MASARYKOVA UNIVERZITA
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Markéta Whelanová,
Robert Zbíral, Jan Grinc

PRAKTICKÁ PŘÍRUČKA PRO IMPLEMENTACI PRÁVA EVROPSKÉ UNIE DO ČESKÉHO PRÁVNÍHO ŘÁDU

PRAKTICKÁ PŘÍRUČKA PRO IMPLEMENTACI PRÁVA EVROPSKÉ UNIE DO ČESKÉHO PRÁVNÍHO ŘÁDU

Komentář s příklady k vybraným článkům Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii

MUNI PRESS

MUNI LAW

PRAKTICKÁ PŘÍRUČKA PRO IMPLEMENTACI PRÁVA EVROPSKÉ UNIE DO ČESKÉHO PRÁVNÍHO ŘÁDU

Komentář s příklady k vybraným článkům Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii

Markéta Whelanová, Robert Zbíral, Jan Grinc

Masarykova univerzita
Brno 2022

Vydání publikace bylo podpořeno Evropskou výkonnou agenturou pro vzdělávání a kulturu v rámci projektu Tvorba legislativy a implementace práva EU (Jean Monnet Module).

Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Praktická příručka pro implementaci práva Evropské unie do českého právního řádu odráží právní stav k 1. březnu 2022.

Gratis Open Access – https://www.press.muni.cz/open-access

Recenzent: JUDr. Jan Malíř, Ph.D. (Ústav státu a práva Akademie věd ČR)

© 2022 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-280-0066-0 (online ; pdf)

Obsah

O autorech ... 9

1 Úvod ... 11

2 Implementace judikatury a obecných právních zásad ... 13

2.1 K čl. 18 odst. 1 ... 15

2.2 K čl. 18 odst. 2 ... 22

3 Implementace primárního práva do českého právního řádu ... 25

3.1 Obecně k čl. 19 ... 27

3.2 K čl. 19 odst. 1 a 2 ... 28

3.3 Koncept přímé a nepřímé diskriminace na základě státní příslušnosti a nediskriminační opatření omezující volný pohyb ... 32

3.4 Rozšiřování pojetí zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti ... 42

3.5 Hospodářská soutěž a další ustanovení s přímým účinkem, a ustanovení o politikách Evropské unie ... 45

3.6 K čl. 19 odst. 3 ... 48

4 Transpozice směrnic do českého právního řádu ... 53

4.1 Obecně k čl. 20 ... 57

4.2 K čl. 20 odst. 1 ... 59

4.2.1 Význam preambule ... 60

4.2.2 Míra podrobnosti transpozice ... 61

4.2.3 Promítnutí nepříliš jasných ustanovení směrnic ... 67

4.3 K čl. 20 odst. 2 ... 68

4.3.1 Jasnost, srozumitelnost, přehlednost, jednoznačnost transpozice a nezbytnost podmínek a požadavků s transpozicí souvisejících ... 68

4.3.2 Systematičnost transpozice, promítnutí s využitím stávajících právních předpisů a institutů, ústavní konformita a pojmosloví ... 70

4.4 K čl. 20 odst. 3 a 4 ... 78

4.4.1 Zpřísňující transpozice a její limity s ohledem na primární právo ... 81

4.4.2 Minimální nebo maximální transpozice, úplná harmonizace 84
4.4.3 Uplatnění fakultativních ustanovení, výběr z variant či využití výjimek a odchylek vyplývajících ze směrnic 87
4.4.4 Vztah k pravidlům tzv. gold-platingu 88
4.4.5 Přesahující transpozice 88
4.5 K článku 20 odst. 5 91
4.6 Obecně k čl. 20a 92
4.7 K čl. 20a odst. 1 94
4.8 K čl. 20a odst. 2 97
4.9 K čl. 20a odst. 3 99

5 Adaptace českého právního řádu na nařízení 103
5.1 Obecně k čl. 21 106
5.2 K čl. 21 odst. 1 108
5.2.1 Vyjasnění, kdo bude příslušným orgánem členského státu 109
5.2.2 Stanovení sankcí za provádění nařízení 109
5.2.3 Provedení povinností pro členské státy 111
5.2.4 Využití diskrece pro členské státy 115
5.3 K čl. 21 odst. 2 117
5.4 K čl. 21 odst. 3 118
5.5 K čl. 21 odst. 4 120
5.6 K čl. 21 odst. 5 125

6 Implementace mezinárodních smluv a aktů přijatých na jejich základě do českého právního řádu 128
6.1 Obecně k čl. 22 130
6.2 K čl. 22 odst. 1 138
6.3 K čl. 22 odst. 2 141
6.4 K čl. 22 odst. 3 145
6.4.1 Právně závazné akty přijaté na základě mezinárodních smluv 146
6.4.2 Akty přijímané na základě mezinárodních smluv se silným integračním charakterem 150
6.4.3 Právně nezávazné akty přijaté na základě mezinárodních smluv 152

7 Implementace doporučení a jiných právně nezávazných aktů sekundárního práva do českého právního řádu 153
7.1 Obecně k čl. 23 155
7.2 K čl. 23 odst. 1 159
7.3 K čl. 23 odst. 2 167

8 Implementace ostatních předpisů Evropské unie do českého právního řádu 169
8.1 Obecně k čl. 24 170
8.2 K čl. 24 odst. 1 174
8.2.1 Rozhodnutí obdobná směrnicím 174
8.2.2 Rozhodnutí obdobná nařízením 177
8.3 K čl. 24 odst. 2 182
8.4 K čl. 24 odst. 3 184

9 Problematika neminimalistické implementace 186
9.1 Obecně k čl. 24a 188
9.2 K čl. 24a odst. 1 191
9.2.1 K čl. 24a odst. 1 písm. a) 192
9.2.2 K čl. 24a odst. 1 písm. b) 194
9.2.3 K čl. 24a odst. 1 písm. c) 195
9.3 K čl. 24a odst. 2 198
9.4 Dodatečné poznámky: přesahující implementace (piggy-backing) a zcela zbytečná transpozice 200

10 Formální náležitosti implementace předpisu Evropské unie do českého právního řádu 203
10.1 K čl. 14 větě první 205
10.2 K čl. 14 větě druhé a třetí 207

11 Nerelevantní předpisy nebo jednotlivá ustanovení a jejich implementace do českého právního řádu 208
11.1 Kdy není potřeba provést implementaci celé nebo podstatné části předpisu Evropské unie? 210
11.1.1 Předpis Evropské unie se vztahuje výlučně k jurisdikci jiného členského státu 210
11.1.2 Předpis Evropské unie obsahuje jen ustanovení, která se netýkají členských států 213

11.1.3 Požadavky předpisu Evropské unie není možno objektivně naplnit z geografických důvodů 214
11.1.4 Požadavky předpisu Evropské unie již byly bezezbytku provedeny stávajícími právními předpisy 214
11.1.5 Případy vyšší moci 215
11.2 Kdy není potřeba provést implementaci daného ustanovení předpisu Evropské unie? 216
11.2.1 Preambule 216
11.2.2 Ustanovení předpisů Evropské unie týkající se výlučně Komise či jiných orgánů Evropské unie, případně jiných členských států 216
11.2.3 Ustanovení týkající se spolupráce mezi členskými státy a Komisí nebo mezi členskými státy navzájem 219
11.2.4 Fakultativní ustanovení, pokud Česká republika dané možnosti nevyužívá 222
11.2.5 Výjimka z nutnosti transpozice při nejasnosti vlastní směrnice a ustanovení s nenormativním obsahem 224

12 Citované předpisy sekundárního práva Evropské unie 228
12.1 Nařízení 228
12.2 Směrnice 234
12.3 Doporučení 243
12.4 Rozhodnutí 245

13 Citovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie 250

O autorech

JUDr. **Markéta Whelanová**, Ph.D. je vedoucí analyticko-konzultačního oddělení odboru kompatibility Úřadu vlády České republiky a zástupkyní ředitele tohoto odboru. Dlouhodobě (od roku 1997) se zabývá implementací práva Evropské unie, zejména metodickým usměrňováním provádění práva Evropské unie do českého právního řádu a posuzováním slučitelnosti návrhů českých právních předpisů z hlediska práva Evropské unie. Na téma legislativy a implementace práva příležitostně přednáší a pravidelně publikuje doma i v zahraničí. Od roku 2015 je místopředsedkyní pracovní komise Legislativní rady vlády pro evropské právo. Od roku 2019 působí v rozkladové komisi Ministerstva vnitra. Od roku 2018 je členkou Mezinárodní asociace pro legislativu (International Association of Legislation).

Doc. JUDr. PhDr. **Robert Zbíral**, Ph.D. působí jako docent na Katedře ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity a Katedře evropského a mezinárodního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Ve svém výzkumu se zaměřuje zejména na legislativní proces a jeho výstupy a transpozici práva Evropské unie. Je autorem sedmi monografií a desítek odborných článků, včetně výstupů v právních či politologických časopisech v prvních decilech Web of Science. Mimo akademickou sféru pracuje jako asistent dvou soudců Ústavního soudu a je též členem pracovní komise Legislativní rady vlády pro evropské právo.

JUDr. **Jan Grinc**, Ph.D. je odborný asistent na Katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy a odborný poradce Výboru pro záležitosti Evropské unie Senátu Parlamentu České republiky (od roku 2012). Publikuje mimo jiné k tématům základních práv v právu Evropské unie a role vnitrostátních parlamentů v evropském legislativním procesu. Od roku 2015 je členem pracovní komise Legislativní rady vlády pro evropské právo.

Autoři komentáře k jednotlivým kapitolám Praktické příručky pro implementaci práva Evropské unie do českého právního řádu:

Markéta Whelanová

- Úvod
- Transpozice směrnic do českého právního řádu
- Adaptace českého právního řádu na nařízení Evropské unie
- Implementace ostatních předpisů Evropské unie do českého právního řádu
- Formální náležitosti implementace předpisu Evropské unie do českého právního řádu
- Nerelevantní předpisy nebo jednotlivá ustanovení a jejich implementace do českého právního řádu

Robert Zbíral

- Implementace judikatury a obecných právních zásad
- Implementace primárního práva do českého právního řádu
- Problematika neminimalistické implementace

Jan Grinc

- Implementace doporučení a jiných právně nezávazných aktů sekundárního práva Evropské unie
- Implementace mezinárodních smluv a aktů přijatých na jejich základě

Názory autorů uvedené v této příručce nepředstavují oficiální stanoviska žádného z orgánů, ve kterých působí.

1 Úvod

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

proces tvorby práva je dnes v nezanedbatelné míře spojen s povinností plnit i legislativní závazky, které pro ČR vyplývají z jejího členství v EU. Žádná příprava návrhu zákona, nařízení vlády ani vyhlášky se proto nemůže obejít bez analýzy, nakolik navrhovaná materie daná novým právním předpisem souvisí s právem EU a do jaké míry diskutovaný návrh požadavky práva EU přebírá či jim jinak vyhovuje. Jedině takovým systematickým přístupem je možné docílit toho, že okolo 35 tisíc předpisů EU a bezmála stejné množství rozhodnutí Soudního dvora EU bude náležitým způsobem naplňováno.

Základním vodítkem pro implementaci práva v podmínkách výkonné moci jsou Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, které byly schváleny usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304, a následně novelizovány usneseními vlády ze dne 26. října 2009 č. 1344, ze dne 3. ledna 2018 č. 19 a ze dne 27. února 2018 č. 138. Metodické pokyny doplňují Legislativní pravidla vlády na úseku implementace práva,[1] a jsou tedy závazná pro ministerstva a jiné (ústřední) orgány státní správy. Upravují, kromě jiného, i základní metody legislativního provádění práva EU do českého právního řádu. Zabývají se jednotlivými prameny práva EU a způsobem, kterým mají být tyto prameny implementovány.

Praxe nicméně ukazuje, jak nesmírně obtížná tato činnost je. Dlouhodobě je zřejmé, že snaha o skloubení velkého množství různých druhů ne vždy jednoznačných předpisů EU doplňovaných judikaturou Soudního dvora EU na straně jedné, s mnohdy podobně nejasnými českými právními předpisy na straně druhé, které navíc někdy vycházejí z jiných právních pojetí, vyžaduje nejenom obsáhlé teoretické znalosti, ale rovněž i praktické zkušenosti. V současné literatuře však chybí prezentace takových praktických zkušeností, nebo ty tvoří pouhý doplněk k teoretickému základu. Tuto mezeru bychom rádi vyplnili touto publikací.

---

1 Viz čl. 2 odst. 3 Legislativních pravidel vlády, usn. vl. ze dne 19. března 1998, č. 188, ve znění pozdějších změn.

Účelem naší příručky je proto vybraná ustanovení metodických pokynů okomentovat a zejména pak doplnit o praktické příklady, ze kterých bude patrné, jak se dané pravidlo metodických pokynů uplatňuje v praxi. Zaměřili jsme se přitom na ČÁST TŘETÍ Hlavu III metodických pokynů, tedy pravidla upravující zvláštní požadavky na implementaci. Tento výklad je pak doplněn o vybrané komentáře z ČÁSTI TŘETÍ Hlavy II metodických pokynů, a to proto, že považujeme za potřebné příručkou pokrýt nejpalčivější problémy, se kterými se v legislativní činnosti setkáváme. Věříme, že takové předestření některých konkrétních problémů, metod a přístupů pomůže pochopit, jakým způsobem se s daným pramenem práva EU nakládá, a usnadní implementační úsilí v legislativní praxi.

Příručka je rozdělena do kapitol podle jednotlivých druhů pramenů práva EU. Umístění výkladu o jednotlivých pramenech práva Evropské unie neodpovídá jejich důležitosti či četnosti výskytu v praxi, neboť odráží pořadí těchto pramenů práva tak, jak je to uvedeno v metodických pokynech. Výklad tedy začíná ustanoveními ČÁSTI TŘETÍ Hlavy III (od čl. 18 do čl. 24 MP) a pojednává o implementaci judikatury a obecných právních zásad, implementaci primárního práva, transpozici směrnic, adaptaci na nařízení, implementaci mezinárodních smluv a aktů přijatých na jejich základě, implementaci doporučení a jiných právně nezávazných aktů a implementaci ostatních předpisů EU, zejména rozhodnutí. Publikace je dále opatřena o exkurz do obecnějších průřezových problematik, a to oblasti neminimalistické implementace (ČÁST TŘETÍ Hlava III, čl. 24a MP), požadavků na formu implementace (ČÁST TŘETÍ Hlava II, čl. 14 MP) či nerelevantních předpisů EU nebo nerelevantních ustanovení (ČÁST TŘETÍ Hlava II, čl. 15 odst. 5 MP).

Příručka, která se Vám dostává do rukou, je tudíž určena zejména těm, kteří jsou přímo zapojeni do procesu implementace práva EU do českého právního řádu, tj. legislativcům z jednotlivých ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. Doufáme, že všem, kteří provádějí implementaci práva v praxi, příručka usnadní jejich záslužnou a obtížnou práci a pomůže jim vyřešit alespoň některé problémy, se kterými se setkávají, což, věříme, ve výsledku sjednotí a tím i zkvalitní legislativní návrhy, které mají naplňovat právo EU.

Autoři

2 Implementace judikatury a obecných právních zásad

Metodické pokyny

„Čl. 18

Judikatura a obecné právní zásady

(1) Judikatura se při implementaci práva Evropské unie zohledňuje zejména v případech, kdy vykládá pojmy obsažené v ustanoveních primárního práva nebo sekundárního práva, kdy doplňuje či upřesňuje osobní a věcný rozsah předpisů Evropské unie, nebo kdy vykládá obecné právní zásady a stanoví jejich použití, dopady a limity.

(2) Obecné právní zásady se zohledňují tak, aby v právním řádu České republiky nevznikal s příslušnou zásadou rozpor a aby bylo dosaženo výsledku, který tato zásada předpokládá.“

Právo Evropské unie

čl. 19 SEU

„Soudní dvůr Evropské unie se skládá ze Soudního dvora, Tribunálu a specializovaných soudů. Zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění Smluv.

Členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.“

Judikatura Soudního dvora EU

Jonkman, C-231/06

„36 Podstatou druhé části otázek předkládajícího soudu, chápaných v kontextu původních sporů, je, zda je členský stát povinen přizpůsobit svou právní úpravu v návaznosti na rozsudek vydaný Soudním dvorem na základě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, ze kterého vyplývá neslučitelnost uvedené právní úpravy s právem Společenství.

37 V tomto ohledu je třeba připomenout, že na základě zásady loajální spolupráce stanovené článkem 10 ES jsou členské státy povinny odstranit protiprávní důsledky porušení práva Společenství (rozsudek ze dne 7. ledna 2004, Wells, C-201/02, Recueil, s. I-723, bod 64 a uvedená judikatura).

38 V návaznosti na rozsudek vydaný na základě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, ze kterého vyplývá neslučitelnost vnitrostátních právních předpisů s právem Společenství, tudíž orgánům dotčeného členského státu přísluší přijmout obecná i zvláštní opatření k zajištění dodržování práva Společenství na jeho území (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Wells, body 64 a 65, jakož i rozsudek ze dne 25. března 2004, Azienda Agricola Giorgio, Giovanni et Luciano Visentin a další, C-495/00, Recueil, s. I-2993, bod 39). Uvedené orgány, byť si zachovávají výběr opatření, která je třeba přijmout, musejí zejména dbát na to, aby bylo vnitrostátní právo co nejdříve v souladu s právem Společenství a aby byla zajištěna plná účinnost práv, která procesním subjektům vyplývají z práva Společenství."

