

Odůvodnění

1. Obecná část

Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii (dále jen „metodické pokyny“) reagují na zkušenosti, které byly nabyty během více než ročního členství České republiky v Evropské unii a současně zohledňují v co nejvyšší míře, v jaké to jejich forma umožňuje, *doporučení Komise 2005/309/ES ze dne 12. července 2004, k provádění směrnic, které se týkají vnitřního trhu* (dále jen „doporučení“). Jsou předkládány na základě potřeby lépe zabezpečit po organizační i věcné stránce plnění legislativních závazků, které musí Česká republika plnit z důvodu svého členství v Evropské unii. Jejich cílem je stanovit jednotná pravidla v této oblasti a vytvořit předpoklady pro jejich dodržování.

Návrh předkládaných metodických pokynů je členěn na pět částí, a to na *úvodní ustanovení, organizačně technická pravidla uplatňovaná při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, základní pravidla a metody implementace práva Evropské unie, sledování a zjednodušování legislativního procesu a závěrečná ustanovení*.

V části první, **úvodních ustanoveních**, je vymezen účel a předmět úpravy metodických pokynů a základní pojmy, se kterými metodické pokyny pracují.

Cílem části druhé, tj. **organizačně-technických pravidel**, je zejména normativně upravit přidělování gescí k platným předpisům Evropské unie, povinnosti gestorů a spolugestorů a hodnocení předpisů z hlediska jejich legislativních dopadů, a to jak ve fázi jejich projednávání v orgánech Evropské unie, tak po jejich publikaci v Úředním věstníku Evropské unie. Dále jsou v této části obsažena pravidla pro hodnocení transpozice směrnic a zajištění včasné notifikace transpozičních předpisů.

Novým prvkem vycházejícím z doporučení je analyzování a systémové sledování legislativních dopadů připravovaných předpisů Evropské unie na právní řád České republiky již ve fázi jejich projednávání v orgánech Evropské unie, které si klade za cíl přispět k větší provázanosti legislativního procesu na unijní úrovni s vnitrostátním legislativním procesem.

V rámci organizačně-technických pravidel je věnována pozornost již schváleným předpisům Evropské unie uveřejněným v Úředním věstníku z hlediska plnění legislativních závazků. Legislativní dopady předpisů Evropské unie, respektive veškeré relevantní informace o těchto dopadech, budou dle těchto metodických pokynů gestorem zaznamenávány do srovnávací tabulky ve stanovené době od přijetí gesce k platnému předpisu a aktualizovány v závislosti na stavu přijímání vnitrostátních implementačních předpisů. Srovnávací tabulka bude gestorem vkládána do příslušné databáze ISAP. Účelem tohoto opatření je zajistit prostřednictvím srovnávací tabulky vždy aktuální informace o stavu implementace daného předpisu a též včasnou notifikaci implementačních předpisů.

V souvislosti s plněním legislativních závazků je třeba umožnit důsledné a rychlé předávání, ale i využívání veškerých známých informací mezi všemi zúčastněnými resorty a ostatními orgány státní správy a tím vytvořit pružný systém komunikace, kdy by měl být v denní praxi využíván nejen informační potenciál

databází ISAP, ale i komunikace a spolupráce na pracovní úrovni. V této souvislosti metodické pokyny obsahují pravidla týkající se koordinační úlohy odboru kompatibility, kontaktních osob, informování o řízení o porušení Smlouvy o založení Evropského společenství, pravidelného informování vlády a jednání pracovní skupiny, jejichž smyslem je předávání a využití aktuálně dostupných informací.

V metodických pokynech je kladen velký důraz na vypracovávání, průběžnou aktualizaci a vkládání srovnávacích tabulek do databází ISAP. V souvislosti s tím bude změněno pojetí práce se systémem ISAP, kdy dojde k výraznému omezení povinnosti gestora vkládat určité údaje do databází ISAP. Údaje k předpisům Evropské unie, u kterých byl gestorem indikován legislativní dopad a údaje o souvisejících implementačních předpisech budou do příslušných databází ISAP vkládány odborem kompatibility, který bude vycházet z obsahu gestorem vypracovaných a průběžně aktualizovaných srovnávacích tabulek a též z údajů, které je gestor povinen oznamovat odboru kompatibility na základě těchto metodických pokynů.

Cílem třetí části metodických pokynů, v níž jsou obsažena **základní pravidla a metody implementace práva Evropské unie do právních předpisů České republiky** je stanovit jednotná pravidla pro zajištění řádné implementace včetně hodnocení slučitelnosti právních předpisů ČR, a to prostřednictvím obecných implementačních pravidel, zejména obecných požadavků na formu a obsah implementačních předpisů, a dále zvláštních požadavků na implementaci.

Pravidla upravující zvláštní požadavky na implementaci se týkají zejména významu judikatury, obecných právních zásad a primárního práva v procesu implementace a dále požadavků na implementaci související s akty sekundárního práva jako jsou směrnice, nařízení a rozhodnutí. V této části jsou obsažena i pravidla pro implementaci požadavků vyplývajících z mezinárodních smluv a aktů přijatých na jejich základě a pravidla pro zohlednění právně nezávazných aktů, jakými jsou doporučení a stanoviska.

Část čtvrtá zabývající se **sledováním a zjednodušováním legislativního procesu** si klade za cíl přispět k přehlednosti a integritě vnitrostátního právního řádu, a to prostřednictvím systémového sledování vnitrostátního legislativního procesu a tam, kde to bude možné, spojováním návrhů právních předpisů.

Část pátá – **závěrečná ustanovení** - obsahuje povinnost určit za orgán státní správy kontaktní osobu, která by měla zajišťovat komunikaci v záležitostech vyplývajících z metodických pokynů mezi orgánem a odborem kompatibility ale též mezi orgány navzájem.

Účinnost metodických pokynů bude stanovena od 1. ledna 2006, což by mělo všem dotčeným orgánům státní správy umožnit připravit se po organizační a personální stránce na řádné plnění požadavků, které z předkládaných metodických pokynů vyplývají.

Ustanoveními metodických pokynů nejsou dotčena Legislativní pravidla vlády. Zatímco účelem Legislativních pravidel vlády je sjednotit postup při přípravě právních předpisů a tím přispět ke zvýšení úrovně právního řádu, metodické pokyny se zaměřují na přípravu těch právních předpisů, které mají charakter předpisů implementačních k předpisům Evropské unie. Jejich účelem je stanovit jednotná

organizační i věcná pravidla, která by měla vytvořit předpoklady pro zajištění včasné a řádné implementace předpisů Evropské unie.

V přílohách těmto metodickým pokynům je obsažen vzor srovnávací tabulky (příloha I), vzor oznamovacího dopisu k provedení notifikace transpozičních předpisů (příloha II) a příklady správné a nesprávné transpozice směrnic (příloha III.)

Tabulka srovnávající doporučení s předkládaným materiálem je uvedena v příloze tohoto odůvodnění.

2. Zvláštní část

K článku 1

Vymezuje se předmět úpravy metodických pokynů.

K článku 2

Vymezují se základní pojmy.

Legislativní zkratka „předpisy Evropské unie“ je zavedena pro potřeby části druhé hlavy II metodických pokynů, kterou se upravuje povinnost gestorů vypracovat srovnávací tabulku. Tato tabulka se nevypracovává k judikatuře ani obecným právním zásadám, vypracovává se však k mezinárodním smlouvám a aktům přijatým na jejich základě.

Legislativní zkratka „právo Evropské unie“ je širší než předpisy Evropské unie, neboť zahrnuje i judikaturu a obecné zásady právní. Pojem právo Evropské unie má význam zejména pro část třetí metodických pokynů, neboť v ní je nutné zohledňovat i nepsanou část práva Evropské unie. Tento pojem používají i Legislativní pravidla vlády, čímž bude zajištěna jednotna pojmosloví.

Pojem primární právo zahrnuje výčet tzv. zakládacích smluv, které je nutné „číst“ ve světle smluv o přistoupení jednotlivých členských států EU, popř. ve světle protokolů, příloh a prohlášení k nim. Pojem sekundární právo zahrnuje akty odvozené od primárního práva, tj. akty, k jejichž vydání jsou orgány EU zmocněny primárním právem. Výčet druhů sekundárních právních aktů je pouze demonstrativní, neboť jejich počet je poměrně obsáhlý.

