

# Tvorba českých právních předpisů z hlediska implementace práva EU

## I. Úvod

Tvorba práva je bytostně spojena se snahou vytvořit právní řád, který bude nejen přehledný, srozumitelný a jednoznačný, ale i jednotný a v používaných obrazech pokud možno neměnný. Jednota právního řádu a neměnnost ustálených výrazů má především zamezit pochybnostem ohledně toho, proč je v jednom případě užívána formulace či právní konstrukce jiná, než v případě jiném, a předcházet odlišným výkladům v případech, které by měly být vykládány stejně. Tvorba práva je proto založena na využívání ustálených obrátů a stabilitě,<sup>1)</sup> a ze své podstaty tak nikdy nebyla nakloněna novátorským praktikám či rychle se měnícím trendům.

Nicméně vývoj a nově v průběhu let vznikající skutečnosti neponechaly ani tuto konzervativní oblast beze změn. Značný posun, zejména terminologický, například vyvolaly obsáhlé úpravy českého právního řádu spojené s rekodifikací soukromého práva, jež proběhla před několika lety. Dále není možné pominout, že mnohé „legislativní výzvy“ jsou v posledních letech spojeny s úpravou právních institutů majících základ v elektronizaci a využívání počítačů a sítí, které umožňují rychlý přenos právně relevantních informací s dalekosáhlými důsledky tzv. na dálku. Největší změny ale podle názoru autorky probíhají v posledních cca 20 letech z důvodu značného propojení České republiky s okolním světem, zejména s Evropskou unií a jejími členskými státy.

Česká republika je členem Evropské unie od roku 2004. Vlastnímu vstupu ale předcházela ještě předvstupní fáze probíhající několik let, během které bylo potřeba učinit základní změny právních předpisů<sup>2)</sup> směřující ke sblížení českého právního řádu s právem EU.<sup>3)</sup> Již v této době se začaly objevovat první otázky

---

<sup>1)</sup> Viz Legislativní pravidla vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, naposledy změněné usnesením vlády ze dne 17. ledna 2018 č. 47.

<sup>2)</sup> Právní základ těchto změn se nacházel v tzv. Asociační dohodě – viz Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé, publikovaná pod č. 7/1995 Sb., čl. 69: „Smluvní strany uznávají, že důležitou podmínkou pro ekonomické zapojení České republiky do Společenství je sblížování stávajících a budoucích právních předpisů České republiky s právními předpisy Společenství. Česká republika vyvine úsilí k zajištění postupné slučitelnosti svých právních předpisů s právními předpisy Společenství.“

<sup>3)</sup> Z důvodu zjednodušení bude v tomto článku používáno jednotné označení „právo

poukazující na to, že skloubení dvou právních řádů bude někdy velmi složité. Obtížnost úkolu se naplno projevila v období kolem roku 1999 až 2000, kdy se urychleně upravoval český právní řád tak, aby Česká republika splnila své legislativní závazky vůči Evropské unii (tehdy ještě vůči třem Evropským společenstvím) a nebyla odsunuta až na druhou kolej do pozdější vlny rozšíření. Ač se mnohé výzvy během let podařilo překonat, jsou stále některé přístupy dlouhodobě nabourávající tradiční postupy diskutovány.

## II. První zkušenosti v předvstupním období

Počátky sbližování českého práva s právem Evropské unie tak byly spojeny s debatami, nakolik je opravdu nutné český právní řád měnit v souvislosti s transpozicí evropských směrnic. Směrnice v té době byly naprosto převažujícím typem právního aktu EU, které bylo potřeba do českého právního řádu provést. Zaměření prvotního harmonizačního úsilí na směrnice totiž vyplývalo z předvstupní strategie, tzv. Bílé knihy o přípravě přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie,<sup>4)</sup> která sloužila jako základní manuál upravující posloupnost kroků v procesu sbližování českých a evropských právních předpisů. Odborné kruhy přitom nebyly příliš nakloněny změnám, ač bylo zřejmé, že určité úpravy, které nebudou vyhovovat tradičním přístupům, budou nevyhnutelné. Každopádně patrný byl odpor vůči unáhleným a nepromyšleným novelám či novým zákonům, které měnily i to, co nutné měnit nebylo, a značnou kritikou byla běžně obdařena i taková navrhovaná úprava, která se příliš držela textu směrnice, neboť „opisování“ směrnic bylo tehdy zcela nežádoucí až zavrženíhodné. Navrhované české právní předpisy tak sice měly zajišťovat plnou slučitelnost s právem Evropské unie, zároveň ale měly být konstruovány tak, aby respektovaly systematiku českého právního řádu a aby znovu neupravovaly práva a povinnosti, které již ve stejném rozsahu a se stejnými účinky byly v českém právním řádu obsaženy.<sup>5)</sup> Stejná pravidla platí dodnes a vyplývají z Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii (dále jen „Metodické pokyny“)<sup>6)</sup>. Dále, přednostně se měly využívat pojmy již v českém právním řádu zavedené. Samozřejmostí byl i požadavek na ústavní konformitu.<sup>7)</sup>

