

Markéta Whelanová

# Vybrané problémy spojené s implementací práva Evropské unie

## 1. Úvod

O nadbytečnosti či dokonce i o zaplevelování českého právního řádu nejrůznějšími zákazy či příkazy se diskutuje již dlouho. Mnohdy je tento nešvar spojován i s nevhodně provedenou implementací zejména směrnic EU do českého právního řádu, či obecně se zaváděním pravidel, která mají i evropský rozměr.<sup>1)</sup>

Byť mnohé kritiky týkající se podoby současné legislativy jsou oprávněné a jiné méně, není účelem tohoto příspěvku dále konkrétní výtky rozebírat či s nimi polemizovat. Cílem tohoto příspěvku je poukázat na podmínky, ve kterých implementační legislativa vzniká, tedy zaměřit se na to, s čím se musejí legislativní útvary ministerstev vypořádat, aby naplnily legislativní závazky České republiky vůči EU. Autorka předpokládá, že z dále uvedeného alespoň částečně vyplývá, proč mají současné implementační návrhy právních předpisů takovou (neutěšenou) podobu.

## 2. Správný výklad pramenů práva EU

### 2.1 Správný výklad z hlediska systematiky dané oblasti práva EU

První záležitostí, se kterou je nutno se při implementaci určitého předpisu Evropské unie do českého právního řádu vypořádat, je správné pochopení daného předpisu EU z hlediska ostatních pramenů práva EU. Tato schopnost správně „vsadit“ směrnici do systému práva EU není zcela samozřejmá, pokud si uvědomíme, že v právu EU se dnes vyskytuje přibližně 30 tisíc předpisů nejrůznějšího charakteru, které nejsou vždy zcela jasně mezi sebou provázané. Právo EU se totiž tvoří „salámovou metodou“, tedy na základě dílčích na sebe – tu více, tu méně logicky – navazujících úprav, k jejichž vytvoření posloužila konkrétní potřeba. Příkladem je možno poukázat na několik z materiálního i formálního hlediska různých předpisů EU upravujících pracovní dobu. Zatímco na jedné straně byla na úrovni EU vypra-

---

<sup>1)</sup> Viz diskuse při přijímání prováděcích ustanovení k evropskému zatýkacímu rozkazu, jež se stala součástí trestního řádu prostřednictvím jeho novely č. 539/2004 Sb., diskuse k zákonu č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), k zákonu č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích (jež implementuje mj. nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek – tzv. „REACH“), či k zákonu č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí nebo zákonu č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

cována obecná směrnice o základních standardech pracovní doby,<sup>2)</sup> jež byla dále podstatně vyložena judikaturou Soudního dvora EU týkající se pracovní pohotovosti, existují v oblasti pracovní doby v dopravě další speciální směrnice, které na obecnou úpravu navazují buď částečně,<sup>3)</sup> nebo – v oblasti dopravy letecké – prakticky vůbec.<sup>4)</sup> To bezpochyby ztěžuje orientaci v problematice a při implementaci, která by měla zapadat do systematiky českého právního řádu, vyvolává potíže, neboť není jasný vztah mezi obecnou a zvláštní úpravou.

Z uvedeného je navíc zřejmé, že do systému psaných právních předpisů EU zasahuje výkladová judikatura Soudního dvora EU, která podstatnou měrou dotváří uvedené právo psané. Judikatura Soudního dvora EU se rovněž početně neustále rozšiřuje. Například v loňském roce dosáhl počet rozsudků či usnesení vydaných Soudním dvorem, Tribunálem nebo Soudem pro veřejnou službu téměř hranice 1500 dokumentů.

Není to ale pouze počet, který pochopení konkrétního předpisu EU komplikuje. K této skutečnosti se přidává i ta skutečnost, že právo EU mnohdy používá legislativní techniku, která správnému zasazení předpisu EU do systému práva EU přinejmenším nenapomáhá. Pro příklad je možno uvést, že v předpisech EU se často objevují nepřesné či stupňovité odkazy na jiné předpisy EU či novelizace předpisů jednoho typu předpisy typu jiného (nejčastěji směrnic nařízeními a naopak), což někdy následně vyvolává otázky ohledně vzájemného vztahu daných předpisů a jejich použitelnosti v konkrétním případě.<sup>5)</sup>

## **2.2 Správný výklad jednotlivých ustanovení předpisu EU**

Podář-li se legislativci probrat se vedle daného předpisu Evropské unie i množstvím souvisejících pramenů práva EU a pochopit vzájemné vazby mezi nimi, má před sebou další úkol – správně si vyložit jednotlivá ustanovení daného předpisu Evropské unie. Ani tento úkol nebývá jednoduchý.