Předkladatel považuje s ohledem na systematické a logické důvody za nutné vztáhnout působnost některých zásad metodických pokynů i na vnitrostátní provádění poměrně heterogenní skupiny mezinárodních smluv, které mají účinky v právu EU a tedy i přímé dopady pro právo členských států.

V nauce jsou mezinárodní smlouvy považovány za vnější či komplementární prameny práva EU (viz např. Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, str. 343 a násl.) nebo jsou přímo přiřazovány k právu primárnímu (viz např. Margot Horspool, *European Union Law*, str. 81).

Mezinárodními smlouvami jsou pro účely metodických pokynů míněny předně dohody zavazující EU a jejich členské státy, tj. zejména dohody uzavírané v prvním pilíři ES, ať už podle čl. 300 SES, čl. 308 SES nebo podle doktríny o implicitních

pravomocích, a dále smíšené dohody, jejichž smluvními stranami je ES společně se členskými státy včetně dohod o přidružení (čl. 310 SES) a smluv o přistoupení nových členských států (čl. 49 SEU).

Zohlednit je však také třeba i kategorii dohod uzavíraných institucemi EU a členskými státy nebo uzavíraných výlučně mezi členskými státy navzájem, které navazují na ustanovení zakládacích smluv a mohou konkretizovat jejich ustanovení (srv. např. čl. 293 SES či čl. 269 alinea 2 SES) nebo usnadňovat jejich aplikaci (např. lucemburská dohoda z 15. prosince 1989 o patentu Společenství).

Do kategorie mezinárodních smluv náleží konečně též úmluvy uzavírané EU resp. jejími členskými státy ve druhém a třetím pilíři (čl. 24 a 34 SEU), pro jejichž uzavírání sice platí zvláštní režim, které však mohou podle své povahy vyžadovat provedení ve vnitrostátních právních řádech členských států.

V neposlední řadě se vymezuje pojem „judikatura“ a pojem „obecné právní zásady“, které jsou důležitými prameny práva EU.

Pro jednotlivé způsoby zohlednění práva EU v právním řádu ČR se zavádí zavádí široký pojem implementace. Pojmy transpozice a adaptace vycházejí ze stávajících metodických pokynů s tím, že zejména pojem adaptace bylo nutno upravit s ohledem na odlišné postavení nařízení po vstupu ČR do EU.

K článku 3

Článek 3 upravuje přidělování gescí k platným předpisům Evropské unie. Přidělování gescí odborem kompatibility, evidence gestorů a odmítnutí přidělených gescí je v současnosti řešeno v rámci databáze ISAP 1A. Přidělování gescí prostřednictvím ISAPu je již uplatňováno a potřeba řádné evidence gestorů též vyplývá z bodu 2.4 přílohy doporučení. Byl-li gestor přidělen již ve stádiu projednávání návrhu předpisu Evropské unie, respektuje odbor kompatibility tuto skutečnost a přidělí stejného gestora k tomuto předpisu i po jeho vyhlášení v Úředním věstníku EU.

O přidělené gesci je gestor informován jednak prostřednictvím záznamu v databázi ISAP a podpůrně prostřednictvím e-mailové zprávy. Odmítnutí gesce lze provést do 10 dnů od jejího přidělení. Každé odmítnutí gesce musí být alespoň stručně odůvodněno a též doplněno odůvodněným návrhem na jiného gestora. Při přidělení gescí platí domněnka, že gestor, který gesci ve stanovené lhůtě neodmítne, ji přijal. Případné gesční spory vztahující se k platným předpisům řeší jednáním s dotčenými resorty odbor kompatibility, který navrhuje řešení k nápravě. Návrh řešení vypracovaný odborem kompatibility nemá závazný charakter. Jeho účelem je přispět k vyřešení gesčního sporu mezi dotčenými resorty, a to na pracovní úrovni. V případě, že tento postup nepřinese řešení, bude gesční spor předložen vládě ke konečnému rozhodnutí. Materiál bude připraven odborem kompatibility ve spolupráci s dotčenými orgány státní správy.

Přijatá gesce lze měnit pouze se souhlasem obou zúčastněných stran – původního i nově navrženého gestora. Změnu gesce je třeba oznámit odboru kompatibility písemně. V tomto případě je dostačující i e-mailová zpráva doručená odboru kompatibility, ze které však musí být zřejmé stanovisko obou zúčastněných stran. Pokud k této změně nezaujme odbor kompatibility připomínky, zaznamená ji v databázi ISAP.

K článku 4

Článek 4 je uveden v metodických pokynech pouze pro úplnost, aby bylo zcela zřejmé, že přidělování gescí a s tím související řešení gesčních sporů k návrhům předpisů Evropské unie a též k mezinárodním smlouvám sjednávaným v rámci Evropské unie je upraveno mimo rámec těchto metodických pokynů.

K článku 5

V odstavci 1 je upraven výchozí bod pro analýzu legislativních dopadů návrhů předpisů Evropské unie na právní řád České republiky, kterým jsou údaje o legislativních dopadech uváděné v bodu 3 Rámcové pozice/Stanoviska pro Parlament. Základním údajem této analýzy je uvedení právních předpisů České republiky, které bude v případě přijetí návrhu předpisu Evropské unie nutné doplnit, změnit, zrušit nebo nahradit novými. Dalšími relevantními údaji jsou předpokládaný rozsah vyžadované nové právní úpravy České republiky a zejména v závislosti na stavu projednávání návrhu předpisu Evropské unie i uvedení harmonogramu přijímání právních předpisů České republiky.

Vzhledem ke skutečnosti, že Rámcová pozice je zpracovávána ihned po předání návrhu jakožto dokumentu Rady jednotlivým členským státům, a tedy na počátku jeho projednávání, je žádoucí s ohledem na průběh a stav projednávání a možné změny návrhu, analýzu legislativních dopadů aktualizovat a upřesňovat. O změnách by měl gestor informovat odbor kompatibility.

Dále je stanoveno, že odbor kompatibility zajišťuje monitoring analýz legislativních dopadů návrhů předpisů Evropské unie. Cílem monitoringu je vytvoření statistik a celkového přehledu legislativních dopadů návrhů, který by měl sloužit jako významná informační podpora, a to nejen pro účely informování vlády či tvorby podkladů pro sestavení plánu legislativních prací vlády, ale též pro ostatní subjekty, které se na vnitrostátním legislativním procesu podílejí (např. legislativní odbory jednotlivých ministerstev či ostatních ústředních orgánů státní správy). Vypracování výše uvedených statistik a přehledu by mělo též přispět k větší provázanosti legislativního procesu na úrovni Evropské unie s legislativním procesem vnitrostátním s cílem mít ještě před přijetím návrhu co nejvíce údajů o jeho legislativních dopadech. Monitoring legislativních dopadů návrhů též vychází z bodu 3.1 a 3.2 přílohy doporučení.

Vzhledem k tomu, že při monitoringu legislativních dopadů zajišťovaném odborem kompatibility se bude vycházet z materiálů a informací zpracovávaných gestory za projednávání jednotlivých návrhů předpisů EU, je nezbytná součinnost gestorů a odboru kompatibility a poskytnutí všech relevantních dokumentů a informací ze strany gestorů, zejména těch, které se týkají dopadů návrhů předpisů Evropské unie na právní řád České republiky. K získávání informací na pracovní úrovni bude též využíván systém a činnost resortních koordinačních skupin, jejichž členy jsou i zástupci odboru kompatibility.