Ústavní rovina tudíž hrála důležitou úlohu již v předvstupním období.

---

Evropské unie“ či „právo EU“, ač v předvstupním období se – vzhledem k tehdejší absenci právní subjektivity EU – mluvilo o právu Evropských společenství (ES).

<sup>4)</sup> *White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*, COM(95) 163, May 1995.

<sup>5)</sup> Srov. usnesení vlády ze dne 15. listopadu 1999 č. 1212 + P o Metodických pokynech pro zajišťování prací na sbližování právních předpisů České republiky s právem Evropských společenství.

<sup>6)</sup> Příloha k usnesení vlády č. 1304/2005, ve znění usnesení vlády č. 1344/2009, usnesení vlády 19/2018 a usnesení vlády č. 138/2018.

<sup>7)</sup> Viz čl. 20 odst. 2 Metodických pokynů, který je jejich součástí od roku 2005.

Debaty o způsobu provedení práva Evropské unie do českého právního řádu se přitom týkaly i možných zjednodušených způsobů implementace. Za zmínku stojí zejména pokus o prosazení takových změn na ústavní úrovni, které by pro účely sblížování českého práva s právem EU dávaly vládě novou širokou kompetenci, a to přijímat aproximační nařízení vlády s mocí zákona.<sup>8)</sup> Takové změny se však nesetkaly z pozitivní odezvou a byly zamítnuty v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR hned v prvním čtení.<sup>9)</sup>

Počátky přerodu českého právního řádu v návaznosti na požadavky EU v předvstupním období se tak vyznačovaly spíše konzervativními přístupy: porovnávání navrhované českých a evropských právních předpisů nebylo zdaleka tak podrobné, jako dnes, a na přijatelné zapracování evropských standardů stačilo provést jen obecnější či rámcovější úpravy, byť dopad některých z nich byl značný. Tento přístup navazoval na omezenou kontrolu slučitelnosti ze strany Evropské komise v předvstupním období; svou roli ale hrálo i to, že evropské předpisy – zejména směrnice – tehdy nebyly ve srovnání se současností natolik detailní a výrazně technicistní. Počet evropských předpisů, které bylo potřeba v českém právním řádu zohlednit, navíc v předvstupním období čítal jen cca 9 tisíc relevantních pro Českou republiku, z toho přibližně 1100 směrnic.<sup>10)</sup> Až s přibližujícím se datem vstupu se počet předpisů EU, které bylo potřeba zohlednit, postupně zvyšoval a rozšiřovala se i druhová různost pramenů práva EU, se kterými bylo nutné se vyrovnat.

Na druhou stranu, z dnešního pohledu jednodušší harmonizační úsilí bylo doplněno jinou překážkou, a to jazykovou. Spousta předpisů EU totiž v počátcích nebyla řádně přeložena do českého jazyka, nebo existovaly pouze pracovní a méně kvalitní překlady, které zejména po terminologické stránce byly mnohdy zavádějící. Ač se, a to i díky značnému úsilí státní správy a zejména úředníků tehdy existujícího Koordinačního a revizního centra v rámci odboru kompatibility Úřadu vlády, podařilo v předvstupním období zajistit překlady a zrevidovat české verze cca 80 tisíc stránek textu předpisů EU, byla v počátcích tvorba českých právních předpisů implementujících právo EU

---

<sup>8)</sup> Navrhovaný čl. 78 Ústavy měl znít:

„(1) K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení.

(2) Vláda je oprávněna vydávat též nařízení s mocí zákona k provedení závazků ke sblížování práva vyplývajících z Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé.

(3) Návrh nařízení s mocí zákona předkládá vláda Parlamentu. Vysloví-li některá z komor Parlamentu ve lhůtě 30 dnů od předložení s návrhem nařízení nesouhlas, projedná se tento návrh jako návrh zákona podle čl. 41 odst. 2; v opačném případě se nařízení vyhlásí způsobem, který stanoví zákon.