Největší problém působí případy, kdy předpis EU obsahuje nejasné termíny či obecněji – pokud jsou ustanovení předpisu vágní. To se bohužel stává; během vyjednávání o návrhu předpisu Evropské unie je totiž nutno dojít ke kompromisu, který bude přijatelný pro všechny členské státy EU, resp. který alespoň většině nebude vadit. Pak dochází k tomu, že jasná právní vyjádření jsou nahrazována poněkud méně „dráždivými“ formulacemi ovlivněnými politickým kompromisem, což však ve svém důsledku akorát způsobí to, že se daný problém přenesne na vnitrostátní rovinu, kdy o výkladu daného sporného ustanovení předpisu EU musí rozhodnout nejprve legislativec při tvorbě vnitrostátního implementačního předpisu. Teprve poté, v závislosti na tom, nakolik se dané sporné ustanovení předpisu EU, případně promítnuté do vnitrostátního právního řádu, negativně odrazí v aplikační praxi, může být

---

<sup>2)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES o některých aspektech úpravy pracovní doby.

<sup>3)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/15/ES o úpravě pracovní doby osob vykonávajících mobilní činnosti v silniční dopravě.

<sup>4)</sup> Hlava Q přílohy III nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1899/2006 ze dne 12. prosince 2006, kterým se mění nařízení Rady (EHS) č. 3922/91 o harmonizaci technických požadavků a správních postupů v oblasti civilního letectví.

<sup>5)</sup> Blíže viz WHELANOVÁ, M. Problémy české legislativy související s implementací práva ES/EU. *Právní rozhledy* č. 24/2008, s. 883-887.

věc opět přenesena na unijní úroveň, např. prostřednictvím předběžné otázky vnitrostátního soudu podané Soudnímu dvoru o výklad daného ustanovení.

Velmi často jsou vágní formulace spojeny s formulacemi proklamativního charakteru, kdy není jasně daná povinnost odpovědného subjektu. Tak například v jinak velmi podrobné směrnici 2001/83/ES o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků se v čl. 106a odst. 3 formuluje spolupráce mezi národními orgány pro kontrolu léčiv a agenturou (tj. Evropskou agenturou pro hodnocení léčivých přípravků) následovně:

*„Pokud jde o účinné látky obsažené v léčivých přípravcích registrovaných ve více členských státech, odpovídá agentura za koordinaci oznámení týkajících se bezpečnosti mezi příslušnými vnitrostátními orgány a rovněž určuje harmonogram pro zveřejnění příslušných informací. Za koordinace agentury členské státy vynaloží veškeré přiměřené úsilí, aby se dohodly na společném oznámení o bezpečnosti dotyčného léčivého přípravku a na harmonogramu jejich šíření.“*

Na druhou stranu v některých případech je obecná evropská formulace zcela vědomě a cíleně vložena do textu směrnice EU proto, aby členské státy měly dostatečný prostor pro podrobnější vnitrostátní úpravu v závislosti na zvlátnostech jejich domácího právního prostředí. Taková formulace však rovněž musí mít určitá limitující kritéria a neměla by se objevovat v kompetenčních či procesních ustanoveních, která naopak ze své povahy vyžadují přesnost. Jak nicméně ukazuje praxe, české legislativě mnohdy dělá problém i ta evropská úprava, která velmi jasně dává členským státům mantinely, ač zároveň nechává dostatečný prostor pro ponechání jejich vnitrostátních specifik. I v těchto případech pak dochází k nežádoucímu opisování a přílišnému držení se základní kostry směrnice, přestože tato sama umožňuje i odchylky, jež by se daly v českých podmínkách využít, či dochází k určité bezradnosti ohledně toho, jak upravit právní vztahy, které směrnice sama neupravuje.<sup>6)</sup> Zdá se, že nevyužití možných odchylek posvěcených právem EU či tápání ohledně úpravy jdoucí dovoleně nad rámec práva EU je dáno zejména všeobecným spěchem a chaosem, ve kterém legislativa vzniká. Navržení nové úpravy navazující na vnitrostátní systém bez konkrétní evropské předlohy totiž obvykle předpokládá, že tato úprava bude do detailu promyšlena berouc v potaz vnitrostátní právní instituty, což vyžaduje čas, který obvykle při tvorbě práva není k dispozici, a stabilní prostředí, kterého se rovněž nedostává.