Odstavec 3 upravuje situaci, kdy jsou v rámci EK připravovány návrhy nových předpisů Evropské unie (návrhy základních předpisů připravované v pracovních skupinách Komise ještě před předložením Radě; ale také návrhy prováděcích předpisů, které se projednávají ve výborech Komise v rámci procedur dle *rozhodnutí Rady 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi*). Předpisy, které mají charakter předpisů prováděcích a jsou projednávány Komisí (v jejích výborech) na základě její normotvorné pravomoci dle čl. 211 (čtvrtá

odrážka) SES a čl. 202 SES nejsou vedeny v databázi 1C (která eviduje návrhy projednávané v Radě). Z tohoto důvodu je nutné vést přehled o návrzích těchto předpisů, zejména s ohledem na jejich možné legislativní dopady. Proto odstavec 3 dopadá jak na návrhy připravované Komisí před jejich předložením Radě, tak na návrhy, u kterých bylo zahájeno projednávání ve výborech Komise. Není určena forma oznámení ani konkrétní lhůta či čas, kdy orgány státní správy oznamují odboru kompatibility počátek a průběh přípravy návrhů nových předpisů Evropské unie. Forma oznámení je ponechána na uvážení orgánů státní správy a není tudíž upravena. Pro oznámení je určující okamžik, kdy se orgány státní správy o přípravě návrhů nových předpisů dozví.

K článku 6

Článek 6 upravuje pravidla pro analyzování předpisů Evropské unie, které již byly uveřejněny v Úředním věstníku EU. Výsledkem této analýzy by mělo být určení, zda z předpisu Evropské unie vyplývají povinnosti, k jejichž splnění bude nutné přijmout vnitrostátní předpisy. V případě přetrvávajících pochybností o správném způsobu implementace předpisu Evropské unie je gestor povinen požádat o konzultaci Evropskou komisi. Žádost o konzultaci Evropské komise nevylučuje, aby byl způsob implementace konzultován i s jinými orgány EU, popř. s jinými členskými státy, které již implementaci příslušného předpisu provedly.

Na pracovní úrovni jsou žádoucí pravidelné konzultace s odborem kompatibility.

Vzhledem k tomu, že již v průběhu projednávání předpisů Evropské unie je u některých z nich zpracována analýza legislativních dopadů dle čl. 5, vychází se po jejich publikaci v Úředním věstníku z údajů o legislativních dopadech, které byly do ISAPu vloženy a aktualizovány v průběhu jejich projednávání. Tímto by měla být zachována jednotnost vložených údajů, neboť u platného předpisu Evropské unie by měly být uvedeny stejné návrhy právních předpisů České republiky, které byly uvedeny již u návrhu téhož předpisu Evropské unie.

Z důvodu zajištění včasné implementace předpisu Evropské unie je stanovena povinnost zahájit práce na přípravě návrhů implementačních předpisů neprodleně po té, co byl vyjasněn rozsah a způsob implementace příslušného předpisu Evropské unie. Bude-li to možné, měla by být zahájena příprava implementačních předpisů ještě před publikací předpisu v Úředním věstníku EU. Tento přístup bude nutné využít zejména tehdy, budou-li k implementaci předpisu Evropské unie stanoveny krátké lhůty.

Jednotlivá ustanovení předpisů se posuzují z hlediska legislativních dopadů a též z hlediska dopadů na závazky České republiky vyplývající z mezinárodních smluv uzavřených se třetími státy nebo mezinárodními organizacemi. Pro posouzení výše uvedených dopadů není rozhodující forma předpisu, ale jeho obsah.

Odstavec 3 upravuje spolupráci gestora a spolugestorů. Toto ustanovení též reaguje na situaci, kdy je předkladatel implementačního předpisu odlišný od gestora. V takovém případě se předkladatel automaticky stává spolugestorem. Případné spory mezi gestory a spolugestory řeší na požádání gestora odbor kompatibility. Smyslem je opět, jako u gesčních sporů, nalézt řešení prostřednictvím jednání zúčastněných stran na pracovní úrovni. V případě, že tento postup nepřinese řešení, by měl gestor předložit věc k rozhodnutí vládě.

Jestliže z předpisu vyplývají povinnosti, k jejichž splnění je nutné přijmout implementační vnitrostátní předpisy, vypracovává gestor do 20 pracovních dnů

úvodní srovnávací tabulku (vzor je uveden v příloze I), která bude obsahovat výsledek posouzení předpisu z hlediska jeho legislativních dopadů. U složitějších předpisů, u nichž se předpokládá přidělení gesce již ve fázi jejich projednávání by stanovená lhůta měla být dostačující. Gestor může pro přípravu srovnávací tabulky a její zpracování využít také dobu mezi přijetím předpisu a jeho vyhlášením v Úředním věstníku EU, resp. dobu mezi vyhlášením předpisu v Úředním věstníku EU a opětovným potvrzením gesce.

Srovnávací tabulka je základním analytickým a informačním podkladem o stavu a formách řešení implementace předpisů Evropské unie (transpozice směrnic a adaptace ostatních předpisů) a resp. o vykazování dosaženého stavu. Představuje nástroj, který umožňuje přehledným způsobem identifikovat ve všech fázích implementačního procesu existující vztah předpisu Evropské unie vůči platnému právu ČR, vyhodnotit úroveň transpozice či adaptace a stanovit potřebná řešení k dosažení plné transpozice či adaptace formou návrhů na novou právní úpravu.

U směrnic a rámcových rozhodnutí se tato tabulka vypracovává vždy. U ostatních předpisů se srovnávací tabulka zpracovává pouze, mají-li legislativní dopad. Lhůta 20 dnů pro vypracování by měla být dostačující, a to i u rozsáhlých předpisů, či předpisů složitých z věcného hlediska, neboť většina předpisů je projednávána v orgánech Evropské unie delší dobu, přičemž na začátku projednávání návrhu předpisu Evropské unie by měl být dle čl. 5 těchto metodických pokynů návrh analyzován z hlediska legislativních dopadů s tím, že v průběhu projednávání je tato analýza dále upřesňována. Vypracování srovnávací tabulky v krátké době po publikaci předpisu v Úředním věstníku Evropské unie vychází z bodů 3.2, 3.3 přílohy doporučení. Účelem tohoto opatření je zajistit vždy aktuální informace o způsobu, jakým budou dotčené předpisy Evropské unie zohledněny ve vnitrostátních právních předpisech s tím, že tyto informace by měly být dostupné co nejdříve po publikaci předpisu v Úředním věstníku Evropské unie. Nutnost zajištění aktuálních informací je též důvodem, proč je gestor povinen průběžně aktualizovat či doplnit tabulku při jakékoliv změně, která si aktualizaci či její doplnění vyžádá. Tento postup by měl též přispět k včasné notifikaci transpozičních předpisů.

K článku 7

Notifikace právních předpisů České republiky transponujících směrnice, tedy formální oznamování transpozičních předpisů Evropské komisi, je prováděna odborem kompatibility. Podmínkou pro provedení notifikace je předání podkladů odboru kompatibility, kterými jsou aktualizovaná srovnávací tabulka a písemný souhlas s provedením notifikace (oznamovací dopis, jehož vzor je uveden jako příloha II k metodickým pokynům).

Odstavec 4 se bude vztahovat i na situace, kdy část předpisu byla vypracována v působnosti spolugestora, i když předkladatelem návrhu je gestor.

Transpoziční předpisy jsou notifikovány Evropské komisi průběžně tak, jak nabývají platnosti, s čímž souvisí povinnost aktualizovat srovnávací tabulku, která by měla obsahovat celá znění ustanovení transpozičního předpisu korespondující s příslušnými ustanoveními směrnice. Průběžná aktualizace srovnávacích tabulek je nezbytná již z toho důvodu, že v případě, kdy Evropská komise zjistí ve srovnávací tabulce jakožto základním podkladu k notifikaci, nesrovnalosti či neaktuální údaje, může si aktualizaci srovnávacích tabulek vyžádat od členského státu¹. V případě

¹ Např. žádost Evropské komise o aktualizaci srovnávacích tabulek směrnic z oblasti finančních služeb ze dne 10. srpna 2005

většího množství „neaktuálních“ tabulek by jejich aktualizace v termínu určeném Evropskou komisí mohla představovat problém.

Z důvodu předcházení případným problémům ze strany Evropské komise a též z důvodu notifikace pouze úplných a formálně správných podkladů provádí odbor kompatibility před samotnou notifikací jejich kontrolu zejména z hlediska úplnosti a formální správnosti. Tímto by měl být alespoň zčásti naplněn bod 5 doporučení. Gestor je povinen případné připomínky odboru kompatibility vypořádat.