Komise proti Nizozemsku, C-395/17

„98 Podle ustálené judikatury platí, že členské státy jsou na základě zásady loajální spolupráce povinny odstranit protiprávní důsledky porušení unijního práva. Je tudíž na orgánech členských států, aby v rámci svých pravomocí přijaly všechna nezbytná opatření za účelem nápravy porušení tohoto práva (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. června 2007, Jonkman a další, C-231/06 až C-233/06, EU:C:2007:373, body 37 a 38, jakož i ze dne 26. července 2017, Comune di Corridonia a další, C-196/16 a C-197/16, EU:C:2017:589, bod 35 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 27. června 2019, Belgisch Syndicaat van Chiropraxie a další, C-597/17, EU:C:2019:544, bod 54).

99 Vzhledem k tomu, že vydání osvědčení EUR.1 v rozporu s rozhodnutími o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001 brání za podmínek stanovených v čl. 220 odst. 2 písm. b) a článku 239 celního kodexu orgánům dotčeného členského státu dovozu vybrat clo, které by musely vybrat v případě neexistence takového osvědčení EUR.1, z toho plynoucí ztráta tradičních vlastních zdrojů Unie představuje protiprávní důsledek porušení unijního práva. Podle judikatury Soudního dvora totiž taková ztráta musí být nahrazena buď z jiného vlastního zdroje, nebo přizpůsobením výdajů (obdobně viz rozsudky ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Dánsko, C-392/02, EU:C:2005:683, bod 54, a ze dne 5. října 2006, Komise v. Německo, C-105/02, EU:C:2006:637, bod 88).

100 Členský stát, který vůči Unii odpovídá za protiprávní vydání takového osvědčení, je tudíž v souladu se zásadou loajální spolupráce povinen přijmout všechna nezbytná opatření za účelem nápravy tohoto porušení unijního práva a zejména musí nahradit z toho plynoucí ztrátu vlastních zdrojů [obdobně viz rozsudek z dnešního dne, Komise v. Spojené království (Odpovědnost za jednání ZZÚ), C-391/17, bod 98]."

Literatura

KAMINSKI, M. Internal and External Limits of the Principle of Consistent Interpretation of Domestic Law with the Directives of the European Union and Their Relevance for the Adjudication of the Administrative Courts. *Białostockie Studia Prawnicze*. 2018, roč. 23, č. 2, s. 9–24.

SIMON, D. *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI, 2005.

TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

Vlastní komentář

2.1 K čl. 18 odst. 1

Judikatura soudů patří ke standardním pramenům každého právního systému, unijní právo samozřejmě v tomto není výjimkou a promítnutí judikatury Soudního dvora EU tak musí logicky tvořit nedílnou součást plnění závazků spojených s členstvím členského státu v EU. Zároveň je zřejmé, že soudní rozhodnutí jsou z podstaty svým charakterem odlišná od právních předpisů, neboť právo „pouze" vykládají, byť mnohdy velmi extenzivním způsobem. Zároveň jim chybí prvek předvídatelnosti, nejsou výsledkem legislativního procesu, započetí řízení i vydání rozhodnutí před Soudním dvorem EU se v naprosté většině případů nachází mimo kontrolu členských států.

Metodické pokyny zmíněná specifika reflektují v první řadě tím, že judikatura má být při implementačním úsilí „zohledněna". Použitý termín indikuje jistý prostor pro uvážení předkladatele, který musí sám zvážit (až na výjimky níže), nakolik jsou rozhodnutí Soudního dvora EU pro implementační předpis relevantní a jakým způsobem mají implementační úpravu ovlivnit. V druhé části odstavce metodické pokyny uvádí kazuistické příklady konkrétních situací, ve kterých má judikatura na implementaci největší dopad. Tato kazuistika má především informační význam, navíc použití slova „zejména" naznačuje, že jde o demonstrativní výčet, byť reálně v podstatě pokrývající všechny představitelné případy výkladu unijního práva Soudním dvorem EU.

Judikatura může ovlivnit obsah unijních předpisů a jejich implementaci několika způsoby. V prvé řadě je třeba odlišit, zda se soudní rozhodnutí týká přímo výkladu určitého konkrétního předpisu, nebo zda dané předpisy ovlivňuje nepřímo (viz typicky problematika obecných právních zásad diskutovaná níže). Druhým rozlišujícím znakem pak je, jestli unijní legislativu v době vydání (implementace) ovlivňuje stávající judikatura, či jde o soudní rozhodnutí vydaná až následně. Celkem tedy v praxi mohou nastat následující čtyři modelové situace.

1) Stávající judikatura ovlivňuje nově přijatý předpis EU nepřímo

Nově vydaného předpisu EU se může dotýkat různým způsobem i vysoké množství stávajících, resp. starších soudních rozhodnutí. Situaci nicméně zjednodušuje, že naprostou většinu případných dopadů stávající judikatury tvůrce předpisu EU s největší pravděpodobností zohlední již při jeho vytváření a předkladateli tak při implementaci postačí držet se textu implementované legislativy EU. Zohlednění případné další relevantní judikatury již závisí na jeho vlastních poznatcích a zjištěních a prostor pro uvážení tak má relativně vysoký.

Příklad:

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek zrušila předchozí směrnici 2004/18/ES. Přestože nová směrnice přinesla řadu změn, část judikatury z oblasti veřejných zakázek vázající se k předchozí směrnici nebyla v novém znění v detailech zohledněna, přesto se při výkladu nového textu nadále používá (viz např. rozhodnutí ve věci *Consorzio Nazionale Interuniversitario per le Scienze del Mare (CoNISMa)*, C-305/08; *Michaniki,* C-213/07 nebo *Impresa Edilux,* C-425/14).

2) Stávající judikatura ovlivňuje nový předpis EU přímo (výslovně)

Jde o případy, kdy nově přijatý předpis EU (jeho ustanovení) do jisté míry přejímá úpravu předchozí (například v případě recastování). Závěry z judikatury navázané na předchozí úpravu jsou tak s velkou pravděpodobností

nadále aplikovatelné. Obdobně jako u prvního případu zde bude téměř pravidlem, že tvůrce nového unijního předpisu předchozí judikaturu promítne přímo do textu legislativy. Ve výsledku již bude dokonce předchozí relevantní judikatura obvykle zohledněna ve stávajícím vnitrostátním právním řádu, což samozřejmě neznamená, že zde nemohou vzniknout požadavky na implementaci novou.

Příklad:

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie, které zrušilo starší nařízení Rady (EHS) č. 1612/68, pracuje s pojmem pracovníka, mj. i v oblasti sociálních a daňových výhod (srov. čl. 7 odst. 2). V tomto směru je nutné při aplikaci zohlednit předchozí relevantní judikaturu Soudního dvora EU (např. *Levin*, 53/81; *Lawrie-Blum,* 66/85; *Meints,* C-57/96).

3) Nová (následná) judikatura ovlivňuje stávající předpis EU nepřímo

Je povinností příslušného gestora, aby průběžně sledoval rozhodovací činnost Soudního dvora EU a sám zjišťoval, jestli se vydaná rozhodnutí nějak nedotýkají předpisů EU spadajících do jeho gesce a zda není nutné v návaznosti na případné posuny novelizovat vnitrostátní právní předpisy. To připadá do úvahy zvláště tehdy, když stávající znění vnitrostátní legislativy neumožňuje výklad souladný s relevantní rozhodovací praxí. Pravidla eurokonformního výkladu jsou vymezena judikaturou Soudního dvora EU i českých soudů, zásadním limitem je nemožnost vykládat vnitrostátní právní předpisy *contra legem*[2] – právě pokud takový případ nesouladu mezi judikaturou vykládající unijní legislativu a vnitrostátním právním předpisem nastane, je nutné přikročit k co nejrychlejší změně implementační legislativy.

2 Srov. k tomu podrobně KAMINSKI, M. Internal and External Limits of the Principle of Consistent Interpretation of Domestic Law with the Directives of the European Union and Their Relevance for the Adjudication of the Administrative Courts. *Białostockie Studia Prawnicze*. 2018, roč. 23, č. 2, s. 9–24; z české judikatury k obecnému pojetí eurokonformního výkladu srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 1996/13.

Příklad:

Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání je průběžně vykládána v judikatuře, přičemž závěry Soudního dvora EU jsou významně ovlivňovány i základními zásadami práva EU, zde zejména zásadou zákazu diskriminace, která je zakotvena v článku 21 Listiny základních práv EU (srov. rozsudek ve spojených věcech *Sabine Hennigs proti Eisenbahn-Bundesamt, Land Berlin proti Alexanderu Maiovi,* C-297/10 a C-298/10.

4) Nová (následná) judikatura ovlivňuje stávající předpis EU přímo (výslovně)

V zásadě jde o shodnou situaci jako v druhém případě, jediný rozdíl tkví v tom, že pro gestora dotčeného vnitrostátního předpisu bude ještě snadnější tyto situace zachytit a posoudit nutnost reakce způsobené případnou nekompatibilitou výkladu unijního práva založeného rozhodnutím Soudního dvora EU se zněním implementačního předpisu.[3]

Poslední modelové situaci budou v praxi předkladatelé čelit nejčastěji, přičemž ji opět můžeme pro přehlednost rozdělit do dvou podvariant.

4a) Rozhodnutí týkající se ČR

První z nich obecně obsahuje případy, ve kterých se věci řešené před Soudním dvorem EU přímo týkají ČR. Nejvíce bezprostřední dopad mají rozhodnutí vydaná proti ČR v rámci řízení o porušení Smlouvy (infringement, čl. 258–260 SFEU). Konkrétně shledá-li Soudní dvůr EU, že ČR chybně implementovala unijní právo (případně jej neimplementovala vůbec), a tím nesplnila

3 V obecné rovině je potřebné rovněž odlišovat jednotlivé typy rozhodnutí podle řízení, ve kterých jsou vydány. Od toho se totiž odvíjí míra vnitrostátní relevance jednotlivých rozhodnutí a také jejich přesné právní účinky. Tak v řízení o neplatnost může rozhodnutí vyústit v přímé zrušení předpisu EU a také předpisů, které jej provádějí, na což musí často přímo reagovat i vnitrostátní zákonodárce. Naopak u rozhodnutí vydaných v řízeních o předběžné otázce týkajících se výkladu se Soudní dvůr EU vyjadřuje k působnosti a způsobu aplikace konkrétních ustanovení práva EU bez přímých dopadů na normativní existenci předpisů práva EU. Konečně u rozhodnutí v řízeních o nesplnění povinnosti Soudní dvůr EU v rámci zkoumání dodržení práva EU vlastně nepřímo kontroluje právo členských států (aniž by ho mohl formálně zrušit) a podává případně i obecně závazný výklad ustanovení práva EU, která se v té které věci použijí.

svou povinnost plynoucí ze zřizovacích Smluv, musí ta samozřejmě přijmout příslušná opatření, tj. novelizovat stávající vnitrostátní úpravu a učinit ji souladnou s právem EU. V daném rámci už formálně ani nejde o „zohledňování" judikatury Soudního dvora EU, potřeba zásahu je neoddiskutovatelná, v opačném případě hrozí ČR sankce. Na první pohled méně ultimativní je v tomto ohledu řízení o předběžné otázce. V něm Soudní dvůr EU sice „pouze" vykládá právo EU, výsledkem posouzení je nicméně často též závěr, že unijní úpravu je potřebné interpretovat určitým způsobem. Byť jde vždy o výklad obecný, pokud předběžnou otázku položil soud členského státu (například ČR) na základě konkrétní (české) vnitrostátní úpravy a ta je s výkladem Soudního dvora EU v rozporu, který nelze řešit eurokonformním výkladem, ve výsledku je znovu jedinou možnou cestou nápravy novelizace vnitrostátního práva. Tento legislativní zásah by nicméně měl většinou následovat až po rozhodnutí vnitrostátního soudu v řízení, ve kterém byla předběžná otázka podána, neboť právě vnitrostátní soud vymezí autoritativně míru slučitelnosti na základě vodítek mu poskytnutých Soudním dvorem EU.

Příklady:

1. Zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) původně v § 7 odst. 1 obsahoval následující podmínku:

„Notářem může být jmenován státní občan České republiky, který …"

Komise tento požadavek považovala za rozporný s unijním právem, což ve výsledku vyústilo v podání žaloby proti ČR v rámci řízení o porušení Smlouvy. Soudní dvůr EU poté v rozhodnutí *Komise proti České republice,* C-575/16, skutečně dovodil, že podmínka státní příslušnosti ČR požadovaná českou právní úpravou pro přístup k povolání notáře představuje diskriminaci na základě státní příslušnosti zakázanou článkem 49 SFEU.

V reakci na odsuzující rozsudek bylo nutno přistoupit k novelizaci notářského řádu, zákonem č. 7/2019 Sb. bylo ustanovení § 7 odst. 1 upraveno následujícím způsobem (spolu s ním došlo ke změně dalších ustanovení, které v zákoně podmínku obsahovaly):

„Notářem může být jmenován státní občan členského státu Evropské unie, jiného státu tvořícího Evropský hospodářský prostor nebo Švýcarské konfederace, který …"

2. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru uvádí:

„čl. 8: Členské státy zajistí, aby před uzavřením úvěrové smlouvy věřitel posoudil úvěruschopnost spotřebitele na základě dostatečných informací získaných případně od spotřebitele, a pokud je to nezbytné, na základě vyhledávání v příslušné databázi. Členské státy, jejichž právní předpisy vyžadují, aby věřitelé posoudili úvěruschopnost spotřebitelů na základě vyhledávání v příslušné databázi, mohou tento požadavek zachovat.

čl. 9: Členské státy stanoví pravidla pro sankce za porušení vnitrostátních předpisů přijatých na základě této směrnice a přijmou veškerá nezbytná opatření k zajištění jejich uplatňování. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.“

Povinnost věřitele přezkoumat úvěruschopnost dlužníka byla transponována do § 86 zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, příslušná sankce za nedodržení povinnosti pak byla v § 87 odst. 1 téhož zákona formulována takto:

„Poskytne-li poskytovatel spotřebiteli spotřebitelský úvěr v rozporu s § 86 odst. 1 větou druhou, je smlouva neplatná. Spotřebitel může uplatnit námitku neplatnosti v tříleté promlčecí lhůtě běžící ode dne uzavření smlouvy. Spotřebitel je povinen vrátit poskytnutou jistinu spotřebitelského úvěru v době přiměřené jeho možnostem.“

Dle ustanovení § 586 odst. 1 občanského zákoníku přitom platí, že námitku (relativní) neplatnosti může vznést jen osoba, k jejíž ochraně konstrukce neplatnosti slouží, tj. zde pouze dlužník (spotřebitel).

Okresní soud v Ostravě položil v roce 2018 Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku (věc *OPR Finance proti GK,* C-679/18), zda citovaná ustanovení směrnice nebrání vnitrostátní úpravě omezující uplatnění námitky neplatnosti pouze v případě aktivní obrany dlužníka a zda by zde naopak neměla být povinnost přezkoumávat porušení podmínky posouzení úvěruschopnosti věřitelem z úřední povinnosti. Soudní dvůr EU rozhodl, že směrnice takové vnitrostátní úpravě brání a že soudy členských států by měly splnění povinnosti přezkoumávat z vlastní iniciativy.

Česká právní úprava se stala s výkladem práva EU zastávaným Soudním dvorem EU očividně nesouladná, tento rozpor přitom nelze řešit eurokonformním výkladem, šlo by o interpretaci *contra legem*. Nezbylo tak než

přistoupit k novelizaci příslušného ustanovení zákona o spotřebitelském úvěru. Nové znění § 87 odst. 1 proto stanoví:[4]

„Poskytne-li poskytovatel spotřebiteli spotřebitelský úvěr v rozporu s § 86 odst. 1 větou druhou, je smlouva neplatná. Soud k neplatnosti přihlédne i bez návrhu. Spotřebitel je povinen vrátit poskytnutou jistinu spotřebitelského úvěru v době přiměřené jeho možnostem."

4b) Rozhodnutí týkající se jiných členských států

Druhou skupinu případů zastupují řízení před Soudním dvorem EU ve věcech, které se sice ČR bezprostředně nedotýkají, avšak stále zde může nastat nepřímý dopad. Pokud totiž Soudní dvůr EU vykládá nějakou záležitost ve vztahu k jinému členskému státu, ale obdobný rozhodnutím vykládaný právní vztah nebo institut je obsažen rovněž v českém právním řádu, jsou závěry Soudního dvora EU relevantní i pro naši vnitrostátní úpravu a měly by být příslušným způsobem zohledněny. Shodně jako v předchozím případě přitom nejde jen o reflektování rozhodnutí v rámci řízení o porušení Smlouvy, ale též v řízeních o předběžných otázkách, tj. když se výklad váže k cizí vnitrostátní úpravě (je zde účinek tzv. „věci již vyložené").