### **3. Vlastní provedení předpisu EU do českého právního řádu**

Přestože konkrétní provedení předpisu EU, nejčastěji směrnice, závisí na formulacích a požadavcích toho kterého předpisu EU, bývá při tvorbě vnitrostátního předpisu důležité hlavně věcné zadání, které legislativní útvar má. Toto zadání je málokdy směřováno pouze na implementaci práva EU; obvykle směřuje k naplnění politického úkolu, který nemá a priori za cíl naplnit evropské požadavky, byť se jej tyto často dotýkají (viz např. zavedení školného na vysokých školách či zdravotnická reforma). Politická zadání se ale ne vždy

---

<sup>6)</sup> Viz například několikrát varianty návrhu zákona o mediaci (schválen pod č. 202/2012 Sb.), jimiž byla mj. i zapracována relativně krátká směrnice o mediaci v přeshraničních sporech (směrnice 2008/52/ES o některých aspektech mediací v občanských a obchodních věcech).

překrývají s legislativními možnostmi, které mohou být využity. Tím dochází k tomu, že se v průběhu tvorby českého předpisu jeho podoba mnohokrát mění proto, aby alespoň přijatelně vyhověla požadavkům právním. Vzhledem k neustálým změnám se tím ale obvykle komplikuje i implementace práva EU, je-li jimi český návrh dotčen. Dochází-li totiž v průběhu tvorby českého předpisu ke změně toho, k čemu má nově tvořená vnitrostátní úprava směřovat, je obtížné napsat jakýkoli předpis, tím spíše, když má evropský kontext, který sice mnohdy umožňuje různé varianty řešení, tyto ale musejí konzistentně směřovat ke stanovenému cíli.

### 3.1 Míra konkretizace

Vedle problémů, které souvisejí s nejasným či nepřesným politickým zadáním, je v legislativní rovině dále možno vyzorovat obtíže spojené s tím, že předpisy Evropské unie, resp. jejich ustanovení, jsou koncipovány z pohledu „celoevropského“ a že znějí na výsledek. Zejména u směrnic se pak počítá s tím, že členský stát provede v souladu se svými vnitrostátními postupy cíl daný směrnicí, resp. jejími ustanoveními. V předpisech Evropské unie se proto hojně setkáváme s výrazy typu „členský stát zajistí, že...“. Tato premisa stále platí i přesto, že dnes dochází k velké podrobnosti a konkretizaci směrnic; směrnice navíc stále častěji obsahují i procesní úpravu, čímž se zužuje volba forem a prostředků, které ministerstva k naplnění směrnice mají.<sup>7)</sup>

Zvyšující se detailnost předpisů Evropské unie logicky způsobuje tendence k opisování směrnic, což bývá kritizováno.<sup>8)</sup> Je ale nutno uvést, že někdy je evropský text dostatečně vytříben, a proto může být jeho přesné převzetí ku prospěchu věci. Navíc mantinely, které legislativec má, jsou dány i evropským právem. Jak totiž konstatoval Soudní dvůr,<sup>9)</sup> není sice pro převedení směrnice do národního práva nezbytné, aby byla její ustanovení inkorporována doslovně a formálně; pro účely implementace může postačovat i obecný legislativní kontext. To ale platí pouze za předpokladu, že tento obecný kontext skutečně garantuje úplnou aplikaci dostatečně jasným a přesným způsobem tak, že v případech, kdy směrnice přiznává jednotlivcům práva, jsou dotčení jednotlivci schopni zjistit celkový rozsah svých práv a v případech, kdy je to nutné, i se těchto práv dovolávat před národními soudy.<sup>10)</sup>

Využití obecného legislativního kontextu pro účely implementace tak právem EU není zapovězeno, má ale natolik přísná kritéria, že je ve svém důsledku málokdy využitelné. Obecný legislativní kontext totiž není ze své povahy natolik konkrétní, aby dokázal přesně garantovat rozsah práv přiznaných soukromým osobám. Důsledné držení se textu směrnice, která je tu více, tu méně shodným slovním vyjádřením do českého práva „převyprávěna“, tak je pro implementační práce vždy východiskem.

---

<sup>7)</sup> Viz např. směrnice Rady 2010/24/EU ze dne 16. března 2010 o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření, která byla implementována do zákona č. 471/2011 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek.

<sup>8)</sup> K metodě provádění transpozice směrnic viz zejm. čl. 20 Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, schválených usn. vl. č. 1304/2005, ve znění usn. vl. č. 1344/2009.