Při zajištění notifikace je důležitá součinnost gestora a spolugestora v případě, kdy byl transpoziční předpis vypracován nebo předložen v působnosti spolugestora. Na vypracovávání podkladů pro notifikaci by se tedy měl podílet spolu s gestorem i spolugestor.

Ustanovení o notifikaci se použije obdobně i na situace, kdy došlo ke změně ustanovení, která již dříve promítla směrnici či zrušení a nahrazení předpisu, který již dříve promítl směrnici, předpisem novým.

K článku 8

Článek 8 vymezuje kritéria pro hodnocení transpozice jako plná transpozice, částečná transpozice, netransponováno a nerelevantní pro transpozici.

K článku 9

Účelem čl. 9 je zajistit aktuální evidenci veškerých relevantních informací vztahujících se k legislativnímu procesu v České republice, který byl nějakým způsobem vyvolán nebo dotčen řízením o porušení smlouvy (čl. 226 a násl. Smlouvy o založení Evropského společenství, resp. čl. 141 a násl. Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii).

Tento článek má povahu zvláštního ustanovení k čl. 25 odst. 2, který zakotvuje povinnost předkladatelů právních předpisů České republiky informovat odbor kompatibility o všech relevantních skutečnostech, které se týkají předkládání a přijímání návrhů právních předpisů České republiky. V tomto případě se informace budou vztahovat k předpisům, jejichž včasné přijetí bude mít z důvodu zahájení řízení o porušení smlouvy určitou prioritu. Veškeré dodané údaje budou odborem kompatibility ihned vloženy do příslušných databází ISAP, čímž bude zajištěn celkový přehled a veškeré relevantní a aktuální informace o těchto předpisech.

Čl. 9 reaguje také na ustanovení 2.4. doporučení.

K článku 10

Upravuje se podávání pravidelných informací o stavu plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii. Jedenkrát za tři měsíce bude připravena zpráva o plnění legislativních závazků, která bude mít komplexní charakter. Pravidelné předkládání zprávy jedenkrát za tři měsíce vládě je již zakotveno, a to na základě bodu II/1b usnesení vlády České republiky ze dne 16. února 2005 č. 195 ke Zprávě o stavu implementace práva ES/EU Českou republikou. Předpokládá se, že zpráva podle článku 10 metodických pokynů vypracovaná ke konci III. čtvrtletí kalendářního roku bude také součástí roční zprávy předkládané podle bodu II/2 citovaného usnesení vlády.

V jednodušší formě a menším rozsahu v návaznosti na bod 1.2 přílohy doporučení bude vláda informována též každý měsíc o stavu přidělování gescí

a plnění legislativních závazků a to zejména prostřednictvím statistických výkazů zpracovaných prostřednictvím databáze ISAP.

Obsah zmíněných zpráv a statistických výkazů bude též reagovat na body 2.5 a 2.6 přílohy doporučení, tzn. součástí těchto materiálů bude informace o stavu transpozice směrnic v závislosti na lhůtách pro jejich provedení a případně i návrh na uložení úkolu k nápravě nedostatků.

K článku 11

Zasedání pracovní skupiny, která je dle potřeby svolávána odborem kompatibility a k jejímuž svolání může vznést návrh některý z orgánů státní správy, slouží k zajištění komunikace na pracovní úrovni a řešení případných problémů souvisejících s otázkami upravenými metodickými pokyny a dalšími otázkami týkajícími se plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v Evropské unii.

K článku 12

Oproti současnému stavu, kdy se předpisy České republiky hodnotí jako plně, převážně, či částečně slučitelné nebo neslučitelné s právem ES se navrhuje právní předpisy České republiky nadále hodnotit pouze jako plně nebo částečně slučitelné a neslučitelné s právem Evropské unie.

Důvodem pro tuto změnu je fakt, že Komise ES nerozeznává mezistupeň mezi plnou a částečnou slučitelností (transpozicí v případě směrnic).

Předkladatel považuje za nutné stanovit kritéria, podle kterých se jednotlivé stupně slučitelnosti právních předpisů České republiky budou posuzovat. Pro objasnění těchto kritérií je využíván pojem „podstatná ustanovení práva Evropské unie“. Přitom je nutno zdůraznit, že kritéria pro podstatná ustanovení práva EU jsou relevantní pouze pro hodnocení slučitelnosti s právem EU, tj. zejména pro vyjádření odboru kompatibility k návrhům právních předpisů ČR. Nepovažujeme proto za vhodné mezi tato kritéria zařazovat ty normy práva EU, které se vyznačují značnou mírou relativizace, např. obecné právní zásady (zásada přiměřenosti) či standard ochrany lidských práv.

Za podstatná ustanovení práva EU se tedy budou považovat pouze pravidla vnitřního trhu, jejichž nedodržení by vedlo k rozporu s primárním právem, a základní ustanovení předpisů Evropské unie, t.j. zejména ustanovení o rozsahu působnosti těchto předpisů.

K článku 13

Upravují se obecné požadavky na implementaci.

Odstavec 1 vychází ze současného stavu upraveného usnesením vlády z roku 1999 č. 1212 a zavádí požadavek na zohlednění jak samotného práva Evropské unie, tak na zohlednění jednání a konzultací s orgány Evropské unie, které se týkají zamýšlené úpravy (včetně závěrů vyplývajících z těchto jednání a konzultací).

V řadě případů ukládají normy práva EU členským státům obligatorně konzultovat návrhy vnitrostátních předpisů a opatření přijímaných za účelem implementace práva EU s institucemi (orgány) EU, zejména Komisí Evropských

společenství jako s institucí pověřenou dohledem nad aplikací práva EU, a někdy také s jinými členskými státy. Porušení této povinnosti předběžné konzultace by bylo možné kvalifikovat jako porušení smlouvy a mohlo by být důvodem k řízení o porušení smlouvy (srv. obecně rozsudek C-141/78 ve věci *Francie proti Spojenému království*, odst. 12).

Někdy jsou rovněž členské státy přímo na základě primárního práva povinny oznamovat a konzultovat s institucemi EU i návrhy opatření, která sice nemají za účel implementovat právo EU, avšak mohou mít přímé dopady na vnitřní trh a členské státy je nesmějí provést bez kladného rozhodnutí stanovené instituce EU (např. čl. 87 – 89 SES, čl. 95 odst. 4 a násl. SES). Neprovedení oznámení či konzultací zakládá v těchto případech porušení smlouvy a může mít řadu účinků ve vnitrostátním právu.

Konečně je uvedeným ustanovením reagováno na bod 2.7 přílohy k doporučení Komise o provádění směrnic, které se týkají vnitřního trhu, ve vnitrostátním právu, který stanoví, že „členské státy jsou samy aktivní a včas se snaží získat v otázkách provádění radu a pomoc Komise“.

Při implementaci se rovněž přihlíží k legislativním záměrům a návrhům předpisů Evropské unie. To se týká zejména těch částí (ustanovení) těchto návrhů, u kterých je vysoká pravděpodobnost, že projdou legislativním procesem EU v nezměněné podobě a že se tudíž stanou součástí platného práva EU. Podpůrně se mohou vzít v úvahu i způsoby implementace použité v jiných členských státech. To je vhodné zejména v těch případech, kdy jiný členský stát již implementaci provedl, a způsob, který byl zvolen, se v praxi tohoto státu osvědčil.

Odstavec 2 reaguje na článek 10 Smlouvy o založení Evropských společenství, který zakotvuje princip komunitární loajality. Je zde tedy stanovena ústřední právní zásada, která prima facie váže členský stát EU při legislativním provádění práva EU. Z této zásady vyplývá, že členský stát nenese jen pozitivní povinnost přijmout konkrétní opatření nutná k zajištění plné účinnosti práva EU ve vnitrostátních právních řádech, nýbrž že je také vázán negativní povinností odstranit veškerá ustanovení, která by právu EU odporovala, a zdržet se pro futuro přijímání opatření neslučitelných s právem EU.

Odstavec 3 se zaměřuje na řádnou aplikaci požadavků vyplývajících z práva Evropské unie. Právní předpisy ČR by měly být navrhovány tak, aby byl brán ohled nejen na formální promítnutí, adaptaci či jiné zohlednění těchto předpisů v právu ČR, ale rovněž na jejich plné uplatnění v praxi, tj. je nutno dbát na to, aby implementační úprava vyvolala právem EU zamýšlené účinky. Náležitě uplatnění v praxi musí být tedy zejména dostatečně institucionálně zajištěno.

