

Implementace přímo použitelných nařízení Evropské unie do českého právního řádu

I. Úvod

Implementace práva EU je v současné době výrazně spojena s nařízeními Evropské unie (dále jen „nařízení“). Nařízení totiž dnes přejímají úlohu hlavního unijního předpisu a postupně se objevují i v oblastech, ve kterých prozatím dominovaly směrnice.¹⁾ V roce 2018 tak bylo přijato kolem 50 směrnic, zatímco nařízení bylo přibližně 1000.²⁾ Je přitom často přijímaným názorem, že nařízení nevyžadují - vzhledem ke své charakteristice přímo použitelného předpisu - pro řádné působení v českém právním řádu provedení žádných větších legislativních úprav.

Tento příspěvek si klade za cíl vyvrátit uvedený názor a nastínit, jaké metody musejí být při implementaci nařízení přijaty, aby nařízení mohla vyvolat zamýšlené účinky. Zároveň mapuje problémy, které jsou s adaptací³⁾ českého právního řádu na nařízení spojeny.

II. Charakteristika nařízení z pohledu jejich implementace

Nařízení jsou, jak stanoví čl. 288 druhá alinea Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“), právními akty s obecnou působností, které jsou závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. Ač by se mohlo zdát, že nařízení jsou jakýmsi „evropským zákonem“, který nepotřebuje žádné další provedení do vnitrostátních právních řádů členských států EU, neplatí tato domněnka plošně, resp. v dnešní době, jak je rozvedeno níže, neplatí velmi často. Vývoj v přístupu k nařízením je možné názorně ilustrovat na judikatuře Soudního dvora Evropské unie.

¹⁾ Např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/6 ze dne 11. prosince 2018 o veterinárních léčivých přípravcích, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1129 ze dne 14. června 2017 o prospektu, který má být uveřejněn při veřejné nabídce nebo přijetí cenných papírů k obchodování na regulovaném trhu, či nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 ze dne 15. března 2017 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin (nařízení o úředních kontrolách).

²⁾ Údaje z databáze ISAP (Informační systém pro aproximaci práva).

³⁾ Adaptace je metoda používaná při implementaci nařízení. Je jí míněno přizpůsobení právního řádu České republiky tak, aby byla zajištěna bezproblémová aplikace nařízení.

1. Judikatura Soudního dvora Evropské unie

1.1 Přímá aplikovatelnost

Judikatura Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) během let postupně přeshoňovala či vyjasňovala svůj pohled na nařízení.

Starší judikatura tohoto soudu zpočátku nastolila jednoznačný pohled opírající se o charakteristiku nařízení jakožto přímo použitelných předpisů. V rozsudku Soudního dvora 39-72 *Komise proti Itálii* se uvádí, že nařízení jsou přímo aplikovatelná ve všech členských státech a vcházejí v platnost pouze na základě publikace v Úředním věstníku Společenství (dnes Unie) dnem uvedeným v nich, a není-li ho, dnem stanoveným ve Smlouvě o založení ES (dnes SFEU, čl. 297 odst. 1). Veškeré metody transpozice nařízení podle tohoto rozsudku jsou v rozporu se Smlouvou, neboť by mohly způsobit překážku přímé aplikaci nařízení a mohly by ohrozit jejich současnou a jednotnou aplikaci v celém Společenství (dnes Unii). Jinými slovy, uvedený rozsudek zakazuje dublování nařízení, tedy přenášení obsahu nařízení do vnitrostátních právních řádů jednotlivých členských států EU.

Na uvedený rozsudek *Komise proti Itálii* navazuje další stěžejní rozsudek Soudního dvora 34-73 *Variola* z roku 1973, který doplňuje, že přímá aplikovatelnost nařízení znamená, že vstup v platnost a aplikace ve prospěch nebo neprospěch soukromých osob zásadně nezávisí na jakýchkoli recepčních opatřeních ve vnitrostátním právu a že ustanovení vnitrostátního práva kopírující obsah přímo aplikovatelného pravidla komunitárního (unijního) práva nemohou v žádném případě ovlivnit přímou aplikovatelnost. Tento závěr implikuje i to, že svoboda členských států odchýlit se, bez vysloveného zmocnění, od data vstupu v platnost komunitárního (unijního) ustanovení, je vyloučena z důvodu potřeby zajistit jednotnou a souběžnou aplikaci komunitárního (unijního) práva.

Ač vůči uvedeným závěrům není možné ani v dnešní době nic namítat, je zároveň nutné podotknout, že tento úzký pohled založený na zásadě přímé použitelnosti nařízení se nijak nezabýval případnými rozpory nebo nejasnostmi, které přímá použitelnost „nadnárodního“ předpisu Evropské unie způsobí na vnitrostátní úrovni v právním řádu příslušného členského státu. Nezabýval se ani případnými zásahy do zásady právní jistoty, která je jednou ze stěžejních zásad samotného práva EU.

1.2 Odstraňování rozporů a nesouladů

Jako první se objevily případy, kdy vnitrostátní právo členského státu upravilo příslušnou problematiku odlišně od přímo použitelného nařízení.

Za zmínku stojí rozsudek Soudního dvora 167-73 *Komise proti Francouzské republice* z roku 1974. Ten se týkal případu, kdy francouzský předpis vyhrazoval určitou práci námořníků pouze francouzským státním občanům, což neodpovídalo pravidlům pro volný pohyb pracovníků a požadavkům podle tehdy platného nařízení č. 1612/68,⁴⁾ jež zakazovalo diskriminaci z důvodu státní příslušnosti jiného členského státu v přístupu k zaměstnání a při jeho výkonu.

⁴⁾ Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství; toto nařízení bylo později nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.

Soudní dvůr ve svém rozsudku nejprve uvedl, že příslušné články Smlouvy i nařízení č. 1612/68 jsou přímo aplikovatelné v právním řádu každého členského státu a že komunitární (unijní) právo je nadřazeno národnímu právu. Orgány členského státu EU tudíž musejí respektovat a zaručovat naplnění požadavků přímo použitelných předpisů EU. Dovodil rovněž, že všechna ustanovení vnitrostátního práva, která jsou v rozporu s přímo použitelnými předpisy EU, jsou neaplikovatelná.

Zároveň ale Soudní dvůr toto konstatování doplnil o závěr, kterým posunul tvrzení vyplývající z výše uvedených rozsudků *Variola* a *Komise proti Itálii*. Uvedl totiž rovněž, že přes přímou použitelnost nařízení platí, že zachování příslušných ustanovení francouzského práva způsobuje dvojznačný stav věcí tím, že udržuje pro dotčené osoby stav nejistoty co do možností, které mají tyto osoby k dispozici, aby se mohly spoléhat na komunitární (unijní) právo.

Obdobný závěr byl vysloven i v pozdějším rozsudku Soudního dvora C-185/96 *Komise proti Řecku*. Spor řešený v tomto případě se týkal řecké legislativy, která vyžadovala pro nárok na sociální dávky i pro jiné nároky řeckou státní příslušnost. I tato podmínka byla v rozporu s tehdejšími nařízeními č. 1612/68.⁴⁾

Řecko se hájilo tvrzením, že příslušné dávky vyplácí i státním příslušníkům jiných členských států EU, a tudíž že příslušné nařízení v praxi dodržuje. Vzhledem k tomu, že přímo použitelné předpisy EU mají přednost před národním právem, nevznikal podle řeckého stanoviska s právem EU žádný rozpor.

Soudní dvůr však uvedl, že aplikační praxe v souladu s nařízením nestačí. V uvedeném rozsudku konkrétně konstatoval, že „zachování národních právních předpisů, které jsou neslučitelné s komunitárním (dnes unijním) právem, a to i když členský stát jedná v souladu s tímto právem, zakládá nejednoznačný stav, jelikož ponechává ty, kterých se tyto právní předpisy týkají, ve stavu nejistoty vzhledem k možnostem vyplývajícím z komunitárního (unijního) práva, na které se může jednotlivec spolehnout.“⁵⁾ Dále uvedl, že ponechání v platnosti právních předpisů, a to i když by se mělo jednat jen o formální krok, které porušují komunitární (unijní) právo, vyvolává pochybnosti ohledně rozporu se zásadou právní jistoty.⁶⁾

Jinými slovy, Soudním dvorem bylo potvrzeno, že nařízení není možno opisovat (dublovat) do vnitrostátních právních předpisů; zároveň ale byla vyzdvížena nutnost s ohledem na zásadu právní jistoty zajistit, že ve vnitrostátních předpisech bude existovat taková provázanost s nařízeními, na základě které adresáti práv a povinností budou dostatečně zpraveni o možnostech či pravidlech vyplývajících z nadnárodní evropské přímo použitelné legislativy. Je tedy rovněž potřeba zajistit, že nebude existovat logický nesoulad mezi unijní a vnitrostátní rovinou.

1.3 Provedení nařízení

1.3.1 Zajištění účinné aplikace nařízení

Na výše uvedené závěry týkající se odstraňování rozporů a nesouladů s unijní rovinou i v případech přímo použitelných nařízení záhy navázala další judikatura, která připustila, a v některých případech i potvrdila nutnost přijmout na vnitrostátní úrovni další prováděcí opatření navazující na nařízení. Ne všechna nařízení jsou totiž vždy formulována tak, že jsou schopna vyvolat zamýšlené účinky sama o sobě, bez dalšího

⁴⁾ (viz předchozí strana)

⁵⁾ Bod 32 rozsudku.

⁶⁾ Bod 30 rozsudku.

(do)provedení ve vnitrostátním právu. Nejde tudíž „jen“ o odstranění logického nesouladu mezi unijní a vnitrostátní rovinou (negativní implementace), jak je o ní pojednáno výše v kapitole 1.2, ale i o dopracování ustanovení nařízení ve vnitrostátním právu tak, aby nařízení mohla vyvolat zamýšlené účinky (pozitivní implementace).⁷⁾

Za zmínku stojí například rozsudek Soudního dvora 31/78 *Bussone*, ve kterém se řešil spor ohledně vnitrostátního provedení nařízení zejména ve vztahu ke kompetencím příslušných orgánů (bod 26 a násl. rozsudku). Soudní dvůr uvedl, že přímá použitelnost nařízení není dotčena potud, pokud nařízení přenechává členským státům, aby přijaly nezbytná legislativní, regulační, administrativní a finanční opatření k zajištění účinné aplikace ustanovení daného nařízení. Přijetí národních opatření požadovaných příslušným nařízením, která vyhovovala cíli nařízení a zaváděla některé dodatečné podmínky týkající se distribuce a vydávání štítků, jež nebyly nepřiměřené, tudíž Soudním dvorem nebylo posouzeno jako opatření bránící přímé použitelnosti.

Uvedený pohled byl následován i další judikaturou Soudního dvora. V rozsudku 230/78 *Eridania* (zejm. bod 33 až 35 rozsudku) se kupř. k dotazu italského soudu, zda přímá použitelnost nařízení dovoluje, aby italské orgány přijaly prováděcí ustanovení za účelem implementace nařízení, Soudní dvůr vyjádřil tak, že přímá použitelnost „nebrání tomu, aby nařízení pověřilo instituci EU nebo členské státy k přijetí prováděcích opatření.“ Přijímají-li členské státy prováděcí opatření, řídí se výkon této pravomoci veřejným právem příslušného členského státu; nicméně národní soudy mohou ověřovat, zda jsou taková národní prováděcí opatření v souladu s daným nařízením.

Požadavky na národní prováděcí opatření pak dále Soudní dvůr shrnul v rozsudku C-313/99 ve věci *Mulligan*. Uvedl, že implementační předpisy k nařízením jednak musí být po věcné stránce v souladu s cíli příslušné politiky, kterou nařízení provádí (tj. nesmí být rozporné s nařízením, popř. primárním právem EU), a jednak musí obsahovat objektivní kritéria a být v souladu s obecnými principy komunitárního (dnes unijního) práva (tj. musí být naplněny principy právní jistoty, ochrany legitimních očekávání, přiměřenosti, nediskriminace a respektu k lidským právům). Po formální stránce pak musí mít tato národní prováděcí opatření, dotýkají-li se práv a povinností soukromých osob, formu právního předpisu, a být publikována, aby byla zajištěna informovanost soukromých osob o rozsahu jejich práv a povinností.

Z uvedeného vyplývá, že judikatura Soudního dvora počítá i v případě přímo použitelných nařízení s jejich (do)provedením ve vnitrostátních právních rádech tak, aby nařízení mohla bezproblémově působit v praxi. V tomto aspektu se tedy metoda implementace nařízení podobá metodám, které jsou použitelné v případě směrnic.