<sup>9)</sup> Viz např. rozsudek C-361/88 *Komise proti Německu*.

<sup>10)</sup> K tomu blíže WHELANOVÁ, M. Implementace práva Evropské unie do českého právního řádu. *Právník* č. 3/2009, s. 280 a násl.

Na druhou stranu by ale opsání textu směrnice nemělo být používáno tam, kde vyvolává další otázky. Tak například, pokud ustanovení předpisu Evropské unie je sice velmi konkrétní, ale zároveň vyžaduje dosažení určitého výsledku, přičemž metoda jeho dosažení není dána, mělo by být nejprve jasné, jakým způsobem bude tohoto výsledku dosaženo. Tak kupř. pokud ustanovení směrnice zní<sup>11)</sup>:

*„Členské státy:*

*a) přijímají veškerá vhodná opatření, aby motivovaly pacienty, lékaře, lékárníky a ostatní zdravotnické pracovníky ke hlášení podezření na nežádoucí účinky příslušným vnitrostátním orgánům; do těchto úkolů mohou být podle potřeby zapojeny organizace spotřebitelů, pacientů a zdravotnických pracovníků;“*

mělo by být nejprve zřejmé, jaká motivační opatření se použijí, tj. potřebné je nejprve učinit věcné rozhodnutí. Opsání uvedeného ustanovení do vnitrostátního práva pouze přenáší daný problém dále na osoby, které budou vnitrostátní právo aplikovat.

### 3.2 Legislativní technika EU

Nejasné či nepřehledné formulace v návrzích českých právních předpisů implementujících právo EU dále mají někdy základ v tom, že legislativní technika EU je legislativní technice používané v České republice v mnohém vzdálená. V právu EU totiž není zakotvena hierarchizace sekundárních právních předpisů a různá charakteristika předpisů ani nebývá z hlediska legislativní čistoty příliš důležitá. Proto se běžně stává, že nařízení jsou novelizována směrnicemi či rozhodnutími a naopak, nebo že jsou různé typy předpisů EU navzájem provázány prostřednictvím nejrůznějších odkazů, což ale činí velký problém při implementaci, zejména uvědomíme-li si, že se směrnicemi jsou spojeny zcela jiné právní účinky, a tím i legislativní technika provedení, než s nařízeními. Zároveň mnohdy neplatí, že prováděcí akt EU k základnímu aktu EU bude postaven stejně, jako jsou vyhlášky k zákonům, tedy že prováděcí akt EU bude v jasných mezích pouze základní akt EU provádět, nikoliv jej doplňovat či dokonce měnit. Pak je nutno s předstihem zvažovat, jakým způsobem bude určitý institut vyplývající z prováděcího předpisu EU pojat, aby byla zajištěna ústavnost i elementární přehlednost a jasnost v českém právu, a zároveň nedošlo k „překroucení“ či pouze polovičatému provedení evropského požadavku.<sup>12)</sup>

Vedle toho, že právo EU nijak nehierarchizuje sekundární prameny práva EU, je nutno vidět rozdíl i v tom, že nelpí na rozlišování soukromoprávních a veřejnoprávních úprav. Směrnice obsahující oba prvky jsou dnes běžné například v oblasti ochrany spotřebitele. V evropské rovině – vzhledem ke snaze zaměřit se na výsledek, který by měl být v rámci EU srovnatelný – je takové pojetí poměrně logické, činí ale značné problémy při implementaci. Vzhledem k preciznímu rozdělování úpravy v České republice na soukromoprávní a veřejnoprávní je tak v našem vnitrostátním právu nutno při implementaci „hybridních“ evropských předpisů počítat s tím, že bude nutno novelizovat různé předpisy z různých

---

<sup>11)</sup> Viz článek 102 výše zmiňované směrnice 2001/83/ES.

<sup>12)</sup> Viz WHELANOVÁ, M. *Legislativní technika EU a úskalí s ní spojená při vnitrostátní implementaci unijního práva* – rukopis článku v monografii ZEMÁNEK, J., ŠMEJKAL, V. (eds.), *Tvorba a implementace práva EU z pohledu vnitrostátního*.

oblastí a provázat je mezi sebou, což není lehký úkol, a navíc výsledek pro cílovou skupinu (spotřebitele) ani nebývá dostatečně přehledný.

