění) legislativních aktů, ale ke změně či doplnění jejich nepodstatných prvků (např. příloh).⁵⁾

Vzhledem ke zcela odlišné právní povaze směrnic a nařízení EU, a to zejména vzhledem k jejich zcela rozdílným vnitrostátním účinkům,⁶⁾ by se dalo očekávat, že legislativní směrnice budou typicky prováděny, resp. měněny či doplňovány

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

²⁾ Srov. čl. 289 odst. 3 SFEU.

³⁾ Srov. čl. 289 odst. 2 SFEU.

⁴⁾ Srov. čl. 290 a 291 SFEU. Blíže a komplexně k oběma typům aktů BERGSTROM, C. F. a RITLENG, D.: *Rulemaking by the European Commission – The New System for Delegation of Powers*, Oxford University press, 2016.

⁵⁾ Srov. čl. 290 a 291 SFEU. K pojmu nepodstatné prvky legislativního aktu blíže VOERMANS, W.: *Delegation is Matter of Confidence. The New Delegation System under the Treaty of Lisbon*, *European Public Law* 2/2011, s. 321. Srov. též věc C-355/10 Evropský parlament v. Rada Evropské unie, ECLI:EU:C:2012:516.

⁶⁾ Jak známo hlavní rozdíl v jejich vnitrostátních účincích je v tom, že směrnice vyžaduje svoji vnitrostátní transpozici a, až na výjimky, nemá přímé vnitrostátní účinky, zatímco nařízení nikdy svoji vnitrostátní transpozici nevyžaduje a, až na výjimky, má okamžité přímé vnitrostátní účinky. Podrobně k vnitrostátním účinkům směrnic KRÁL, R.: *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*, C. H. Beck, 2014. Podrobně k vnitrostátním účinkům nařízení KRÁL, R.: *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*, C. H. Beck, 2006.

prováděcími nebo delegovanými směrnici a stejně tak legislativní nařízení prováděcími nebo delegovanými nařízeními. Legislativní praxe Komise ale toto očekávání ne vždy naplňuje. Dosti časté, a hlavně s určitými otázkami jsou zejména případy, kdy je legislativní směrnice měněna nebo doplňována nařízeními EU v přenesené pravomoci.⁷⁾

Účelem článku tudíž je se těmito případy zabývat a poukázat především na některé významné vnitrostátní transpoziční a adaptační implikace či otázky, které vyvolává přijímání delegovaných nařízení pozměňujících nebo doplňujících legislativní směrnice.⁸⁾ Zabývání se těmito implikacemi či otázkami má smysl i v tom, že obdobné transpoziční a adaptační implikace či otázky vyvolává i nikoliv ojedinělé přijímání legislativních nařízení pozměňujících legislativní směrnice.⁹⁾

K hybridní povaze a k transpozici těch článků legislativní směrnice, které byly změněny nařízením v přenesené pravomoci

Příkladem kdy delegovanými nařízeními došlo ke změně nepodstatného prvku v legislativních směrnici jsou unijní nařízení měnící finanční limity při zadávání veřejných zakázek¹⁰⁾ stanovené v příslušných směrnici o zadávání veřejných zakázek¹¹⁾. Tyto směrnice stanovily svými příslušnými

⁷⁾ Jen za rok 2017 lze v Úředním věstníku EU dohledat 25 doplňujících, 1 pozměňující i doplňující a 5 pozměňujících delegovaných nařízení k legislativní směrnici.

⁸⁾ Přijímání delegovaných nařízení pozměňujících popř. doplňujících legislativní směrnice potencionálně vyvolává i jiné implikace a otázky, než ty transpoziční či adaptační, jimiž se tento článek zabývá. Může jít např. i o otázku spíše aplikační, totiž jak je to s přímou vnitrostátní aplikovatelností příslušných delegovaných nařízení, pokud se v důsledku nedodržení transpoziční lhůty k transpozici jimi měněné nebo doplňované legislativní směrnice stanou použitelnými ještě před její transpozicí. Blíže k této otázce KUNERTOVÁ, T.: Úskalí evropské regulace na příkladu IDD, *Pojistný obzor 1/2018*, s. 14-18.