1.3.2 Možnost volby přenechaná členským státům

Poměrně nedávno se rovněž před Soudním dvorem řešila předběžná otázka vznesená českým Nejvyšším správním soudem, která se týkala toho, jak přistupovat k těm ustanovením nařízení, jež přenechávají členským státům volbu určitého postupu (jedná se typicky o formulace nařízení obsahující slova „členský stát může“). Konkrétně byly

⁷⁾ Srov. KRÁL, R.: *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. Praha: C. H. Beck, 2006, ISBN 80-7179-548-8. Autor rozeznává implementační opatření 1. konkretizačního a doplňujícího charakteru, 2. institucionálně kompetenčního charakteru, 3. sankčně procesního a kontrolního charakteru, 4. adaptačně derogačního charakteru, 5. mezinárodně právního charakteru.

předmětem přezkumu čl. 2 písm. n) a čl. 28 odst. 2 nařízení č. 604/2013,⁸⁾ které dávaly členským státům možnost (nikoliv povinnost) zajistit osobu za účelem jejího přemístění, existuje-li vážné nebezpečí útěku. Vymezení nebezpečí útěku nařízením přenechávalo na členských státech, stanovilo však zároveň obecná kritéria. Soudní dvůr v této věci C-528/15 *Salah Al Chodor* uvedl, že nařízení ukládá členským státům povinnost stanovit obecně závazným právním předpisem objektivní kritéria, na nichž se zakládají důvody, pro které je možné se domnívat, že žadatel o mezinárodní ochranu, s nímž je vedeno řízení o přemístění, může uprchnout. Zároveň rozhodl, že absence takového právního předpisu má za následek neaplikovatelnost fakultativního čl. 28 odst. 2 tohoto nařízení. Zamýšlí-li tedy členský stát využít určitého fakultativního ustanovení v nařízení, které je určeno členskému státu, musí tuto odchylku, resp. možnost danou nařízením ve svém právním řádu legislativně zakotvit.

1.4 Výjimečné přenesení obsahu nařízení do vnitrostátního práva

V neposlední řadě je ale rovněž nutné zmínit, že zákaz přenášení obsahu nařízení do vnitrostátního právního řádu (zákaz dublování nařízení) není absolutní. Judikatura Soudního dvora totiž striktní požadavek vyplývající ze starších rozsudků relativizovala.

Rozsudek Soudního dvora C-272/83 *Komise proti Itálii* připustil, že výjimečně je možno z důvodu přehlednosti a srozumitelnosti národního práva umožnit přenesení obsahu nařízení do vnitrostátního práva (srov. bod 27. rozsudku). Důvod pro takový závěr byl ten, že v rozhodovaném italském případě předpokládalo naplnění cíle nařízení kombinaci různých ustanovení na unijní, vnitrostátní a regionální úrovni, které by byly bez přenesení části obsahu nařízení do regionálních předpisů pro adresáty práv nesrozumitelné.

Takový výjimečný přístup ale není možné chápat jako zpochybnění starší judikatury; naopak tato v judikatuře Soudního dvora uvedená možnost představuje výjimku, která by neměla sloužit jako prostředek k ulehčení práce či automatickému předestření unijních požadavků vyplývajících z nařízení adresátům práv v příslušném členském státě.

2. Současná situace

Zvyšující se počet nařízení, navíc takových, která nahrazují směrnice i v právních úpravách, jež jsou považovány za stavební kameny jednotlivých oblastí práva EU,¹⁾ a takových, která jsou přijímána ve formě aktů v přenesené pravomoci nebo prováděcích aktů Evropské komise podle čl. 290 a 291 SFEU, s sebou přináší otázky ohledně charakteru nařízení. K tomu se přidávají úskalí spojená s tím, jak zajistit výše uvedené implementační požadavky stanovené judikaturou Soudního dvora.

Vedle nárůstu objemu nařízení v klíčových oblastech se totiž postupně mění i styl nařízení, resp. způsob vyjádření pravidel v nich uvedených.⁹⁾ Obecně je možné podotknout, že se stírá rozdíl mezi směrnici a nařízením.

⁸⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

[pozn. ¹⁾ viz str. LXII].

⁹⁾ K problémům v implementaci práva EU vyplývajícím z nepřiliš transparentních legislativních technik EU viz WHELANOVA, M.: *Quo Vadis, Europa? Loopholes*

2.1 Nařízení formulovaná jako směrnice

Některá nařízení totiž využívají „směrnicový jazyk“. Běžně se tak v nařízeních setkáváme s obraty „členský stát zajistí“, „členský stát určí“ nebo „členský stát stanoví“. Takové obraty pak zpravidla nemohou mít přímý účinek, neboť k jejich naplnění je obvykle potřeba minimálně stanovit kompetenci, kdo za členský stát příslušnou agendu určí, zajistí, nebo stanoví, popřípadě upravit další pravidla či postupy umožňující provedení evropského požadavku.

Například nařízení 2016/2031 o ochranných opatřeních proti škodlivým organismům rostlin¹⁰⁾ ve svém textu obsahuje přibližně 60 výskytů takových směrnicových obrátů, přičemž používá výrazy jako „členský stát oznámí“, „členský stát provádí průzkum“, „členský stát předloží programy“, či „členský stát vypracuje pohotovostní plán“.

Rovněž nařízení č. 1143/2014 o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů¹¹⁾ se v přibližně 100 případech odvolává na „členský stát“, přičemž v některých případech po členských státech požaduje i koncepční úpravy. Například v čl. 8 stanoví, že „členské státy zřídí systém pro udělování povolení umožňující zařízením provádět výzkum nebo ochranu ex situ u invazivních nepůvodních druhů“, což je nepochybně záležitost provedení na vnitrostátní úrovni, aby bylo zřejmé, jak bude tento systém fungovat, a zejména které orgány budou o udělení povolení na základě nařízení rozhodovat.

Vyskytly se již i případy, kdy nařízení v určité části prakticky doslovně převzalo text dřívější směrnice, který tudíž vůbec neodpovídal charakteru nařízení jako přímo použitelného předpisu. Mezi odstrašujícími případy je možné zmínit čl. 5 odst. 2 nařízení č. 598/2014 o pravidlech a postupech pro zavedení provozních omezení ke snížení hluku na letištích Unie v rámci vyváženého přístupu.¹²⁾

Uvedený článek, respektive jeho výsek, zní:

„Členské státy zajistí, aby byl přijat vyvážený přístup k regulaci hluku z letadel na letištích, kde byl identifikován problém hluku. Za tímto účelem zajistí, aby:

- a) byl pro dané letiště vymezen cíl týkající se snížení hluku, v případě potřeby s přihlédnutím k článku 8 a příloze V směrnice 2002/49/ES;*
- b) byla určena možná opatření ke zmírnění dopadu hluku;*
- c) byla důkladně zhodnocena pravděpodobná nákladová efektivita opatření ke snížení hluku;...a*
- h) bylo zajištěno řešení sporů“.*

Z uvedeného je patrné, že bližší provedení nařízení do českého právního řádu je v mnoha případech nutné; bez něj nelze požadavky nařízení uvádět v život. Je možné namítnout, že se nejedná o novou záležitost, neboť jisté provedení nařízení bylo nutné vždy, zejména když se formulovaly sankce za porušení přímo použitelného předpisu EU.

in the EU Law and Difficulties in the Implementation Process. In *European Journal of Law Reform*, Issue 2, 2016, s. 179, ISSN: 1387-2370.

¹⁰⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2031 ze dne 26. října 2016 o ochranných opatřeních proti škodlivým organismům rostlin, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 228/2013, (EU) č. 652/2014 a (EU) č. 1143/2014 a o zrušení směrnic Rady 69/464/EHS, 74/647/EHS, 93/85/EHS, 98/57/ES, 2000/29/ES, 2006/91/ES a 2007/33/ES.

¹¹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014 ze dne 22. října 2014 o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů.

¹²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 598/2014 ze dne 16. dubna 2014 o pravidlech a postupech pro zavedení provozních omezení ke snížení hluku na letištích Unie v rámci vyváženého přístupu, kterým se zrušuje směrnice 2002/30/ES.

To je sice pravdivé tvrzení, nicméně rozsah provedení nařízení, se kterým se dnes setkáváme, je natolik široký, že je nutné připustit, že přímá použitelnost nařízení jakožto základní charakteristiky nařízení se poněkud vytrácí.

2.2 Fakultativní ustanovení v nařízeních

Faktický odklon od přímé použitelnosti jakožto základní charakteristiky nařízení je možné spatřovat i v případech, kdy nařízení obsahují velká množství fakultativních ustanovení. Příliš odchylek, kterých členský stát může, ale nemusí využít, totiž nabourává jednotnou aplikaci přímo použitelných pravidel v Unii, jak o ní mluví starší judikatura Soudního dvora (viz výše uvedený rozsudek 39-72 *Komise proti Itálii*). Například nařízení v přenesené pravomoci 2017/1182, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013,¹³⁾ obsahuje velké množství ustanovení znějících „členské státy mohou povolit metody“, „členské státy mohou stanovit“, „členské státy mohou udělit licenci“ či „členské státy se mohou rozhodnout“. Pokud těchto fakultativních ustanovení nehodlá členský stát využít, nemusí činit žádné legislativní kroky; pokud je však chce aplikovat, musí k nim ve vnitrostátním právu přijmout prováděcí úpravu, jak požaduje výše uvedená judikatura *Al Chodor*. I v tomto případě se tudíž ukazuje, že uplatnění fakultativních ustanovení nařízení určených členskému státu může vyžadovat značnou legislativní aktivitu, která – dle starších názorů – neodpovídá charakteru přímo použitelného předpisu.

2.3 Nařízení měnící směrnice

Další stírání rozdílů mezi směrnicemi a nařízeními, tedy mezi předpisy vyžadujícími transpozici do vnitrostátních právních předpisů a přímo použitelnými předpisy, je možné ilustrovat i na zcela běžné praxi, kdy se směrnice doplňují či mění nařízeními a případně i jinými typy předpisů Evropské unie. Například směrnice 2003/78/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii již byla změněna nejenom směrnicemi, ale i nařízeními a rozhodnutími.¹⁴⁾ Je dále možné najít i případy, kdy pouze velmi malá část směrnice, např. jen jedna její položka uvedená v příloze, je měněna přímo použitelným nařízením.¹⁵⁾ Pak je zpravidla nutné provést implementaci nařízení měnícího směrnici doslovným převzetím textu nařízení do českého právního řádu, jinak by se česká implementační úprava stala zcela zmatečnou. S fenoménem, kdy nařízení mění směrnice, je tedy spojeno i opisování části

¹³⁾ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/1182 ze dne 20. dubna 2017, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013, pokud jde o klasifikační stupnice Unie pro jatečně upravená těla skotu, prasat a ovcí a o ohlašování tržních cen některých kategorií jatečně upravených těl a živých zvířat.

¹⁴⁾ Aktuální citace této směrnice by tak v současné době byla: Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a o změně směrnice Rady 96/61/ES, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101/ES, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 219/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 421/2014, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1814, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2392 a směrnice Rady (EU) 2018/410.

¹⁵⁾ Např. nařízení Komise (EU) č. 681/2013 ze dne 17. července 2013, kterým se mění část III přílohy II směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/48/ES o bezpečnosti hraček.

takových nařízení do příslušných českých právních předpisů, jelikož srozumitelné a logické provedení jednotlivých novel předpisů EU ve formě nařízení není možné učinit jinak. V literatuře se tento způsob považuje za přípustný s ohledem na výše uvedenou judikaturu C-272/83 *Komise proti Itálii* umožňující výjimečné přenesení obsahu nařízení do vnitrostátního práva,¹⁶⁾ to ale nic nemění na skutečnosti, že promíchávání různých typů předpisů Evropské unie s sebou přináší poměrně značné obtíže a zmatení úpravy.¹⁷⁾

2.4 Změny prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci nebo aktů prováděcích

V neposlední řadě je nutné zmínit rychle vzrůstající počet nařízení ve formě aktů v přenesené pravomoci (tzv. delegované akty) nebo aktů prováděcích (oba druhy těchto aktů jsou dále v textu rovněž nazývány „odvozenými akty“). Tato skutečnost sice nemá přímý vliv na změnu charakteru nařízení, jak je o tom pojednáno výše, má ale značné dopady ovlivňující jednak počty těchto přímo použitelných předpisů, a jednak vlastní implementační proces v České republice.