Příklad:

V říjnu 2016 vydal Soudní dvůr EU rozhodnutí ve věci *Komise proti Spolkové republice Německo,* C-220/15, přičemž v něm dospěl k závěru, že v Německu uplatňovaný požadavek, aby před uvedením pyrotechnických výrobků na trh byl Spolkový výzkumný a zkušební ústav pro materiály oprávněn přezkoumat a případně změnit návody k použití předmětných výrobků, je v rozporu s čl. 6 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/23/EU o uvádění pyrotechnických výrobků na trh.

Při uvádění výbušnin na český trh se uplatňovalo ustanovení § 24 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, které obsahovalo následující požadavek:

„Byla-li posouzena shoda výbušniny oznámeným subjektem, který nemá sídlo na území České republiky podle právních předpisů upravujících posuzování shody

4 Vládou schválený návrh novely zákona (PID ALBSBRBHEJ95) nicméně nestačila Poslanecká sněmovna do konce volebního období projednat.

stanovených výrobků, musí oznámený subjekt pro výbušniny se sídlem na území České republiky před prvním použitím výbušniny na území České republiky ověřit na žádost organizace soulad návodu k jejímu používání s požadavky stanovenými právními předpisy České republiky.“

Ačkoliv se toto ustanovení týkalo výbušnin, a nikoliv pyrotechnických výrobků jako v citovaném rozhodnutí, dle předkladatele byl výklad Soudního dvora EU analogicky aplikovatelný též na uvádění výbušnin na trh a ČR by byla ve světle rozhodnutí nucena čelit následkům chybné transpozice čl. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/28/EU o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání výbušnin pro civilní použití na trh a dozoru nad nimi. Přestože se tedy rozhodnutí Soudního dvora EU týkalo (formálně) jiného státu a jiné unijní legislativy, varianta zrušení § 24 zákona o hornické činnosti byla vyhodnocena jako jediná možná reakce na rozhodnutí. Změna byla provedena zákonem č. 91/2018 Sb.

Na rozdíl od lhůt pro implementaci obsažených v unijních předpisech Soudní dvůr EU nestanovuje žádné časové lhůty pro „provedení“ svých rozhodnutí.[5] Rozpor mezi vnitrostátním právem a judikaturou Soudního dvora EU by měl proto členský stát řešit bez zbytečného odkladu. Na druhou stranu máme za to, že až na naprosté výjimečné případy není nutné kvůli spěchu zkracovat či vynechávat standardní prvky legislativního procesu (například meziresortní připomínkové řízení nebo tři čtení v Poslanecké sněmovně).

2.2 K čl. 18 odst. 2

Obecné právní zásady patří k nejméně určitým pramenům unijního práva. Ačkoliv se čl. 2 odst. 1 písm. g) MP snaží o jisté vymezení tohoto pojmu, neexistuje žádná jeho legální definice, jde v podstatě o nepsaná právní pravidla, která Soudní dvůr EU nalézá a aplikuje, nikoliv vytváří.[6] Řada doktrín formujících základy fungování práva EU byla Soudním dvorem EU

5 Pokud Soudní dvůr EU neodloží vykonatelnost svých rozhodnutí, což se děje jen velmi výjimečně (srov. věc *Barber*, C-262/88). Rozsudky v řízeních o porušení Smlouvy je členský stát samozřejmě povinen provést bez zbytečného prodlení (čl. 260 odst. 1 SFEU).

6 KACZOROWSKA, A. *European Union Law*. London: Routledge, 2011, s. 205.

historicky dovozena právě na základě obecných právních zásad, přičemž zdrojem pro nalézání zásad byly a jsou pro Soudní dvůr EU například právní řády členských států (zásada právní jistoty, právo na spravedlivý proces atd.) či zvláštní povaha EU jako nadnárodní organizace (zásada přednosti unijního práva, zásada loajální spolupráce atd.). Tyto zásady jsou abstraktního rázu, vyplňují mezery v právu EU a spíše naznačují nebo podporují určitá řešení, nestanovují konkrétní výsledky. Obecné právní zásady nicméně mohou být následně promítnuty či upřesněny i v psaných pramenech práva.[7] Z povahy obecných právních zásad je patrné, že neexistuje žádná jejich oficiální kategorizace, rovněž v odborných zdrojích uváděné výčty obsahující konkrétní obecné právní zásady jsou pouze ilustrativní a dosti se liší.[8]

Členské státy mají povinnost obecné zásady právní promítnout do vnitrostátních opatření implementujících unijní právo,[9] s ohledem na specifickou povahu zásad ale nemá tento požadavek nějakou absolutizující formu. Znění metodických pokynů odkazující na „zohlednění" obecných právních zásad je proto ještě případnější než v případě judikatury. Metodické pokyny dále (taxativně) kazuisticky rozpracovávají zohlednění zásad do dvou konkrétních povinností – při implementaci nesmí vznikat v českém právním řádu rozpor s obecnými zásadami právními a zároveň má implementační předpis přispívat k výsledku zásadami předvídanému. Druhá z podmínek vyžaduje aktivní zásah a zdá se být náročnější než první, která má v podstatě pasivní charakter. Vždy ale bude záležet na okolnostech konkrétního případu, i odstranění rozporu totiž může vyžadovat aktivitu, například pokud je třeba v českém právním řádu zrušit obecným právním zásadám odporující legislativu (ustanovení).

Implementační praxe potvrzuje poukazovanou efemérnost konceptu obecných zásad právních. Implementaci práva EU zásady nijak neovlivňují, předkladatelé s termínem v podstatě ani nepracují. Když jej již použijí, činí tak obvykle ve velmi obecné rovině a pouze zdůrazňují, že návrh je s (neupřesněnými) obecnými právními zásadami v souladu.

---

7 TÝČ V. a kol. *Právo Evropské unie.* Praha: Leges, 2013, s. 103.

8 Pro příklad takového výčtu srov. SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva.* Praha: C. H. Beck, 2019, s. 107–120.

9 TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law.* Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 31.

Příklad:

V důvodové zprávě k novele zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií (publikované pod č. 3/2020 Sb.), předkladatel zařadil zmíněné obvyklé konstatování, že je návrh v souladu s obecnými právními zásadami práva EU. Navíc však poskytl také výčet a odůvodnění konkrétních zásad, které se návrhu zákona dle jeho názoru dotýkají. Tuto praxi lze jednoznačně uvítat.

3 Implementace primárního práva do českého právního řádu

Metodické pokyny

„Čl. 19

Implementace primárního práva

(1) Při implementaci primárního práva se odstraňují rozpory s primárním právem, zejména s pravidly vnitřního trhu Evropské unie, vyjádřenými v ustanoveních o volném pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu, s jinými ustanoveními s přímým účinkem a s ustanoveními o politikách Evropské unie.

(2) Odstraňováním rozporů s pravidly vnitřního trhu podle odstavce 1 se rozumí zejména odstranění přímé diskriminace, kterou není možno podřadit pod některou z výjimek stanovených primárním právem, odstranění nepřímé diskriminace a opatření omezujících volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu, která není možno náležitě odůvodnit, a odstranění rozporů s pravidly hospodářské soutěže.

(3) Vyžaduje-li řádná implementace primárního práva úpravy právních předpisů České republiky, postupuje se obdobně podle ustanovení části třetí, která se vztahují na nařízení.“

Právo Evropské unie

srov. četné odkazy na ustanovení SFEU citované níže

Judikatura Soudního dvora EU

Gebhard, C-55/94

„37 Z judikatury Soudního dvora však vyplývá, že vnitrostátní opatření, která by mohla tvořit překážku výkonu základních svobod zaručených Smlouvou nebo jej činit méně atraktivním, musí splňovat čtyři podmínky: musí se uplatňovat nediskriminujícím způsobem, musí být odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu, musí být způsobilá zaručit uskutečnění cíle, který sledují, a nesmí překračovat meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (viz rozsudek ze dne 31. března 1993, Kraus, C-19/92, Recueil, s. I-1663, bod 32).“

Komise proti Itálii, C-110/05

„33 Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je třeba veškerou obchodní právní úpravu členských států, která by mohla ať přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Společenství, považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením ve smyslu článku 28 ES (viz zejména výše uvedený rozsudek Dassonville, bod 5).

34 Z rovněž ustálené judikatury vyplývá, že článek 28 ES odráží povinnost dodržování zásad zákazu diskriminace a vzájemného uznávání výrobků legálně vyrobených a uvedených na trh v jiných členských státech, jakož i povinnost zajištění volného přístupu na vnitrostátní trhy výrobkům ze Společenství (viz, v tomto smyslu, rozsudky ze dne 14. července 1983, Sandoz, 174/82, Recueil, s. 2445, bod 26; ze dne 20. února 1979, Rewe-Zentral, tzv. ‚Cassis de Dijon', 120/78, Recueil, s. 649, body 6, 14 a 15, jakož i výše uvedený rozsudek Keck a Mithouard, body 16 a 17).

35 Opatřeními s účinkem rovnocenným množstevním omezením tak jsou překážky volnému pohybu zboží vyplývající, při nedostatku harmonizace vnitrostátních právních předpisů, z použití pravidel týkajících se podmínek, které musí toto zboží splňovat, na zboží pocházející z jiných členských států, kde je legálně vyráběno a uváděno na trh, i když se tato pravidla použijí bez rozdílu na všechny výrobky (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Cassis de Dijon, body 6, 14 a 15; rozsudek ze dne 26. června 1997, Familiapress, C-368/95, Recueil, s. I-3689, bod 8, jakož i rozsudek ze dne 11. prosince 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Recueil, s. I-14887, bod 67).

36 Naproti tomu aplikace na výrobky z jiných členských států vnitrostátních právních předpisů, které omezují či zakazují některé způsoby prodeje, není způsobilá narušit přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně obchod mezi členskými státy ve smyslu judikatury vzešlé z výše uvedeného rozsudku Dassonville, pokud jsou tyto předpisy použitelné na všechny dotčené subjekty provozující svou činnost na vnitrostátním území a pokud postihují stejným způsobem, právně i fakticky, uvádění tuzemských výrobků i výrobků pocházejících z jiných členských států na trh. Jsou-li totiž tyto podmínky splněny, použití právních předpisů tohoto druhu na prodej výrobků pocházejících z jiného členského státu a odpovídajících pravidlům stanoveným tímto členským státem není způsobilé zabránit jejich přístupu na trh nebo jej ztížit více, než tomu je u tuzemských výrobků (viz výše uvedený rozsudek Keck a Mithouard, body 16 a 17).

37 V důsledku toho musejí být za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu ve smyslu článku 28 ES považována opatření přijatá členským státem, jejichž cílem nebo účinkem je méně příznivé zacházení s výrobky pocházejícími z jiných členských států, jakož i opatření uvedená v bodě 35 rozsudku v projednávané věci. Pod tentýž pojem spadá i jakékoliv jiné opatření, které brání v přístupu výrobků pocházejících z jiných členských států na trh členského státu."

Literatura

BARNARD, C. *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms.* Oxford: Oxford University Press, 2019.

PETERKA, B. Legislativní tvorba a působnost Listiny základních práv EU – hlavní problematické okruhy pohledem české praxe. In: SVOBODOVÁ, M., SCHEU, H.-Ch., GRINC, J. (eds.). *Listina základních práv Evropské unie. Deset let v praxi – hodnocení a výhled.* Praha: Auditorium, 2019, s. 106–117.

VAZAČOVÁ, A. Legislativní rámec notifikace technických předpisů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535. *Správní právo.* 2017, č. 3, s. 17–41.

VINTROVÁ, A. Pojem rodinného příslušníka občana EU a vliv jeho definice na přechodný pobyt pohledem práva unijního, českého a německého. *Jurisprudence.* 2021, č. 1, s. 19–32.

WHELANOVÁ, M. Účinky unijního práva ve světle judikatury Soudního dvora. *Správní právo – Legislativní příloha.* 2011, č. 6, s. LXXIV–LXXXIX.

Vlastní komentář

3.1 Obecně k čl. 19

Primární právo ve formě zřizovacích smluv (SEU, SFEU, Euratom, všechny včetně příslušných protokolů, příloh a prohlášení, a obdobně i smlouvy o přistoupení)[10] obsahuje širokou škálu různě zaměřených ustanovení: vymezení základních zásad (např. loajality, subsidiarity, proporcionality,

[10] Viz čl. 2 odst. 1 písm. c) MP.

cíle EU, ochrana národní identity), strukturu a pravomoci institucionálního rámce EU, pravidla fungování vnitřního trhu včetně hospodářské soutěže a v neposlední řadě základy jednotlivých politik EU. Primární právo tudíž tvoří jeden ze zásadních pramenů unijního práva.

Na druhou stranu, vzhledem k povaze primárního práva málokdy vzniká potřeba přímé implementace jeho ustanovení do vnitrostátních právních řádů členských států (implementace v pozitivním smyslu). Jinak vyjádřeno, na rozdíl od většiny ustanovení sekundárního práva (zejména směrnic) nebude v praktické rovině obvyklé, aby orgány členského státu musely vykazovat provedení nějakého konkrétního ustanovení primárního práva. Ta je totiž většinou prováděna až následně, při implementaci konkrétního předpisu sekundárního práva (zejména směrnice), který dané ustanovení primárního práva uvádí v život.

Danou realitu komentované ustanovení metodických pokynů reflektuje.

3.2 K čl. 19 odst. 1 a 2

Optikou implementace primárního práva je zásadní zejména její negativní rozměr, tj. odstraňování rozporů, potažmo nevytváření rozporů nových (implementace v negativním smyslu).

Jádro obsahu dané povinnosti představují zásady volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu, tzv. čtyři základní svobody, které vymezují fungování rámce vnitřního trhu EU a které spolu se soutěžními pravidly a jednotlivými politikami EU tvoří kompaktní celek. Uvedené svobody jsou principiálního charakteru a mají přímý účinek. To způsobuje, že se jich mohou přímo dovolávat i jednotlivci (osoby soukromého práva).[11] Proto je důležité, aby vnitrostátní právo zajišťovalo bezproblémové přímé působení těchto svobod a nenastavilo pravidla tak, aby jejich uplatňování v praxi bylo obtížné.

V rámci naplňování základních svobod vnitřního trhu pak nesmí docházet mezi členskými státy EU k diskriminaci na základě státní příslušnosti,

11 A to většinou i v horizontální rovině. Nicméně pouze ve vertikální rovině, tedy ve vztahu jednotlivec (osoba soukromého práva) – stát působí zákaz cel a kvantitativních omezení nebo zákaz daňové diskriminace (srov. např. rozsudky *Van Gend en Loos,* 26-62, či *Alfons Lütticke,* 57-65); srov. WHELANOVÁ, M. Účinky unijního práva ve světle judikatury Soudního dvora. *Správní právo – Legislativní příloha.* 2011, č. 6, s. LXXIV–LXXXIX.

resp. původu výrobků či kapitálu a plateb (dále jen „diskriminace na základě státní příslušnosti"). Při implementaci je tedy potřeba zajistit, že vnitrostátní právní řád nebude obsahovat takové požadavky, které budou zakládat s uvedenými principiálními ustanoveními primárního práva rozpor.

Pro úplnost je třeba dodat, že v nedávné době byla zřetelná snaha o kodifikaci části pravidel v oblasti volného pohybu osob a služeb prostřednictvím sekundárního práva,[12] nicméně tyto počiny nikdy nebyly komplexní a zdaleka tak nepokryly všechny důležité aspekty, které primární právo (a na něj navazující judikatura Soudního dvora EU) upravuje.

Blíže jde o následující přímo účinná ustanovení primárního práva:[13]

1. Volný pohyb zboží (čl. 28–37 SFEU):
   Hlavním cílem této základní svobody vnitřního trhu je zajistit, aby výrobek uvedený na trh v jednom členském státě EU mohl být bez jakýchkoliv překážek uveden na trh v jiném členském státě EU.[14] Uvedené překážky se projevují prostřednictvím cel a opatření s účinkem rovnocenným clům,[15] či prostřednictvím množstevních omezení dovozu (vývozu) a opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením. Tyto překážky či opatření jsou zakázány.

---

12 Srov. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu či směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

13 Podrobně srov. BARNARD, C. *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms.* Oxford: Oxford University Press, 2019.

14 K naplnění této povinnosti napomáhá též systém tzv. technických notifikací podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti, podle které, zjednodušeně řečeno, musí být nový na úrovni EU neharmonizovaný požadavek zaváděný členským státem EU, který by mohl být způsobilý omezit volný pohyb zboží, oznámen Komisi a jiným členským státům EU, a vyčkat na jejich vyjádření. K tomu VAZAČOVÁ, A. Legislativní rámec notifikace technických předpisů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535. *Správní právo.* 2017, č. 3, s. 17–41.

15 Vedle čl. 28–37 SFEU je nutné k zákazu překážek v oblasti volného pohybu zboží přibrat ještě ustanovení SFEU týkající se diskriminačního zdanění – viz čl. 110 SFEU: *„Členské státy nepodrobí přímo ani nepřímo výrobky jiných členských států jakémukoli vyššímu vnitrostátnímu zdanění než je to, jemuž jsou přímo nebo nepřímo podrobeny podobné výrobky domácí. Členské státy nepodrobí dále výrobky jiných členských států vnitrostátnímu zdanění, které by poskytovalo nepřímou ochranu jiným výrobkům."*

Možné výjimky z uvedených zásad mohou být založeny pouze v rozsahu čl. 36 SFEU, resp. v rámci judikatury Soudního dvora EU navazující na tento článek smlouvy a týkající se tzv. kategorických požadavků.[16]

2. Volný pohyb osob (čl. 45–55 SFEU):

   V rámci svobody volného pohybu osob je třeba rozlišovat úpravu vztahující se na tzv. pracovníky, a úpravu týkající se svobody usazování.