K tomu navíc v poslední době přibývá praxe, kdy předpisy EU, které mají ze své povahy závaznou povahu, obsahují nebo odkazují na ustanovení, jež mají pouze doporučující charakter. Někdy se dokonce jedná o celé předpisy soft-law charakteru, které se stávají závaznými na základě judikatury Soudního dvora či praxe podléhající tlaku renomovaných organizací. Tak například Doporučení Evropské rady pro systémová rizika ze dne 22. prosince 2011, o makroobezřetnostním mandátu vnitrostátních orgánů,<sup>13)</sup> uvádí, že „toto doporučení je třeba upravit vnitrostátním právním předpisem“ [viz oddíl 2 bod 2. 1) a)] a dále že adresáti mají informovat Evropskou radu pro systémová rizika, resp. Radu EU, o opatřeních, která přijali v reakci na toto doporučení, nebo alespoň v případě nečinnosti uvést náležité zdůvodnění [viz oddíl 2 bod 2. 2)]. Tímto doporučením se tedy vlastně pro členské státy stanoví povinnost něco konat nebo vysvětlit, proč nebylo konáno, což překračuje rámec pouhého doporučení.

Judikaturou Soudního dvora EU pak např. bylo „zezávazněno“ doporučení Komise 98/257/EC z 30. března 1998 týkající se principů použitelných na orgány určené k mimosoudnímu řešení spotřebitelských sporů.<sup>14)</sup> Soudní dvůr ve věci C-317/08 *Rosalba Alassini proti Telecom Italia SpA*, v níž vykládal směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací uvedl, že „členské státy musí při úpravě mimosoudních postupů náležitě zohlednit doporučení Komise 98/257“.

Ustanovení doporučujícího charakteru ale obsahují i některé ze své povahy klasické závazné předpisy EU, například směrnice v oblasti životního prostředí.<sup>15)</sup> A právě zejména v případě, kdy není k dispozici žádná judikatura Soudního dvora k dané záležitosti a kdy dané doporučující ustanovení tvoří součást pro členské státy závazné směrnice, bývá situace nejkomplikovanější: na jedné straně povaha závazného aktu EU vyžaduje jeho plné provedení, na druhou stranu ale zároveň není stanovena jasná povinnost pro členský stát ani soukromý subjekt, pouze se apeluje na to, aby bylo vyvinuto úsilí k dosažení nějakého budoucího cíle.

### 3.3 *Prováděcí opatření*

Dalším oříškem, se kterým se při tvorbě návrhů českých právních předpisů implementujících právo EU legislativec často setkává, představují tzv. prováděcí opatření. Prováděcí opatření jsou právní akty přijímané v rámci kompetencí Evropské komise, které jsou odvo-

---

<sup>13)</sup> Recommendation of European Systemic Risk Board on the macro-prudential mandate of national authorities, ESRB/2011/3. Publikováno v řadě C 41 Úředního věstníku EU dne 14. 2. 2012 (2012/C 41/01).

<sup>14)</sup> 98/257/EC: Commission Recommendation of 30 March 1998 on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes.

<sup>15)</sup> Např. ve směrnici 2009/30/ES novelizující směrnici 98/70/ES o emisích skleníkových plynů je upraven nový čl. 7a, který „požadavek“ na snížení emisí skleníkových plynů dělí mj. i na orientační a indikativní cíle, jichž „má být“ v určitém časovém rámci dosaženo mj. i dle Kjótského protokolu. Formulace působí spíše jako politický než právní závazek pro členské státy.



zené od aktů základních, typicky směrnic nebo nařízení přijatých legislativním postupem (Radou a Evropským parlamentem). Prováděcí opatření tedy mají za úkol provést, konkretizovat či v technickálích aktualizovat akty přijaté legislativním postupem. Prováděcí opatření nejsou fenoménem novým, poslední změny primárního práva ale tuto problematiku dále posunuly. Lisabonská smlouva zná dva typy těchto prováděcích opatření, a to jednak akty v přenesené pravomoci (delegované akty – delegated acts; čl. 290 SFEU)<sup>16)</sup>, a dále pak akty prováděcí (implementing acts; čl. 291 SFEU). Ve kterých případech budou přijímány akty prováděcí a kdy delegované, ale není úplně zřejmé, a zdá se, že využívání té či oné procedury bude spíše záležitostí politického kompromisu než jasného právního zařazení jednotlivých typů aktů.<sup>17)</sup> V současné době je k dispozici přibližně 20 delegovaných aktů, mezi nimiž jsou zastoupena např. nařízení, která se týkají energetického označování klimatizací či bubnových sušiček, nařízení o preventivních zdravotních opatřeních pro tlumení infekce u psů, nařízení o technických požadavcích na očkování proti vzteklině, nařízení o seznamu rybolovných zdrojů, či nařízení obsahující určité podrobnosti k evropské občanské iniciativě nebo rozhodnutí týkající se úvěrových záruk na projekty mimo Unii.<sup>18)</sup> Z těchto různorodých předpisů není možno vypožorovat, jaký je charakteristický rozdíl mezi nimi a akty prováděcími, které tvoří většinu prováděcí legislativy.