Odvozené akty jsou akty Evropské komise, která jejich prostřednictvím přijímá podrobnější úpravu na základě zmocnění v předpisu Evropské unie, jenž byl přijat Radou a Evropským parlamentem (dále jen „základní akt EU“). Právním základem pro tuto pravomoc Evropské komise upravují pro tzv. delegované akty čl. 290¹⁸⁾ a pro akty prováděcí čl. 291¹⁹⁾ SFEU. Zmocnění k přijímání odvozených aktů jsou velmi častá, a byť se nemusejí omezovat pouze na přijetí delegovaných nebo prováděcích nařízení, je forma nařízení v případě delegovaných a prováděcích aktů nejčastější.²⁰⁾

Odhlédneme-li od množství těchto odvozených aktů Evropské komise k základním aktům EU, které jsou a do budoucna mají být vydávány, je tu ještě jedno velké úskalí materiální povahy. Odvozené akty totiž mohou nejen provádět podrobnosti uvedené v základních aktech EU, ale mohou je dokonce i doplňovat a měnit. Vztah mezi základním aktem EU a odvozenými akty k němu tak neodpovídá vztahu mezi zákonem a prováděcími vyhláškami, resp. prováděcímu nařízením vlády, jak jsme na to zvyklí z české legislativní praxe. Článek 290 SFEU sice uvádí, že na Komisi lze přenést pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se doplňují nebo

¹⁶⁾ KRÁL, R.: Ke změně či doplnění směrnic EU nařízeními EU v přenesené pravomoci. In *Správní právo - Legislativní příloha*, 2019, roč. XI, č. 1, str. XXIII-XXIX, ISSN: 0139-6005.

¹⁷⁾ Kromě výše uvedeného je například možné upozornit, že se již objevily i směrnice Evropské unie, jejich jedna a tatáž část byla jednou změněna nařízením a pak opět směrnicí - viz přílohy III a VI směrnice Komise 2006/141/ES ze dne 22. prosince 2006 o počáteční a pokračovací kojenecké výživě a o změně směrnice 1999/21/ES, ve znění nařízení Komise (ES) č. 1243/2008 a směrnice Komise 2013/46/EU.

¹⁸⁾ Čl. 290 SFEU: „Legislativním aktem lze na Komisi přenést pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné“.

¹⁹⁾ Čl. 291 odst. 2 SFEU: „Jsou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, svěří tyto akty prováděcí pravomoci Komisi nebo ve zvláštních, náležitě odůvodněných případech a v případech uvedených v článcích 24 a 26 Smlouvy o Evropské unii Radě“.

²⁰⁾ Směrnice ve formě delegovaných aktů jsou spíše výjimečné - viz například směrnice v přenesené pravomoci ke směrnici 2011/16/EU, například směrnice Komise v přenesené pravomoci 2014/1/EU ze dne 18. října 2013, kterou se pro účely přížpusobení technickému pokroku mění příloha IV směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/65/EU, pokud jde o výjimku pro použití olova jako legujícího prvku v ložiskách a třecích plochách zdravotnického vybavení vystaveného ionizujícímu záření.

mění prvky legislativního aktu, jež nejsou podstatné, toto ustanovení je ale nutné dát do souvislosti s judikaturou Soudního dvora. Ten vyložil, že podstatnými prvky mohou být jen taková ustanovení, která dávají konkrétní tvar základním směrům politiky Unie.²¹⁾ Toto velmi úzké vymezení podstatných prvků tak způsobuje, že odvozené akty obsahují úpravu široké škály právních vztahů, které překračují rámec pouhého „technického dokreslení“ evropské právní úpravy.

Odvozené akty tak na základě SFEU a opírajíce se o judikaturu mohou v dnešní době obsahovat (a často obsahují) i ustanovení, která se v podstatné míře dotýkají práv a povinností soukromých osob, rozšiřují rozsah působnosti základního aktu EU nebo vykládají definice. Jinými slovy, setkáváme se s takovými odvozenými akty, jejichž obsah z hlediska typu právních vztahů, které upravuje, není příliš odlišný od typu úpravy, kterou nalézáme v základních aktech EU. Širokému rozsahu úpravy v odvozené legislativě odpovídají i široká zmocnění pro odvozené akty Evropské komise v základních aktech EU. Pro ilustraci je možné předestřít čl. 23 odst. 2 a 3 nařízení o úředních kontrolách,²²⁾ který pro oblast geneticky modifikovaných organismů stanoví následující zmocnění:

„2. Komisi je svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci v souladu s článkem 144 doplňující toto nařízení o pravidla pro provádění úředních kontrol uvedené v odstavci 1 tohoto článku a pro opatření, která mají příslušné orgány v návaznosti na tyto kontroly přijmout. Tyto akty v přenesené pravomoci zohlední potřebu zajistit určitou minimální úroveň úředních kontrol, aby se zamezilo postupům, které porušují pravidla uvedená v čl. 1 odst. 2 písm. b), a stanoví:

a) zvláštní požadavky na provádění úředních kontrol v reakci na zjištěná jednotná nebezpečí a rizika týkající se:

i) přítomnosti GMO pro účely produkce potravin a krmiv a geneticky modifikovaných potravin a krmiv, které nebyly povoleny v souladu se směrnicí 2001/18/ES nebo nařízením (ES) č. 1829/2003, v zemědělsko-potravinovém řetězci;

ii) pěstování GMO pro účely produkce potravin a krmiv a správného uplatňování plánu monitorování uvedeného v čl. 13 odst. 2 písm. e) směrnice 2001/18/ES a v čl. 5 odst. 5 písm. b) a čl. 17 odst. 5 písm. b) nařízení (ES) č. 1829/2003;

b) případy, kdy mají příslušné orgány v souvislosti se zvláštními případy nesouladu přijmout jedno nebo více opatření uvedených v čl. 137 odst. 2 a čl. 138 odst. 2.

3. Komise může prostřednictvím prováděcích aktů stanovit pravidla pro jednotná praktická opatření pro provádění úředních kontrol uvedených v odstavci 1, přičemž zohlední potřebu zajistit určitou minimální úroveň úředních kontrol, aby se zamezilo postupům, které porušují tato pravidla, pokud jde o jednotnou minimální četnost těchto úředních kontrol v případech, kdy je určitá minimální míra úředních kontrol nezbytná k reakci na zjištěná jednotná nebezpečí a rizika týkající se:

a) přítomnosti GMO pro účely produkce potravin a krmiv a geneticky modifikovaných potravin a krmiv, které nebyly povoleny v souladu se směrnicí 2001/18/ES nebo nařízením (ES) č. 1829/2003, v zemědělsko-potravinovém řetězci;

²¹⁾ Rozsudky Soudního dvora C-240/90 *Německo v. Komise*, bodu 37., C-14/01 *Niemann*, bod 33.

²²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 ze dne 15. března 2017 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin (nařízení o úředních kontrolách).

b) pěstování GMO pro účely produkce potravin a krmiv a správného uplatňování plánu monitorování uvedeného v čl. 13 odst. 2 písm. e) směrnice 2001/18/ES a v čl. 5 odst. 5 písm. b) a čl. 17 odst. 5 písm. b) nařízení (ES) č. 1829/2003;

Tyto prováděcí akty se přijímají přezkumným postupem podle čl. 145 odst. 2.“

Nejedná se přitom o výjimečnou zmocňovací úpravu. Obdobné široké přenesení vlastního obsahu právní úpravy na nižší úroveň nalezneme v poslední době prakticky ve všech přijímaných základních aktech EU, například v článku 11 a 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1369, kterým se stanoví rámec pro označování energetickými štítky²³⁾, nebo čl. 5 odst. 2, čl. 6 odst. 2 a čl. 40 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2031 o ochranných opatřeních proti škodlivým organismům rostlin.²⁴⁾

S povzdechem je tudíž nutné připustit, že právo EU dospělo do stadia, kdy základní akty EU jsou v mnoha ustanoveních blanketní, bez konkrétního obsahu. Vlastní obsah je pak přenášen na úroveň odvozených aktů, velmi často nařízení, jejichž obsah ale při přijímání základního aktu EU ještě není znám, resp. je odvoditelný pouze z velmi širokého zmocnění v základním aktu EU. Jak je uvedeno dále, taková praxe činí obrovské problémy v implementačním procesu, a je rovněž nutné uvést, že implementace takových blanketních nařízení se pohybuje na hraně ústavy.

3. Metody implementace

Z uvedeného je zřejmé, že vlastní implementace nařízení do vnitrostátního práva je činností mnohem složitější, než by se na první pohled mohlo zdát. Návrh českého právního předpisu provádějící nařízení by totiž měl vyhovovat českým legislativním zvyklostem, tvořit koherentní součást českého právního řádu a být ústavně konformní, provádět logickou provazbu s unijní rovinou a naplňovat implementační zásady stanovené Soudním dvorem EU, a samozřejmě by měl rovněž plně vyhovovat záměrům a cílům evropského normotvůrce. Samotné legislativně-technické zpracování z pohledu vnitrostátního práva je nelehké, a přidá-li se k tomu skutečnost, že záměry a cíle unijního normotvůrce rovněž občas nejsou příliš jasné, ač jsou formálně vtěleny do přímo použitelných nařízení, je pochopitelné, že se implementační úsilí velmi komplikuje.

Obecná pravidla pro implementaci nařízení jsou nicméně nastavena, a to zejména v čl. 21 Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii (dále jen „Metodické pokyny“).²⁵⁾ Detailní provedení se ale vždy musí přizpůsobit konkrétnímu případu. Autorka se bude v následujících pasážích zabývat modelovými situacemi podloženými příklady, aby byly nastíněny nejběžnější metody, ale i problematické momenty související s implementací nařízení.

²³⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1369 ze dne 4. července 2017, kterým se stanoví rámec pro označování energetickými štítky a zrušuje směrnice 2010/30/EU.

²⁴⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2031 ze dne 26. října 2016 o ochranných opatřeních proti škodlivým organismům rostlin, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 228/2013, (EU) č. 652/2014 a (EU) č. 1143/2014 a o zrušení směrnic Rady 69/464/EHS, 74/647/EHS, 93/85/EHS, 98/57/ES, 2000/29/ES, 2006/91/ES a 2007/33/ES.

²⁵⁾ Příloha k usn. vl. č. 1304/2005, ve znění usn. vl. č. 1344/2009, usn. vl. 19/2018 a usn. vl. č. 138/2018.

3.1 Odstraňování rozporů při implementaci nařízení

Stanoví-li nařízení něco jiného než český právní řád, resp. je-li návaznost českého právního řádu na nařízení nejasná a způsobí vyvolat zmatečnost právní úpravy, jedná se o nežádoucí jev, který by se neměl ve vnitrostátním právním řádu vyskytovat.²⁶⁾ Rozpor vnitrostátního předpisu s nařízením, které je přímo použitelné, takže se, až na výjimky, nesmí dublovat do vnitrostátního právního řádu, je možné odstranit různými způsoby.

Nejjednodušším řešením je prosté vypuštění ustanovení, které způsobuje rozpor. Takový postup ale často není možný, například proto, že dané ustanovení stanoví podmínku, která musí být dodržena v případech uplatnitelných mimo rámec nařízení (zejména v právních vztazích týkajících se zemí mimo Evropskou unii), nebo proto, že dané nařízení jen v některých detailech upravuje vlastní podmínky, vedle kterých český právní předpis neobstojí. Není-li možné prosté vypuštění sporného ustanovení, upravuje se takové ustanovení často pomocí podmínky „*nestanoví-li nařízení/přímo použitelný předpis Evropské unie jinak*“, či prostřednictvím jiných obdobných odkazů v textu českého předpisu opatřených případně o poznámku pod čarou odkazujících na odchylnou úpravu v přímo použitelném předpisu EU. Příklady je možné najít například v § 85a odst. 2 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, nebo v § 2 odst. 10 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

V zákoně o civilním letectví je konkrétně uvedeno, že:

„Národní programy Úřad zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup, nestanoví-li přímo použitelný předpis Evropské unie upravující ochranu civilního letectví před protiprávními činy²³⁾ jinak.

²³⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 300/2008“.