   V případě tzv. pracovníků (čl. 45-48 SFEU), tj. občanů EU, kteří skutečně vykonávají výdělečnou činnost v závislém vztahu, která není čistě doplňková nebo okrajová,[17] platí, že tito nesmí být znevýhodněni v jiném členském státě EU v porovnání s domácími pracovníky. Totéž platí i pro rodinné příslušníky pracovníků,[18] kteří pracovníky doprovázejí nebo následují.[19] Výjimky jsou omezeny na případy připuštěné čl. 45 odst. 3 a 4 SFEU.[20]

   U fyzických osob podnikatelů (osob samostatně výdělečně činných vykládaných v širokém slova smyslu), kteří jsou občany EU, a právnických osob, a to se sídlem, ústřední správou nebo hlavním místem podnikání v některém členském státě EU (usazení), cílí primární právo v oblasti volného pohybu osob na zákaz jakéhokoliv omezení svobody usazování (čl. 49–55 SFEU). Tím se míní to, že příslušnou hospodářskou činnost, jež má trvalý, resp. dlouhodobý základ,[21] musí

16 Srov. rozsudek *Dassonville*; 8/74; *Cassis de Dijon*, C-120/78; *Keck,* C-267/91 a C-268/91; *Schmidberger,* C-112/00, apod. Takovými výjimkami – důvody ospravedlňujícími nerovné zacházení – může být např. veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, ochrana veřejného zdraví, ochrana životního prostředí, či zachování národního kulturního pokladu.

17 Srov. rozsudky *Levin,* 53/81; *Raulin,* C-357/89; *Sala,* C-85/96.

18 Srov. VINTROVÁ, A. Pojem rodinného příslušníka občana EU a vliv jeho definice na přechodný pobyt pohledem práva unijního, českého a německého. *Jurisprudence.* 2021, č. 1, s. 19–32.

19 Viz čl. 2 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (kodifikované znění) a např. rozsudky Soudního dvora EU *Deak,* 94/84; *Castelli,* 261/83; *Christini,* 32/75.

20 Takovými výjimkami – důvody ospravedlňujícími nerovné zacházení – může být veřejný pořádek, veřejná bezpečností a ochrana zdraví. Výjimky jsou připuštěny i pro velmi restriktivně pojímané zaměstnání ve veřejné správě.

21 Výkon hospodářské činnosti na trvalém či dlouhodobém základě, jakožto znaku usazení, v kontrastu s dočasným nebo ojedinělým výkonem hospodářské činnosti v rámci volného pohybu služeb, je třeba posuzovat ad hoc, s ohledem zejména na dobu trvání, četnost, pravidelnost a nepřetržitost výkonu činnosti na území ČR.

být umožněno vykonávat v daném členském státě i zahraničním subjektům usazeným (tj. se sídlem, ústřední správou nebo hlavním místem podnikání) v jiném členském státě EU, například prostřednictvím pobočky. Povolovací režimy, které členský stát EU zavádí, pak musejí být nediskriminační, opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu a zajišťovat, že sledovaného cíle nelze dosáhnout prostřednictvím méně omezujícího opatření.[22]

Subjekty využívající práva usazování tedy nesmí být znevýhodněny oproti v daném členském státě usazeným (domácím) konkurentům. Ani zde není možné opomíjet již zmíněné rodinné příslušníky fyzických osob využívajících právo usazování, kteří je doprovázejí nebo následují. Výjimky jsou vymezeny čl. 51 a 52 SFEU.[23]

3. Volný pohyb služeb (čl. 56–62 SFEU):

   Hlavním cílem této základní svobody vnitřního trhu je zajistit, aby fyzické osoby podnikatelé (osoby samostatně výdělečně činné vykládané v širokém slova smyslu), kteří jsou občany EU, a právnické osoby se sídlem, ústřední správou nebo hlavním místem podnikání v jednom členském státě EU (tedy již legálně vykonávající tuto činnost v jiném členském státě EU), mohli dočasně nebo příležitostně vykonávat hospodářskou činnost bez zbytečných překážek i na území jiného členského státu EU.[24]

   Možné výjimky ze zásady volného pohybu služeb odpovídají těm u svobody usazování (čl. 62 SFEU). Obdobně ani zde není možné opomíjet práva rodinných příslušníků fyzických osob využívajících volného pohybu služeb.[25]

---

22 K zakázaným či problematickým opatřením členských států EU viz směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu, která představuje snahu o „kodifikaci" podstatné části judikatury Soudního dvora EU v oblasti práva usazování a volného pohybu služeb.
Srov. dále rozsudky *Inspire Art,* C-167/01; *Centros,* C-212/97; *SEVIC Systems AG,* C-411/03; *innoventif Limited,* C-453/04.

23 Takovými výjimkami – důvody ospravedlňujícími nerovné zacházení – mohou představovat činnosti spjaté s výkonem veřejné moci v daném členském státě a důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví.

24 Srov. rozsudky *Gebhard,* C-55/94; *Schnitzer,* C-215/01; či *Vander Elst,* C-43/93*;* I zde je vhodné odkázat na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu.

25 Srov. rozsudek *Carpenter*, C-60/00.

4. Volný pohyb kapitálu a plateb (čl. 63–66 SFEU):
   Cílem této základní svobody vnitřního trhu je zakázat veškerá omezení týkající se pohybu kapitálu a plateb mezi členskými státy[26] i členskými státy a třetími zeměmi.[27] Výjimky vymezuje čl. 65–66 SFEU.[28]
   Široké pojetí této svobody i ve vztahu ke třetím zemím ale může být již na úrovni EU omezeno, a to mj. na základě čl. 215 SFEU, který umožňuje pozastavení, omezení nebo úplné přerušení hospodářských a finančních vztahů s jednou nebo více třetími zeměmi, pokud to předpokládá rozhodnutí přijaté podle hlavy V kapitoly 2 SEU (viz čl. 29 SEU).

3.3 Koncept přímé a nepřímé diskriminace na základě státní příslušnosti a nediskriminační opatření omezující volný pohyb

V konkrétní rovině je naplňování uvedených požadavků realizováno zvláště zákazem přímé a nepřímé diskriminace na základě státní příslušnosti a odstraněním judikaturou Soudního dvora EU vymezených nediskriminačních opatření omezujících volný pohyb.[29]

1. Přímá diskriminace
   Přímou diskriminaci představují situace, opatření, požadavky či podmínky daného členského státu EU, které pro zboží z jiného členského státu EU (uváděné na trh v daném členském státě), kapitál pocházející z jiného členského státu EU či občana EU (společnost) z jiného členského státu EU přímo zakládá méně výhodné zacházení. Přímá diskriminace je připuštěna pouze za podmínek vymezených primárním právem (viz výjimky shora), které je ale potřeba vykládat restriktivně. Situace upravující odlišné zacházení musejí být náležitě ospravedlněny na základě některého důvodu uvedeného v primárním právu, a to včetně naplnění požadavku přiměřenosti. Přijímané opatření ospravedlňované příslušným důvodem uvedeným v primárním právu tedy

26 Srov. rozsudky *Trummer et Mayer*, C-222/97; *Sanz de Lera*, 163/94; *Komise proti UK,* C-98/01; či *Burtscher*, C-213/04.

27 Viz rozsudek *HM Treasury and Bank of England*, C-124/95.

28 Může se jednat o daňová omezení, která ale nebudou představovat ani prostředek svévolné diskriminace, ani zastřené omezování volného pohybu kapitálu a plateb, nebo o okolnosti způsobující vážné poruchy fungování hospodářské a měnové unie.

29 WHELANOVÁ, M. Evropská dimenze tvorby práva. In: *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, s. 502–503.

musí konzistentně směřovat k naplnění deklarovaného cíle, být nutné a přiměřené.

Typickými podmínkami, které – když nejsou náležitě odůvodněny – představují přímou diskriminaci, jsou podmínky, které výkon určité činnosti podmiňují požadavkem českého státního občanství či sídla na území ČR. Může se ale jednat i třeba o požadavek minimálního kapitálu pro společnosti se sídlem mimo ČR, požadavek účtu u české banky nebo požadavek na zakoupení českého produktu (tzv. kvóty na potraviny). Historicky bylo problematické omezení nabývání určitého majetku na území ČR pouze tuzemci.

Příklady:

1. Dnes již neplatný zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách v § 1 odst. 7 stanovil, že *„(7) Provozovatelem loterie nebo jiné podobné hry může být jen právnická osoba se sídlem na území České republiky, které oprávněný orgán vydal povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry."*

Dále, § 4 odst. 10 tohoto zákona stanovil, že *„(10) Provozování cizozemských loterií včetně prodeje cizozemských losů, účast na sázkách v zahraničí, při nichž jsou sázky placeny do zahraničí, a sbírka sázek pro sázkové hry provozované v zahraničí nebo zprostředkování sázek na sázkové hry provozované v zahraničí je zakázáno. Provozování tuzemských loterií a jiných podobných her, při nichž jsou sázky placeny v zahraničí, je zakázáno. Ministerstvo může k zajištění vzájemnosti povolit z tohoto zákazu výjimku."*

Oblast provozování her a sázek je výrazně upravena právem EU, konkrétně judikaturou Soudního dvora EU, neboť může tvořit významnou část hospodářské činnosti členských států. Podle této judikatury je sice možné provozování her a sázek omezit, například tím, že tato činnost bude podmíněna udělením licence, úplný zákaz či plošné vyloučení subjektů z jiných členských států EU však není možné.[30]

Zákon tak obsahoval přímo diskriminační ustanovení, které zakládalo rozpor jak s pravidly svobody usazování, tak se svobodou volného pohybu služeb, protože nepřipouštěl výkon loterijní činnosti

30 Srov. rozsudky *Schindler,* C-275/92; *Gambelli* C-243/01; či spojené věci *Placanica*, C-338/04, C-359/04 a C-360/04.

v ČR osobám usazeným (se sídlem nebo hlavním místem podnikání) v jiném členském státě EU, a to ani na dlouhodobém, ani na dočasném nebo ojedinělém základě. Dokonce i omezoval výkon činnosti ve vztahu k cizozemským loteriím včetně těch ze členských států EU, a to i když jejich škodlivost byla minimální (tomboly).

Zákon o loteriích a jiných podobných hrách byl zrušen zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.

2. Zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) v ustanovení § 7 odst. 1 obsahoval následující podmínku:

„Notářem může být jmenován státní občan České republiky, který …“

Podle Komise podmínka státní příslušnosti pro přístup k povolání notáře představovala přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti zakázanou článkem 49 SFEU (tvrzeno tedy bylo porušení svobody usazování). Komise proto započala proti ČR řízení o porušení smlouvy.

ČR se bránila tím, že činnost notáře je podle českých právních předpisů výrazně spjata s výkonem veřejné moci, zejména pak v případech, kdy je notář pověřen soudními pravomocemi jakožto soudní komisař. ČR proto argumentovala tím, že na notáře je možné uplatnit výjimku uvedenou v čl. 51 pododst. 1 SFEU, podle které se svoboda usazování nevztahuje na činnosti, které jsou v příslušném členském státě spjaty s výkonem veřejné moci, a podmínku českého státního občanství pro přístup k povolání notáře v českém právu hodlala ponechat.

Soudní dvůr EU v rozhodnutí *Komise proti České republice,* C-575/16, spor rozhodl ve prospěch Komise a konstatoval, že na notáře se nevztahuje výjimka v čl. 51 SFEU a platí pro ně standardní pravidla o svobodě usazování a volném pohybu služeb.

V reakci na odsuzující rozsudek bylo nutno přistoupit k novelizaci notářského řádu. Zákonem č. 7/2019 Sb. bylo ustanovení § 7 odst. 1 upraveno následujícím způsobem (spolu s ním došlo ke změně dalších ustanovení, které v zákoně podmínku státní příslušnosti ČR obsahovaly):

„Notářem může být jmenován státní občan členského státu Evropské unie, jiného státu tvořícího Evropský hospodářský prostor nebo Švýcarské konfederace, který …“

3. Z hlediska porušení zákazu přímé diskriminace v rámci EU, a to v oblasti volného pohybu zboží, byly problematické pozměňovací návrhy diskutované při poslední novele zákona o potravinách v roce 2021 (Sněmovní tisk 502, 8. volební období), které požadovaly tzv. kvóty na potraviny, tedy dodržení povinného podílu českých potravin v obchodech s výměrou nad 400 m^2. Uvedené pozměňovací návrhy však nakonec nebyly přijaty.

4. Problematická byla dříve také některá ustanovení dnes již zrušeného zákona č. 219/1995 Sb., devizový zákon, která nad rámec výjimek vyjednaných mezi ČR a Evropským společenstvím při vstupu ČR do EU omezovala přístup občanů jiných členských států EU k majetku na území ČR.

2. Nepřímá diskriminace

   Pod nepřímou diskriminaci spadají situace, opatření, požadavky či podmínky, které sice na první pohled neznevýhodňují zboží, kapitál či občany EU (společnosti) z jiného členského státu EU, ale při faktické realizaci takové účinky mají, tedy diskriminují ve svých důsledcích.

   Nepřímou diskriminaci je oproti variantě přímé diskriminace snazší ospravedlnit. Vyžadována je přítomnost na státní příslušnosti nezávislých objektivních důvodů sledovaných vnitrostátním právem (naléhavé důvody obecného zájmu), přičemž předmětná diskriminační opatření musí být nutná a přiměřená pro naplnění oněch objektivních důvodů a musí rovněž konzistentně směřovat k jejich naplnění (srov. např. rozsudek *O'Flynn,* C-237/94).

   Jak již bylo řečeno, v případě kapitálu je nepřímá diskriminace zakázána i ve vztahu k třetím zemím.

   Typickou podmínkou, která – když není náležitě odůvodněna – představuje nepřímou diskriminaci, je podmínka trvalého pobytu na území ČR. Pro cizince, a to i občana EU, je totiž nepochybně obtížnější ve srovnání s českým státním příslušníkem splnit požadavek na trvalý pobyt. Zatímco pro českého státního příslušníka má trvalý pobyt evidenční charakter (viz zákon o evidenci obyvatel), pro cizince, a to i občana EU, je třeba k jeho získání naplnit další požadavky a musí být dodržen i časový rámec daný zákonem (občan jiného členského státu EU může získat trvalý pobyt v ČR teprve po 5 letech pobytu – viz příslušná ustanovení zákona o pobytu cizinců).

Obdobně je třeba nahlížet i na kritérium bydliště,[31] neboť to je rovněž obvykle obtížněji splnitelné pro státní příslušníky jiných (členských) států. Obzvláště postiženi pak mohou být osoby vykonávající určitou činnost pouze dočasně nebo příležitostně v rámci volného pohybu služeb nebo přeshraniční pracovníci – tzv. pendleři, kteří na pravidelném základě dojíždějí za prací do jiného členského státu EU.

Obdobně problematický ale může být i požadavek na předchozí výkon činnosti na území ČR pro získání určitého oprávnění a u volného poskytování služeb požadavek na povolení, jež odpovídá povolení pro usazené osoby (a tedy nezohledňuje dočasnou nebo příležitostnou povahu volného poskytování služeb). Rovněž v případě volného poskytování služeb jsou problematické požadavky na zaplacení pojistného nebo splnění jiné povinnosti, kterou poskytovatel služby již plní ve státě svého usazení (např. povinné členství v profesní komoře v členském státě dočasného nebo ojedinělého výkonu služby).

Příklady:

1. Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, obsahuje v § 3 ustanovení upravující okruh oprávněných osob:

„(1) Dávky státní sociální podpory náleží při splnění dále stanovených podmínek pouze fyzické osobě, jestliže osoba a osoby společně s ní posuzované

a) jsou na území České republiky hlášeny k trvalému pobytu podle zvláštního právního předpisu[1c)], jde-li o státní občany České republiky, nebo

b) mají na území České republiky trvalý pobyt podle zvláštního právního předpisu, jde-li o cizince,

podmínkou je, že mají na území České republiky bydliště.

(2) Dávky státní sociální podpory dále náleží podle odstavce 1 i v případě, kdy osoba a osoby společně s ní posuzované nemají na území České republiky trvalý pobyt podle zvláštního právního předpisu, pokud jsou

…

l) osobami, jejichž nárok vyplývá z přímo použitelných předpisů Evropské unie[1)] nebo osobami zaměstnanými, samostatně výdělečně činnými, osobami ponechávajícími

31 Srov. rozsudky C-57/96, *Meints;* C-237/94, *O'Flynn;* 137/84, *Mutsch.*

si takové postavení a jejich rodinnými příslušníky majícími právo na rovné zacházení podle předpisu Evropské unie[69)],

podmínkou je, že mají na území České republiky bydliště. Podmínka bydliště se neuplatní u osob uvedených v písmenu l).