Odstavec 4 vychází z obecných požadavků, které na základě obecných principů práva EU (mj. zásady komunitární loajality a principu účinnosti čili *effet utile* práva EU) formuloval ve své judikatuře Soudní dvůr ES jako soud s výlučnou pravomocí zajišťovat dodržování práva při aplikaci práva EU ve smyslu čl. 220 SES (srov. C-14/1983 ve věci *Sabine von Colson*).

K článku 14

Odstavec 1 upravuje další obecný požadavek na implementaci, kterým je požadavek náležité formy. Při naplňování tohoto požadavku je nutno vycházet z judikatury Soudního dvora ES. Příslušná judikatura tohoto soudu se sice dosud týkala transpozičních předpisů, její závěry však platí obecně.

Forma, která by měla být členským státem EU naplněna, musí plně vyhovovat zásadě právní jistoty. V žádném případě není možno transpozici směrnic provádět pouhou administrativní praxí (rozsudek C-102/79 ve věci *Komise proti Belgii*).

V obecné rovině musí mít dále příslušné právní předpisy členského státu pro dotčené subjekty závaznou formu (srov. např. rozsudek C- 361/88 ve věci *Komise proti Německu*; uvedený rozsudek se týkal neúplného provedení směrnic o kvalitě ovzduší a obsahu určitých částic v ovzduší prostřednictvím ne plně závazného technického oběžníku). Navíc judikatura Soudního dvora ES nepovažuje vůči jednotlivcům za dostatečnou ani transpozici prostřednictvím právních nástrojů závazných pro státní správu samotnou, neboť tyto nevytvářejí „vnější účinky“. Zvolené právní nástroje tedy musejí být závazné pro státní správu a dostatečně otevřené vůči soukromým osobám. S tím souvisí i požadavek na publicitu těchto nástrojů (srov. Sacha Prechal/Directives in EC law, second edition, strana 84).

Je proto nutné, aby forma jiného než právního předpisu byla přípustná pouze ve výjimečných případech, ve kterých to umožňuje zákon (tím bude naplněn požadavek závaznosti, stability a publicity), pokud obsah tohoto jiného předpisu nebude bezprostředně upravovat práva a povinnosti fyzických a právnických osob (tím bude kromě ústavních zásad naplněn i požadavek judikatury Soudního dvora ES na zajištění právní jistoty) a pokud tímto nebude zasahováno do kompetencí správních úřadů nebo orgánů územní samosprávy (tím bude vyhověno ústavním zásadám).

Stanoví se povinnost gestora, popř. předkladatele zasílat odboru kompatibility znění těchto jiných než právních předpisů. Takové zasílání je nutné jak pro provádění notifikací, tak pro posuzování míry implementace příslušného předpisu EU do právního řádu ČR.

V odstavci 2 se stanoví povinnost předkladatele předložit návrh implementačního předpisu tak, aby byly splněny časové požadavky na implementaci. Přitom je nutno brát v potaz, je-li to možné, i přiměřenou legisvakanční lhůtu.

K článku 15

Upravují se základní požadavky na obsah implementačních předpisů. Předně (viz odstavec 1) je nutno zajistit, že budou podle požadavků práva EU upraveny všechny právní vztahy, na které se příslušný předpis EU vztahuje. Důraz je proto kladen na přesné zohlednění osobní a věcné působnosti předpisu EU v českém právním řádu. Přitom je nutno vycházet z příslušné srovnávací tabulky, která jasně vymezí, která část předpisu EU bude zohledněna ve kterém právním předpisu ČR.

Odstavec 2 se týká výkladu pojmů. Pojmům musí být dáván „evropský rozměr“, tj. musí jim být přisouzen význam užívaný v právu EU (viz například rozsudek 53/81 ve věci *Levin proti Staatsecretaris van Justitie*). Není-li možno význam určitého pojmu určit na základě srovnání s jinými ustanoveními práva EU v českém jazyce, stanoví se význam pojmu porovnáním jednotlivých jazykových verzí daného předpisu, popř. porovnáním implementačních úprav jiných členských států (viz např. rozsudek C-9/79 ve věci *Marianne Wörsdorfer, née Koschniske proti Raad van Arbeid*, odst. 6).

Odstavec 3 přebírá zásadu upravenou platnými Metodickými pokyny (viz část III. bod 8 přílohy k usn. z roku 1999 č. 1212), že preambule předpisů Evropské unie se nepromítají. Preambule však mají značný interpretační význam, a proto je ve stádiu tvorby právních předpisů České republiky jejich využití důležité pro zjišťování cílů předpisů Evropské unie nebo pro účely vypracovávání důvodových zpráv či odůvodnění k návrhům.

Odstavec 4 příkladmo uvádí, která ustanovení se považují za nerelevantní a která se tudíž v právním řádu ČR neimplementují. V každém případě jsou za

nerelevantní považována ustanovení výslovně určená jiným členským státům nebo ustanovení stanovící povinnost orgánům EU (např. ustanovení typu „Komise do 1.8.2005 vypracuje zprávu o plnění této směrnice“). V některých případech, ve kterých se orgánům členských států ukládá povinnost informovat orgány EU, však není možno jednoznačně stanovit, zda je nutné příslušné ustanovení do právního řádu ČR implementovat, neboť relevance těchto ustanovení vyplývá z kontextu celého předpisu EU, popř. i celé právní oblasti. V tomto případě je ponecháno rozhodnutí na gestoru, popř. předkladateli.

K článku 16

Na základě zásadních připomínek vzešlých z předpřipomínkového řízení se oproti současnému stavu stanoví povinnost upravit implementační předpis, který je relevantní pro země Evropského hospodářského prostoru, které nejsou členskými státy EU, popř. Švýcarskou konfederací, tak, aby v rozsahu jeho působnosti nevznikaly nejednoznačnosti týkající se vztahu k těmto zemím.

Pro smluvní strany Dohody o EHP, které nejsou členskými státy EU (tj. Island, Lichtenštejnsko a Norsko), se sekundární předpisy EU označované jako relevantní pro EHP stávají skutečně relevantními, tj. závaznými až v okamžiku, kdy jsou na základě rozhodnutí Společného výboru EHP jejich názvy uvedeny v přílohách k Dohodě o EHP; obdobný mechanismus byl zvolen i v případě smluv, které uzavřelo Evropské společenství (respektive Evropské společenství a jeho členské státy) se Švýcarskem. Při tomto postupu mohou být příslušné předpisy EU uvedenými přílohami měněny či doplňovány (například může být rozšiřována jejich působnost). Tato skutečnost by se měla odrazit v implementačních předpisech ČR zejména v případech, kdy jsou takto měněny či doplňovány směrnice, tj. sekundární předpisy EU, které nejsou přímo použitelné. Dále platí, že i přímo použitelná nařízení, která jsou relevantní pro Island, Lichtenštejnsko, Norsko či Švýcarsko, musejí být při aplikaci na území ČR „čtena“ ve znění příloh k Dohodě o EHP nebo k dohodám uzavřeným se Švýcarskem.

Předpisy Evropské unie, které jsou označeny jako „relevantní pro EHP“, se – jak bylo uvedeno výše - inkorporují rozhodnutím Společného výboru EHP do jednotlivých příloh Dohody o EHP. Příslušná příloha buď daný předpis Evropské unie bez dalšího zařadí do seznamu právních předpisů, které se mají aplikovat i ve státech EHP, které nejsou členskými státy EU, nebo obsahuje zvláštní ustanovení měnící daný právní předpis Evropské unie ve vztahu k příslušnému státu EHP. Tato zvláštní ustanovení buď obsahují výjimky z původního předpisu Evropské unie, nebo doplňují původní předpis Evropské unie o ustanovení, která napomáhají jeho aplikaci ve vztazích mezi dvěma nebo více smluvními státy EHP. Lze tedy rozlišit 3 rozdílné situace předpisů Evropské unie relevantních pro EHP:

- 1) Zařazení předpisu Evropské unie do přílohy bez dalšího – právní předpis je adresován státům EHP bez další nutnosti tento předpis upravovat.