V zákoně o ochraně veřejného zdraví pak je uvedeno, že *„Uvedením výrobku na trh se rozumí okamžik, kdy je výrobek na trhu Evropské unie poprvé úplatně nebo bezúplatně předán nebo nabídnut k předání za účelem distribuce nebo používání nebo kdy jsou k němu poprvé převedena vlastnická práva, nestanoví-li přímo použitelný předpis Evropské unie ... jinak“.*

Trochu jinak znějící starší odkazy na nařízení Evropské unie, jejichž prostřednictvím je zjišťováno odstranění rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie, je pak možné ilustrovat v návaznosti na výše uvedenou judikaturu Soudního dvora C-185/96 *Komise proti Řecku*, a to např. na § 16 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

Tam uvedený koncept neodůvodnitelné zátěže pro systém pomoci v hmotné nouzi totiž - v souladu s tzv. konceptem sociálních výhod pro občany Evropské unie a jejich rodinné příslušníky - stanoví následující:

„(2) Osoba uvedená v odstavci 1 se nepovažuje za neodůvodnitelnou zátěž systému, jestliže c) je osobou, které nárok na sociální výhody vyplývá z přímo použitelného předpisu Evropských společenství,¹⁰⁾

¹⁰⁾ Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství.“

Mnohdy je ale vzájemná provazba odstraňující rozpor složitější. Časté jsou případy, kdy vzniká - spíše než tvrdý rozpor - „pouze“ nedostatečná logická návaznost mezi českou

²⁶⁾ Čl. 21 odst. 3 Metodických pokynů: *„Ustanovení právních předpisů České republiky, která jsou v rozporu s nařízením, se upraví tak, aby byl rozpor odstraněn“.*

vnitrostátní a unijní rovinou obsaženou v nařízení, která je nicméně schopna vyvolat určitou nejasnost právní úpravy a zkomplikovat orientaci adresátů práv a povinností.

I v těchto případech se mnohdy odkazy na příslušné přímo použitelné nařízení v textu právního předpisu objevují. Tyto odkazy pak často upozorňují na další práva a povinnosti soukromých osob nebo možné postupy vyplývající z unijní roviny.²⁷⁾ Uvedené odkazy ale bývají předmětem kritiky, neboť podle oponentů zmíněných provazeb jsou, vzhledem k přímo použitelnému charakteru nařízení, nadbytečné. Autorka se ale domnívá, že tyto provazby mnohdy nadbytečné nejsou, naopak se snaží vyhovět požadavkům judikatury Soudního dvora požadující eliminaci nejednoznačného stavu spojeného s tím, že osoby jsou ponechány ve stavu nejistoty vzhledem k možnostem vyplývajícím z unijního práva (viz kapitola 1.2 výše), a vypouštěny by tudíž být neměly.

Problematika vzájemných provazeb mezi unijní a vnitrostátní rovinou dále v plné míře propuká v případech, kdy úprava na úrovni EU obsažená v nařízení obsahuje i procesní a kontrolní pravidla, která směřují vůči členským státům²⁸⁾ nebo která jsou zaměřena na rozhodování Evropské komise nebo jiných specializovaných orgánů na úrovni Evropské unie o právech subjektů ze členských států EU.²⁹⁾ V těchto případech se totiž někdy naráží na úpravu ve správním a kontrolním řádu, kdy bez jasného promyslení návaznosti mezi vnitrostátními a unijními pravidly (např. kdo ponese odpovědnost za vedení kontroly v přeshraničních vztazích, v jakých lhůtách bude rozhodováno, jaké budou prostředky právní ochrany proti rozhodnutím Evropské komise, apod.) je úprava zmatečná nebo nedomyšlená.

Problematické bývají rovněž případy, kdy nařízení obsahuje pojmosloví, kterému obsahově sice český předpis odpovídá, avšak neodpovídá slovní vyjádření. Pak se stává, že jednoduchý odkaz na odlišnou úpravu v nařízení ještě spíše vnitrostátní právní úpravu zatemní, například proto, že tento odkaz na nařízení v českém právním předpisu nebude mít návaznost na jinak znějící pojem v přímo použitelném nařízení, čímž dojde ke zmatení úpravy. Odchylné pojmosloví je možné dokumentovat např. na zákoně č. 154/2000 Sb., plemenářský zákon, který nazývá subjekty v plemenářské oblasti jinými jmény, než příslušné nařízení 2016/1012.³⁰⁾ Zatímco plemenářský zákon rozeznává *chovatelský spolek, oprávněnou osobu mající udělen souhlas k výkonu odborných činností, nebo veřejnoprávní instituci*, nařízení mluví o *uznaném chovatelském sdružení* a jeho nadstavbě,

²⁷⁾ Např. návrh poslední věty § 58 odst. 7 podle připravované novely zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon: „*Při poskytování mezinárodní pomoci v krizových situacích v plynárenství se náhrady poskytují podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího opatření na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu.*“²¹⁾.

²⁸⁾ Například čl. 78 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 536/2014 ze dne 16. dubna 2014 o klinických hodnoceních humánních léčivých přípravků a o zrušení směrnice 2001/20/ES, a čl. 10 prováděcího nařízení Komise (EU) 2017/556 ze dne 24. března 2017 o podrobných pravidlech pro provádění inspekčních postupů správné klinické praxe podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 536/2014, zejména odst. 8.

²⁹⁾ Viz např. čl. 42 a násl. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/6 ze dne 11. prosince 2018 o veterinárních léčivých přípravcích.

³⁰⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1012 ze dne 8. června 2016 o zootechnických a genealogických podmínkách pro plemenitbu čistokrevných plemenných zvířat, hybridních plemenných prasat a jejich zárodečných produktů v Unii, pro obchod s nimi a pro jejich vstup do Unie, o změně nařízení (EU) č. 652/2014 a směrnic Rady 89/608/EHS a 90/425/EHS a o zrušení některých aktů v oblasti plemenitby zvířat („nařízení o plemenných zvířatech“).

plemenářském spolku. Vzájemná kombinace pojmosloví ve vnitrostátním právu je ale v takových případech často nutná, např. pro účely právní úpravy vydávání povolení nebo uznání daného (jedním způsobem pojmenovaného) vnitrostátního subjektu, přičemž toto povolení nebo uznání probíhá podle postupů daných nařízením a je i opatřeno osvědčením nebo povolením podle nařízení (ve kterém je pojmosloví jiné). Není-li možné převzetí pojmosloví obsaženého v přímo použitelném nařízení, stává se kvůli kombinaci různých pojmů na vnitrostátní a unijní úrovni, že implementační úprava je nepřehledná a komplikovaná. Ve složitějších případech je tudíž vhodnější převzít pojmosloví dané nařízením.

Uvedené ukazuje na to, že spolu se složitostí a množstvím evropské úpravy obsažené v nařízeních vzrůstá i složitost legislativních konstrukcí, jejichž účelem je zajištění vzájemné provazby s unijní rovinou. Tato složitost pak graduje v případech, kdy úprava v nařízeních předpokládá ještě následné vydání odvozených aktů Evropské komise, jejichž obsah v době prováděné implementace ještě není znám (viz dále v kapitole 5).

3.2 Provedení nařízení při implementaci na vnitrostátní úrovni

Jak je uvedeno výše, zaměřuje se adaptace českého práva na nařízení vedle odstraňování nesouladů nebo přímo rozporů s nařízením stále více i na pozitivní provedení do českého právního řádu, neboť bez určitého dopracování nařízení na vnitrostátní úrovni nemohou mnohá nařízení plně vyvolat zamýšlené účinky.

Základ pro (do)provedení nařízení je možné najít v čl. 21 Metodických pokynů.³¹⁾ Z kapitoly 2. výše, ve které se na příkladech poukazuje na skutečnost, že nařízení jsou velmi často formulovaná jako směrnice, vyplývá, že i provádění nařízení musí být poměrně časté. Nejčastějšími případy dopracování nařízení na vnitrostátní úrovni jsou situace, kdy je potřeba určit kompetenci za provádění jednotlivých hmotněprávních ustanovení nařízení, a dále situace, kde je nutné stanovit sankce za nedodržení nařízení. Dopracování na vnitrostátní úrovni ale může mít i jinou povahu, např. upřesnění podmínek či požadavků pro přístup k určité činnosti.³²⁾

³¹⁾ Čl. 21 Metodických pokynů:

„(1) Vyžaduje-li nařízení doplnění právních předpisů České republiky nebo je-li takové doplnění nutné z důvodu zajištění jeho řádné aplikace, výkonu a dodržování, provede se toto doplnění změnou stávajícího nebo vydáním nového právního předpisu České republiky (dále jen „adaptační předpis“).

(4) Pokud nařízení předpokládá výkon určité působnosti vnitrostátním orgánem a v právním řádu České republiky nemá věcně příslušný vnitrostátní orgán působnost v potřebném rozsahu stanovenou, popřípadě není takový orgán zřízen, je nutno navrhnout přímou novelu zákona nebo samostatný zákon; obdobně to platí, pokud v právním řádu České republiky není stanovena dostatečná procesní úprava.

(5) Je-li to potřeba pro zajištění řádné aplikace nařízení, upraví se v zákoně sankce za neplnění tohoto nařízení“.

Provádění nařízení v sankční rovině je dále upraveno Zásadami tvorby právní úpravy přestupků, viz usn. vl. ze dne 31. července 2018 č. 498 o Zásadách tvorby právní úpravy přestupků; <https://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-ucinnny-od-1-7-2017.aspx>, [citováno 26. června 2019], kapitola 3.1.5.

³²⁾ Např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009 ze dne 21. října 2000, kterým se zavádějí společná pravidla týkající se závazných podmínek pro výkon povolání podnikatele v silniční dopravě a zrušuje směrnice Rady 96/26/ES stanoví: *„S výhradou odstavce 2 tohoto článku určí členské státy podmínky, které musí podnik*

3.2.1 Provedení nařízení výslovně zmocňujících k dopracování ve vnitrostátním právu

„Rozklíčování“ toho, jaké ustanovení nařízení je potřebné na vnitrostátní úrovni provést, a co potřebné provést není, je ale v praxi obtížnější, než by se na první pohled mohlo zdát. V nařízeních totiž najdeme jak ustanovení, ze kterých jasně vyplývá potřeba provést určitou úpravu na vnitrostátní úrovni, tak ustanovení, která v této věci nijak explicitní nejsou, tj. potřeba provedení vyplývá jen z povahy věci.

Mezi příklady ustanovení nařízení, které jasněji navádějí členské státy na to, že určitá opatření nejčastěji kompetenční a sankční povahy budou muset být ve vnitrostátním právním řádu provedena, je možné zařadit článek 68 nařízení č. 2157/2001 o evropské akciové společnosti,³³⁾ který stanoví, že:

„1. Členské státy učiní veškerá vhodná opatření pro účinné uplatňování tohoto nařízení.

2. Každý členský stát určí příslušné úřady ve smyslu článků 8, 25, 26, 54, 55 a 64. Zároveň o tom informuje Komisi a ostatní členské státy.“

Obdobně je možné poukázat např. na článek 19 nařízení č. 995/2010 o povinnostech hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky,³⁴⁾ který stanoví:

„1. Členské státy stanoví pravidla pro sankce za porušení tohoto nařízení a přijmou veškerá opatření nezbytná pro provádění těchto pravidel.

2. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující a mohou zahrnovat zejména: ...“

Z poslední doby je možné uvést již v kapitole 2.1 zmíněné nařízení č. 1143/2014 o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů,¹¹⁾ a nařízení č. 708/2007 o používání cizích a místně se nevyskytujících druhů v akvakultuře,³⁵⁾ které jsou v současné době předmětem adaptace do zákona o ochraně přírody a krajiny. Uvedená nařízení na mnoha místech vyžadují další legislativní aktivitu na úrovni jednotlivých členských států, mj. vytvoření povolovacích mechanismů a systému pro sledování a přijímání regulačních opatření směřujících k eliminaci rizik, které způsobují invazní nepůvodní druhy. Dopracování na úrovni českého práva je značného rozsahu a nepřestavuje pouze drobné legislativní úpravy, čímž se rozsah provedení těchto přímo použitelných předpisů Evropské unie blíží transpozici směrnic.

Z uvedených ustanovení tedy poměrně nepochybně vyplývá, že je velmi často pro naplnění nařízení v praxi potřeba na vnitrostátní úrovni dopracovat kompetence pro orgány, které příslušné nařízení budou provádět a dozorovat, sankce za neplnění nařízení, a případně jiná - i velmi široká - systémová opatření pro účinné uplatňování nařízení.

Explicitní pokyny pro dopracování na vnitrostátní úrovni ale nařízení někdy neobsahují.

a odpovědní zástupci pro dopravu splnit, aby vyhověli požadavku dobré pověsti stanovenému v čl. 3 odst. 1 písm. b).“

³³⁾ Nařízení Rady (ES) č. 2157/2001 ze dne 8. října 2001 o statutu evropské společnosti (SE).