(4) Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.“

<sup>9)</sup> Viz sněmovní tisk 208/0, zamítnuto usnesením Poslanecké sněmovny č. 322 z 13. schůze dne 8. června 1999, viz <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=208> - navštíveno 13. 4. 2020.

<sup>10)</sup> WHELANOVÁ, M.: Aproximace práva: Překážky na cestě harmonizačního úsilí. *Integrace* č. 1/2002, s. 98.

často i překladatelskou činností. Nároky na tvorbu práva tak zahrnovaly nejenom znalost českého práva a českých legislativně-technických postupů, ale i rámcovou znalost práva EU a ideálně i natolik dobrou znalost angličtiny, němčiny nebo francouzštiny (nejlépe všech tří jazyků), aby si legislativce sám byl schopen přebrat, co se vlastně v rámci sbližování práva chce. A to leckde nebyly vůbec splnitelné požadavky.

### **III. Implementace pramenů práva EU odlišných od směrnic a posuny v legislativních přístupech**

S blížícím se datem vstupu České republiky do Evropské se sice dostupnost českých jazykových verzí předpisů EU zvyšovala, bylo ale potřeba stále vážněji brát v potaz i jiné prameny práva EU než směrnice. Ukazovalo se i to, že správného provedení určité oblasti práva EU se nedocílí pouhou transpozicí konkrétní směrnice, ale že změna často musí být spojena i s potřebou dobré znalosti širšího evropského pojetí, tj. zahrnující i požadavky primárního práva a navazující judikatury.<sup>11)</sup> Zohledňovat bylo potřeba zejména přímo účinné instituty primárního práva, ke kterým měla Česká republika přistoupit, jako pravidla hospodářské soutěže či požadavky založené na tzv. čtyřech základních svobodách zamezujících diskriminaci subjektů či zboží z jiných členských států EU. Například se ve vztazích k EU vypouštěly takové požadavky, jako je podmínka sídla právnické osoby v České republice, nebo povinnost předložit osvědčení vydané pouze českým správním orgánem. Na primární právo navíc navazovala velmi obsáhlá judikatura Soudního dvora EU - i ta měla být ode dne vstupu plně respektována.

Do popředí se rovněž začala dostávat evropská nařízení, která byla pro svou přímou použitelnost nevyžadující transpozici do té doby upozaďována. Přitom vycházelo najevo, že zatímco promítnutí směrnic sice bude pro legislativce představovat určitou obtíž, kterou ale tito budou schopni provádět a akceptovat, s jinými prameny práva EU bude třeba promýšlet nová dosud neobvyklá řešení. V případě adaptace českého právního řádu na přímo použitelná nařízení se tak začaly prosazovat takové nové přístupy, jako odložení účinnosti některých právních institutů (typicky kompetencí správních orgánů a procesních postupů) až na okamžik vstupu České republiky do Evropské unie, resp. na okamžik vstupu v platnost smlouvy o přistoupení České republiky do Evropské unie.<sup>12)</sup> Po vstupu České republiky do Evropské

---

<sup>11)</sup> To se ukázalo a dodnes stále ukazuje například v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, oblasti pracovní doby, nebo oblasti týkající se tzv. sociálních výhod pro občany EU a jejich rodinné příslušníky, neboť zde psané prameny práva ve formě směrnic a nařízení výrazně dotváří judikatura Soudního dvora EU a v případě tzv. sociálních výhod i zásada volného pohybu osob (pracovníků) mající základ v primárním právu.

<sup>12)</sup> Např. § 29 zákona č. 452/2001 Sb., o ochraně označení původu a zeměpisných označení a o změně zákona o ochraně spotřebitele, nebo Čl. VI novely zákona o pobytu cizinců a dalších publikované pod č. 217/2002 Sb.

Srov. rovněž Metodické pokyny cit. v pozn. č. 5, bod III/9: „*Vládě se předkládají v zásadě jen*

unie se pak ve zvýšené míře začala objevovat ustanovení odkazující na přímo použitelné předpisy EU, a to mnohdy ve velmi vážné formě, občas opatřená o informativní poznámky pod čarou uvádějící název příslušného předpisu EU, které Legislativní pravidla vlády připouštěla.