⁹⁾ Srov. např. čl. 29 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1334/2008 ze dne 16. prosince 2008 o látkách určených k aromatizaci a některých složkách potravin vyznačujících se aromatem pro použití v potravinách nebo na jejich povrchu a o změně nařízení Rady (EHS) č. 1601/91, nařízení (ES) č. 2232/96 a č. 110/2008 a směrnice 2000/13/ES

¹⁰⁾ Aktuálně jde o tato nařízení: Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/2365 ze dne 18. prosince 2017, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ohledně finančních limitů používaných při postupech zadávání veřejných zakázek. Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/2364 ze dne 18. prosince 2017, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ohledně finančních limitů používaných při postupech zadávání veřejných zakázek. Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/2366 ze dne 18. prosince 2017, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ohledně finančních limitů používaných při postupech zadávání veřejných zakázek. Nařízení Komise (EU) 2017/2367 ze dne 18. prosince 2017, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ohledně prahových hodnot používaných při postupech zadávání veřejných zakázek.

¹¹⁾ Jde o tyto směrnice:

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání

články¹²⁾ limity pro zadávání různých typů veřejných zakázek (např. limit 5 186 000 EUR u veřejných zakázek na stavební práce v čl. 4 odst. a) směrnice 2014/24). Předmětné články směrnic ale byly změněny příslušnými delegovanými nařízeními (např. nařízení v přenesené pravomoci 2015/2170 ve svém čl. 1 stanovilo, že čl. 4 odst. a) směrnice 2014/24 se mění takto: „v písmenu a) se částka ,5 186 000 EUR‘ nahrazuje částkou ,5 225 000 EUR‘ “).¹³⁾

Předmětné články se tak staly jakýmsi hybridem. Jsou zároveň pravidlem pozměněné směrnice, tj. unijního aktu vyžadujícího vnitrostátní transpozici, i pravidlem pozměňujícího nařízení, tj. unijního přímo použitelného aktu, jehož vnitrostátní transpozice je až na úplné výjimky zakázána¹⁴⁾. Výjimku z obecného zákazu transpozice nařízení přitom SD EU připustil jen v tom případě, kdy určitou materii, či její různé aspekty, vzájemně propojeným, ovšem nepřehledným způsobem upravují jak jedno či více nařízení EU, tak vnitrostátní předpisy.¹⁵⁾ Jen za této situace pak SD EU v zájmu přehlednosti, jednotlosti, srozumitelnosti a efektivní aplikovatelnosti úpravy dané materie výjimečně připouští transpozici obsahu nařízení EU, či jeho části do vnitrostátního předpisu. SD EU však takový postup umožňuje pouze za podmínky, že tím nedojde k zastření unijního původu, povahy a právních účinků příslušného výjimečně transponovaného obsahu nařízení EU.

Obecně ve vztahu k hybridním článkům směrnic, tj. článkům směrnic pozměněným delegovaným nařízením, tedy objektivně vyvstává otázka jak, popř. zdali vůbec, je transponovat. Při zvažování odpovědi je třeba podle mého názoru vycházet z toho, že ony hybridní články, byť jsou pořád jedněmi z článků směrnice, se staly svou povahou i právními účinky pravidly přímo použitelného nařízení. Při změně původních článků směrnice delegovaným nařízením totiž nedošlo jen ke změně jejich obsahu, ale i ke změně jejich povahy a právních účinků - získaly povahu a právní účinky pravidel přímo použitelných nařízení, a to právě proto, že k jejich změně nedošlo delegovanou směrnicí ale delegovaným nařízením.

Pokud jde o odpověď na otázku jak, popř. zdali vůbec, předmětná hybridní pravidla transponovat mám tedy za to, že rozhodující je, že tato pravidla mají povahu a právní účinky pravidel nařízení EU, a to přesto, že jsou i jedním z článků směrnice. Jejich vnitrostátní transpozice je proto přípustná jen zcela

zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES.

¹²⁾ Srov. čl. 4 a 13 směrnice 2014/24, čl. 15 směrnice 2014/25, čl. 8 směrnice 2014/23 a čl. 8 směrnice 2009/81.