³⁴⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky. [pozn. ¹¹⁾ viz str. LXXVII].

³⁵⁾ Nařízení Rady (ES) č. 708/2007 ze dne 11. června 2007 o používání cizích a místně se nevyskytujících druhů v akvakultuře.

3.2.2 Provedení nařízení, u kterých dopracování vyplývá z jejich povahy

Jiná nařízení žádný konkrétnější návod pro to, co provést na vnitrostátní úrovni, nestanoví. Pak je potřeba zamyslet se nad tím, zda skutečně všechna ustanovení nařízení jsou schopna bez bližší úpravy na vnitrostátní úrovni vyvolat ty účinky, které nařízení předpokládá, aby nevznikla zmatečnost právní úpravy. Takové posouzení přitom nemůže probíhat mechanicky; naopak vyžaduje jak dostatečnou právní erudici, tak i odpovídající věcné znalosti dané problematiky a postupů aplikovatelných v oblasti.

Mezi nařízeními, jejichž provedení do českého právního řádu v sankční rovině vyplývá pouze z povahy věci, je možné zařadit prováděcí nařízení Komise (EU) č. 607/2012³⁶⁾ k nařízení č. 995/2010 o dřevu nebo nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 609/2013 o potravinách určených pro kojence a malé děti, potravinách pro zvláštní lékařské účely a náhradě celodenní stravy pro regulaci hmotnosti.³⁷⁾ Tato nařízení neobsahují žádná ustanovení týkající se vynucování a ukládání sankcí za nedodržení těchto nařízení, ač je zřejmé, že bez sankčního aparátu není možné požadavky nařízení důsledně naplnit. I taková nařízení je tudíž potřeba na vnitrostátní úrovni (do)provést, ač ona sama pokyn k tomuto provedení nestanoví.

3.2.3 Úskalí spojené s prováděním nařízení na vnitrostátní úrovni

V obou případech, tj. v případech nařízení, ze kterých jasně vyplývá potřeba provést určitou úpravu na vnitrostátní úrovni, tak nařízení, ze kterých potřeba provedení vyplývá jen z povahy věci, je tudíž vždy potřeba analyzovat, zda v českém právním řádu existují taková institucionální, kompetenční, sankční, popř. i jiná ustanovení, prostřednictvím kterých bude možné uvedená ustanovení nařízení řádným způsobem naplnit. Tam, kde je zajištění implementace nedostatečné, tj. nejsou nastaveny dostatečné mechanismy, kvůli kterým hrozí nejasnost či zmatečnost úpravy při provádění nařízení nebo jeho nedostatečná vynutitelnost, je potřeba příslušná ustanovení českého právního řádu upravit, resp. o případy uvedené v nařízení rozšířit.

Je přitom nutné brát v potaz, že v kompetenčně-sankčních případech uvedených výše, které jsou velmi časté, je potřeba příslušné úpravy provést ve formě zákona, aby byly naplněny i požadavky uplatňované na ústavní úrovni.³⁸⁾

To má dopady zejména na požadavek na zajištění včasného provedení nařízení. Implementace nařízení, která vyžadují provedení, totiž zpravidla nemůže být provedena příliš rychle, neboť zákonné úpravy navazující na nařízení vyžadují delší čas, obvykle

³⁶⁾ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 607/2012 ze dne 6. července 2012 o prováděcích pravidlech pro systém náležité péče a pro četnost a povahu kontrol kontrolních organizací podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky.

³⁷⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 609/2013 ze dne 12. června 2013 o potravinách určených pro kojence a malé děti, potravinách pro zvláštní lékařské účely a náhradě celodenní stravy pro regulaci hmotnosti a o zrušení směrnice Rady 92/52/EHS, směrnic Komise 96/8/ES, 1999/21/ES, 2006/125/ES a 2006/141/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/39/ES a nařízení Komise (ES) č. 41/2009 a (ES) č. 953/2009.

³⁸⁾ Čl. 79 odst. 1 Ústavy České republiky: „Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem“. Čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod“.

alespoň 1 rok.³⁹⁾ Pokud má nařízení vyžadující i jen drobné (do)provedení do vnitrostátního práva krátkou lhůtu pro nastoupení své použitelnosti (tj. doba mezi platností nařízení a dnem, když má být nařízení použitelné, a tudíž v celé Evropské unii vyvolávat své účinky činí řádově pouze pár měsíců nebo dokonce jen dní), dostává se Česká republika do neřešitelných problémů, protože příslušné změny v českém právním řádu často nemůže s ohledem na svá vnitrostátní pravidla provést včas.

Uvedené problémy, nemá-li se licitovat o podstatných změnách na ústavní úrovni, mohou být zhojeny pouze tak, že bude při vyjednávání o nových nařízeních kladen důraz na to, aby byly již na evropské úrovni odsouhlaseny delší lhůty pro provedení nařízení, které budou konvenovat českým zvyklostem.⁴⁰⁾ Je nicméně nutné podotknout, že prosazení takového požadavku mezi ostatními členskými státy EU není vždy jednoduché, a vyžaduje tudíž soustavné a konzistentní upozorňování a vysvětlování tohoto problému, který je některým členským státům s volnějšími ústavními zvyklostmi cizí.

Další úskalí spojené s prováděním nařízení na vnitrostátní úrovni jsou spojena s otázkou, nakolik provádět ustanovení nařízení, která stanoví určité kompetence „*vnitrostátnímu orgánu členského státu*“ či „*příslušnému orgánu členského státu*“. Jedná se o případ, kdy nařízení nestanoví pouze obecné zmocnění pro „*členský stát*“, který má něco stanovit, určit či zajistit, ale o případ, kdy toto nařízení již konkretizuje rámec kompetencí, které má vnitrostátní orgán provádět. Je otázkou, zda v těchto případech vždy postačí pouhé určení vnitrostátního orgánu prostřednictvím nového jednoduchého kompetenčního ustanovení nebo prostřednictvím podřazení pod některé stávající zákonné ustanovení, nebo zda je potřeba učinit rozsáhlejší legislativní změny. Je tedy nutné rozhodnout, zda si český zákonodárce vystačí např. s prostým konstatováním, že „*orgán Z plní úkoly podle nařízení XY*“.

Podle názoru autorky záleží na tom, jaký typ kompetence pro „*vnitrostátní orgán členského státu*“ z nařízení vyplývá. Jedná-li se o záležitosti, které z hlediska svého zákonného, popř. ústavního rozsahu nepřekračují meze toho, co je již za stávajícího stavu možné do rámce českého právního řádu zahrnout, aniž by byly vznášeny ústavní pochybnosti, je taková jednoduchá cesta k provedení nařízení dostačující. Úskalí ale vznikají v případech, kdy požadavky vyplývající z nařízení, které má příslušný orgán členského státu provádět, značně překračují meze zákonem daných limitů, a vyvolávají tak pochybnosti, které mohou mít i ústavní rozměr. Pak je nutné zákonný rámec podstatně více rozpracovat tak, aby bylo zajištěno, že státní moc nebude vykonávána zcela mimo, nebo dokonce v rozporu s rámcem, který je dán českým zákonem.

Pro osvětlení šíře tohoto problému je možné upozornit na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2394 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování právních předpisů na ochranu zájmů spotřebitelů.⁴¹⁾ Toto nařízení stanoví široké kompetence pro příslušné orgány členských států, které mají např. podle čl. 9 odst. 3 písm. b) „*pravomoc žádat jakýkoli orgán veřejné moci, agenturu nebo*

³⁹⁾ Srov. rovněž pravidla pro zajištění včasné implementace v čl. 6b Metodických pokynů, kde jsou upraveny pevné nejzazší lhůty pro předkládání implementačních návrhů do meziresortního připomínkového řízení a pro schůzi vlády.

⁴⁰⁾ Srov. čl. 5a odst. 1 Metodických pokynů.

⁴¹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2394 ze dne 12. prosince 2017 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování právních předpisů na ochranu zájmů spotřebitelů a o zrušení nařízení (ES) č. 2006/2004.

jiný subjekt v rámci jejich členského státu nebo jakoukoli fyzickou osobu nebo právnickou osobu o poskytnutí veškerých relevantních informací, údajů nebo dokumentů v jakémkoli formátu či formě a bez ohledu na médium, na kterém jsou uloženy, či místo, kde jsou uloženy, za účelem zjištění, zda došlo nebo dochází k protiprávnímu jednání, na něž se vztahuje toto nařízení, a za účelem zjištění podrobností takového protiprávního jednání včetně sledování finančních a datových toků, zjištění totožnosti osob zapojených do finančních a datových toků a zjištění informací týkajících se bankovních účtů a vlastnictví internetových stránek“.

Zaměříme-li se na konec uvedeného ustanovení, nutně musejí být vznášeny otázky ohledně toho, nakolik uvedené ustanovení vyžaduje prostřednictvím „sledování finančních a datových toků“ průlom do bankovního tajemství a standardů ochrany osob. Průlom do bankovního tajemství přitom výrazně omezuje § 38 zákona o bankách, „sledování datových toků“ zase může zasahovat do § 97 zákona o elektronických komunikacích. Vzhledem k tomu, že daná ustanovení ve stávajících českých právních předpisech žádné speciální kompetence pro orgány ochrany spotřebitele nestanoví, je podle názoru autorky jedině možný takový názor, podle kterého se prostřednictvím přímých novel příslušných zákonů provedou takové úpravy českého práva, které – vyžaduje-li to právo EU jako povinnou náležitost - umožní příslušným orgánům výkon jejich oprávnění nejen z hlediska daného nařízení, ale i z hlediska ústavního; přímé naplňování kompetencí na základě nařízení, avšak nemající oporu v zákoně, resp. zakládající rozpor se zákonem, není možné připustit.⁴²⁾

3.3. Implementace ustanovení nařízení dávající členskému státu na výběr z různých možností nebo obsahujících fakultativní úpravu pro členské státy

V případě ustanovení nařízení, která dávají členskému státu na výběr, zda určitou úpravu ve svém právním řádu přijme, popř. kterou variantu z možných zohlední, vstupují výrazně do popředí čistě věcná stanoviska a politické zájmy konkrétního členského státu Evropské unie. Fakultativní úprava, které využívá jeden členský stát Evropské unie, totiž nemusí vyhovovat členskému státu jinému. Důvodem mohou být odborné důvody (např. jiný vnitrostátní systém úpravy určitého jevu, do kterého daný fakultativní institut uvedený v nařízení nezapadá), ale i důvody politické pramenící z toho, že odlišný přístup v náhledu na danou záležitost vyvolává potřebu využít určité možnosti dané nařízením, a to i na omezenou dobu.

To, kterých fakultativních ustanovení nařízení se využije a kterých ne, tudíž není v prvé řadě záležitostí legislativně-technickou. Východiskem vždy musí být řádné zhodnocení využitelnosti příslušné výjimky, odchylky nebo varianty samotným gestorem dané problematiky. To obvykle vyžaduje provedení podrobné věcné analýzy, která by neměla být nahrazována mechanickým přebíráním fakultativních ustanovení do vnitrostátního práva.⁴³⁾ I v tomto případě je přitom potřeba vzít v potaz, že zvážení a legislativní provedení možných variant řešení v záležitostech, ve kterých nařízení dávají členským

⁴²⁾ Srov. i čl. 21 odst. 4 Metodických pokynů: „Pokud nařízení předpokládá výkon určité působnosti vnitrostátním orgánem a v právním řádu České republiky nemá věcně příslušný vnitrostátní orgán působnost v potřebném rozsahu stanovenou, popřípadě není takový orgán zřízen, je nutno navrhnout přímou novelu zákona nebo samostatný zákon; obdobně to platí, pokud v právním řádu České republiky není stanovena dostatečná procesní úprava“.

⁴³⁾ V souvislosti s tím je vhodné upozornit i na pravidla pro tzv. goldplating (neminimalistickou implementaci) upravená v čl. 24a Metodických pokynů.

státům výběr, si může vyžádat delší čas, na který nemusí být samotnými nařízeními pro české podmínky stanoven dostatečný prostor.

Legislativní provedení zvoleného řešení v českém právním řádu pak nastupuje teprve v případě, kdy gestor vyhodnotí využití dané výjimky, odchylky nebo varianty v nařízení jako vhodné.