To samozřejmě bylo předmětem kritiky, a to zejména v případech, kdy se na základě pouhého obecného odkazu na blíže nespecifikovaná nařízení EU ukládaly sankce. Na základě doporučení Legislativní rady vlády proto docházelo postupně ke zpřísnování rozvolněných pravidel. Nadále byl kladen důraz na to, aby odkazy na přímo použitelné předpisy EU byly alespoň vymezovány genericky – oblastí, kterou upravují, a aby i sankce za porušení povinností vyplývajících z nařízení byly formulovány tak, že vyjádří druh protiprávního jednání.<sup>13)</sup> Snaha o zamezení blanketním odkazům na právo EU je patrná dodnes.

Nebyla to ale pouze nařízení EU, která – přes svou přímo použitelnost nebo právě proto – vyvolávala otazníky. Začalo se ukazovat, že i vyhovění některým požadavkům primárního práva bude obtížnější, než by se na první pohled zdálo, a že si může vyžádat i obsáhlejší legislativní změny. Takové „evropské“ právní instituty, jako bylo např. poskytování služeb podle příslušných ustanovení zakládajících smluv, totiž nebylo možné naplnit pouhým výkladem. Skutečné provedení daného právního institutu a založení právních vztahů, prostřednictvím kterých mohl působit, si často vynutilo dopracování konkrétního režimu v příslušném zákoně upravujícím danou hospodářskou činnost.<sup>14)</sup>

S tím se pojily další problémy, tentokrát terminologické. Mnohé pojmy uváděné v primárním právu, které tvořily základní stavební kameny práva EU, totiž buď vůbec nebyly českému právu známy, nebo měly v českém právu jiný obsah než v právu evropském. Jejich „přetavení“ do jiných odpovídajících pojmů, které by českému právu již známy byly, přitom vyvolávalo otazníky. Uvedené pojmy, jako pojem *usazení*, *poskytování služeb*, nebo pojem *podnik*, totiž nevyplývaly ze směrnic, jejichž obsah se dal při transpozici přizpůsobit českým podmínkám, ale z přímo účinných ustanovení zakládajících smluv. Nahrazení evropského přímo účinného pojmu jedním nebo několika pojmy českými se tak, v návaznosti na evropskou rovinu,

---

*plně harmonizované návrhy právních předpisů. Výjimečně, zejména je-li transpozice směrnice ES nebo aplikace nařízení či rozhodnutí ES vázána na členství v EU, nebo v jiných zvláště odůvodněných případech, se navrhne odklad účinnosti ustanovení zabezpečujících plnou slučitelnost s právem ES, popřípadě jiné vhodné uspořádání.*

*Ustanovení o odkladu nabytí účinnosti se uvede například těmito slovy: „Ustanovení § .... tohoto zákona nabývají účinností dnem, kdy vstoupí v platnost smlouva o přistoupení České republiky do Evropské unie.“.*

<sup>13)</sup> Viz např. posuny v zákoně č. 91/1996 Sb., o krmivech - srovnání dnešního znění § 19a a znění, které bylo vloženo novelou č. 553/2005 Sb. do § 19 odst. 5.

<sup>14)</sup> Například je možné poukázat na § 13a a násl. tehdy platného zákona o auditorech, do kterého byla vložena úprava týkající se auditorů z jiných členských států EU novelou č. 169/2004 Sb.

vytvářelo zmatení úprav. Navíc někdy ani kombinace vícero českých pojmů nedocílila toho, že by evropský pojem byl plně pokryt. Na druhou stranu použití evropského pojmu v českých předpisech bylo natolik cizorodé, že si s tím právní praxe, často bez hlubších znalostí práva EU, nedokázala příliš poradit. Přístupy tak zdaleka nebyly jednotné a vlastně ani dodnes úplně nejsou.

Dnešní přístupy jsou tak převážně takové, že mnohé cizorodé prvky (terminologie a právní vztahy a instituty, které české právo nezná) se tolerují, pokud mají nějakým způsobem postihnout skutečnosti vzniklé v jiných členských státech nebo vztahujících se k právním vztahům upraveným podle práva jiných států. Tam, kde je to vhodné (a zejména pro čistě vnitrostátní vztahy), se ale stále preferují vnitrostátně zaběhaná pojmosloví, která jsou českému právnímu řádu známa. Nicméně i tento přístup se v současné době mění, a to v souvislosti s narůstajícím počtem evropských nařízení. Jejich obecně závazná a přímo použitelná povaha neumožňuje „přepis“ příslušných evropských institutů do českého práva. Tam, kde je potřeba nařízení EU v českém právním řádu dopracovat co do kompetencí českých vnitrostátních orgánů nebo sankcí za porušení nařízení, je logicky potřeba využít pojmosloví daného nařízení tak, aby bylo jasné, za co se přestupek či jiná sankce ukládá, a kompetenci jakého nařízením upraveného institutu má příslušné ministerstvo provádět. Tím jsou jednotné evropské prvky vtahovány do českého práva, a to i když by jinak české právo tyto prvky neznalo.