¹³⁾ Aktuálně je tato částka (podle nařízení v přenesené pravomoci 2017/2365) 5 548 000 EUR.

¹⁴⁾ Obecný zákaz transpozice nařízení stvrdil SD EU ve věci 34/73 Variola, ECLI:EU:C:1973:101.

¹⁵⁾ Srov. věc 272/83 Komise v. Itálie, ECLI:EU:C:1985:147, bod 27.

výjimečně, a to v případech pokrytých výše uvedenou výjimkou z obecného zákazu transpozice nařízení EU. V případech nepokrytých touto výjimkou je jejich transpozice nepřipustná.

Hybridní pravidla jsou tak zpravidla netransponovatelná. V zájmu zajištění efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti celé úpravy ve směrnici je ale vždy nutné na vnitrostátní úrovni v potřebném rozsahu provázat transponovaná pravidla směrnice s jejími netransponovatelnými hybridními pravidly. To lze především zajistit tím, že se do předpisu transponujícího směrnici, jejíž pravidlo bylo změněno delegovaným nařízením, včlení (místo dosavadního transpozičního ustanovení) vhodné adaptační ustanovení, které by adaptovalo transpoziční předpis tak, aby příslušné pravidlo změněné přímo použitelným delegovaným nařízením bylo vhodně propojeno s transpozičním předpisem, a mohlo tak efektivně vnitrostátně přímo působit.

Ve vztahu k transpozičním předpisům transponujícím výše uváděné směrnice o zadávání veřejných zakázek by takovéto adaptační ustanovení mohlo mít podobu adaptačního odkazu např. tohoto znění: finanční limit pro zadávání jednotlivých typů veřejných zakázek je určovaný příslušnými přímo použitelnými předpisy Evropské unie. V poznámce pod čarou k tomuto adaptačně propojovacímu ustanovení by pak samozřejmě byla uvedena příslušná delegovaná nařízení.

Jak s články směrnic o zadávání veřejných zakázek změněnými delegovanými nařízeními EU naložil český transpoziční zákon? Relevantní je zde část § 25 zákona o zadávání veřejných zakázek,¹⁶⁾ kde se stanoví, že „nadlimitní veřejnou zakázkou je veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo přesahuje finanční limit stanovený nařízením vlády zpracovávajícím příslušné předpisy Evropské unie“¹⁷⁾. V poznámce pod čarou k tomuto ustanovení jsou pak uvedeny jen dotčené směrnice o zadávání veřejných zakázek, nikoliv tedy i příslušná delegovaná nařízení. Na první pohled se tak jeví, že toto transpoziční ustanovení je v rozporu s právem EU, a že by mělo být nahrazeno výše nastíněným ustanovením adaptačním, protože nerespektuje delegovanými nařízeními změněnou, tj. hybridní, povahu článků stanovících finanční limity pro zadávání veřejných zakázek v předmětných směrnicích. Na druhý pohled je zde ale jedna podstatná okolnost, která činí předmětné transpoziční ustanovení konformní s právem EU. Tato okolnost spočívá v tom, že příslušná delegovaná nařízení stanoví ony finanční limity v eurech a že samotné směrnice upravují,¹⁸⁾ jak určit tento limit v národních měnách členských států, jejichž měnou není euro. Limity přepočtené Komisí do národních měn v souladu s takovouto (delegovanými nařízeními

¹⁶⁾ Zákon č. 134/2016 Sb.

¹⁷⁾ Oním vládním nařízením je nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek.

¹⁸⁾ Srov. např. čl. 9/3 směrnice 2014/23.

nezměněnou) úpravou ve směrnici, pak Komise zveřejňuje ve svém sdělení.¹⁹⁾ Transpoziční ustanovení v § 25 zákona, jakož i v tomto paragrafu zmiňované transpoziční vládní nařízení, tak vlastně netransponují články změněné delegovanými nařízeními ale sdělení Komise. A to sdělení vydaná Komisí podle článků směrnic upravujících způsob vyjádření finančních limitů v národních měnách členských států, jejichž měnou není euro, a to poté, co tyto limity stanoví v eurech příslušná delegovaná nařízení EU.