To, že ani využívání výjimek daných nařízeními nemusí vždy být jednoduché, je možné ilustrovat na článku 8 nařízení 2016/679 o ochraně osobních údajů,⁴⁴⁾ který upravuje podmínky použitelné na souhlas dítěte v souvislosti se službami informační společnosti. Uvedený článek 8 stanoví, že zpracování osobních údajů dítěte v souvislosti s nabídkou služeb informační společnosti (dnes např. i Facebook či Skype, které mladí lidé běžně používají) je zákonné, je-li dítě ve věku nejméně 16 let. Zároveň ale tento článek také stanoví, že „[č]lenské státy mohou pro uvedené účely právním předpisem stanovit nižší věk, ne však nižší než 13 let.“ Uvedené výjimky Česká republika využila, a po dlouhých diskusích nakonec byl v novém zákoně č. 110/2019 Sb. o zpracování osobních údajů schválen § 7, podle kterého „[d]ítě nabývá způsobilosti k udělení souhlasu se zpracováním osobních údajů v souvislosti s nabídkou služeb informační společnosti přímo jemu dovršením patnáctého roku věku“.

Fakultativní ustanovení nařízení nebo ustanovení dávající členskému státu na výběr se ale často neomezují na „pouhé“ doplnění jedné věty, byť s plošnými věcnými dopady. Některé výjimky v nařízeních jsou velmi široké, a jejich přijetí může vyžadovat i potřebu promyšleného nastavení systému, ve kterém budou hrát státní orgány ústřední roli.

Výše zmíněné nařízení v přenesené pravomoci 2017/1182, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013,¹³⁾ například v článku 10 v rámci povolování automatizovaných metod klasifikace jatečně upravených těl skotu a ovcí stanoví, že

„1. Členské státy mohou udělit licenci povolující automatizované metody klasifikace skotu a ovcí skládající se z techniky automatizované klasifikace (zařízení) a rovnice (vzorce), které budou uplatňovány na jejich území nebo jeho části.

5. Pokud je udělena licence, která povoluje metody automatizované klasifikace skotu či ovcí na základě schvalovacího testu, při kterém bylo použito několik obchodních úprav jatečně upravených těl, rozdíly mezi těmito obchodními úpravami nevedou k rozdílným výsledkům klasifikace.

6. Členské státy mohou povolit metody automatizované klasifikace skotu a ovcí, aniž uspořádají schvalovací test, pokud takové povolení již bylo uděleno pro použití těchto metod automatizované klasifikace v jiném členském státě na základě schvalovacího testu, je-li vzorek jatečně upravených těl dostatečně reprezentativní pro populaci skotu nebo ovcí v dotčeném členském státě“.

Je tudíž zřejmé, že využití takového fakultativního ustanovení v nařízení implikuje potřebu upravit dostatečné kompetence a nástroje pro státní orgány, které využití odchylky aprobované nařízením umožní. Kromě věcného rozhodnutí o nastavení takové úpravy, které nemusí být vždy zrovna jednoduché, pak do hry opět vstupuje i hlediska časové – dodatečné úpravy nad rámec jednotného standardu stanoveného nařízením si totiž běžně vyžadují větší časový rámec, který, jak je již zmíněno výše, nemusí být v českém prostředí dostatečný z hlediska splnění lhůty pro použitelnost nařízení.

⁴⁴⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

[pozn. ¹³⁾ viz str. LXXVIII].

4. Způsoby provedení nařízení v českém právním řádu z hlediska legislativně-technického

Zajišťování implementace nařízení na úrovni českého právního řádu se odráží v typických vyjádřeních, které se v českých právních předpisech objevují. Ani tato vyjádření ale nejsou neměnná.

První způsoby, jakými v případě nařízení zajistit provazby mezi českou a evropskou rovinou, se hledaly v období kolem vstupu České republiky do Evropské unie. Zpočátku se přitom objevovaly velmi blanketní odkazy na „*přímo použitelný předpis Evropských společenství*“. Ty se však záhy staly předmětem kritiky, a to zejména v případě, kdy se na základě těchto velmi obecných a neurčitých ustanovení odkazujících na přímo použitelný předpis ukládaly sankce.

Přistoupeno tudíž bylo alespoň k tomu, že odkazy na přímo použitelný předpis byly opatřeny o generické vymezení tohoto předpisu (například „*přímo použitelný předpis Evropské unie v oblasti....*“) a v případě sankcí byly modelovány takové formulace skutkových podstat přestupků, které vymezily druh protiprávního jednání upraveného v nařízení.⁴⁵⁾

Výše nastíněné odkazy na přímo použitelné předpisy několik let postačovaly a vzhledem k charakteru a menšímu počtu nařízení poměrně bezproblémově zabezpečovaly adaptaci českého právního řádu na unijní právo. Situace se však výrazně mění. Detailnost, množství i složitost konstrukcí v nařízeních, které stále více zasahují i do základních stavebních kamenů jednotlivých právních oblastí a vytlačují směrnice, i odkazy na budoucí odvozené akty Evropské komise, si často vyžadují konkrétní odkazy na určitý článek nebo oddíl nařízení. Pouhý obecný odkaz na „*přímo použitelný předpis Evropské unie v oblasti....*“ již mnohdy nestačí, neboť nejasně vymezuje práva a povinnosti soukromých osob, případně postupy odpovědných správních orgánů. Stále více se tudíž v právních předpisech setkáváme s přesně formulovanými odkazy. Například zákon č. 324/2016 Sb., zákon o biocidech v § 5 u kompetencí ministerstva zcela detailně rozebírá jednotlivé situace, když stanoví, že:

„(1) Ministerstvo

a) rozhoduje o povolení biocidního přípravku zjednodušeným postupem podle čl. 26 nařízení o biocidech,

b) podle čl. 27 odst. 1 nařízení o biocidech přijímá oznámení o uvedení na trh na území České republiky biocidního přípravku povoleného zjednodušeným postupem v jiném členském státě, přijímá informaci o oznámení nebo žádosti podané v referenčním členském státě podle čl. 6, 7 a 8 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 354/2013 a přijímá revidovaný souhrn vlastností biocidního přípravku podle čl. 9 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 354/2013; spor podle čl. 27 odst. 2 nařízení o biocidech postupuje koordinační skupině,

d) podle čl. 30, 33, 34, 35, 36 a 37 nařízení o biocidech rozhoduje o vnitrostátním povolení biocidního přípravku nebo o jeho obnovení podle čl. 31 nařízení o biocidech nebo podle čl. 5 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 492/2014,

⁴⁵⁾ Čl. 21 odst. 5 Metodických pokynů: „Je-li to potřeba pro zajištění řádné aplikace nařízení, upraví se v zákoně sankce za neplnění tohoto nařízení. Skutková podstata přestupku nebo správního deliktu se u nařízení, která obsahují jasná hmotněprávní ustanovení, formuluje tak, aby vyjádřila druh protiprávního jednání, zpravidla bez odkazu na příslušný článek nařízení v textu zákona“.

e) rozhoduje o změně a zrušení povolení biocidního přípravku v souladu s rozhodnutím Evropské komise podle čl. 36 nařízení o biocidech,...

Poslední vládní návrh novely zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči pak skutkové podstaty přestupků rovněž formuluje zcela konkrétně, když například stanoví, že

„Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

d) neinformuje o bezprostředním nebezpečí podle čl. 9 odst. 3 a čl. 33 odst. 1 nařízení (EU) 2016/2031,

e) nepřijme opatření a nepostupuje podle čl. 14 nařízení (EU) 2016/2031,

f) neinformuje zákazníky v rámci prodeje prostřednictvím smluv uzavřených na dálku podle nařízení (EU) 2016/2031,

g) provádí činnosti stanovené v čl. 65 odst. 1 nařízení (EU) 2016/2031 bez předchozí registrace v souladu s tímto nařízením a § 12 nebo nepředloží aktualizaci údajů a prohlášení podle nařízení (EU) 2016/2031, ...“.

Odkazy na konkrétní články nařízení se tedy dnes výrazně objevují při formulaci kompetenčních ustanovení, sankcí, i jednotlivých povinností soukromých osob.

Stává se ale i to, že množství úkolů pro příslušné orgány členských států, resp. členské státy samotné, je v nařízeních natolik (viz výše kapitola 2.1), že není možné každou jednotlivou pravomoc pro příslušný státní orgán v zákoně vyjmenovat zvlášť. Navíc je nutné počítat s tím, že mnohé záležitosti, a to například i kompetenčního rázu, tvoří ještě budoucí odvozené akty Evropské komise. Přistupuje se proto i k plošně formulovaným ustanovením. Ve zmíněné vládní novele zákona o rostlinolékařské péči se tak vedle konkrétních přesným odkazem na nařízení vymezených ustanovení objevuje i ustanovení svodné, které v § 72 uvádí:

„(6) Ústav je příslušným orgánem podle nařízení (EU) 2016/2031 a přímo použitelných předpisů Evropské unie přijatých na jeho základě a v oblasti ochranných opatření proti škodlivým organismům rostlin a v oblasti požadavků na dodávání na trh a používání přípravků podle nařízení (EU) 2017/625 a přímo použitelných předpisů Evropské unie přijatých na jeho základě, s výjimkou toho, kdy je příslušným orgánem ministerstvo podle § 71.

(7) Ústav plní povinnosti a vykonává pravomoci stanovené členským státem podle nařízení (EU) 2016/2031 a přímo použitelných předpisů Evropské unie přijatých na jeho základě a v oblasti ochranných opatření proti škodlivým organismům rostlin a požadavků na dodávání na trh a používání přípravků podle nařízení (EU) 2017/625 a přímo použitelných předpisů Evropské unie přijatých na jeho základě, s výjimkou působnosti, kterou vykonává ministerstvo podle § 71“.

To, zda jsou v současné době volené cesty správné, ukáže čas. Je potřeba připustit, že implementace nařízení je velmi složitou činností, která se vyvíjí. Vzhledem k tomu, že mnohé odvozené akty Evropské komise k základním aktům EU ve formě nařízení se teprve tvoří, je nutné se smířit s tím, že volbu daného zvoleného řešení, ať už založeného na odkazech na genericky vymezený přímo použitelný předpis Evropské unie, nebo na odkazech na konkrétní články nařízení, prověří až budoucí přímo použitelná nařízení a aplikační praxe. Nemožnost při tvorbě české prováděcí úpravy k nařízením určit jedno jediné správné řešení vyvolává určitou míru nejistoty, což není konformní situace. I nové přístupy založené na odkazování na konkrétní nařízení, popř. jasně uvedený článek nařízení ale generují problémy, takže volba daného legislativního řešení vždy závisí na každém jednotlivém případě.

5. Související praktické problémy legislativního charakteru

Zdá se tudíž, že implementace práva, zejména adaptace českého právního řádu na nařízení, je cestou hledání „nejméně špatného řešení“. O problémech je ale potřeba diskutovat a alespoň se pokusit o jejich akceptovatelnou nápravu.

Odhlédneme-li od těžkostí spojených s potřebou výrazně provádět nařízení v českém právním řádu, je podle názoru autorky článku možné současné legislativní problémy spojené s adaptací na nařízení rozdělit do 3 oblastí, a to na:

1. dotváření nařízení přijatých ve formě základních aktů EU prostřednictvím v budoucnu přijímaných odvozených aktů Evropské komise (zejména nařízení), a s tím spojená úskalí týkající se formulace provazeb s nařízeními v českých právních předpisech
2. vzrůstající počty platných nařízení ve formě odvozených aktů Evropské komise a s tím spojené problémy formulace odkazů zejména v úvodních ustanoveních českých právních předpisů
3. časté změny nařízení a používání statických nebo dynamických odkazů.

5.1 Dotváření nařízení přijatých ve formě základních aktů EU prostřednictvím v budoucnu přijímaných odvozených aktů Evropské komise

První okruh problémů souvisí s tím, že základní akty EU jsou v dnešní době poněkud blanketní a vyprázdňené (viz kapitola 2.4 výše), neboť obsahují široká zmocnění pro v budoucnu přijímané odvozené akty Evropské komise, jež mají běžně formu nařízení. Odvozené akty přitom často upravují i poměrně zásadní záležitosti, které by si – pokud by byly obsaženy v českém právu – vyžadovaly formu zákona. Stává se rovněž, že obsah odvozených aktů není znám nejen v době přijímání základních aktů EU, ale ani v okamžiku implementace základních aktů EU do českého právního řádu. Odvozené akty se totiž, bohužel, začínají na evropské úrovni běžně vytvářet až v době, kdy už je základní akt EU přijat a běží jeho implementační lhůta, resp. dokonce je již po lhůtě pro implementaci.