#### **IV. Dnešní, nebo staré výzvy?**

Po vstupu České republiky do Evropské unie nastalo mnoho změn, byť často navazovaly na předvstupní období. Těmi největšími byly zřejmě změny v oblasti institucionální. Zástupci České republiky se totiž začali plnohodnotně zúčastňovat vyjednávání o nových předpisech EU, stali se i součástí nejruznějších orgánů či pracovních komisí na evropské úrovni. S tím ale přišly i nové povinnosti – na Českou republiku plně dopadla kontrolní pravidla, v případě povinnosti zajistit řádnou implementaci práva EU zejména odpovědnost členského státu za nedostatečné provedení práva EU, které mělo a dodnes má odraz v řízení o porušení Smlouvy. V souvislosti s tímto řízením, které nejčastěji zahajuje Evropská komise proti členskému státu a které může vyústit až k odsouzení členského státu Soudním dvorem Evropské unie kvůli porušení jeho legislativních závazků vůči EU,<sup>15)</sup> začalo být velmi podstatné nejen to, jak je právo Evropské unie provedeno do českého právního řádu, ale i v jaké lhůtě je (bude) provedeno. Kontrolou zejména ze strany Evropské komise totiž prochází jak správnost provedení práva EU po věcné stránce,

---

<sup>15)</sup> Toto porušení může mít pro členský stát EU finanční následky – viz Sdělení Komise – Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru Evropské unie v rámci řízení o nesplnění povinnosti (C/2019/6434, Úřední věstník C 309, 13. 9. 2019, s. 1–3).

tak včasné provedení práva EU. A to byl, vzhledem k dlouhému českému legislativnímu procesu, poměrně velký oříšek.

Bylo tudíž potřeba, aby se legislativa tvořila a schvalovala bez průtahů, rychle. Do jisté míry šlo o staronový trend, na který byli legislativci zvyklí již od doby kolem roku 1999 a 2000. Co bylo po vstupu do EU nové, byla zvýšená potřeba zpracovávat i výkaznictví týkající se způsobu, jakým jsou do českého práva zapracovány zejména evropské směrnice. Měl-li totiž být přehled ohledně toho, jak je právo EU provedeno do vnitrostátního právního řádu, muselo být rovněž zřejmé, co se v tom kterém ustanovení českého právního řádu z práva EU odrazilo. A to byl a dodnes je, vzhledem k objemu právních aktů EU, obtížný úkol.

Změna v období po vstupu České republiky do Evropské unie byla ale ještě jedna: to, že se Česká republika stala plnohodnotným členem, byla účastníkem vyjednávání o daném novém předpisu Evropské unie, a tudíž byla informována i o skutečnostech neformálního rázu, což bezesporu v některých případech umožnilo mít na danou řešenou záležitost jiný, zasvěcený pohled. Nedá se ale říci, že by tato skutečnost nějak zásadněji ovlivnila bezproblémovost a rychlost provádění evropských požadavků do českého práva. V jednotlivých případech sice byly přípravy prováděné odpovědným ministerstvem urychleny díky průběžnému monitorování předpisů EU ve stádiu návrhu, častější ale bylo spíše opoždování implementačních návrhů. Vyjednávání o nových předpisech Evropské unie totiž převážně zajišťovaly věcné útvary jednotlivých ministerstev, jejichž pohled narážel na legislativní realitu a potažmo názory legislativních odborů, což samozřejmě hledání přijatelného implementačního řešení po časové i věcné stránce komplikovalo.

Uvedený stav byl řešen ve výše zmíněných Metodických pokynech, a to jednak prostřednictvím povinnosti gestorů předpisů EU provádět analýzu dopadů již ve stádiu návrhu předpisu Evropské unie, a dále u platných předpisů Evropské unie prostřednictvím povinnosti posoudit rozsah a způsob implementace. Výsledky takového posouzení musely (a stále již několik let musejí) být zpracovány do srovnávacích tabulek, které jsou pravidelně v závislosti na legislativním vývoji aktualizovány. Dále, z důvodu zajištění včasné implementace Metodické pokyny upravily nejzazší termíny pro předkládání implementačních návrhů do meziresortního připomínkového řízení a vládě, popř. komisím Legislativní rady vlády.<sup>16)</sup> Tím mělo být zajištěno, že příslušné resorty budou průběžně provádět podrobné analýzy týkající se způsobu a míry implementace daného předpisu EU do českého právního řádu, a že předkládání implementačních návrhů se nebude opožďovat. Uvedené povinnosti byly kontrolovány, ale i metodicky usměrňovány odborem kompatibility Úřadu vlády, který dlouhodobě dohlíží nad dodržováním včasné i věcně správné implementace práva EU do českého právního řádu. O časových prodlevách v implementaci byla průběžně informována vláda, věcné nedostatky