Uvedené vágní vymezení velmi komplikuje i vnitrostátní implementaci a podporuje již dnes poměrně neutěšený stav. Prováděcí opatření (staršího data i ty dnešní) totiž často doplňují akty základní takovým způsobem, že je vlastně novelizují. To se stává i přesto, že čl. 290 SFEU uvádí, že akty v přenesené působnosti mohou doplňovat nebo měnit základní akty pouze v nepodstatných záležitostech a starší judikatura Soudního dvora uvádí, že prováděcí akty by měly být pouze doplňkového charakteru a neměly by regulovat podstatné prvky.<sup>19)</sup> Navíc mají prováděcí opatření běžně velmi krátkou lhůtu na implementaci. Předpokládá se totiž, že členské státy budou mít zakotveny mechanismy na rychlé zavedení těchto předpisů do praxe, protože tyto předpisy pouze navazují na základní, již dlouhodobě diskutovaný evropský akt.

Za uvedených podmínek je v českém prostředí prakticky nemožné při tvorbě vnitrostátního právního předpisu implementujícího základní evropský akt naformulovat příslušná ustanovení tak, aby v budoucnu umožnila jednoduché provedení prováděcího opatření. V případech, kdy se alespoň rámcově počítá s tím, že prováděcí opatření bude upravovat skutečně pouze podrobnosti v rámci základního aktu, situaci komplikuje to, že se obvykle

---

<sup>16)</sup> Tyto akty v přenesené působnosti mohou doplňovat nebo měnit základní akty v nepodstatných prvcích.

<sup>17)</sup> Viz studijní materiál EIPA – European Institute of Public Administration s názvem *Delegated & Implementing Acts – The New Comitology* uvádí, že delegace má být využívána v citlivých záležitostech, ve kterých zákonodárce uděluje Komisi zvláštní pravomoc změnit základní právní akt z důvodu rychlosti a efektivity. U prováděcích aktů se pak uvádí, že v jejich případě je Komisi (resp. Radě ve zvláštních případech) udělena pravomoc provést základní akt. [http://www.eipa.eu/files/repository/product/20110326141559\\_FINAL\\_Comitology\\_BrochureEN\\_web.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/product/20110326141559_FINAL_Comitology_BrochureEN_web.pdf).

<sup>18)</sup> Nařízení č. 626/2011, nařízení č. 392/2012, nařízení č. 1152/2011, nařízení č. 1153/2011 a nařízení č. 32/2012, nařízení č. 268/2012, rozhodnutí 2012/207/EU.

<sup>19)</sup> Např. rozsudek 25-70 *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel proti Köster a Berodt & Co.*, rozsudek C-240/90 *Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství*, bod 36.

neví, jakou formu bude toto prováděcí opatření mít. V případě nařízení totiž žádný transpoziční předpis potřeba není; naopak má-li být prováděcí opatření směrnicí, mělo by být dle vnitrostátních požadavků naformulováno ústavně konformní zmocňovací ustanovení, aby následně mohlo dojít k řádné vnitrostátní transpozici tohoto prováděcího opatření. Příklonit se na jednu či druhou stranu ale mnohdy předkladatel není schopen, neboť nemá dostatečné informace. Dále, jak bylo uvedeno výše, se stává, že prováděcí opatření základní právní akt mění či doplňuje.<sup>20)</sup> Pak je často nutno pro vyhovění tomuto prováděcímu opatření měnit zákon, což je záležitost časově náročná, a tím se nestíhají krátké implementační lhůty s těmito předpisy spojené. Navíc, vzhledem k tomu, že vztah mezi základním aktem EU a prováděcím opatřením není analogický vztahu mezi zákonem a vyhláškou či nařízením vlády, je nutno i v případě, kdy je podoba prováděcích opatření známa, s předstihem promýšlet, kam bude které ustanovení práva EU implementováno tak, aby se po schválení zákona např. nezjistilo, že některá ustanovení prováděcího opatření se do rozsahu zmocňovacího ustanovení k vyhlášce nevejdou. Zde je vhodné připomenout, že i pozdní provedení prováděcího opatření může mít za následek zahájení řízení o porušení smlouvy, byť zrychlená procedura podle čl. 260 odst. 3 SFEU, jež umožňuje uložit sankci pro členský stát již v rámci zjišťování, zda k porušení práva došlo, se (naštěstí pro Českou republiku) týká pouze základních aktů, tedy aktů přijímaných legislativním postupem, nikoliv prováděcích opatření.