[69)] Čl. 7 odst. 3 a čl. 24 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS."

Toto poměrně složité ustanovení obsahuje v odstavci 2 výčet případů, při jejichž naplnění budou mít tam uvedené osoby nárok na dávky ze systému státní sociální podpory, a to i tehdy, když nebudou mít na území ČR trvalý pobyt. Pak povětšinou postačí pouhé bydliště v ČR, avšak s výjimkou situace uvedené v písm. l), která naopak požadavek bydliště vylučuje.

Situace v písmeni l) totiž musí zohlednit i případy, kdy se bude jednat mj. o „evropské" pracovníky podle čl. 45 SFEU, popř. podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie, a osoby samostatně výdělečně činné, případně osoby další podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Pokud budou tyto osoby (které mají podle práva EU nárok na tzv. sociální výhody) vykonávat svou výdělečnou činnost v souladu s právem EU přeshraničně v jiném členském státě EU (pendleři), byl by pro ně požadavek bydliště na území ČR diskriminační.

2. V roce 2018 byl předložen návrh novelizující několik zákonů na úseku vnitřní správy. Jedna ze změn cílila na § 10 odst. 1 zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování, který měl nově vypadat následovně:

„Legalizací se ověřuje, že žadatel listinu před ověřující osobou vlastnoručně podepsal nebo podpis na listině uznal za vlastní. Podpis se vyhotoví písmeny latinské abecedy."

Obsahem novely bylo doplnění druhé věty. Požadavek na podpis písmeny latinské abecedy nicméně způsobuje nepřímou diskriminaci těch občanů členských států EU, které nepoužívají latinskou abecedu k zápisu svých úředních jazyků (Řecko, Bulharsko) a je v rozporu s judikaturou Soudního dvora EU (např. *Konstantinidis,* C-168/91;[32] a obdobně *Garcia Avello,* C-148/02).

Ve verzi návrhu do vlády byla sporná věta vypuštěna. Nad rámec toho bylo v souladu s požadavky metodických pokynů na odstraňování rozporů s primárním právem rovnou navrženo i vypuštění stávajícího § 13 písm. b) zákona o ověřování s obdobným obsahem:

„Legalizace se neprovede

[…]

b) je-li podpis vyhotoven jinými písmeny než písmeny latinské abecedy …“

Zákon byl vyhlášen pod č. 279/2019 Sb.

3. Zákonem vyhlášeným pod č. 452/2016 Sb. byl novelizován (nyní již zrušený) zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku mj. i tím, že doplnil nový § 124z s následujícím zněním:

„Poskytovatel nesmí při uzavírání smlouvy o platebním účtu diskriminovat uživatele, který je osobou oprávněně pobývající v členském státě, a to ani z důvodu jeho státního občanství nebo místa pobytu.“

Obecný zákaz diskriminace byl již založen § 6 zákona o ochraně spotřebitele. S ohledem na požadavky směrnice o základním platebním účtu,[33] ale i ustanovení primárního práva se předkladatel rozhodl výslovně uvést důvody, ze kterých nesmí být spotřebitel diskriminován, a to státní občanství a místo pobytu. Je tomu tak proto, aby bylo zcela zřejmé, že se spotřebiteli nesmí být v přístupu k platebnímu účtu zacházeno odlišně na základě jakýchkoli kritérií, a to ani na základě státní příslušnosti a místa pobytu, což jsou kritéria, s nimiž se v praxi lze setkat.

32 Rozsudek stanovil, že je v rozporu s čl. 52 tehdejšího znění SES (svoboda usazování), když je řecký státní příslušník podle vnitrostátního práva (při zápisu do registru svateb) povinen použít takový přepis svého jména, který ho při provozování jeho povolání může poškodit tím, že dojde ke zkreslení jeho jména a tím uvedení jeho klientů v omyl.

33 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/92/EU ze dne 23. července 2014 o porovnatelnosti poplatků souvisejících s platebními účty, změně platebního účtu a přístupu k platebním účtům.

Zakázána je rovněž nepřímá diskriminace, která ve svém důsledku k odlišnému zacházení vede, například požadavek na existenci korespondenční adresy pouze v ČR, který je pro osoby bez pobytu v ČR obtížně splnitelný.

Aktuálně je shodné ustanovení jako § 219 součástí zákona č. 370/2017 Sb., o platebním styku.

4. V roce 2016 byl předložen návrh novely zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (PID KORNA98HQ9D5), jehož cílem bylo zavedení různých sazeb pojistného na sociální zabezpečení v závislosti na počtu nezaopatřených dětí, o které poplatníci pojistného pečují.

Ve verzi návrhu do meziresortního připomínkového řízení byl obsažen § 7a odst. 3 s následujícím zněním:

„Podmínka péče o dítě je splněna tehdy, jestliže poplatník pojistného žije s nezaopatřeným dítětem v domácnosti v České republice; dočasný pobyt poplatníka pojistného nebo nezaopatřeného dítěte mimo domácnost není v tomto případě na překážku. Pro účely stanovení pojistného v nižších sazbách může mít poplatník pojistného současně jen jednu domácnost. Podmínkou pro stanovení pojistného v nižších sazbách u druha a družky je, že mají shodné místo trvalého pobytu a žijí spolu v domácnosti …“

Požadavek na shodné místo trvalého pobytu u druha a družky (rodičů nezaopatřeného dítěte) jako jedna z podmínek pro získání výhody nižší sazby představuje nerovné zacházení mezi státními příslušníky jiných členských států EU na straně jedné a občany ČR na straně druhé, protože získat trvalý pobyt v ČR je pro cizince těžší než pro občana ČR. Ustanovení proto bez odpovídajícího ospravedlnění zakládá rozpor s čl. 45 a čl. 49 SFEU.

Ve verzi návrhu určené pro schůzi vlády byla část požadující shodné místo trvalého pobytu vypuštěna.

5. V roce 2015 byl předložen návrh novely zákona č. 321/2014 Sb., o vinohradnictví a vinařství (PID KORN9Y8ATQAT), jehož cílem bylo mj. zefektivnit boj proti černému trhu zejména se sudovým vínem.

Ve verzi návrhu do meziresortního připomínkového řízení byl obsažen § 16b stanovující nové povinnosti pro prodej sudového vína, a to včetně následujícího požadavku:

„(1) Sudové víno může být prodáváno spotřebiteli pouze po jeho naplnění do obalu o objemu nejvýše 60 litrů v provozovně

a) výrobce sudového vína,

b) osoby, která sudové víno uvedla do oběhu v České republice poprvé, nebo

c) osoby, které výrobce sudového vína nebo osoba, která sudové víno uvedla do oběhu v České republice poprvé, toto sudové víno přímo dodává."

U provozovny bylo odkazováno na § 17 odst. 1 živnostenského zákona.

Požadavek v návětí v kombinaci s požadavkem pod písm. a) nutil výrobce sudového vína, který neměl na území ČR provozovnu, si takovou provozovnu zřídit. Šlo o zřejmou nepřímou diskriminaci zahraničních výrobců vína oproti domácím výrobcům, kteří takovou provozovnu na území ČR mají vždy. Podmínka proto mohla odradit výrobce sudového vína od jeho dovozu do ČR.

Obdobná úvaha platila i pro písm. b) pro subjekty, které sudové víno poprvé uvedly do oběhu v ČR a provozovnu na jeho území neměly.

Navrhovaná opatření nebyla řádně odůvodněna, nešlo tak posoudit jejich přiměřenost ve vztahu k omezení volného pohybu zboží na vnitřním trhu, respektive je s ohledem na nedostatek odůvodnění šlo mít za neslučitelná s předmětnou svobodou.

Návrh novely zákona po četných nesouhlasných připomínkách v meziresortním připomínkovém řízení nebyl vládě předložen.

5. Dnes již zrušený zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby, ve svém § 7 upravoval mj. podmínku, podle které pozemkový fond mohl prodat zemědělské pozemky pouze takovým fyzickým osobám, které byly zemědělskými podnikateli a které prokazatelně provozovaly zemědělskou výrobu minimálně po dobu 36 měsíců na pozemcích o rozloze nejméně 10 ha v katastrálních územích obce nebo v katastrálním území, které sousedilo s katastrálním územím, do něhož náležely pozemky určené

k prodeji. Tato podmínka předchozího hospodaření v zemědělské výrobě na území ČR zakládala nepřímou diskriminaci, neboť ve svých důsledcích zvýhodňovala české zemědělské podnikatele, a nebyla náležitě ospravedlněna z hlediska judikatury Soudního dvora EU, která již podobné záležitosti rozhodovala (viz např. *Ospelt,* C-452/01).

Uvedený zákon byl zrušen zákonem č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu, který ale některé podmínky původního zákona č. 95/1999 Sb. převzal. V důvodové zprávě k návrhu zákona o Státním pozemkovém úřadu pak předkladatel v návaznosti na právo EU a mj. i judikaturu Soudního dvora EU argumentoval specifičností prodeje státní půdy s tím, že je v českých podmínkách potřeba zohlednit i vypořádávání restitučních nároků a ochranu restituentů ve smyslu nápravy křivdy z doby nesvobody. V případě uvolnění prodeje půdy by pak podle argumentace předkladatele mohlo dojít k další diskriminaci oprávněných osob a ohrožení uspokojení jejich nároků.

3. Nediskriminační opatření omezující volný pohyb

   Judikatura Soudního dvora EU vymezila i pojem nediskriminačních opatření omezujících volný pohyb (srov. rozsudky *Bosman,* C-415/93; či *Gebhard*, C-55/94). Podle judikatury jsou tedy zakázána i taková vnitrostátní opatření, která – přestože se aplikují bez diskriminace na základě státní příslušnosti – jsou způsobilá omezit nebo učinit méně atraktivním využití základních svobod zaručených primárním právem. Z tohoto zákazu je možno připustit výjimky, a to velmi podobné jako u nepřímé diskriminace (srov. např. rozsudek *Komise proti Itálii*, C-110/05).[34] V zásadě se musí jednat o opatření nediskriminační, která budou ospravedlnitelná naléhavými důvody obecného zájmu, a zároveň způsobilá k zajištění sledovaného cíle, k jehož naplnění rovněž musí konzistentně směřovat, a rovněž nepřekračující meze toho, co je k dosažení daného cíle nezbytné (nutnost a přiměřenost).

34 Případ se týkal zákazu uvedeného v italském právu, aby mopedy, motocykly, motorové tříkolky a čtyřkolky mohly táhnout přípojné vozidlo; posuzován byl z hlediska naplnění tehdejšího čl. 28 Smlouvy o ES, tedy opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu.

Příklad:

Na jaře 2021 byl kvůli pokračující epidemii COVIDu-19 přijat zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (pandemický zákon).

Tento zákon dovoluje omezovat (či zakazovat) výkon řady hospodářských činností (například obchody, služby typu holičství či organizaci divadelních představení), které přitom tvoří základ vnitřního trhu; zejména jde o svobodu usazování. Není sporu o tom, že příslušná opatření se aplikují plošně a nemají diskriminační charakter (státní příslušnost omezovaných subjektů nehraje při rozhodování žádnou roli). S ohledem na uvedené ale i tak omezení naplňují podmínky vymezené Soudním dvorem EU pro nediskriminační opatření omezující volný pohyb. Byť uvedená opatření mají bezpochyby za cíl naplnit naléhavý důvod obecného zájmu – ochranu zdraví během pandemie, bylo potřeba se zabývat i ostatními aspekty (nutnost a přiměřenost), aby bylo dosaženo souladnosti s požadavky vyplývajícími z judikatury Soudního dvora EU. To obdobně platí i pro novelu pandemického zákona vyhlášenou pod číslem 39/2022 Sb.

3.4 Rozšiřování pojetí zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti

1. Zákaz diskriminace ve vztahu k ekonomicky neaktivním osobám

   Vedle postupného rozšiřování svobod vnitřního trhu na rodinné příslušníky migrujících osob, které tito rodinní příslušníci následují nebo doprovázejí, dále došlo v souvislosti s maastrichtskou novelizací zřizovacích smluv (tedy ještě v 90. letech minulého století) k posunu v chápání zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, jež vyplývá z primárního práva. Zřizovací smlouvy totiž byly doplněny o institut občanství EU (dnes mu odpovídá čl. 20 a 21 SFEU). Ten, spolu s plošně znějící antidiskriminační klauzulí, jež je dnes vtělena do čl. 18 SFEU,[35] způsobil posun v právu EU v tom smyslu,

[35] Čl. 18 první pododstavec SFEU zní: *„V rámci použití Smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti.“*

že po této novelizaci je zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti posuzován v širší obecné rovině, která nezahrnuje pouze výkon hospodářské činnosti. Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti se tudíž již neposuzuje pouze v rámci ekonomické činnosti vykonávané příslušnými subjekty.[36] Pozornost proto zasluhují ve zvýšené míře i ty právní vztahy, které nedopadají pouze na osoby ekonomicky aktivní (a které se týkají například studentů či právnických osob nehospodářské povahy).

Příklad:

V roce 2020 byl předložen návrh novely zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách (PID KORNBM8HN2QH), který mj. hodlal omezit možnost vykonání státní rigorózní zkoušky zařazením nového ustanovení § 46 odst. 7:

„Možnost vykonat státní rigorózní zkoušku podle odstavce 5 se na absolventy zahraničních vysokoškolských studijních programů nevztahuje."

Předmětné ustanovení ale bránilo v přístupu k rigoróznímu řízení i těm občanům EU, jimž byla jejich kvalifikace, kterou získali absolvováním vysokoškolského vzdělání v rámci vzdělávacího systému jiného členského státu, uznána podle § 89 a násl. vysokoškolského zákona. Výsledkem byla možná nepřímá diskriminace na základě státní příslušnosti, kterou zakazuje čl. 18 SFEU, a též omezení práva pohybu a pobytu občana EU do jiného členského státu podle čl. 21 SFEU. Vzhledem k tomu, že legitimita takového opatření by musela být náležitě vysvětlena a opřena o důvody obecného zájmu, což by v uvedeném případě bylo velmi obtížné, bylo ve verzi návrhu určené pro schůzi vlády předmětné ustanovení vypuštěno.

2. Zákaz diskriminace ve vztahu k vybraným třetím zemím nebo vybraným kategoriím cizinců

   Pro úplnost je třeba upozornit, že pravidla týkající se volného pohybu osob, zboží služeb a kapitálu je potřeba uplatňovat i ve vztahu k některým třetím zemím. Výsadní postavení zde mají členské státy EHP,

36 Srov. rozsudky *Grzelczyk,* C-184/99; *Trojani,* C-456/02; *Garcia Avello,* C-148/02; *K. Tas-Hagen,* C-192/05; nebo *Tod's SpA.*, C-28/04.

jimž Dohoda o Evropském hospodářském prostoru dává práva velmi obdobná členským státům EU. Obvykle je tudíž potřeba v oblasti odstraňování rozporů s primárním právem v záležitostech vnitřního trhu přistupovat obdobně zejména k občanům členských států EHP, kteří nejsou zároveň členy EU, a to i v případě činností vykonávaných ve státech EHP (Island, Lichtenštejnsko, Norsko).

Značné výhody pak na základě mezinárodních dohod vyplývají i pro Švýcarsko[37] a v případě volného pohybu zboží i pro Turecko. V období po Brexitu zřejmě nebude možné pominout ani Spojené království. K tomu viz výklad k čl. 22 odst. 2 MP.

Právo EU dnes navíc právo na rovné zacházení v některých případech zaručuje i specifickým skupinám občanů třetích zemí, kterým konkrétní výhody v oblasti volného pohybu osob zakládají sekundární předpisy EU. I taková ustanovení sekundárního práva je nutné vzít v potaz, typicky při regulaci přístupu k ekonomické činnosti (zaměstnání či podnikání) nebo při formulaci nároků na výhodu sociálního charakteru (sociální zabezpečení, přístup ke vzdělání).[38]

---

37 Srov. čl. 16 MP.

38 Problematiku upravuje rozsáhlý soubor směrnic:

- Směrnice Rady 2003/109 ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty,
- Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny,
- Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci,
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany,
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98 ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě,
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci,
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/66/EU ze dne 15. května 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti,
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 ze dne 11. května 2016 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair.

K tomu viz například formulace § 1 zákona č. 18/2003 Sb., o uznávání odborné kvalifikace, nebo výše zmíněný kazuisticky pojatý § 3 odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

3.5 Hospodářská soutěž a další ustanovení s přímým účinkem, a ustanovení o politikách Evropské unie

Článek 19 odst. 1 MP dále zmiňuje *„jiná ustanovení s přímým účinkem a ustanovení o politikách Evropské unie"*, se kterými je rovněž třeba ve vnitrostátním právu odstraňovat rozpory. Nutnost důsledného zohlednění této povinnosti je ale – na rozdíl od základních svobod vnitřního trhu – poněkud překryta tím, že mnohé požadavky dalších ustanovení primárního práva již byly vtěleny do jednotlivých předpisů sekundárního práva. Příkladmo je možné zmínit přímo účinný čl. 157 SFEU[39] zakládající zásadu rovného odměňování mezi muži a ženami.[40] Ač i zde platí potřeba zajistit, že s uvedenou zásadou nevznikne v českém právu rozpor, byla tato potřeba usměrněna tím, že uvedená zásada byla vtělena do jednotlivých antidiskriminačních směrnic (a to nejenom pro oblast zajišťování rovného zacházení mezi muži a ženami). Ty se pak staly předmětem transpozice mj. do zákona č. 198/2008 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).