---

<sup>16)</sup> Srov. čl. 5 až 6b Metodických pokynů, ve znění novely usnesení vlády č. 1344/2009.

v návrzích českých právních předpisů z hlediska slučitelnosti s právem EU pak byly řešeny na základě stanovisek tohoto odboru. Nastavený systém bezpochyby přinesly výsledky: tzv. transpoziční deficit ke směrnicím vnitřního trhu, tedy podíl netransponovaných směrnic vnitřního trhu k datu, kdy tyto směrnice transponovány být měly, zejména v letech 2012 až 2015 výrazně poklesl.<sup>17)</sup> Tento úspěch ale automaticky nepředjímá, že se rovněž provádí nenásilné, přehledné, jasné a srozumitelné skloubení věcné evropské roviny s legislativní rovinou vnitrostátní, a že již během vyjednávání o předpisech Evropské unie se uplatňuje i legislativní pohled. Hlubší zapojení legislativních útvarů do tvorby práva EU se tak mnohde stále nedařilo naplnit.<sup>18)</sup>

Toto úskalí je možné spatřovat v tom, že právních předpisů Evropské unie, které jsou v jeden okamžik na různých platformách EU vyjednávány, je nejenom velké množství, ale dnes jsou i velmi technicistní povahy. Tyto předpisy jsou sice přijímány za účelem řešení určitého sektorového problému (kterému odpovídá například potřeba vytvořit jednotný standard pro fondy na kapitálovém trhu, harmonizovaná pravidla pro vstup daného výrobku na trh, či jednotná pravidla pro vydávání povolení nebo osvědčování výkonu určité činnosti, včetně uznávání dokladů vydaných jiným členským státem EU), toto řešení je ale často spojeno s velmi podrobnými pravidly odborného rázu. To prakticky znemožňuje, aby se vyjednáváním o každém jednotlivém předpisu EU podrobněji zabýval odpovědný legislativec.

Navíc dlouhodobě vychází najevo, že převedení velmi sektorově zaměřených technicistních pravidel do českého právního řádu často neumožňuje jiný přístup, než přístup spočívající v podrobném držení se textu směrnice. To způsobuje určitou výsekovost právní úpravy, kdy detailně jsou upravovány jen některé právní vztahy mající „evropský původ“. S tím se pojí i jev nazývaný *doublebanking*, jakási dvojkolejnost, neboť vzhledem k uvedenému jsou právní vztahy založené na evropském pojetí upravovány odlišně, než je tomu u právních vztahů čistě vnitrostátních. Jiný, zejména obecnější a širší přístup, který by pokryl i analogické právní vztahy neupravené například evropskou směrnicí, mnohdy zase vyvolává kritiku ohledně tzv. *goldplatingu*, zbytečně zatěžující transpozice směrnic,<sup>19)</sup> tedy využívání práva EU jako záminky pro další zpřísnující právní úpravy, které pak vytvářejí příliš široké a rigidní regulační právní prostředí v České republice. Tvorba legislativy implementující právo EU je tudíž často „tancem mezi vejci“, kdy hledání většinově přijatelného řešení je nesmírně náročnou činností.

---

<sup>17)</sup> Viz <[https://ec.europa.eu/internal\\_market/score/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm)>, navštíveno 20. 5. 2020, a dále srov. Zpráva o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2019 (usnesení vlády č. 57/2020 a senátní tisk č. 196/2020).

<sup>18)</sup> Snahu o vylepšení tohoto stavu je možné spatřovat v povinnosti gestorů dbát na formální i materiální přehlednost, srozumitelnost a jasnost vyjednávanych předpisů EU, která byla do čl. 5a odst. 2 Metodických pokynů vtělena novelou schválenou usnesení vlády č. 19/2018.

<sup>19)</sup> KRÁL, R.: K zamezování regulačně zcela bezpředmětné nebo zbytečně zatěžující transpozice směrnic EU v České republice, *Správní právo - Legislativní příloha*, III/2017, s. LXVI.