Stávající transpoziční ustanovení v § 25 lze tak považovat za plně konformní s právem EU, a to až do doby než i v ČR dojde k zavedení eura. Pak bude samozřejmě nezbytné nahradit stávající transpoziční ustanovení výše nastíněným ustanovením adaptačním.

Blíže k vnitrostátní adaptaci na hybridní pravidla směrnic

Již bylo vysvětleno, že pokud delegovaným nařízením dojde ke změně pravidla obsaženého v legislativní směrnici, tak je zpravidla nutné v transpozičním předpise nahradit ustanovení transponující toto pravidlo (v jeho původním znění) vhodným adaptačním ustanovením (odkazem) propojujícím transpoziční předpis s pozměněným – hybridním pravidlem směrnice. Tedy s pravidlem, které v důsledku toho, že bylo pozměněno delegovaným nařízením získalo povahu pravidla přímo použitelného nařízení, a které tudíž už nelze, až na výjimky, transponovat.

Doplnit je ale potřeba, že v určitých případech může být nahrazení dotčeného transpozičního ustanovení adaptačně propojujícím ustanovením (odkazem) nedostatečné popř. nevhodné.

Nevhodné se jeví zejména v těch případech, kdy delegované nařízení nemění ucelené pravidlo či část legislativní směrnice, ale např. jen jedno slovo, odstavec či větu v článku směrnice nebo položku v její příloze²⁰⁾, a kdy tak navíc činí jednorázově, nikoliv tedy opakovaně (jako např. u pravidelně opakovaných změn částek finančních limitů u směrnic o zadávání veřejných zakázek). Adaptačně v takovémto případě odkazovat na jednotlivé slovo či položku obsaženou v delegovaném nařízení je opravdu nepatřičné. V takovýchto situacích se proto lze podle mě dovolat výše již zmíněné²¹⁾ výjimky ze zákazu transpozice a dotčené nekomplexní pravidlo přeci jen transponovat

¹⁹⁾ C/2017/7607 Sdělení Komise - Odpovídající hodnoty finančních limitů podle směrnic Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU a 2009/81/ES.

²⁰⁾ Srov. čl. 4 nařízení Komise v přenesené pravomoci 2018/674, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/94/EU, pokud jde o dobíjecí stanice pro motorová vozidla kategorie L, dodávky elektřiny z pevniny pro plavidla vnitrozemské plavby a LNG plnicí stanice pro vodní dopravu, a kterým se mění uvedená směrnice, pokud jde o přípojky pro motorová vozidla pro účely plnění plyného vodíku. K dalším příkladům ZEMÁNEK J. a kol.: *Tvorba a implementace práva EU z pohledu vnitrostátního*, Metropolitní univerzita Praha, 2012, s. 204.

²¹⁾ Viz pozn. 13 výše.

do transpozičního předpisu. Pochopitelně s tím že jeho transpozice bude doslovná a v poznámce pod čarou k příslušnému transpozičnímu ustanovení bude uvedeno delegované nařízení, o jehož transpozici (jeho nekomplexního ustanovení) se jedná.

Jako nedostatečné se pak nahrazení dotčeného transpozičního ustanovení adaptačně propojujícím ustanovením (odkazem) jeví zejména v těch případech, kdy delegované nařízení mění jedno či více pravidel nebo dokonce ucelenou část směrnice, které jsou nejen obsahově, ale i terminologicky provázané s ostatními pravidly směrnice. A to specificky v těch případech kdy stávající transpoziční předpis nepřebíral terminologii směrnice doslova ale reformulačně. V takovýchto případech nestačí pouhé nahrazení dotčených stávajících transpozičních ustanovení adaptačně propojujícím odkazem na přímo použitelné hybridní pravidlo či pravidla. Je třeba navíc provést terminologickou adaptaci celého transpozičního předpisu na odkazovaná hybridní pravidla. U těch pravidel transpozičního předpisu, která nepřebírala terminologii směrnice doslova a která jsou terminologicky provázaná s odkazovaným přímo použitelným hybridním pravidlem, je tudíž potřeba zajistit doslovné převzetí terminologie směrnice. A to samozřejmě v zájmu efektivního, výkladově a aplikačně bezproblémového přímého působení příslušného hybridního pravidla.