Obdobné je to s odstraňováním rozporů v případě jednotlivých politik EU – i ty totiž byly průběžně prováděny prostřednictvím předpisů sekundárního práva. Například zásada „znečišťovatel platí" (čl. 191 odst. 2 SFEU) je dnes provedena v řadě směrnic EU v oblasti životního prostředí. K tomu odkazujeme na komentář k čl. 19 odst. 3 MP níže (oblasti pozitivní implementace).

Konečně čl. 19 odst. 2 MP poukazuje na nutnost odstraňovat při implementací práva EU rozpory s pravidly hospodářské soutěže. Jedná se o přímo

---

39 *1. Každý členský stát zajistí uplatnění zásady stejné odměny mužů a žen za stejnou nebo rovnocennou práci.*
2. „Odměnou" ve smyslu tohoto článku se rozumí obvyklá základní či minimální mzda nebo plat a veškeré ostatní odměny, jež zaměstnavatel přímo nebo nepřímo, v hotovosti nebo v naturáliích vyplácí zaměstnanci v souvislosti se zaměstnáním.
Rovnost odměňování mužů a žen bez diskriminace na základě pohlaví znamená, že:
a) se odměna za stejnou práci vypočítává při úkolové mzdě podle stejné sazby;
b) časová odměna za práci je stejná na stejném pracovním místě.

40 Srov. rozsudky *Defrenne,* 43/75 a 149/77.

účinná pravidla primárního práva, která zahrnují široký okruh záležitostí sahající od zneužití dominantního postavení a kartely po poskytování veřejných podpor, upravený v čl. 101 až 109 SFEU. Výklad a aplikace těchto ustanovení jsou samozřejmě konkretizovány v celé řadě závazných předpisů sekundárního práva, soft law dokumentů či judikaturou Soudního dvora EU.

Přes tento komplexní rámec je nutné neztrácet při implementaci unijních závazků návaznosti na zmiňovaná ustanovení primárního práva, například ve smyslu širokého pojetí pojmu „podnik“[41], a to včetně veřejných podniků či podniků jednajících v obecném hospodářském zájmu. Platí, že veřejné podniky či podniky jednajících v obecném hospodářském zájmu by měly do pravidel hospodářské soutěže zasahovat co nejméně a co nejméně ji omezovat. Mají tedy podléhat soutěžním pravidlům, pokud není prokázáno, že jejich aplikace je neslučitelná s výkonem poslání tohoto podniku.[42] Dále platí, že stát má zajistit transparentní vztahy mezi státem a veřejnými podniky.[43]

Při poskytování veřejných podpor, tedy veškerého financování směřujícího k tíži veřejných rozpočtů, které vede nebo může vést k narušení hospodářské soutěže prostřednictvím zvýhodnění určitých podniků nebo odvětví a které má dopad na obchod mezi členskými státy,[44] je třeba mít na paměti, že problematické může být jak poskytování veřejných podpor v pozitivním slova smyslu (přímá finanční podpora ze strany státu), tak i ve smyslu i negativním (úlevy od plateb pro stát či nevymáhání těchto plateb).

Nové veřejné podpory mohou být poskytovány pouze v případě, že jsou slučitelné se společným trhem, což posuzuje Komise, bez jejíhož předchozího souhlasu nesmí být taková opatření realizována (čl. 108 odst. 3 SFEU,

41 Tento pojem zahrnuje jakékoli entity zabývající se hospodářskou činností nezávisle na jejich právním postavení či způsobu financování (z pravidel hospodářské soutěže tak nejsou plošně vyloučeny ani subjekty, které nejsou založeny za účelem dosažení zisku, ani různé subjekty napojené na veřejné rozpočty).

42 Srov. rozhodnutí Komise č. 2012/21/EU ze dne 20. prosince 2011, o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu.

43 Srov. např. rozsudek *Höfner*, C-41/90; nebo *Altmark Trans*, C-280/00.

44 Čtyři základní kritéria pro posouzení, zda jde o (bez souhlasu Komise) zakázanou veřejnou podporu, tedy jsou: 1. financování určité činnosti nebo subjektu státem nebo ze státních prostředků, 2. za selektivních podmínek, 3. kdy hrozí ovlivnění obchodu mezi členskými státy a 4. narušení soutěže (např. *Ministero dell'Economia e delle Finanze*, C-222/04).

pravidla oznamování Komisi jsou pak obsažena v nařízení Rady 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie). Výjimky však mohou – a často jsou – pro určité specifické případy stanoveny sekundárním právem – viz např. nařízení Komise č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem, nebo nařízení Komise č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis.[45]

Příklad:

Novela zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách předložená v roce 2014 upravovala poskytování dotací na zajištění poskytování sociálních služeb a zřídila dotační titul pro zajištění výkonu činností sociální práce na krajských a obecních úřadech.

Návrh zásadním způsobem zasáhl do systému financování sociálních služeb, obce a kraje získaly prostředky, které dále převáděly poskytovatelům zajišťujícím sociální služby. Šlo tedy o veřejnou podporu ve smyslu čl. 107 SFEU. Předkladatel návrhu přitom původně vůbec nevyhodnotil, v jakém rámci vymezeném právem EU hodlá dané dotace využít, což by znamenalo, že by musel každou dotaci zvlášť notifikovat Komisi a vyčkat jejího souhlasu.

Předkladatel v reakci na připomínky doplnil důvodovou zprávu k návrhu a vysvětlil, že hodlá postupovat v souladu s možností mu danou čl. 106 odst. 2 SFEU týkající se státní podpory ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu. Přislíbil uplatnění mechanismu výpočtu dotace dle tzv. výpočtových rámců (srov. k tomu již citované rozhodnutí Komise 2012/21/EU).

Návrh byl vyhlášen pod č. 254/2014 Sb.

45 V souvislosti s právem hospodářské soutěže je třeba rovněž připomenout, že pro určitá odvětví (zemědělství, doprava) platí zvláštní pravidla, resp. obecná pravidla se uplatňují pouze tehdy, pokud zvláštní předpisy EU vydané na základě ustanovení o těchto společných politikách nestanoví jinak (čl. 40 či čl. 91 SFEU).

3.6 K čl. 19 odst. 3

Bezprostřední implementace primárního práva v pozitivním slova smyslu je, oproti výše uvedeným případům zohledňování zejména zásad vnitřního trhu, méně častá. Obvykle se totiž při dopracovávání určitých institutů primárního práva vychází z již existujících unijních předpisů práva sekundárního, které danou problematiku dotvářejí. Jinými slovy, i v případech ustanovení primárního práva, která by mohla vyžadovat pozitivní implementaci, budou zpravidla již platné předpisy sekundárního práva, které budou obsahovat podrobnější požadavky směřující k jejich naplnění, a které budou implementovány podle jiných ustanovení metodických pokynů vztahujících se na konkrétní typ předpisu EU.

Pokud ale již k pozitivní implementaci primárního práva dojde, je třeba postupovat stejnou metodou jako u nařízení, tj. nikoliv převádět (opisovat) jednotlivé normy primárního práva do českého právního řádu, ale spíše přizpůsobovat (adaptovat) český právní řád způsobem umožňujícím nekonfliktní a efektivní fungování výsledné unijní a národní úpravy (více k tomu srov. komentář k čl. 21 MP). Obvykle půjde o dopracování úpravy pravomocí nebo působnosti některého vnitrostátního orgánu v návaznosti na východiska některé politiky EU.

Příklad:

Je možné poukázat na organizačně – kompetenční úpravu v zákoně č. 6/1993 Sb., o České národní bance, která navazuje zejména na Protokol (č. 4) o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky, jenž je připojen k SFEU a doplňuje její ustanovení o měnové politice (čl. 127 a násl. SFEU, viz i čl. 131 a 282 SFEU). Zvláštní pozornosti zasluhuje ustanovení o nezávislosti uvedené v čl. 130 SFEU a čl. 7 Protokolu (č. 4), které bylo v podrobnostech zohledněno mj. v § 9 zákona o ČNB.

Primární právo dále obsahuje některá sektorově specifická pravidla požadující rovnocennou právní úpravu pro regulaci vztahů s unijním rozměrem a vztahů ryze vnitrostátních. Ani v těchto případech nelze vyloučit potřebu

určitého dopracování na vnitrostátní úrovni, byť obvykle bude možné již vycházet z existujících právních institutů, případně doplněných o regulaci nejčastěji ve formě nařízení.

Příklady:

1. Čl. 325 odst. 2 SFEU

Členské státy přijmou k zamezení podvodů ohrožujících finanční zájmy Unie stejná opatření, jaká přijímají k zamezení podvodů ohrožujících jejich vlastní finanční zájmy.

K tomu srov. například nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999, v platném znění.

2. Čl. 30 Protokolu o statutu Soudního dvora Evropské unie

„Každý členský stát posuzuje porušení přísahy svědky nebo znalci jako obdobný trestný čin spáchaný před svým vnitrostátním soudem v občanskoprávním řízení. Na základě oznámení Soudního dvora stíhá pachatele tohoto činu před příslušným vnitrostátním soudem.“

Z hlediska implementace mohou být dále relevantní ustanovení koncipovaná jako zásady. I zde budou ale rozhodující příslušné předpisy sekundárního práva.

Příklad:

Čl. 13 SFEU

Při stanovování a provádění politik Unie v oblastech zemědělství, rybolovu, dopravy, vnitřního trhu, výzkumu a technologického rozvoje a vesmíru zohledňují Unie a členské státy plně požadavky na dobré životní podmínky zvířat jako vnímajících bytostí; přitom zohlední právní nebo správní předpisy a zvyklosti členských států spojené zejména s náboženskými obřady, kulturními tradicemi a regionálním dědictvím.

Další významný a průřezový požadavek primárního práva, který by neměl být opomenut, je požadavek, aby členské státy stanovily prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem EU (čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SFEU). I v případě, že by předpis sekundárního práva neobsahoval žádnou zmínku v tomto směru, je třeba dbát na to, aby ve vztahu k implementované právní úpravě nebylo znemožněno použití standardních prostředků právní ochrany. Blíže k tomu viz komentář k čl. 21 MP. S touto problematikou souvisí i další ustanovení primárního práva – čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv EU, který zakotvuje právo na účinné právní prostředky nápravy před soudem ve všech případech porušení práv a svobod zaručených unijním právem. V rozporu s daným ustanovením tedy může být kompetenční výluka z přezkumu ve správním soudnictví, která by se dotýkala subjektivních práv vyplývajících z práva EU. Soudní dvůr EU již například rozhodl, že musí být zaručen přístup k soudu v rámci opravných prostředků proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza, ačkoli ve vízovém kodexu není takový požadavek výslovně vyjádřen.[46]

Specifickou otázkou je pak implementace Listiny základních práv EU jako součásti primárního práva. Obecně platí, že soulad s Listinou základních práv EU má zajišťovat především unijní normotvůrce při přijímání předpisů sekundárního práva. Jejich obsah je pak prakticky rozhodující pro vnitrostátní implementaci. Také soudní aplikace Listiny základních práv EU nejčastěji probíhá v řízení o předběžné otázce, tj. při výkladu konkrétního ustanovení sekundárního práva. Takto podaný výklad ale může být nutné zohlednit i implementačně a může mít i obecnější přesah (např. pro výklad obdobných ustanovení v jiných předpisech EU, nebo při nahrazení příslušného předpisu EU novým, který bez podstatných změn převezme vyložené ustanovení).

Problematické jsou případy, kdy není zcela zřejmé, zda činnost vnitrostátního zákonodárce představuje implementaci práva EU – členské státy jsou totiž Listinou základních práv EU vázány, pokud uplatňují právo EU (čl. 51 odst. 1 Listiny).[47] Soudní dvůr EU ve své judikatuře pro aplikaci Listiny vyžaduje, aby

46 *El Hassani,* C-403/16.

47 K těmto případům podrobněji PETERKA, B. Legislativní tvorba a působnost Listiny základních práv EU – hlavní problematické okruhy pohledem české praxe. In: SVOBODOVÁ, M., SCHEU, H.-Ch., GRINC, J. (eds.) *Listina základních práv Evropské unie. Deset let v praxi – hodnocení a výhled.* Praha: Auditorium, 2019, s. 106–117.

existovalo (vedle ustanovení Listiny) jiné konkrétní pravidlo práva EU, které dopadá na danou situaci, nebo konkrétní povinnost členského státu stanovená právem EU.[48] Do působnosti Listiny základních práv EU spadají rovněž případy, kdy členský stát při implementaci využívá prostor pro uvážení daný sekundárním právem[49] nebo kdy vnitrostátní právo upravuje přípustné omezení volného pohybu (základních svobod vnitřního trhu).[50]

Relevance Listiny základních práv EU v těchto případech je ale z druhé strany snížena tím, že její obsah se do značné míry překrývá s Listinou základních práv a svobod, Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jinými mezinárodními smlouvami ratifikovanými ČR a s primárním právem (zejména právy občanů EU). V některých případech může z Listiny základních práv EU vyplývat vyšší či širší standard ochrany – jako prakticky nejvýznamnější se jeví již zmíněný čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv EU a další ustanovení Listiny základních práv EU relevantní pro vnitrostátní procesní právo.

Předpisy sekundárního práva někdy přímo odkazují na nutnost dodržet Listinu základních práv EU při jejich implementaci a aplikaci. Taková ustanovení ale z normativního hlediska nepřinášejí nic, co by neplatilo i bez tohoto výslovného pokynu. Při implementaci je tedy i v těchto případech nutné postupovat v souladu s požadavky Listiny základních práv EU a judikatury, která se k ní vztahuje, přičemž rozdíly oproti obecnému standardu ochrany základních práv plynoucímu zejména z vnitrostátních a mezinárodněprávních pramenů lze očekávat zejména u procesních práv, jak již bylo uvedeno výše.

Příklad:

Nařízení Evropského parlamentu a Rady 2017/2394 ze dne 12. prosince 2017 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování právních předpisů na ochranu zájmů spotřebitelů v čl. 10 odst. 2 stanoví:

„Provádění a výkon pravomocí stanovených v článku 9 při uplatňování tohoto nařízení musí být přiměřené a v souladu s právem Unie a vnitrostátním právem, včetně

48 *Berlioz Investment Fund,* C-682/15; *UNESA,* C-80/18 až C-82/18; *Demarchi Gino,* C-177/17 a C-178/17.

49 *N.S. a další*, C-411/10 a C-493/10; *Florescu*, C-258/14; *Berlioz Investment Fund S. A.*, C-682/15.

50 *Pfleger*, C-390/12; *Rendón Marín*, C-165/14; *Komise proti Maďarsku*, C-66/18; *Komise proti Maďarsku*, C-78/18.

platných procesních záruk a zásad podle Listiny základních práv Evropské unie. Vyšetřovací a donucovací opatření přijatá při uplatňování tohoto nařízení musí být přiměřená povaze protiprávního jednání porušujícího právní předpisy Unie na ochranu zájmů spotřebitelů, a celkové skutečné nebo potencionální újmě jím způsobené.“

Nad rámec diskutovaného je vhodné připomenout, že primární právo ovlivňuje též implementaci sekundárního práva. Typicky u směrnic primárním právem vymezený právní základ pro jejich vydání předurčuje, do jaké míry je možné provádět transpozici pod či zejména nad její rámec nebo zakotvit různé odchylky od standardu. Příkladem jsou směrnice zasahující do oblasti výlučných pravomocí EU nebo dotýkající se oblasti vnitřního trhu. Jelikož cílem druhé skupiny předpisů EU je vytvářet jednotný standard v rámci společného trhu, není možné v těchto situacích přijímat národní úpravu nad rámec směrnice, která by ohrozila volný pohyb osob, zboží, služeb nebo kapitálu, byť by i tato transpozice naplňovala cíle dotčené směrnice (srov. k tomu komentář k č. 20 odst. 4 MP).

4 Transpozice směrnic do českého právního řádu

Metodické pokyny

„Čl. 20

Transpozice směrnic

(1) Transpoziční předpisy musí naplňovat cíl a účel stanovený transponovanou směrnicí.

(2) Obsah transpozičního předpisu musí být jasný, srozumitelný, přehledný a jednoznačný, aby nevznikaly pochybnosti o rozsahu a obsahu práv a povinností fyzických a právnických osob, kterých se transpoziční předpis dotýká. Transpoziční předpis nesmí obsahovat podmínky nebo požadavky, které nejsou pro promítnutí směrnice nezbytné, pokud mohou překážet výsledku, jehož má být podle směrnice dosaženo nebo mohou způsobit, že směrnice nebude promítnuta v předepsané lhůtě. Transpoziční předpis dále musí respektovat systematiku právního řádu České republiky, zejména nesmí znovu upravovat práva a povinnosti, která již ve stejném rozsahu a se stejnými účinky upravuje jiný právní předpis, a musí být ústavně konformní. Je-li to pro zajištění plného promítnutí možné, využívají se v transpozičním předpisu pojmy již zavedené v právním řádu České republiky. Příklady správné a nesprávné transpozice směrnic jsou uvedeny v příloze.