Vzhledem k ústavním zásadám České republiky ale na obsahu odvozených aktů Evropské komise často závisí formulace kompetenčních, sankčních, i jiných vnitrostátních implementačních ustanovení. Například, stanoví-li základní akt EU ve formě nařízení určité pravomoci pro příslušnou instituci členského státu, která musí být určena, ale v odvozeném aktu Evropské komise stanoví z rozsahu těchto pravomocí výjimky,⁴⁶⁾ může a velice často i má taková evropská úprava přijímaná později „salámovou metodou“ vliv na formulaci kompetenčních ustanovení. Rovněž stanoví-li nařízení určitý zákaz a zároveň výjimky z něho, které ale budou rozvedeny až v budoucích odvozených aktech Evropské komise, mají taková ustanovení zásadní vliv na provádění příslušných kontrol.⁴⁷⁾

⁴⁶⁾ Např. čl. 48 písm. b) nařízení 2017/625 o úředních kontrolách uvádí, že prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci budou specifikovány výjimky z úředních kontrol na stanovištích hraniční kontroly pro zvířata a zboží určené pro vědecké účely.

⁴⁷⁾ Viz např. čl. 41 rostlinolékařského nařízení 2016/2031, který zní:

*„1. Určité rostliny, rostlinné produkty či jiné předměty mohou být dovezeny na území Unie nebo na tomto území přemísťovány, pouze pokud jsou splněny zvláštní nebo rovnocenné požadavky. Tyto rostliny, rostlinné produkty nebo jiné předměty mohou pocházet ze třetích zemí nebo z území Unie.
2. Komise prostřednictvím prováděcích aktů přijme seznam obsahující rostliny, rostlinné produkty*

Vzhledem k malému povědomí o tom, co všechno vlastně budou budoucí odvozené akty Evropské komise obsahovat, a vzhledem k širokým zmocněním pro Evropskou komisi, je vnitrostátní implementační úprava k nařízením majícím povahu základního aktu EU občas doslova „věštěním z křišťálové koule“. Jednotlivá implementační ustanovení českých právních předpisů odkazující na (základní) nařízení pak sice musejí vzít v potaz budoucí nařízení Evropské komise ve formě odvozených aktů, která budou doplňovat nebo měnit toto (základní) nařízení, nepříliš jasný obsah odvozených aktů Evropské komise však často neumožňuje bližší vymezení, než poměrně nicneříkající odkaz na „nařízení/přímo použitelné předpisy Evropské unie přijaté na základě [daného] (základního) nařízení“, popř. obdobné obecné formulace. Obsah budoucího odvozeného aktu Evropské komise se tak odhaduje jen z široce formulovaných zmocnění v základních aktech a informací od zástupců příslušných resortů, kteří se podílejí na vyjednávání na evropské úrovni.

Příklady je možné najít například ve výše uvedeném případě § 72 vládní novely zákona o rostlinolékařské péči nebo v zákoně č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, který v některých ustanoveních odkazuje na „akt v přenesené působnosti přijatý Evropskou komisí na základě článku 68 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady upravující správu alternativních investičních fondů“⁴⁸⁾ (má se jednat o akt Evropské komise v přenesené pravomoci, typově zřejmě o nařízení).

Je samozřejmě možné namítnout, že není potřeba odvozenou legislativu Evropské komise zohledňovat v okamžiku, kdy ještě nebyla přijata a je jen ve stádiu přípravy. Takový závěr ale představuje řešení, které vyvolává další problémy.

Předně, lhůty pro implementaci nařízení bývají poměrně krátké, a to zejména u nařízení ve formě odvozených aktů Evropské komise. Pak není možné, je-li přijato takové nařízení, narychlo upravovat příslušné zákony. V takovém případě totiž hrozí, že příslušné úpravy v českém právním řádu nabydou účinnosti mnohem později, než požaduje evropská přímo použitelná úprava, což je samozřejmě jev velmi nežádoucí.⁴⁹⁾ Dále, formulace určité povinnosti nebo kompetence bez alespoň rámcového zohlednění určité další podmínky, výjimky či limitu, který je zapsán ve zmocnění v (základním) nařízení a který bude obsažen až v odvozeném aktu Evropské komise, činí právní úpravu neúplnou a ve srovnání se (základním) nařízením rovněž zavádějící. Přehlížení budoucích odvozených aktů Evropské komise tudíž může způsobit i nesprávnou implementaci základního aktu EU.

Náprava zmíněného velmi nežádoucího jevu by se dala vyřešit tím, když by odvozená legislativa Evropské komise neobsahovala ustanovení, kterým v České republice odpovídá zákonná úroveň. To je však požadavek nereálný. Vylepšení současného stavu by pak

a jiné předměty a příslušné zvláštní požadavky, které se na ně vztahují, jak je uvedeno v odstavci 1. Tento seznam případně zahrnuje třetí země, skupiny třetích zemí nebo konkrétní území v rámci dotčených třetích zemí“.

⁴⁸⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/61/EU ze dne 8. června 2011 o správcích alternativních investičních fondů a o změně směrnic 2003/41/ES a 2009/65/ES a nařízení (ES) č. 1060/2009 a (EU) č. 1095/2010.

⁴⁹⁾ Pozdní implementaci se snaží předcházet Metodické pokyny, které v čl. 6b stanoví, že gestor dbá na to, aby příprava implementačních předpisů mohla být započata již během procesu projednávání návrhu předpisu Evropské unie, nejpозději však po vyhlášení předpisu Evropské unie v Úředním věstníku Evropské unie. Rovněž Metodické pokyny stanoví pevné nejzazší lhůty pro předkládání implementačních návrhů českých právních předpisů do meziresortního připomínkového řízení a vládě. – pozn. 39.

částečně zhojilo alespoň to, když by pracovní návrhy budoucích aktů v přenesené pravomoci a aktů prováděcích přijímaných Evropskou komisí k základním aktům EU byly známy již při schvalování základních aktů EU na Evropské úrovni, či alespoň v době implementace základního aktu EU do vnitrostátních právních řádů členských států EU. Jinými slovy, implementaci práva v českém prostředí by pomohlo, když by v okamžiku implementace byl znám obsah budoucí odvozené legislativy Evropské komise a naplněny takové základní principy, které se praktikují v případě českých návrhů zákonů ve vztahu zákon – prováděcí vyhlášky. V české praxi totiž podle čl. 10 odst. 5 Legislativních pravidel vlády má být součástí materiálu předkládaného vládě a Legislativní radě vlády i návrh prováděcích právních předpisů nebo alespoň jejich teze, jsou-li tyto prováděcí právní předpisy na zákon navázány, a to právě proto, aby byla nová právní úprava zhodnotitelná ve svém celku.

5.2 Vzrůstající počty platných nařízení ve formě odvozených aktů Evropské komise a s tím spojené problémy formulace odkazů zejména v úvodních ustanoveních českých právních předpisů

Neustále nově přijímané akty Evropské komise ve formě nařízení v přenesené pravomoci a nařízení prováděcích mají podle názoru autorky často legislativní konsekvence i v případech, kdy nevyžadují rozsáhlejší provedení do českého právního řádu. Nelze totiž připustit názor, že přímo použitelná nařízení, a to ani ta odvozená od základního aktu EU, budou stát zcela „mimo“ český právní řád, obrazně řečeno „vlát na obláčích“ kolem českého práva bez vzájemných vazeb, když mají vyvolávat účinky například v sankční rovině, kterou zakládá český zákon.

Odhlédneme-li od nařízení, která jasně vyžadují legislativní provedení do českého právního řádu vzhledem k formulacím typu „členský stát zajistí“, či která dávají členskému státu EU na výběr z variant (viz výše), je potřeba se zabývat dalšími kategoriemi nařízení, která na první pohled vypadají poměrně „přímo-použitelně“, tj. že budou schopna vyvolat zamýšlené účinky bez bližšího provedení do českého právního řádu. Je potřeba na taková nařízení odkazovat v ustanoveních českých právních předpisů, která se těchto nařízení věcně dotýkají? A je potřeba taková nařízení zmiňovat v úvodních ustanoveních českých právních předpisů podle čl. 48 odst. 2 Legislativních pravidel vlády? Takovými nařízeními, která obsahují ve velké míře technická a přímo použitelná pravidla, jsou často právě odvozené akty Evropské komise ve formě nařízení v přenesené pravomoci nebo ve formě prováděcích nařízení.

Autorka se domnívá, že ani přímo použitelná nařízení ve formě odvozených aktů nemohou být pomíjena v příslušných ustanoveních českých právních předpisů, pokud se ustanovení českých právních předpisů příslušného nařízení dotýkají. Pokud se tedy například příslušné nařízení rozsahem své úpravy překrývá s rozsahem působnosti příslušného zákona a má dopad na šíři práv a povinností soukromých subjektů, což má následně dopad i do sankčních ustanovení daného zákona, mělo by být takové nařízení, byť představuje odvozený akt Evropské komise, uvedeno v úvodním ustanovení příslušného zákona.

Tento poměrně složitý konstrukt je vhodné ilustrovat na konkrétním případě.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2283 o nových potravinách⁵⁰⁾ bylo zejména v kompetenční rovině provedeno mj. do novely zákona o potravinách, která je

⁵⁰⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2283 ze dne 25. listopadu 2015 o nových

v současné době v legislativním procesu. Uvedené nařízení v článku 6 zakládá širokou pravomoc pro Evropskou komisi, která má spravovat seznam nových povolených potravin. Tento článek konkrétně stanoví, že

„1. Komise zřídí a aktualizuje seznam Unie pro nové potraviny, které byly povoleny k uvádění na trh v Unii v souladu s články 7, 8 a 9 (dále jen „seznam Unie“).

2. Pouze nové potraviny povolené a zařazené na seznam Unie smějí být jako takové uváděny na trh v Unii nebo používány v potravinách nebo na jejich povrchu v souladu s podmínkami použití a požadavky na označení, které jsou v něm uvedeny.“

Seznamy nových povolených potravin jsou pak upraveny v prováděcím nařízení Komise (EU) 2017/2470, kterým se zřizuje seznam Unie pro nové potraviny v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2283 o nových potravinách.⁵¹⁾

Uvedené prováděcí nařízení ale neupravuje pouhý výčet nových povolených potravin. Stanoví rovněž i podmínky jejich použití. Výrazně tedy dotváří práva a povinnosti soukromých subjektů, což má dopad i do sankčních nástrojů. I přes svou povahu odvozeného aktu Evropské komise, který je přímo použitelný *per se*, tak představuje poměrně zásadní úpravu, která nemá povahu pouhé technické podrobnosti. Uvedení takového nařízení v přenesené pravomoci ve výčtu implementovaných předpisů Evropské unie v úvodním ustanovení zákona podle čl. 48 odst. 2 Legislativních pravidel vlády je tudíž žádoucí. V takových případech pak dle názoru autorky neobstojí občas zaznívající argumenty, že když české zákony neobsahují odkazy na prováděcí úpravu ve vyhláškách, neměly by se u implementačních úprav objevovat ani odkazy na odvozené akty Evropské komise, neboť poměrování vyhlášek s odvozenými akty Evropské komise je nesouměřitelné.

Uvádění odkazů na odvozené akty Evropské komise, a to zejména v úvodních ustanoveních zákonů, ale není bezproblémové. Odvozených aktů Evropské komise totiž přibývá geometrickou řadou, navíc jsou někdy i rychle měněny a občas rušeny, což způsobuje zastaralost adaptační právní úpravy. Množství odvozených aktů spadajících do rámce příslušného českého právního předpisu je pak takové, že způsobuje vytváření sáhodlouhých seznamů dotčené evropské legislativy, a to zejména předpisů Evropské unie ve formě nařízení. Tento jev je možné ilustrovat na zákonu č. 110/1997 Sb., o potravinách, ve kterém se již dnes objevují v poznámce pod čarou u § 1 několikastránkové seznamy dotčených nařízení. Je přitom možné předpokládat, že se tento seznam bude rozrůstat.

A nejde pouze o oblast zemědělství, která je množstvím dotčených přímo použitelných předpisů dlouhodobě pověstná. Obdobné jevy se začínají objevovat i jinde, například v oblasti kapitálového trhu se již dnes vyskytují desítky předpisů Evropské unie ve formě odvozených aktů Evropské komise, které dotvářejí rámec úpravy v oblasti derivátů, prodeje na krátko a swapů, zneužívání trhu, trhů finančních nástrojů, a jiných.⁵²⁾ Tyto odvozené akty Evropské komise přitom jsou pro adresáty práv a povinností podstatné zejména tehdy, když mají přímý vliv na stanovení širší sankcí,

potravinách, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 258/97 a nařízení Komise (ES) č. 1852/2001.