Některá prováděcí opatření navazují na základní akt EU (doplňují jej) i tak, že je na jejich vydání vázána použitelnost (některých částí) tohoto základního aktu EU,<sup>21)</sup> nikoliv však termín pro provedení transpozice. To působí obtíže, neboť tím je sice nutné vypracovat a schválit vnitrostátní implementační úpravu, ale je nemožné jednoznačně stanovit účinnost vnitrostátního předpisu implementujícího základní akt EU. Není totiž zřejmé, přesně kdy bude evropské prováděcí opatření vydáno, a opět ani jaká bude jeho podoba. V případě, že evropské prováděcí opatření bude mít formu nařízení, je možno alespoň argumentovat tím, že nařízení jakožto obecně závazný a přímo použitelný předpis EU vyvolá své účinky bezprostředně a je na dotčených subjektech, aby vydání tohoto aktu sledovaly a seznámily se s ním. Má-li však mít prováděcí opatření formu směrnice, je adresátem členský stát,

---

<sup>20)</sup> Např. dle čl. 2 (1) směrnice 2000/29/ES o ochranných opatřeních proti zavlékání organismů škodlivých rostlinám nebo rostlinným produktům do Společenství může být definice rostliny upřesněna (rozšířena) prováděcími opatřeními; nařízení č. 2252/2004 o normách pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy počítá s tajnými a nezveřejňovanými prováděcími opatřeními, která ale upravují i povinnost členských států vytvořit jednotný certifikační úřad a zřídit národní kontrolní jednotku; směrnice 2011/16/EU o správní spolupráci v oblasti daní v čl. 8 stanoví kategorie příjmů a majetku, které podléhají automatické výměně informací mezi členskými státy, tyto kategorie i podmínky výměny ale mohou být měněny prováděcími opatřeními na základě odst. 5 a 7 tohoto článku.

<sup>21)</sup> Např. směrnice 2011/62/EU týkající se padělků léčiv, jež novelizuje směrnici 2001/83/ES, v čl. 2 uvádí, že:

*„1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 2. ledna 2013. Neprodleně o nich uvědomí Komisi.*

*2. Členské státy použijí tyto předpisy ode dne 2. ledna 2013.*

*Členské státy však použijí:*

*b) od uplynutí tří let po dni vyhlášení aktů v přenesené pravomoci uvedených v čl. 1 bodě 12 této směrnice předpisy nezbytné pro dosažení souladu s čl. 1 body 8, 9, 11 a 12 této směrnice.“*



který má teprve následně povinnost směrnicí transponovat do svého vnitrostátního práva. Pak je vázání povinností vyplývajících pro soukromé subjekty na právní akt, který se ani soukromých subjektů týkat nebude a ze kterého přímo nevyplývají žádné povinnosti těmto subjektům, přinejmenším sporné.

#### 4. Možnosti řešení

Z uvedeného je zřejmé, že problémy má nejenom legislativa česká, ale i legislativa evropská. Zdá se, že řešení těchto problémů není ani tak neustálá – a v mnoha případech oprávněná – kritika současného stavu či vytváření nových, či spíše staronových metodik a opatření k nápravě tohoto stavu, ale spíše zpomalení tvorby evropských i českých právních předpisů tak, aby byl dán elementární časový prostor na prodiskutování a koncepční promyšlení nových úprav. Dále, změn k lepšímu nikdy nebude dosaženo, pokud legislativní proces – ať ten český nebo ten evropský – nebude pojat odborně. Politická zadání zde sice byla vždy a vždy budou, nicméně musejí-li legislativci vyhovět těmto zadáním i přes objektivní nemožnost je splnit, stává se cíl na zlepšení kvality legislativy pouze prázdným pojmem.