(3) Odchýlení od ustanovení směrnice je možné, pokud takový postup právo Evropské unie výslovně umožňuje nebo pokud to z jeho povahy vyplývá.

(4) Transpozici provedenou tak, že úprava obsažená v transpozičním předpisu má širší osobní, věcnou, popř. místní působnost, než transponovaná směrnice, lze provést, pokud není v rozporu s právem Evropské unie.

(5) Referenční povinnost v návrhu transpozičního právního předpisu se plní prostřednictvím odkazu na transponovanou směrnici formou poznámky pod čarou v souladu s Legislativními pravidly vlády.

Čl. 20a

(1) Transpozice ustanovení směrnice, která se dotýkají omezeného okruhu fyzických nebo právnických osob a nedávají členskému státu jinou možnost, než text směrnice doslovně převzít, zejména jde-li o transpozici ustanovení přílohy ke směrnici obsahující technické parametry, fyzikální údaje, výčet chemických látek nebo vzorce a jejich popisy, může být v odůvodněných případech provedena odkazem na tuto směrnici nebo její ustanovení,

a to i v platném znění, přímo v textu právního předpisu České republiky, aniž je obsah těchto ustanovení do právního předpisu transponován. Tím není dotčen čl. 20 odst. 5.

(2) Postup uvedený v odstavci 1 však nesmí být uplatněn v případě, kdy ustanovení směrnice

a) není dostatečně jasné, přesné a bezpodmínečné, zejména dává-li členskému státu na výběr z daných možností,

b) bezprostředně upravuje práva nebo povinnosti fyzických nebo právnických osob,

c) stanoví rozsah osobní, věcné, místní nebo časové působnosti,

d) vymezuje kompetence orgánů veřejné moci nebo osob pověřených výkonem veřejné správy, nebo jejich postup, zasahuje-li do práv nebo povinností fyzických nebo právnických osob,

e) definuje pojem, jenž je nebo by měl být v právním řádu České republiky vymezen, nebo

f) obsahuje pojem, který je v transpozičním předpisu používán v odlišné podobě, například je vyjádřen jiným názvem než ve směrnici.

(3) Odkaz na směrnici nebo její ustanovení přímo v textu právního předpisu je možné použít i tehdy, je-li nezbytné v právním řádu České republiky uznat nebo jinak zohlednit skutečnosti, které nastaly v souladu se směrnicí v jiném členském státě Evropské unie nebo u orgánu Evropské unie."

Právo Evropské unie

Čl. 288 Smlouvy o fungování EU

„Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům."

Judikatura Soudního dvora EU

Komise proti Německu, C-361/88

„15 S ohledem na to by mělo být vzato v potaz […] *že pro převedení směrnice do domácího právního řádu není nezbytné, aby její ustanovení byla inkorporována formálně a ve svém doslovném znění zvláštním legislativním aktem; v závislosti na obsahu směrnice může být obecný legislativní kontext pro účely implementace směrnice dostatečný za předpokladu, že skutečně garantuje úplnou aplikaci směrnice 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.*

24 Předně musí být poukázáno na skutečnost, že i když je praktická aplikace v souladu s požadavky směrnice v oblasti ochrany, nezakládá to důvod pro nepromítnutí směrnice do vnitrostátního práva prostřednictvím ustanovení způsobilých vytvořit situaci, která je dostatečně přesná, jasná a transparentní, a která umožní jednotlivcům zjistit rozsah jejich práv a povinností. Jak rozhodl Soud v rozsudku ve věci C-339/87 Komise proti Nizozemí [1990] ECR I-851, bod 25, musejí členské státy za účelem zajištění plné implementace směrnice v právní a nikoli jen ve faktické rovině vytvořit zvláštní právní rámec v dané oblasti."

Komise proti Nizozemsku, C-339/87

„25 Jak bylo zdůrazněno výše, skutečnost, že několik činností neslučitelných se zákazy obsaženými ve směrnici nejsou známy danému členskému státu, nemůže ospravedlnit neexistenci vhodných legislativních ustanovení. Za účelem zajištění plné implementace směrnice v právní a nikoliv jen ve faktické rovině musejí členské státy vytvořit zvláštní právní rámec v dané oblasti …"

Komise proti Německu, C-58/89

„3 Směrnice 75/440 a 79/869 zamýšlejí ochránit veřejné zdraví, a za tím účelem se má zajistit výkon dozoru nad povrchovými vodami určenými pro využití pitné vody and nad procesem čištění této vody. Z toho vyplývá, zaprvé, že když neslučitelnost s požadovanými opatřeními může ohrozit zdraví osob, dotčené osoby by měly mít možnost se spolehnout na závazná pravidla za účelem vynucení svých práv, a za druhé, provozovatelé odběrových míst povrchové vody by měli přesně vědět, jaké povinnosti se na ně vztahují. Následně, správná transpozice vyžaduje přijetí ustanovení s nezpochybnitelným závazným účinkem, která jsou dostatečně určitá, přesná a jasná, aby vyhověla požadavku právní jistoty."

Komise proti Polsku, C-29/14

„37 V tomto ohledu je třeba připomenout, že z ustálené judikatury plyne, že k tomu, aby bylo vyhověno požadavku právní jistoty, musí být ustanovení směrnice provedena s nezpochybnitelným závazným účinkem a s požadovanou specifičností, přesností a jasností (viz zejména rozsudek Komise v. Řecko, C81/07, EU:C:2008:172, bod 19 a citovaná judikatura). Tato zásada právní jistoty vyžaduje přiměřené zveřejnění vnitrostátních opatření přijatých podle unijní právní úpravy, aby bylo subjektům práva dotčeným takovými opatřeními umožněno rozpoznat rozsah jejich práv a povinností v konkrétní oblasti upravené unijním právem (rozsudek Komise v. Belgie, C415/01, EU:C:2003:118, bod 21)."

Literatura

BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. C. H. Beck, 2011.

HODÁS, M. *Dopady normotvorby Európskej únie na normotvorbu členského štátu Európskej únie z hľadiska legislatívnej techniky a normotvorných procesov.* Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2017.

KRÁL, R. Jak přistupovat k transpozici směrnic – kopírovat nebo reformulovat? In: *Ako právo reaguje na novoty*. Bratislava, 2015, s. 293–298.

KRÁL, R. K mantinelům přezkumu ústavnosti transpozičních předpisů. *Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA*. 2016, č. 2, s. 41–48.

KRÁL, R. K přesahující transpozici směrnic ES. *Právník*. 2001, č. 9, s. 903–912.

KRÁL, R. Ke změně či doplnění směrnic EU nařízeními EU v přenesené pravomoci. In: *Správní právo – Legislativní příloha*. 2019, č. 1, s. XXIII–XXIX.

KRÁL, R. On the Choice of Methods of Transposition of EU Directives. *European Law Review*. 2016, č. 2, s. 222–242.

KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C. H. Beck, 2014.

MALÍŘ, J. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie*. Praha: Univerzita Karlova, 2008.

MALÍŘ, J., ŠTĚRBOVÁ, M. Způsob transpozice směrnic. *Právní rozhledy*. 2004, č. 14, s. 526–534.

PRECHAL, S. *Directives in EC Law*. Oxford University Press, 2005.

WHELANOVÁ, M. Implementace práva EU do českého právního řádu, *Právník*. 2009, č. 3, s. 263–308.

WHELANOVÁ, M. Quo Vadis, Europa? Loopholes in the EU Law and Difficulties in the Implementation Process. *European Journal of Law Reform*. 2016, č. 2, s. 179–208.

WHELANOVÁ, M. *Účinky unijního práva ve světle judikatury Soudního dvora. Správní právo – Legislativní příloha*. 2011, č. 6, s. LXXIV–LXXXIX.

Vlastní komentář

4.1 Obecně k čl. 20

Směrnice jsou tzv. typickými právními akty (předpisy) EU, jejichž vydávání a závaznost stanoví již zřizovací Smlouvy. Jsou jedněmi ze základních sekundárních předpisů, čemuž odpovídá i to, že se hojně vyskytují v praxi. Přestože se vzrůstajícím počtem nařízení výsadní postavení směrnic poslední dobou poněkud ustupuje do pozadí (dnes máme cca 1200 směrnic), stále platí, že směrnice musejí být pečlivě implementovány nejenom z důvodu věcných požadavků, které obsahují, ale i z důvodu velmi podrobné kontroly jejich transpozice ze strany Komise.

Definici směrnic obsahuje přímo primární právo. Podle čl. 288 SFEU jsou směrnice definovány následovně:

„Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům."

Tím, že směrnice jsou závazné pro členské státy, znamená to, že jsou primárně adresovány členským státům. Nevyvolávají tudíž automaticky, ze své definice, účinky přímo vůči soukromým subjektům.

Směrnice ale velmi často zároveň směřují k úpravě vztahů, které se soukromých subjektů týkají. Mnohdy směrnice přímo uvádějí, jaká budou práva a povinnosti soukromých subjektů. Členské státy, jimž je směrnice určena, pak musejí zajistit, že v jejich vnitrostátním právním prostřední bude směrnice uplatňována. To musejí zajistit prostřednictvím transpozice směrnice do svých vnitrostátních právních řádů.

Transpozice směrnice přitom musí být provedena nejen správně, ale i včas, typicky v rámci transpoziční lhůty, která je ve směrnici uvedena. Včasné provedení transpozice směrnic je sledováno v procesu tzv. notifikací, tedy v souvislosti s oznamováním transpozičních opatření ke směrnicím Komisi, ke kterému jsou členské státy povinny. Komise tak má dobrý přehled ohledně toho, zda daný členský stát své povinnosti splnil včas. Pozdní provedení směrnice do vnitrostátních právních řádů, obdobně jako provedení

nesprávné, vyvolává následky, které mohou mít neblahý vliv na členský stát, jenž porušení způsobil.[51]

Z hlediska členského státu je nejběžnějším formálním následkem nesprávné nebo pozdní transpozice směrnice zahájení tzv. řízení o porušení Smlouvy.[52] Dalšími následky jsou však i tzv. přímý nebo nepřímý účinek směrnic,[53] který vytvořila judikatura Soudního dvora EU, a v neposlední řadě i odpovědnost členského státu za porušení práva EU, rovněž vytvořená judikaturou.[54]

Přímý účinek nastupuje v případě pozdní nebo nesprávné transpozice směrnice, a to u přímo účinného ustanovení směrnice, tedy ustanovení, které je dostatečně jasné a přesné, a byť může být dále předmětem soudního výkladu, nesmí umožňovat širokou míru uvážení. Podmínkou přímého účinku je rovněž bezpodmínečnost daného právního pravidla, tedy to, že toto pravidlo nesmí umožňovat členskému státu žádnou výhradu a musí být schopno vyvolat účinky bez následného doplňujícího či konkretizačního prováděcího opatření.[55]

Přímý účinek pak zjednodušeně řečeno umožnuje, aby se dané ustanovení směrnice stalo aplikovatelným i přímo na soukromé subjekty. Soukromé subjekty se tak mohou nesprávně nebo opožděně transponovaného přímo účinného ustanovení směrnice dovolávat vůči členskému státu (tzv. vertikální přímý účinek). Přímý účinek směrnice až na výjimky naopak neumožňuje, aby se přímo účinného ustanovení směrnice dovolávaly soukromé subjekty

---

51 Řádné provedení transpozice s využitím „forem a prostředků" podle vnitrostátního práva, jak o něm mluví definice v čl. 288 SFEU, však v dnešní době není příliš naplnitelná. Přibývá totiž směrnic, které mají velmi podrobný obsah a blíží se nařízením, což někdy umocňuje ta skutečnost, že směrnice bývají i nařízeními novelizovány. Ač je taková legislativní praxe na úrovni EU velmi hraniční, nebyla dosud Soudním dvorem EU zpochybněna, a je tudíž potřeba se v procesu vnitrostátní transpozice směrnice vypořádat i s tímto fenoménem. K tomu viz pasáž *Systematičnost transpozice, promítnutí s využitím stávajících právních předpisů a institutů, ústavní konformita a pojmosloví.*

52 Zejména čl. 260 SFEU.

53 BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011; WHELANOVÁ, M. Účinky unijního práva ve světle judikatury Soudního dvora. *Správní právo – Legislativní příloha*. 2011, č. 6, s. LXXIV–LXXXIX.

54 MALÍŘ, J. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie*. Praha: Univerzita Karlova, 2008.

55 Srov. rozsudek *Marshall,* C-152/84, či rozsudek *Pfeiffer*, C-397 až 403/01.

vůči sobě navzájem, resp. jeden soukromý subjekt vůči soukromému subjektu jinému (zákaz tzv. horizontálního přímého účinku).[56]

Nepřímý účinek směrnic (eurokonformní výklad) pak požaduje, aby vnitrostátní právo členského státu, na prvním místě transpoziční předpis, bylo vykládáno v maximální možné míře v souladu s transponovanou směrnicí. Vzhledem k tomu, že ale judikatura Soudního dvora EU dovodila, že tento výklad nesmí směřovat k výkladu *contra legem*, tedy zcela proti vnitrostátnímu právu, je nutné eurokonformní výklad chápat jako nástroj umožňující provést výklad souladný s právem EU (směrnicí) pouze v rámci stávajících vnitrostátních limitů.[57]

Odpovědnost členského státu za porušení práva EU je rovněž koncept, který byl vyvinut judikaturou Soudního dvora EU. Jeho cílem je ochránit jednotlivce, resp. osoby soukromého práva před takovým jednáním (opominutím) členského státu, které není v souladu s právem EU a které se typicky týká jeho legislativní činnosti. Podstatou je to, zjednodušeně řečeno, že členský stát odpovídá za porušení závažnějšího charakteru, která se týkají práva EU, a ze kterých vznikla škoda. Členský stát je pak přímo na základě práva EU povinen nahradit vzniklou škodu, a to jak materiální (skutečnou škodu a ušlý zisk), tak škodu nemateriální. V případě směrnice se jedná nejčastěji o neprovedení směrnice či špatné provedení směrnice závažnějšího charakteru, které způsobí škodu, tj. existuje příčinná souvislost mezi porušením povinnosti členského státu a vzniklou škodou. V takovémto případě tedy členský stát může být odpovědný i vůči osobám soukromého práva.[58]

4.2 K čl. 20 odst. 1

Ustanovení navazuje na skutečnost, že směrnice podle své definice v čl. 288 SFEU znějí na výsledek, kterého má členský stát dosáhnout. Výchozí snahou je tudíž naplnit cíl a účel, který směrnice stanoví. Tento cíl a účel

56 Srov. rozsudek *Pretore di Salò,* C-14/86, či rozsudek *P. Faccini Dori,* C-91/92. Určité výjimky jsou však ve speciálních případech připuštěny novější judikaturou, viz např. rozsudky *CIA Security International SA,* C-194/94, či *Kükükdeveci,* C-555/07.

57 Srov. např. rozsudek *von Colson,* C-14/83; *Harz,* C-79/83; *Impact,* C-268/06; či rozsudek *Pfeiffer,* C-397 až 403/01.

58 Srov. rozsudky *Francovich,* C-479/93, spojené věci *Brasserie du Pêcheur*, C-46/93 a C-48/93, či *Köbler,* C-224/01.

je samozřejmě v prvé řadě nutné vyčíst ze samotné směrnice, na druhou stranu striktně pojatý jazykový výklad daného ustanovení směrnice nemusí vždy poukázat na skutečný záměr, který směrnice měla. Do popředí se tak dostává, vedle jazykového a systematického výkladu, rovněž teleologický výklad směrnice, který umožňuje více pochopit vzájemné vazby v kontextu s ostatními prameny práva EU.

Příklad:

Přístup je možné dokumentovat na rozsudku *Komise proti Nizozemsku*, C-508/10. Spor se týkal poplatků za vydání povolení pro dlouhodobé rezidenty. Poplatky byly Soudním dvorem EU uznány za příliš vysoké, nepřiměřené a způsobilé vytvořit překážku výkonu práv přiznaných směrnicí Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Nizozemská právní úprava tudíž byla způsobilá ohrozit i cíl směrnice.

Z rozsudku:

„38 Je nesporné, že se Komise ve své žalobě nepokusila prokázat porušení konkrétního ustanovení směrnice 2003/109 Nizozemským královstvím, ale naopak ve světle jejích bodů odůvodnění tvrdila, že tento členský stát porušil obecnou strukturu, ducha, cíl, a tedy užitečný účinek této směrnice.

69 I když je tedy Nizozemskému království umožněno podmínit vydání povolení k pobytu na základě směrnice 2003/109 výběrem poplatků, nemůže mít výše, ve které jsou stanoveny, za cíl ani za účinek vytvoření překážky pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta přiznaného touto směrnicí, neboť jinak hrozí, že bude narušen jak cíl touto směrnicí sledovaný, tak i její duch.“

4.2.1 Význam preambule

Při naplňování cíle a účelu směrnice je podstatné, jak danou směrnicí zamýšlenou úpravu vykládá preambule ke směrnici (srov. také výklad k čl. 15 odst. 5 MP). Preambule ke směrnicím se sice nepromítají, neboť nemají

„závaznou právní sílu“,[59] mají ale významný interpretační charakter. Vlastní ustanovení směrnice by tudíž měla být ozřejměna prostřednictvím preambule, která obvykle více než samotný text směrnice osvětlí skutečný záměr úpravy.