I z důvodu obtížnosti nalezení vhodné formy implementace práva EU, která by nevyvolávala obšírné debaty o vhodnosti podrobně upravovaných právních vztahů, se tak někdy objevuje právní názor, že jednodušší by bylo na jednotlivá ustanovení směrnic, která jsou dostatečně konkrétní, odkázat obdobně jako v případě přímo použitelných nařízení.<sup>20)</sup> Tato metoda má ale svá úskalí; směrnice nejsou adresovány jednotlivcům (soukromým osobám), ale členským státům EU, které mají povinnost je do svých vnitrostátních právních řádů promítnout. Přímé odkázání soukromých osob na směrnici je proto už jen z tohoto pohledu diskutabilní. Navíc složité právní konstrukce, se kterými se v právu EU dnes setkáváme, představují pro soukromé osoby překážku pro pochopení jejich práv a povinností. Mělo by být tudíž na členském státu EU, aby jim to, co je potřeba dodržovat, srozumitelně prostřednictvím vnitrostátního práva předestřel, byť je zároveň nutné připustit, že se to ne vždy daří.

I z důvodu těchto úskalí je uvedená transpozice směrnic prostřednictvím odkazu na směrnici v České republice velmi omezená, a zaměřujeme se vesměs jen na velmi technické aspekty, které by stejně musely být doslovně přeneseny do českého vnitrostátního práva.<sup>21)</sup>

Žádné revoluční legislativní trendy se tudíž ani po vstupu České republiky do Evropské unie neuchytily, a byť k diskusím na nejrůznějších odborných fórech docházelo, posuny v přístupech byly pozvolné a vyznačovaly se spíše rozšiřujícími se (a názorově nejednotnými) požadavky na legislativní zpracování a dalšími aspekty, které je potřeba sledovat (výkaznictví, časové nároky na provedení implementace). Rozhodně tudíž nešlo o zjednodušení již v té době nelehkých úkolů.

## V. Náhled do budoucna

Nezdá se přitom, že by se situace měla v dalších letech zlepšit. Přísun právních předpisů Evropské unie včetně právně-politicky důležitých *soft law* aktů EU, aktů OECD nebo aktů jiných mezinárodních uskupení průběžně narůstá. Jenom předpisů Evropské unie, se kterými je potřeba se poctivě vypořádat, je t.č. asi 35 tisíc. O něco vyšší počet, téměř 39 tisíc, čítá i judikatura Soudního dvora Evropské unie.<sup>22)</sup> Současný stav věcí tudíž dává tušit, že i nadále bude potřeba se vypořádávat s velkým množstvím nadnárodních předpisů, které budou muset být řádně (tj. správně a včas) provedeny do českého právního řádu.

---

<sup>20)</sup> K transpozici odkazem viz KRÁL, R.: *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*, C. H. Beck, 2014, s. 82 a násl.

<sup>21)</sup> Srov. čl. 20a Metodických pokynů.

<sup>22)</sup> Údaje z databáze ISAP – Informační systém pro aproximaci práva, a z <[https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P\\_80908/cs/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_80908/cs/)> - navštíveno 30. 3. 2020.

Potřebu nejenom jasně a přesně provádět právo EU, ale rovněž toto provedení náležitě vykázat vůči Evropské komisi, pak potvrzuje nedávný rozsudek Soudního dvora C-543/17 ve věci *Evropská komise v. Belgické království*, z jehož bodu 59 ve spojení s bodem 51 vyplývá, že členské státy mají povinnost loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii) a za tím účelem mají napomáhat Evropské komisi mimo jiné tím, že jí poskytnou dostatečně jasné a přesné informace o ustanoveních vnitrostátních právních předpisů, kterými jsou transponována jednotlivá ustanovení dané směrnice. Ač se uvedený rozsudek týká směrnice, je otázkou, nakolik budou obdobné závěry evropskými institucemi uplatňovány i v případech jiných předpisů Evropské unie, zejména v případě nařízení EU. Jsou to totiž hlavně nařízení a jejich provádění, která v současné době trápí nejednoho tvůrce českých implementačních předpisů.