S tím souvisí i to, že obecně by měly být zlepšeny podmínky pro tvorbu práva; na legislativních odborech chybějí zkušenosti legislativci s dlouhodobou praxí, kteří jsou schopni nejen bezchybně naformulovat dané ustanovení, ale kteří jsou i schopni, vzhledem ke svým zkušenostem a znalostem celého právního řádu českého a ideálně i toho evropského a mezinárodního, najít styčné plochy s jinými právními předpisy, provázat související úpravy a eliminovat vnitřní kolize právního řádu tak, aby tento byl jednotný. Dnes jsme svědky opačného trendu: právní předpisy, vzhledem k jejich složitosti a specializaci na konkrétní problém píší věcné útvary, kterým legislativní útvary pouze „pomáhají“. A to je ten lepší případ; v horším případě si ministerstvo nechá zadat vypracování právního předpisu subjektem stojícím mimo státní správu, jehož odborná a legislativní erudice je sporná. Odhlédneme-li od toho, že tím se rezignuje na jednu ze základních funkcí státu, kterou transparentní legislativní proces bezpochyby je, málokdy je tento subjekt schopen, bez dostatečné znalosti legislativní techniky, navrhnout předpis, který by požadavkům na tvorbu právního předpisu vyhovoval. Tím se již od počátku návrh dostává do problémů, které se zřídka podaří během dalších legislativních prací zhojit. Zmíněná praxe by tudíž měla být opuštěna.

#### Shrnutí:

České právo ani právo EU se nevyznačuje vysokou kvalitou. Tento závěr ale není překvapující, pokud si uvědomíme, že přibližně 50% českých právních předpisů přímo implementuje právo EU, v němž je obsaženo asi 30 tisíc právních dokumentů (závazného i soft-law charakteru).

Aby byla implementace provedena správně, je nutno nejprve bezchybně vyložit právní předpis EU. Pro to je podstatné jak správně pochopit daný evropský předpis z hlediska souvisejících pramenů práva EU (např. vzít v úvahu výkladovou judikaturu Soudního dvora), tak si správně vyložit často vágní termíny či obecné povinnosti evropských předpisů, které vyžadují konkretizaci v národním právním řádu.

Rovněž vlastní implementace právního předpisu EU navazující na fázi výkladovou má

určitá úskalí. Předně nebývá jednoduché najít rozumnou úroveň detailu tak, aby předpis EU (směrnice) byl plně promítnut, ale zároveň aby český právní řád zůstal obecný a logický. Dále, jasnosti implementace je někdy složité dosáhnout kvůli legislativní technice, kterou EU používá. Ta například umožňuje měnit jeden typ předpisu EU typem jiným, či je tolerantní vůči vkládání soft-law ustanovení do právně závazných aktů. V neposlední řadě je často složité včas naplnit tzv. prováděcí opatření EU k základním aktům EU (akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty). Tato opatření obvykle obsahují krátké lhůty pro implementaci, jejich budoucí forma (zda bude zvolena směrnice, nařízení či rozhodnutí) není dopředu známa, a mění základní akt EU způsobem, který následně při implementaci vyžaduje změnu zákona.

Zdá se, že možným řešením vzniklé situace je zpomalení procesu tvorby práva jak na evropské, tak na vnitrostátní úrovni a vytvoření dobrých podmínek pro legislativce, které budou oproštěny od politických vlivů tak, aby nová právní úprava vždy mohla být řádně promyšlena a dopředu prodiskutována.

### **Selected problems concerning the implementation of EU law – summary:**

Both Czech and EU legislation are of poor quality. But this is not surprising if we bear in mind that about 50% of Czech laws are directly implementing EU law which contains about 30 thousand legal documents (soft law and hard law).

To implement correctly, it is first necessary to construe the EU legal act well. In doing so, it is crucial to comprehend the position of the EU legal act among other sources of EU law (e.g. among the interpreting case law) and to construe correctly the vague terms or general obligations of the EU legal acts which should be specified in the national legal order.

Implementation of the EU legal act following the interpretation has certain difficulties. Firstly, it is not easy to find the proper level of detail so that the EU legal act (directive) is fully transposed but the Czech legal order stays general and logical. Secondly, the clarity of the Czech implementation is sometimes difficult to reach because of the EU law legal technique. For example it allows amending one type of EU act by another type, or tolerates inserting soft law provisions into legally binding acts. Thirdly, it is often complicated to fulfil obligations of so called implementing EU measures to basic EU acts (delegated or implementing acts) in time. These measures normally contain a short period for implementation; their future form (if a directive, a regulation or a decision will be chosen) is not known in advance; and the measures amend a basic legal EU act in the way that its implementation requires amending a Czech statute.

It seems that a way out of this situation could come through slowing down the process of law making both on the European and domestic level and through creating good conditions for law makers free from political influence for the new laws to be well thought out and discussed in advance.