Příklad: směrnice zakazující diskriminaci – není nutno přijímat odlišnou právní úpravu pro nečlenské státy EU

- 2) Zařazení předpisu Evropské unie do přílohy se zvláštními ustanoveními stanovícími výjimky – právní akt je adresován státům EHP, ale pro příslušné státy EHP, které nejsou členy EU, platí zvláštní režim.

Příklad: směrnice předepisující hraniční hodnoty znečištění – v příslušném nečlenském státě EU se použijí jiné hodnoty odchylovající se od hodnot stanovených právním aktem pro státy EU.

- 3) Zařazení právního aktu EU do přílohy se zvláštními ustanoveními doplňující původní předpis Evropské unie – předpis Evropské unie je adresován státům EHP, přičemž se ve vztazích s přeshraničním prvkem, které se dotýkají příslušného státu EHP, který není členským státem EU, použijí zvláštní ustanovení.

Příklad č. 1: směrnice o uznávání kvalifikací – je nutno doplnit seznam diplomů z daného nečlenského státu EU, které se mají uznávat v rámci celého EHP;

Příklad č. 2: nařízení o koordinaci systému sociálního zabezpečení – seznam příslušných úřadů dotčených států je třeba doplnit o příslušné úřady nečlenských států EU

Smyslem ustanovení navrhovaného článku 16 metodických pokynů je stanovení povinnosti předkladateli návrhu právního předpisu, aby provedl úplnou implementaci předpisů Evropské unie relevantních pro EHP, pokud tyto předpisy byly způsobem zmíněným výše doplněny o zvláštní ustanovení, ze kterých se mohou odvíjet právní účinky pro ČR nebo subjekty na území ČR. Máme za to, že tento případ nastává typicky v situaci uvedené pod bodem 3) výše.

Pokud jde o vlastní smluvní text Dohody o EHP a dohody se Švýcarskem, je třeba postupovat jako v případě jiných mezinárodních dohod, tj. v právním řádu ČR provést ta ustanovení, která nejsou přímo použitelná, a případně přistoupit k odstranění rozporů mezi smluvními ustanoveními a předpisy ČR.

K článku 17

Stanoví se povinnost předkládat jen plně slučitelné návrhy právních předpisů. Zároveň se umožňuje, aby předkladatel využil možnosti k návrhu právního předpisu České republiky přiložit aktuální srovnávací tabulku podle čl. 6 těchto metodických pokynů. Tím není v případě zákonů dotčena povinnost vyplývající z přílohy č. 5 Legislativních pravidel vlády.

K článku 18

V odstavci 1 se upravuje postup, jakým se zohledňuje judikatura. Zvláštní důraz je kladen na ta rozhodnutí soudů, kterými se vykládají pojmy, kdy se upřesňuje osobní a věcný rozsah předpisů EU nebo kdy se vykládají obecné právní zásady.

V případě obecných zásad (odstavec 2) se postupuje tak, aby v právním řádu České republiky nebyl založen rozpor s příslušnou zásadou (negativní vymezení) a aby bylo dosaženo výsledku, který tato zásada předpokládá (pozitivní vymezení).

K článku 19

Upravuje se postup, jakým se implementují ustanovení primárního práva. Předně je nutno zajistit, že v právních předpisech České republiky nebudou existovat rozpory s primárním právem, zejména pravidly vnitřního trhu (viz např. článek 39, 43, 49 a 56 Smlouvy o založení ES), jinými přímo účinnými ustanoveními (např. článek 12, 81, 86, 87, 141 Smlouvy o založení ES), a ustanoveními o politikách EU. Pokud

takovéto rozpory existují, musejí se odstranit. Při odstraňování rozporů s pravidly vnitřního trhu je nutno vycházet z konceptu přímé a nepřímé diskriminace na základě státní příslušnosti, popř. opatření omezujících volný pohyb, a při jejich aplikaci v právním řádu České republiky zvažovat dopad těchto zásad i ve vztahu k možným výjimkám daným primárním právem.

V případě přímé diskriminace (tj. v případě, kdy ustanovení právního řádu ČR přímo znevýhodňuje subjekty z jiných členských států EU) je možno připustit pouze výjimky dané primárním právem, tj. v případě volného pohybu zboží výjimky podle článku 30 Smlouvy o založení ES, v případě volného pohybu osob (pracovníků) výjimky podle článku 39 odst. 3 a 4 Smlouvy o založení ES, v případě volného pohybu osob – práva usazování a volného pohybu služeb výjimky podle článku 45, 46 a popř. článku 55 Smlouvy o založení ES a v případě volného pohybu kapitálu výjimky podle článku 57 až 60 Smlouvy o založení ES.

V případě nepřímé diskriminace (tj. v případě, kdy ustanovení právního řádu ČR působí navenek neutrálně, ale znevýhodňuje subjekty z jiných členských států EU ve svých důsledcích) je možno připustit výjimky na základě objektivních důvodů, které jsou nezávislé na státní příslušnosti, a za podmínky, že jsou nutné a přiměřené legitimnímu cíli sledovanému právem ČR (srov. např. rozsudek C-237/94 ve věci *O'Flynn*). V případě nepřímé diskriminace tedy není posuzování ve srovnání s diskriminací přímou natolik striktní.

Judikaturou Evropského soudního dvora byl dále rozvinut i zákaz nediskriminačních opatření, která omezují volný pohyb (srov. judikatura *Cassis de Dijon*, rozsudek C-415/93 ve věci *Bosman*, rozsudek C- 55/94 ve věci *Gebhard*, rozsudek C-107/83 ve věci *Klopp*, atd.). Podle judikatury ESD jsou tedy zakázána i národní opatření, která – přestože se aplikují bez diskriminace na základě státní příslušnosti – jsou způsobilá omezit nebo učinit méně atraktivním využití základních svobod zaručených státním příslušníkům Smlouvou o založení ES. Z tohoto zákazu je možno připustit obdobné výjimky, jako v případě nepřímé diskriminace (srov. rozsudek C- 55/94 ve věci *Gebhard*).

Vedle odstraňování rozporů je při implementaci primárního práva dále v některých případech nutno i blížeji rozvést nebo doplnit ustanovení právních předpisů České republiky. Pak se postupuje obdobně jako u nařízení.

K článku 20

Upravují se základní požadavky pro transpozici směrnic. Transpoziční předpisy musejí předně naplňovat cíl a účel stanovený směrnicí, čímž se naplňuje článek 249 Smlouvy o založení ES, podle kterého je směrnice závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo.

Volba forem a prostředků, kterými se bude směrnice transponovat, se sice podle článku 249 Smlouvy o založení ES ponechává na vnitrostátním právu, členské státy však nemají podle judikatury Evropského soudního dvora plnou volbu těchto forem a prostředků.

Judikatura Evropského soudního dvora předně formulovala požadavky na jasnost a srozumitelnost transpozičních předpisů (srov. například rozsudek C-102/79 ve věci *Komise proti Belgii*). Platí, že v případě, kdy směrnice zakládá práva soukromým subjektům nebo když upravuje jejich právní postavení, musí být dále transpozice dostatečně přesná, aby si dotčené subjekty byly vědomy všech svých práv, která ze směrnice vyplývají (srov. např. rozsudek C-29/84 ve věci *Komise proti Německu*, rozsudek C-363/85 ve věci *Komise proti Itálii*, atd.) Tato zásada platí ve

zvýšené míře, jsou-li soukromým subjektům ukládány nebo upravovány povinnosti (srov. rozsudek C-58/89 ve věci *Komise proti Německu*).

Druhá věta odstavce 2 reaguje na bod 6. přílohy k doporučení Komise k provádění směrnic, které se týkají vnitřního trhu, ve vnitrostátním právu, ve kterém se stanoví, že členské státy by se měly zdržet doplňování vnitrostátní prováděcí legislativy o podmínky nebo požadavky, které nejsou pro provedení dané směrnice nezbytné, pokud takové podmínky nebo požadavky mohou překážet cílům, o které daná směrnice usiluje.