Ještě k doplnění směrnic EU delegovanými nařízeními

V praxi ještě častějšími než případy, kdy delegovanými nařízeními došlo ke změně nepodstatného prvku v legislativních směrnicích, jsou případy, kdy delegovanými nařízeními došlo k doplnění nepodstatného prvku v legislativních směrnicích.²²⁾ Jako příklad lze uvést nařízení Komise v přenesené pravomoci 2018/1108, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/849 o regulační technické normy týkající se kritérií pro určení ústředních kontaktních míst vydavatelů elektronických peněz a poskytovatelů platebních služeb a pravidel pro činnost těchto ústředních kontaktních míst. Toto nařízení tedy doplňuje pravidla ve směrnici, která se týkají ústředních kontaktních míst²³⁾ o pravidla obsahující kritéria pro stanovení okolností, za nichž je vhodné určit ústřední kontaktní místo a o pravidla týkající se funkcí ústředních kontaktních míst.²⁴⁾ Pravidla tohoto nařízení striktně vzato nejsou hybridními pravidly ve výše nastíněném smyslu. Jsou ale pravidly přímo použitelného nařízení, která jsou neoddělitelně navázána na relevantní pravidla doplňované směrnice a jsou s nimi propojena. Ve vztahu k (výjimečné) vnitrostátní transpozici takovýchto pravidel nařízení a k obecné nutnosti adekvátně na ně adaptovat pravidla

²²⁾ Viz. pozn. 7 výše.

²³⁾ Srov. čl. 45 směrnice.

²⁴⁾ Srov. čl. 1 nařízení.

transponující relevantní ustanovení doplňované směrnice tudíž analogicky platí vše, co bylo výše uvedeno k (výjimečné) transpozici hybridních pravidel směrnice a k vnitrostátní adaptaci na ně.

Závěr

Závěrem je možno shrnout a zdůraznit, že pokud delegovaným nařízením dojde ke změně pravidla obsaženého v legislativní směrnici, tedy ke vzniku hybridního pravidla, tak české legislativní orgány na to musí adekvátně reagovat. Předně musí provést důkladnou a cílenou adaptační i transpoziční analýzu jak příslušného hybridního pravidla, tak ostatních (nezměněných) pravidel směrnice i pravidel stávajícího transpozičního předpisu. Tato analýza by pak měla vyústit v poznání, jak nejvhodněji zajistit plnou a efektivní vnitrostátní aplikovatelnost příslušného přímo použitelného hybridního pravidla. Nejvhodnějším způsobem tohoto zajištění přitom zpravidla bude nahrazení dotčeného stávajícího transpozičního ustanovení vhodným adaptačním ustanovením (odkazem) propojujícím transpoziční předpis s hybridním pravidlem. Předmětná analýza ale někdy, a to zejména tehdy, kdy předmětné hybridní ustanovení je nekomplexní, může vyústit i ve zjištění, že vhodnější než adaptačně propojující odkaz je doslovná transpozice hybridního ustanovení do transpozičního předpisu. Konečně předmětná analýza může též někdy ukázat, že pouhý adaptačně propojující odkaz na hybridní pravidlo nestačí k zajištění jeho efektivního přímého působení a že tento odkaz musí být ještě doprovázen terminologickou adaptací celého transpozičního předpisu na odkazovaná hybridní pravidla.

Shrnutí:

Článek se zabývá případy, kdy jsou nepodstatné prvky legislativních směrnic EU měněny unijními delegovanými nařízeními. Poukazuje především na některé významné vnitrostátní transpoziční a adaptační implikace, které vyvolává přijímání delegovaných nařízení pozměňujících nebo doplňujících legislativní směrnice.

On the amendment of non essential elements of EU legislative directives by EU delegated regulations – summary:

The article deals with cases in which certain non-essential elements of EU legislative directives are amended by EU delegated regulations. The article highlights some important national transposition and adaptation implications brought about by adoption of delegated regulations amending or supplementing legislative directives.