⁵¹⁾ Prováděcí nařízení Komise (EU) 2017/2470 ze dne 20. prosince 2017, kterým se zřizuje seznam Unie pro nové potraviny v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2283 o nových potravinách.

⁵²⁾ <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/kapitalovy-trh/pravni-ramce>, [citováno 26. června 2019].

kteřé jsou jim na základě odkazu na přímo použitelné předpisy Evropské unie ukládány. Na druhou stranu vytváření několikastránkových odkazů na přímo použitelná nařízení nepřispívá k tolik důležité přehlednosti pro adresáty práv a povinností.

5.3 Časté změny nařízení a používání statických nebo dynamických odkazů

Stále více úprav prostřednictvím nařízení má vliv i na častější změny textu nařízení. To vyvolává otázky, jak správně zohlednit novely nařízení, které mají vliv na českou implementační úpravu. Tento problém je spojen s odkazy na konkrétní nařízení, popř. konkrétní články konkrétního nařízení v českých právních předpisech. Generické odkazy na „*přímo použitelný předpis Evropské unie v oblasti...*“, ve kterých není uvedeno číslo nařízení,⁵³⁾ tyto problémy nepůsobí.

Ustanovení odkazující v českých adaptačních úpravách na nařízení jsou obvykle chápána tak, že mají působit ve znění novelizačních ustanovení nařízení, tj. mají mít charakter dynamického odkazu, který se bude průběžně měnit v čase v závislosti na tom, jak se změní evropská přímo použitelná úprava. Tento dosud obecně přijímaný úzus ale příliš nemá oporu v Legislativních pravidlech vlády. Se vzrůstajícím množstvím novel nařízení, které mají vliv na obsah podstatných a konkrétně znějících adaptačních ustanovení daného českého právního předpisu, tak vzniká otázka, jak správně formulovat odkaz na nařízení, případně jeho konkrétní článek, když se nařízení obsahově výrazně „posunulo“ následnou novelou tohoto nařízení. Je potřeba novely nařízení výslovně uvádět, mají-li například odraz v sankčních ustanoveních českého právního předpisu, kterým se odkazuje na nařízení vymezené číslem?

Článek 68 odst. 2 Legislativních pravidel vlády stanoví, že „*[p]ro citaci přímo použitelného předpisu Evropské unie a směrnice Evropské unie, nebo jejich ustanovení se použije přiměřeně čl. 61 až 67, 69 až 74*“. Odkazovaná ustanovení Legislativních pravidel vlády týkající se citací novelizovaných českých právních předpisů by tedy „přiměřeně“ měla být použita i na předpisy Evropské unie – nejčastěji nařízení, neboť ta se do českého právního řádu netransponují, ale jsou s českým právním řádem provazována.⁵⁴⁾ Můžeme sice spekulovat o tom, co se míní „přiměřeným použitím“, i tak by ale zvolená úprava neměla jít zcela do rozporu s tím, co požadují čl. 61 až 67, 69 až 74 Legislativních pravidel vlády.

Je tudíž za současného stavu nutné přijmout tu skutečnost, že citace novelizovaného předpisu Evropské unie by měla být podobná citaci novelizovaného českého předpisu.

Citace novelizovaných právních předpisů podle Legislativních pravidel vlády (viz jejich čl. 64 a násl.) jsou ale poměrně náročnou činností. Zjednodušeně řečeno, v případě českých právních předpisů je potřeba příslušné relevantní novely vyjmenovat, jinak by se jednalo o statický odkaz nezohledňující pozdější změny; pouze v případě poznámek pod čarou je možné uvádět obrat „*...,ve znění pozdějších předpisů*“.

Použitím tohoto pravidla na předpisy Evropské unie se ale implementační praxe dostává do svízelného postavení. Zvyšující se množství odkazů na konkrétní nařízení, resp. i jejich články, a to nejen v poznámkách pod čarou, ale i přímo v textu českého adaptačního předpisu, vyvolává zvýšené nároky na zpětnou kontrolu toho, zda se již dříve uvedený odkaz na příslušné nařízení nezměnil, resp. zda nedošlo k posunu

⁵³⁾ Srov. analogicky slovní citace v čl. 63 LPV.

⁵⁴⁾ Rozhodnutí, popř. jiné typy právních předpisů EU jsou tímto ustanovením Legislativních pravidel vlády pominuty zcela.

následnou novelou daného nařízení, která by měla být v textu českého právního předpisu zohledněna. U českých právních předpisů, které jsou stále více „prošpikovány“ odkazy na několik nařízení, totiž představuje průběžné provádění aktualizací neustálé otevírání pomalu se usazujících adaptačních ustanovení. To jistě nepřispívá k naplnění zásady právní jistoty.

Vzniká tedy otázka, zda by bylo možné v Legislativních pravidlech vlády zavést zásadu, že odkaz na přímo použitelný předpis Evropské unie je vždy považován za odkaz dynamický, který automaticky zohledňuje příslušné novely. Bylo by takové odkazování ústavně konformní v případech, když by se na základě dynamického odkazu na konkrétní průběžně měněné nařízení ukládaly sankce? A pokud by novela nařízení podstatně rozšířila svůj rozsah působnosti, čímž by byla zásadně rozšířena i kompetence daného správního orgánu, postačoval by dynamický odkaz k založení kompetence?

V současné době je řešení odkazů na nařízení nejednotné. To je dáno i tím, že se teprve teď začínají objevovat častější novely nařízení, které mají vliv na textaci ustanovení českého právního předpisu, jenž odkazuje na konkrétní článek konkrétního nařízení. Snaha o dodržení Legislativních pravidel vlády sice převládá, zpětná kontrola všech odkazů na změněná nařízení je ale v časovém rámci, ve kterém se česká legislativa tvoří, často nereálná. Jedná se tudíž o stav alarmující, který by měl být jednoznačně vyřešen, a to jak se zohledněním požadavků na právní jistotu pro soukromé subjekty, tak se zohledněním nelehkého úkolu adaptace českého právního řádu na nařízení, což jsou požadavky, které jsou do značné míry protichůdné.

Překlenutí propasti mezi statickými a dynamickými odkazy se v současné době u nařízení provádí prostřednictvím dovětky „*v platném znění*“, který Legislativní pravidla vlády znají v čl. 48 odst. 2 v případě odkazu na novelizovaná nařízení uváděná v úvodních ustanoveních českých právních předpisů. Je ale otázkou, zda je tento dovětek dostatečným způsobem zakládajícím dynamický odkaz, který nebude potřeba uzpůsobovat následným novelizacím, a zda zcela jasně zpraví adresáty práv a povinností o tom, že musí dávat pozor na novelizace na evropské úrovni. Zaznívají hlasy, že tento dovětek nenaznačuje ani to, že na nařízení se má nahlížet „*ve znění pozdějších předpisů*“, jak je tomu u českých právních předpisů, a že je tudíž zcela zbytečný. Těmto názorům je možné do určité míry přitakat, nicméně současný rámec daný Legislativními pravidly vlády nedává žádný jiný nástroj, kterým by se alespoň částečně mohla (ne)dynamičnost odkazů na přímo použitelná nařízení vyřešit.

III. Závěr

Z uvedeného pojednání je patrné, že implementace nařízení do českého právního řádu je činností, která vyžaduje značné legislativní úsilí. Adaptace českého právního řádu na nařízení je totiž velmi často spojena s širokou škálou legislativních změn v českých právních předpisech, prostřednictvím kterých se zajišťuje aplikace nařízení.

Předně je potřeba odstraňovat rozpory, které vznikají mezi nařízeními a vnitrostátní rovinou. Pouhé odstranění rozporu mezi evropským a českým právním řádem ale nestačí. Požadavky nařízení musejí být často i dopracovány na vnitrostátní úrovni, jinak by nebylo jasné, čím se řídit. Obecná ustanovení nařízení, byť jsou přímo použitelná ze své povahy, totiž mnohdy sama nedávají jasný návod, jak postupovat, nebo jaké sankce ukládat. Bez legislativních změn v českém právním řádu proto často není možné řádnou implementaci takových nařízení provést.

K úskalím, jak vůbec provést adaptaci českého právního řádu na nařízení, se přidávají problémy, které se objevily v nedávné době. Nařízení se stále častěji objevují v oblastech, ve kterých zatím dominovaly směrnice, a možná i z tohoto důvodu obsahují stále více směrnicevých obrátů. Nařízení rovněž běžně i směrnice mění. Tento trend dává na první pohled tušit, že s takovými nařízeními bude muset být do značné míry zacházeno jako se směrnicemi.

Nejpalčivějším problémem je ale zvyšující se nevyjasněnost obsahu nařízení. Ta, která jsou přijímána Radou a Evropským parlamentem ve formě základního aktu EU, totiž často nechávají značný prostor pro budoucí (do)provedení tohoto základního aktu EU na evropské úrovni prostřednictvím odvozených aktů Evropské komise – aktů v přenesené pravomoci nebo aktů prováděcích. Blanketní ustanovení takových nařízení ve formě základního aktu EU opatřená navíc o obecné směrnicevých formulace představují smrtící kombinaci, která během procesu implementace na národní úrovni mnohdy neumožňuje jasné provedení nařízení do českého právního řádu. Není přitom samozřejmě možné pominout ani to, že takový systém výrazně poškozuje právní jistotu soukromých osob, zejména když mají být na základě ne zcela jasných budoucích aktů Evropské komise, na které je odkazováno, ukládány sankce. Rovněž legislativní zapsání příslušného implementačního ustanovení k nařízení do českého právního řádu, ať již kompetenčního, sankčního nebo jiného charakteru, je mnohdy vzhledem k nevyjasněnosti obsahu nařízení, jejich množství v dané oblasti, případně i průběžným změnám nařízení, obtížné.

Tento neutěšený stav je do značné míry způsoben poněkud překotnou tvorbou legislativy na evropské úrovni, kdy politické záměry výrazně převažují nad legislativními požadavky. Flexibilnějšímu pojetí, které je běžné v některých jiných členských státech Evropské unie, pak brání i poměrně přísné vnitrostátní ústavní požadavky. Nemá-li se tudíž z důvodu implementace nařízení do českého právního řádu slevit na zásadách, na kterých je založena tvorba české legislativy, je nutné se maximálně zasadit o to, aby předpisy Evropské unie, zejména přímo použitelná nařízení, svým charakterem byla adaptovatelná do českého právního řádu bez zásadních komplikací. K tomu je ale potřebné, aby během vyjednávání o předpisech Evropské unie na evropské úrovni byly vznášeny takové právní a legislativně-technické připomínky, které snad alespoň v delším časovém horizontu posunou formu i obsah nařízení na úroveň, která nebude působit vážné problémy v české legislativní praxi.

Shrnutí:

Nařízení jsou přímo použitelným předpisem Evropské unie. To ale neznamená, že jsou vždy schopna v českém právním řádu vyvolávat zamýšlené účinky sama o sobě. Běžně je potřeba české právo upravit tak, aby nařízení mohla působit.

Nařízení jsou totiž často formulována jako směrnice, tj. obsahují větší množství ustanovení směřujících k dosažení daného výsledku pro členský stát jako celek. Nařízení také obsahují ustanovení dávající členským státům na výběr nebo umožňující odchylky. Množství nařízení průběžně výrazně narůstá; nařízení se běžně objevují i ve formě aktů Evropské komise v přenesené působnosti nebo aktů prováděcích.

Tyto aspekty mají vliv na způsob implementace nařízení. V rovině legislativně-technické se dnešní době stává problematickým zejména to, jak v kompetenčně – sankčních ustanoveních českých předpisů podchytit množství nařízení a jejich neustálé změny, a rovněž jak se vyrovnat s nejasným obsahem nařízení, která jsou dotvářena později prostřednictvím aktů Evropské komise.

Summary:

Regulations are directly applicable acts of the European Union. However, it does not mean they are always able to create the intended consequences in the Czech legal order *per se*. Usually it is necessary to adjust the Czech laws so that regulations will be able to have effect.

The thing is that regulations are often formulated as directives, i.e. they include many provisions which aim at a result to be achieved by the Member States. Regulations also contain provisions which, for the Member States, leave a choice or which enable deviations. The amount of regulations is continuously growing; regulations commonly appear in the form of delegated or implementing acts of the European Commission too.

These aspects influence the way regulations are implemented. Nowadays, on the legislative level, the problems especially arise concerning the matter of how - in the provisions of the Czech laws providing for competences and sanctions - to take into account many regulations and their amendments, and how to deal with the unclear contents of regulations which are completed later through the acts of the European Commission.