Vzhledem k tomu, že bezproblémové účinky směrnice v praxi vyvolá pouze takový transpoziční předpis, který bude systematicky zapracován do právního řádu České republiky, stanoví se povinnost v maximální možné míře využívat pojmy již zavedené v právním řádu České republiky, které mají shodný obsah. Používání již zavedených pojmů tedy nesmí být na překážku požadavku na zachování „evropského“ významu těchto pojmů tak, jak to stanoví článek 15 odst. 2.

Je také nutno zajistit, že transpoziční předpis bude ústavně konformní. Ústavnost posuzuje předkladatel podle obecných postupů již při přípravě transpozičního předpisu; ústavnost je však možno přezkoumávat i během dalších stádií legislativního procesu, přičemž konečné stanovisko (k platnému předpisu) může být vzneseno pouze Ústavním soudem.

Odstavec 3 upravuje podmínky, za kterých je možno se dovoleně odchýlit od ustanovení směrnice. Odstavec 4 pak upravuje tzv. přesahující transpozici, tj. transpozici provedenou tak, že transpoziční předpis má širší působnost než transponovaná směrnice, a meze její použitelnosti.

Odstavec 5 odkazuje na Legislativní pravidla vlády, která řeší oblast tzv. referenčních odkazů na směrnice (srov. článek 48 Legislativních pravidel vlády).

K článku 21

Podle článku 249 druhé odrážky Smlouvy o založení ES mají nařízení obecnou závaznost. Jsou závazná ve všech svých částech a bezprostředně použitelná v každém členském státě. Tento charakter nařízení byl potvrzen judikaturou ESD, např. rozsudkem č. C-39/72 ve věci *Komise proti Itálii* nebo rozsudkem č. C-34/73 ve věci *Variola*.

Nicméně, ač jsou nařízení přímo použitelná, neznamená to, že členský stát nemusí učinit žádné kroky k zajištění jejich bezproblémovému fungování v praxi. Úpravy právního řádu s tím spojené se nazývají adaptace.

Adaptace v první řadě zahrnuje vytvoření nezbytných prováděcích a prosazovacích struktur, aby nařízení mohlo být plně aplikováno (viz odstavec 1, odstavec 4 a 5). Prováděcími strukturami se míní zejména přijetí prováděcího předpisu k nařízení, kterým se konkretizuje, rozvádí či doplňuje úprava obsažená v nařízení (viz např. článek 68 nařízení č. 2157/2001 o evropské akciové společnosti). Vytvořením prosazovacích struktur se obvykle míní zřízení nových orgánů nebo udělení dalších kompetencí stávajícím orgánům členského státu, které budou prosazovat nařízení, a udělení sankčních pravomocí těmto orgánům.

Adaptace dále vyžaduje i úpravu vnitrostátních právních předpisů, které jsou principiálně v rozporu s příslušným nařízením a které by v praxi mohly vést k neaplikaci nebo nesprávné aplikaci nařízení (viz odstavec 3; srov. např. rozsudek C-167/1973 ve věci *Komise proti Francouzské republice* nebo rozsudek C-185/1996 ve věci *Komise proti Řecku*, ve kterém Soudní dvůr ES ve vztahu k nařízením uvedl, že zachování národních právních předpisů, které jsou neslučitelné s komunitárním

právem, a to i když členský stát jedná v souladu s komunitárním právem, zakládá nejednoznačnou stav, jelikož ponechává ty, kterých se tyto právní předpisy týkají, ve stavu nejistoty vzhledem k možnostem vyplývajícím z komunitárního práva, na které se může jednotlivec spolehnout. Zachování právních předpisů, které porušují komunitární právo, je v rozporu se zásadou právní jistoty).

Odstavec 2 upravuje výjimečnou situaci, kdy je možno obsah přímo aplikovatelného nařízení přenést do právního řádu České republiky. Tato výjimečná situace reaguje na rozsudek C-272/83 ve věci *Komise proti Itálii*, který v rámci přehlednosti a srozumitelnosti národního práva takový postup připustil.

Do odstavce 4 se přebírá ustanovení dosud uvedené v článku 2 odst. 3 Legislativních pravidel vlády, které má zajistit existenci nezbytných prováděcích struktur pro naplnění řádné aplikace nařízení. V odstavci 5 se dále stanoví výjimka z obecných zásad správního trestání, kterou se umožňuje pro účely sankcionování porušení povinností vyplývajících z nařízení, jež obsahují jasná hmotněprávní ustanovení, vymezit skutkovou podstatu přestupku nebo správního deliktu druhově (např. „kdo nesplní požadavky na kvalitu...“, „kdo nesplní informační povinnost...“). Přitom by se zpravidla nemělo odkazovat na příslušný článek nařízení přímo v textu zákona. Tím však není vyloučeno, aby se na příslušné nařízení nebo jeho článek odkázalo v poznámce pod čarou (např. „kdo nesplní informační povinnost podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství*).....“

V poznámce pod čarou se uvede citace tohoto nařízení nebo jeho článku a bylo-li novelizováno, je nutné za jeho název doplnit slova „v platném znění“).

K článku 22

K odstavci 1:

Některá ustanovení mezinárodních smluv je nutno pro zajištění jejich řádné aplikace v právním řádu ČR blížeji rozvést. Pak je nutno při jejich implementaci postupovat obdobně jako v případě nařízení – tj. je nutno dbát na řádné uplatnění těchto ustanovení v praxi, a je-li to nutné, provést v právním řádu České republiky příslušné změny.

K odstavci 2:

Některé mezinárodní smlouvy, zejména asociační dohody či dohoda o EHP se svým obsahem blíží základacím smlouvám. Pak je nutno dbát na to, aby nevznikaly rozpory s ustanoveními, která jsou podobná pravidlům vnitřního trhu nebo politikám Evropské unie. Tento závěr má oporu v judikatuře Evropského soudního dvora (srov. např. rozsudek C-317/01 a C-369/01 ve věci *Abatay a Sahin*, ve kterém se výslovně k některým ustanovením asociační dohody s Tureckem uvádí, že slovním i teleologickým výkladem je nutno dospět k závěru, že ustanovení Smlouvy o založení ES týkající se práva usazování a volného pohybu služeb musejí být rozšířena na turecké státní příslušníky; obdobně též např. rozsudek C-275/2002 ve věci *Ayaz* nebo rozsudek C-467/2002 ve věci *Centikaya*).

K odstavci 3:

Akty přijaté na základě mezinárodních smluv mohou mít nejrůznější právní povahu. Proto se v jejich případě odkazuje na široce pojímaný článek 23 a článek 24 odst. 1.

K článku 23

Článek 23 upravuje postup v případě implementace doporučení a jiných právně nezávazných aktů sekundárního práva (tzv. „soft law“ či „atypické nezávazné“ akty).

Odstavec 1 odráží ustálenou judikaturu Soudního dvora ES, z níž je třeba uvést zejména precedenční rozsudek C-322/88 ve věci *Grimaldi*. V něm Soudní dvůr ES uvedl, že přestože doporučení nemohou vytvářet práva, kterých by se jednotlivci mohli dovolávat před národním soudem, není možné připustit názor, že doporučení nemají žádný právní účinek. Národní soudy jsou, podle vyjádření ESD, povinny vzít doporučení v úvahu v případech, kdy rozhodují spory jim předložené, zejména když tato doporučení „vnášejí světlo“ do výkladu národních opatření přijatých za účelem jejich implementace nebo kde jsou zaměřeny na doplnění závazných komunitárních pravidel.

Přestože uvedený rozsudek stanovil úkol národním soudům, navrhuje předkladatel, aby již ve stádiu přípravy právních předpisů České republiky byly zohledněny dopady těch doporučení nebo jiných právně nezávazných dokumentů, která doplňují nebo vykládají závazné předpisy relevantní z hlediska implementace. Takový postup reaguje na závěry vyplývající i z jiných rozsudků Evropského soudního dvora, např. C-290/94 ve věci *Komise proti Řecku*, který se sice v obecné rovině týkal porušení závazků vyplývajících z článku 39 Smlouvy o založení ES, avšak skutečným problémem byl postup Řecka v rozporu se sdělením Komise 88/C 72/02.