Počet nařízení EU dnes výrazně narůstá a jejich povaha je taková, že mnohdy – přes svou přímou použitelnost – vyžadují poměrně značné provedení do českého právního řádu, a to nejčastěji v kompetenční a procesně sankční rovině.<sup>23)</sup> Rovněž nejrůznější provazby a odkazy směrnic na nařízení, novely směrnic nařízeními či (do)provádění směrnic či nařízení akty Evropské komise v přenesené pravomoci nebo akty prováděcími<sup>24)</sup> situaci velmi komplikují. Zřetelně se obtížnost legislativního uchopení dvou směrů – přímo použitelného evropského směru ve formě nařízení EU a směru vnitrostátního ve formě zákona – projevuje v terminologické rovině, kdy je návaznost pojmosloví mezi uvedenými dvěma právními řády někdy nejasná nebo nepřesná, obdobně, jak je to popsáno výše u terminologické neprovázanosti s ustanoveními zakládacích smluv, se kterou bylo možno se setkat již v předstupním období.

Evropská nařízení jsou tak do jisté míry novou výzvou, která ale těžko bude znamenat ulehčení při tvorbě implementačních předpisů, ač se asi toto původně zamýšlelo. Obrovské nároky na pochopení obsahu složitých a neustále se rychle měnících přímo použitelných pravidel spojené s potřebou promyslet návaznost na český právní řád určitě nezpůsobí zjednodušení legislativních prací. Je tudíž nutné se smířit s tím, že tvorba práva implementujícího právo EU zůstane zajímavou, ale zároveň i složitou a mnohdy i nevděčnou činností, se kterou se státní správa i nadále bude muset potýkat.

## VI. Závěr

Požadavky na legislativní zpracování právních předpisů implementujících právo Evropské unie doznaly v průběhu let změn, které se však objevovaly

---

<sup>23)</sup> WHELANOVÁ, M.: Implementace přímo použitelných nařízení Evropské unie do českého právního řádu, *Správní právo - Legislativní příloha*, č. III/2019, s. LXII.

<sup>24)</sup> Tzv. delegované a implementační akty Evropské komise, srov. čl. 290 a 291 Smlouvy o fungování Evropské unie.

postupně a vesměs navazovaly na konkrétní problémy, které se v daném období řešily. I přes značné úsilí ale není možné tvrdit, že by se problémy jednoznačně vyřešily a nadále by se dařilo vypracovávat návrhy přehledně provádějící evropské požadavky. Snaha o skloubení dvou právních řádů je totiž velmi obtížným cílem a to tím spíše, že oba právní řády, český i evropský, procházejí vývojem. Obzvláště právo EU se vyznačuje značnou dynamikou, která se projevuje ve velkém množství rychle se měnících právních předpisů.

Nároky spojené s prováděním práva EU do českého právního řádu tak byly vždy značné a s jistou mírou hořkosti je potřeba připustit, že jsou stále větší. Zatímco v počátcích před vstupem České republiky do Evropské unie práce legislativce občas připomínala práci překladatele nebo srovnávacího analytika, dnes, vzhledem k technicistnímu zaměření předpisů EU, stále více předpokládá znalosti daňových odborníků, finančních analytiků, chemiků či inženýrů. Doufejme jen, že kvůli překombinovaným, složitým a ne vždy jasným požadavkům práva EU a zároveň občas matoucímu českému právu nebude legislativec v budoucnu potřebovat rovněž aprobaci právník-věštec.

### **Shrnutí:**

Požadavky na tvorbu práva implementujícího právo EU se v průběhu let vyvíjely. K vývoji požadavků docházelo postupně a obvykle byly důsledkem aktuálních problémů v tom kterém časovém období. Ačkoliv bylo dosaženo značného pokroku, některé problémy zatím zůstávají nevyřešené, a tak tvorba práva, které by jasně implementovalo právo EU, je stále složitá. Požadavky týkající se implementace práva EU do právního řádu České republiky se nezmenšují. Harmonizovat dva odlišné právní řády je velkou výzvou, zvláště když se oba stále vyvíjí. Obzvláště právo EU zahrnuje množství rychle se měnících aktů a tento trend se pravděpodobně v budoucích letech nezmění.

### **Creation of legislation implementing EU law - summary:**

Requirements for the creation of legislation implementing EU law have changed through the years. Changes of requirements came about gradually and usually followed from respective problems which appeared in a given time period. Though significant effort has been made, some problems have remained unsolved. Therefore, creation of legislation which would clearly implement EU law is still complicated. Requirements concerning implementation of EU law into the Czech legal order are not diminishing. Attempts to harmonize two different legal orders is a difficult aim to reach, especially if both undergo development. Particularly EU law contains many rapidly changing legal acts. This course will probably not change in the future.