Odstavec 2 upravuje postup při implementaci dalších předpisů soft law, které sice v obecné rovině stanoví povinnost členským státům EU vyvinout úsilí ke splnění určitého cíle, ale které obvykle nestanoví lhůtu, do které musí být tento cíl splněn. K těmto předpisům je nutno také při implementaci přihlížet, přestože povinnost je zohlednit není striktní.

K článku 24

Článek 24 odst. 1 se zabývá rozhodnutími podle prvního pilíře EU, která se týkají České republiky a která mají povahu právního předpisu.

V obecné rovině mají rozhodnutí smíšený charakter, tj. mohou mít povahu jak individuálního právního aktu (např. v oblasti hospodářské soutěže), tak povahu právního předpisu (v případech, kdy jsou určena členským státům). V případě, že rozhodnutí mají povahu právního předpisu zavazujícího Českou republiku, je nutno podrobně zkoumat jejich povahu; pokud jsou ustanovení rozhodnutí přímo aplikovatelná, implementují se jako nařízení. Naopak v případě, kdy ustanovení rozhodnutí mění nebo doplňují směrnice, mělo by se při jejich implementaci postupovat obdobně jako u směrnic.

Vzhledem ke své specifické povaze však není možno vyloučit situace, kdy rozhodnutí nebo jejich části nebudou ani měnit či doplňovat směrnice, ani nebudou přímo aplikovatelné. Pak se navrhuje postupovat podle obecného ustanovení odstavce 3 článku 24, podle kterého je nutno předpis EU implementovat, pokud to výslovně vyžaduje nebo pokud je to nutné k naplnění cíle, který stanoví.

Odstavec 2 se zabývá rámcovými rozhodnutími, která jsou podle čl. 34 Smlouvy o založení EU velmi podobná směrnicím („jsou závazná pro členské státy co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům; nemají bezprostřední účinek“). Z tohoto důvodu se navrhuje ustanovení metodických pokynů, která se týkají směrnic, vztáhnout i na

rámcová rozhodnutí, pokud to jejich povaha nevyklučuje. Mezi ustanovení, která se na rámcová rozhodnutí nepoužijí z důvodu, že povaha těchto rozhodnutí neumožňuje stejný postup jako u směrnic, je možno zařadit článek 20 odst. 5, který se týká referenční povinnosti. Referenční povinnost upravují pouze směrnice z důvodu informování soukromých subjektů mimo jiné i o právech, která jim ze směrnic přímo vyplývají. Tyto informace mají význam zejména v případě využití přímého účinku ve sporech před národními soudy, který je možno namítat pouze u směrnic.

Odstavec 3 je sběrným ustanovením pro ty právní předpisy Evropské unie, které není možno zařadit pod jinou kategorii. Spadají sem tedy různé společné postoje či společné akce (podle článku 14 a 15 Smlouvy o založení EU), rozhodnutí podle článku 34 odst. 2 písm. c) Smlouvy o založení EU nebo jiné netypické akty sekundárního práva. Tyto předpisy je nutno v právním řádu České republiky provést, pokud to výslovně požadují nebo pokud je to nutné pro naplnění cíle, který stanoví.

K článku 25

Odstavec 1 upravuje sledování přípravy všech připravovaných návrhů předpisů České republiky, které provádí odbor kompatibility. Toto sledování se vztahuje na přípravu všech připravovaných návrhů, tedy i těch, které nemají implementační charakter. Evidence veškerých údajů o těchto návrzích předpisů České republiky je zajišťována prostřednictvím databáze ISAP, kam jsou vkládány veškeré údaje. Údaje bude nově vkládat odbor kompatibility a odpadne tak povinnost orgánů státní správy vyplňovat formuláře v databázi ISAP 6B. Podmínkou však je, aby byl odbor kompatibility na všech úrovních informován o aktuálních datech.

Z důvodu zajištění úplných informací vztahujících se k návrhům právních předpisů České republiky je předkladatel povinen informovat odbor kompatibility o všech relevantních skutečnostech, které se týkají předkládání návrhů právních předpisů České republiky, resp. jejich věcných záměrů. Základními údaji jsou zejména název legislativního úkolu, předpokládané předložení vládě, předpokládané nabytí účinnosti a stav přípravy. Údaje a též jejich případné změny poskytuje předkladatel odboru kompatibility bez vyžádání a bez odkladu. Vzhledem k případné nutnosti zajištění dalších relevantních údajů je předkladatel povinen tyto údaje sdělit odboru kompatibility též na vyžádání.

K článku 26

Účelem tohoto článku je stanovit možnost zdržet předložení návrhu změny právního předpisu České republiky, jestliže je zřejmé, že v blízké době, zpravidla v průběhu nadcházejících 6 měsíců bude přijat předpis Evropské unie, jehož implementace si vyžádá další změnu téhož právního předpisu. Důsledkem úpravy v tomto článku by nemělo být blokování nebo zdržování legislativních prací, ale tam, kde to je možné, uplatnění možnosti spojování návrhů novel totožných právních předpisů České republiky, a to jednak z důvodu zajištění integrity právního řádu České republiky a jednak z důvodů zajištění náležité implementace směrnic, neboť „spojené návrhy předpisů“ musí splňovat požadavky na transpoziční předpisy podle čl. 20 metodických pokynů.

Postup podle čl. 26 však bude možné uplatnit pouze v případě, že jím nebude ohroženo plnění dalších legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii.

K článku 27

Povinnost určit za orgán kontaktní osobu byla do metodických pokynů zařazena na základě bodu 2.2 přílohy doporučení. Účelem určení kontaktní osoby za orgán je zejména zajištění komunikace a předávání informací či řešení případných nesrovnalostí na pracovní úrovni ve věcech upravených těmito metodickými pokyny.

K článku 28

Zajišťuje se provázanost s Legislativními pravidly vlády.

K článku 29

Účinnost metodických pokynů bude stanovená od 1. ledna 2006. Doba mezi schválením metodických pokynů a nabytím jejich účinnosti by měla umožnit orgánům státní správy připravit se po organizační či personální stránce na plnění povinností, které z metodických pokynů vyplývají, mj. na povinnosti spojené s vypracováváním a průběžnou aktualizací srovnávacích tabulek.

Příloha I

Je uveden vzor srovnávací tabulky pro posouzení implementace předpisu Evropské unie. Tabulka je koncipována tak, aby obsahovala veškeré relevantní údaje o implementaci předpisu Evropské unie, zejména o transpozici směrnic, tzn. citace ustanovení právního předpisu ES/EU a citace jim odpovídajících ustanovení právních předpisů České republiky a též údaj o předkladateli předpisu či návrhu předpisu a vyhodnocení implementace.

K platným předpisům se v souhrnném přehledu pod tabulkou uvádí předkladatel, název a datum nabytí účinnosti. K návrhům právních předpisů ČR se uvádí jejich předkladatel, název, identifikační číslo návrhu a datумы související s přípravou a projednáváním předpisu – tzn. zahájení prací na návrhu, předpokládané datum předložení vládě a předpokládané nabytí účinnosti.

Při řádném vyplnění všech údajů a řádné aktualizaci bude srovnávací tabulka představovat základní informační nástroj o zajištění implementace právních předpisů Evropské unie. Srovnávací tabulka bude též nástroj pro zajištění notifikace právních předpisů České republiky, které transponují směrnice ES. Z tohoto důvodu je nutné, aby každý orgán kladl důraz na přesné a včasné vyplňování údajů a jejich aktualizaci a na totéž vyčlenil potřebné kapacity.

Příloha II

Je uveden vzor oznamovacího dopisu k provedení notifikace transpozičních předpisů. Oznamovacím dopisem uděluje gestor souhlas s provedením notifikace transpozičního předpisu dle čl. 7 odst. 2.

Příloha III

Upravují se hlavní problematické okruhy spojené s transpozicí směrnic. Pro názornost byla vybrána, a popř. i upravena ta ustanovení směrnic, ke kterým je možno ve stručnosti přiřadit příklady správné a nesprávné transpozice, a která je možno vyjasnit krátkým komentářem. Předkladatel uvádí, že přestože se inspiroval

praktickými příklady, nebyly mnohé formulace upravené v příloze III v části týkající se nesprávné transpozice příslušnými resorty takto navrhovány. Příloha III tedy slouží pouze jako názorná ukázka.