Na druhou stranu preambuli je potřeba brát jako interpretační vodítko, které nemá stejnou právní sílu jako samotný normativní text směrnice. V případě rozporu mezi preambulí ke směrnici a vlastním normativním textem směrnice je proto potřeba upřednostnit normativní text směrnice, resp. důraz na preambuli by neměl přetvářet význam vlastního ustanovení směrnice či se od něj výrazně odchylovat.

Příklad:

Rozpory či nejasnosti mezi preambulí a vlastním normativním textem směrnice se občas objevují. Kromě případu nejasností uvedených v rozsudku *Nilsson,* C-162/97, týkajících se použití býčího sperma pro umělé oplodnění je možné upozornit například na nesoulad mezi preambulí a vlastním textem ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1148 ze dne 6. července 2016 o opatřeních k zajištění vysoké společné úrovně bezpečnosti sítí a informačních systémů v Unii. Zatímco čl. 18 této směrnice uvádí, že pro účely této směrnice se má za to, že poskytovatel digitálních služeb podléhá pravomoci členského státu, v němž je primárně usazen, preambule v bodě 64 poněkud matoucím způsobem zmiňuje vedle primárního usazení i tzv. sekundární usazení, mj. i pobočky.

4.2.2 Míra podrobnosti transpozice

Vzhledem k požadavku, že transpozice má naplňoval cíl a účel stanovený danou směrnicí, vzniká otázka ohledně míry podrobnosti transpozice.

59 Rozsudek *Nilsson*, C-162/97, zejména body 35–57. Bod 54 rozsudku uvádí: *„V tomto bodě musí být poznamenáno, že preambule komunitárních aktů nemá právní sílu a nemůže být použita jako základ pro derogaci příslušných ustanovení samotného aktu.“*
Obdobný závěr vyplývá i z novějšího rozsudku *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*, C-303/19, bod 26 a násl. Soudní dvůr EU zde rozvádí předchozí judikaturu a uvádí, že: *„preambule unijního aktu nemá právní závaznost a nemůže být uplatňována jako důvod pro odchýlení se od vlastních ustanovení dotčeného aktu ani pro výklad těchto ustanovení ve smyslu zjevně odporujícím jejich znění.“*

Ač podrobnost transpozice je vždy záležitostí daného případu, je možné v judikatuře najít několik obecných závěrů, které rozhodnutí o detailnosti promítnutí konkrétní směrnice usměrňují.

Soudní dvůr EU již dříve stanovil, že transpozice směrnice nemusí nutně vyžadovat legislativní činnost, pakliže principy ústavního a správního práva zajišťují plnou aplikaci směrnice a pokud postavení soukromých osob vyplývající z těchto principů je dostatečně přesné a jasné, takže osoby si jsou vědomy svých práv a mohou se jich dovolávat před národními soudy (rozsudek *Komise proti Německu,* 29/84). Následně, v rozsudku *Komise proti Německu,* C-361/88, Soudní dvůr EU uvedl:

„… pro převedení směrnice do domácího právního řádu není nezbytné, aby její ustanovení byla inkorporována formálně a ve svém doslovném znění zvláštním legislativním aktem; v závislosti na obsahu směrnice může být obecný legislativní kontext pro účely implementace směrnice dostatečný za předpokladu, že skutečně garantuje úplnou aplikaci směrnice 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.“[60]

Ač se uvedené vyjádření judikatury Soudního dvora EU na první pohled zdá benevolentní, ukazuje se ve skutečnosti, že je poměrně obtížné zajistit, aby *„obecný legislativní kontext“* skutečně garantoval úplnou aplikaci směrnice dostatečně jasným a přesným způsobem.

Rozhodně není dostatečné, aby se detailně znějící ustanovení směrnic zobecňovala s tím, že podrobnosti budou v praxi aplikovány skrze přímý nebo nepřímý účinek směrnic. Tyto účinky směrnic, které vyvstávají na povrch zejména při řešení sporů, totiž nijak nezbavují členské státy povinnosti plně transponovat směrnici (viz např. rozsudky Soudního dvora EU *Komise proti Belgii*, 102/79, bod 12; *Komise proti Itálii*, C-298/99, bod 23).

Konkrétní spory řešené u Soudního dvora EU ukazují, že i když se členské státy někdy v řízeních o porušení Smlouvy odvolávají na *„obecný kontext“* daný vnitrostátním právem, tento málokdy podle Soudního dvora EU naplní konkrétní požadavky směrnic, obzvláště pokud směrnice směřuje k založení

60 Obdobně rozsudky Soudního dvora EU *Komise proti Řecku,* C-214/98; *Komise proti Francii,* C-38/99; nebo *Komise proti Polsku*, C-29/14.

práv státních příslušníků jiných členských států (viz rozsudky *Komise proti Itálii,* C-298/99*,* bod 28; *Komise proti Řecku*, C-365/93, bod 9). Užívání příliš obecných formulací, i když směrnice zní detailně, tudíž obvykle správnou cestou není. Obecný kontext se tudíž běžně dá využití pouze tehdy, kdy směrnice sama na obecný kontext odkazuje, například když pouze rámcově stanoví, že členské státy budou mít k dispozici transparentní postupy, které umožní soukromým subjektům bránit se proti zamítavým rozhodnutím – pak lze obvykle poukázat na takové „střechové" úpravy, jako je například zákon č. 500/2004, správní řád.

Příklad:

Ustanovení čl. 9 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/24/EU ze dne 9. března 2011 o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči zní:

„Členské státy zajistí, aby individuální rozhodnutí týkající se využívání přeshraniční zdravotní péče a náhrady nákladů na zdravotní péči vynaložených v jiném členském státě byla řádně odůvodněna a podléhala individuálně správnímu přezkumu a aby mohla být předmětem soudního přezkumu, včetně ustanovení o předběžných opatřeních."

Nebyla zatím napadena transpozice zde uvedených principů prostřednictvím příslušných ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád či zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Naopak tvrzené obtíže při transpozici, a to ani praktické, ani správní, nevyviňují členské státy z porušení jejich povinnosti směrnici provést.[61]

Transpozici přitom vyžadují i detailní technická pravidla.

Příklad:

Z nedávné doby je možné zmínit například rozsudek Soudního dvora EU *Komise proti Polsku,* C-29/14, který se týkal transpozice podrobných technických pravidel v oblasti tkání a buněk. Ač Polsko argumentovalo, že obecný právní kontext existující v Polsku, který představovaly

61 Srov. rozsudek *Komise proti Itálii,* C-481/18.

obecné předpisy a doporučení, je dostatečný k dosažení cílů sledovaných uvedenými směrnicemi, neboť ustanovení těchto směrnic týkající se dotčených buněk a tkání nezakládají práva pacientům, ale jejich účelem je zajištění jejich bezpečnosti a ochrany při manipulaci s těmito tkáněmi a buňkami, Soudní dvůr EU takovou argumentaci neuznal:

„37. V tomto ohledu je třeba připomenout, že z ustálené judikatury plyne, že k tomu, aby bylo vyhověno požadavku právní jistoty, musí být ustanovení směrnice provedena s nezpochybnitelným závazným účinkem a s požadovanou specifičností, přesností a jasností (viz zejména rozsudek Komise v. Řecko, C 81/07 […]*). Tato zásada právní jistoty vyžaduje přiměřené zveřejnění vnitrostátních opatření přijatých podle unijní právní úpravy, aby bylo subjektům práva dotčeným takovými opatřeními umožněno rozpoznat rozsah jejich práv a povinností v konkrétní oblasti upravené unijním právem (rozsudek Komise v. Belgie, C 415/01* […]*, bod 21).*

47. Z vyjádření předložených Polskou republikou Soudnímu dvoru navíc plyne, že akty, jichž se tento členský stát dovolává při tvrzení o řádném provedení dotčených směrnic, mají různou právní povahu a zahrnují nezávazné akty stejně jako obecně použitelné předpisy v oblastech trestního a občanského práva. S ohledem na specifičnost povinností zakotvených dotčenými směrnicemi a jimi sledovaný cíl ochrany veřejného zdraví přitom provedení těchto směrnic velkým počtem aktů spolu s vyloučením určitých typů tkání a buněk z působnosti hlavního prováděcího aktu, přestože spadají do působnosti uvedených směrnic, nesplňuje požadavky na specifičnost, přesnost a jasnost plynoucí z judikatury připomenuté v bodě 37 tohoto rozsudku. Za těchto okolností nejsou právní subjekty, jichž se týká jednotný rámec stanovený dotčenými směrnicemi, schopny pouze na základě uvedených aktů zjistit úplný rozsah svých práv a povinností s právní jistotou požadovanou judikaturou Soudního dvora.“

Příklad:

Co se týče podrobnosti transpozice a využití obecného právního kontextu v ČR, je možné příkladmo poukázat na rozsudek Soudního dvora EU *Komise proti České republice*, C-545/10, který se týkal nedostatečné transpozice tehdy platné směrnice z oblasti železniční dopravy, konkrétně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury,

zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti, ve znění pozdějších novel.

Soudní dvůr EU kromě jiného rozhodl o tom, že ČR tím, že nepřijala právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu s čl. 4 odst. 1, čl. 6 odst. 2, článkem 11 a čl. 30 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004, nesplnila povinnosti, které pro ni z těchto ustanovení vyplývají. Některé z těchto povinností přitom byly velmi obecné a poukazovaly spíše na vstřícný rámec, který by v členských státech měl existovat než na jasně dané povinnosti.

Směrnice 2001/14/ES konkrétně stanovila mj. toto:

V článku 4 odst. 1:

„Členské státy stanoví rámec zpoplatnění s ohledem na nezávislost vedení podniků stanovenou v článku 4 směrnice 91/440/EHS.

S výhradou uvedené podmínky nezávislosti vedení podniku mohou členské státy zavést specifická pravidla zpoplatnění nebo delegovat tuto pravomoc na provozovatele infrastruktury. Stanovení poplatků za použití infrastruktury a vybírání těchto poplatků provádí provozovatel infrastruktury.“

V článku 6 odst. 1:

„S řádným ohledem na bezpečnost a na udržení a zvyšování kvality služeb infrastruktury se provozovatelům infrastruktury poskytují podněty ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury a výše poplatků za přístup.“

V článku 11 odst. 1:

„Systémy zpoplatnění použití infrastruktury povzbuzují železniční podniky a provozovatele infrastruktury v minimalizaci závad a zvyšování výkonu železniční sítě pomocí systému odměňování výkonu. Tento systém může zahrnovat pokuty za činnosti narušující provoz sítě, kompenzace pro podniky trpící závadami a odměny za přesáhnutí plánovaného výkonu.“

Soudní dvůr EU ve svém rozsudku ČR mj. vytkl, že podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2001/14/ES jsou členské státy povinny stanovit rámec

zpoplatnění. Mohou rovněž zavést specifická pravidla zpoplatnění, přičemž musí respektovat nezávislost řízení provozovatele infrastruktury. V souladu s tímto ustanovením je na provozovateli infrastruktury, aby stanovil poplatky za použití infrastruktury a provedl jejich výběr. Toto ustanovení tak v souvislosti se systémy zpoplatnění zavádí dělbu pravomocí mezi členské státy a provozovatele infrastruktury. Členským státům totiž přísluší stanovit rámec zpoplatnění, zatímco stanovení poplatků a jejich výběr přísluší provozovateli infrastruktury. Stanovení maximální ceny za používání železniční infrastruktury každoročním výměrem Ministerstva financí na základě § 10 odst. 2 zákona o cenách má ale za následek zúžení rozhodovacího prostoru provozovatele infrastruktury v míře neslučitelné s cíli směrnice 2001/14/ES. ČR tím, že stanovila maximální výši poplatků za přístup k železniční infrastruktuře, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 4 odst. 1 směrnice 2001/14/ES.

Dále Soudní dvůr EU uvedl, že z čl. 6 odst. 2 směrnice 2001/14/ES vyplývá, že se provozovatelům infrastruktury poskytují podněty ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury a výše poplatků za přístup k jejímu použití, a to s řádným ohledem na bezpečnost a na udržení a zvyšování kvality služeb infrastruktury. Volba poskytovaných podnětů a zvláště konkrétní cíle, které členské státy jejich prostřednictvím sledují, musejí být dle ustanovení čl. 6 odst. 2 směrnice 2001/14/ES slučitelné s požadavky v oblasti bezpečnosti a s úrovní kvality služeb železniční infrastruktury. ČR tím, že nepřijala opatření, na základě kterých se provozovateli poskytují podněty ke snižování nákladů na zajištění železniční infrastruktury a výše poplatků za přístup k uvedené infrastruktuře, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 6 odst. 2 směrnice 2001/14/ES.

Soudní dvůr EU rovněž konstatoval, že čl. 11 odst. 1 směrnice 2001/14/ES stanoví, že systémy zpoplatnění použití infrastruktury povzbuzují železniční podniky a provozovatele infrastruktury k minimalizaci závad a zvyšování výkonu železniční sítě pomocí systému odměňování výkonu. Podle téhož ustanovení může tento systém zahrnovat pokuty, kompenzace a odměny. Z toho vyplývá, že členské státy

musí do systémů zpoplatnění infrastruktury zahrnout systém odměňování výkonu s cílem povzbudit jak železniční podniky, tak provozovatele infrastruktury ke zvýšení výkonu sítě. Co se dále týče druhu povzbuzujících opatření, jež mohou být zavedena členskými státy, tyto státy si ponechávají svobodu výběru konkrétních opatření tvořících zmíněný systém, jestliže vytvářejí sourodý a transparentní celek, který lze označit za „systém odměňování výkonu". Ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ČR nezavedla systém odměňování výkonu povzbuzující železniční podniky a provozovatele infrastruktury k minimalizaci závad a zvyšování výkonu železniční sítě v souladu s požadavky stanovenými v čl. 11 směrnice 2001/14/ES.

4.2.3 Promítnutí nepříliš jasných ustanovení směrnic

V praxi je možné se setkat s případy, kdy Komise v roli strážkyně smluv požaduje velmi věrné převzetí do vnitrostátního právního řádu i takových ustanovení, která jsou sice obsažena ve směrnicích, ale jsou zároveň již na úrovni unijního práva velmi vágní a nejasná. Problém je zejména v tom, že přebírání příliš vágních ustanovení směrnic způsobuje riziko nejasnosti v českém právním řádu, a následně i riziko soudních sporů, tedy to, že nejasný rámec ve vnitrostátním právu se přenese do roviny vyjasňování judikaturou soudů.

Na druhou stranu ale zase snaha o dovysvětlení daného ustanovení v českém právu může způsobit, že smysl daného ustanovení směrnice bude ve vnitrostátním právu zúžen či jinak věcně posunut, a nebude tedy přesně odpovídat cíli a účelu, který směrnice stanoví. To může vést až k odpovědnosti členského státu, zejména k řízení o porušení Smlouvy.

Příklad:

Z nedávné doby je možné upozornit na výtku Komise vůči ČR, která se týkala nedostatečného provedení čl. 13 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov, jenž zní:

„Členské státy vyžadují, aby tam, kde celkovou užitnou podlahovou plochu budovy, pro kterou byl vydán certifikát energetické náročnosti podle čl. 12 odst. 1, větší

než 500 m² často navštěvuje veřejnost, byl certifikát energetické náročnosti vystaven na nápadném místě dobře viditelném veřejnosti.“

Za nedostatečné bylo Komisí vyhodnoceno ustanovení § 7a odst. 1 písm. d) zákona č. 406/2000 Sb. o hospodaření energií stanovící, že průkaz energetické náročnosti se má *„umístit* […] *v budově způsobem podle prováděcího právního předpisu, pro kterou nastala povinnost si ho opatřit podle odstavce 1 písm. a) nebo odstavce 2 a jejíž energeticky vztažná plocha je rovna nebo větší než 500 m², nebo podle odstavce 1 písm. b) a jejíž energeticky vztažná plocha je rovna nebo větší než 250 m², a zároveň se jedná o budovu určenou k užívání veřejností.“*

Komisí bylo vytýkáno to, že není transponována podmínka směrnice spočívající v *„častém navštěvování veřejností“*. Tento neurčitý pojem ale není ve směrnici definován, jeho smysl nevymezuje preambule a prozatím k němu není ani judikatura Soudního dvora EU.

Z judikatury Soudního dvora EU jsou ale již známy i případy, kdy v rozhodování o správnosti transpozice jinak velmi přísný a obvykle spíše Komisi hájící Soudní dvůr EU přisvědčil členskému státu, který byl Komisí napadán za nedostatečné provedení směrnice – k tomu viz výklad k nerelevantním ustanovením.[62]

4.3 K čl. 20 odst. 2

4.3.1 Jasnost, srozumitelnost, přehlednost, jednoznačnost transpozice a nezbytnost podmínek a požadavků s transpozicí souvisejících

První věta ustanovení odstavce 2 je projevem obecného principu právní jistoty. Stanoví se v něm, že transpoziční předpis ke směrnici má být jasný, srozumitelný, přehledný a jednoznačný. Pouze takový předpis totiž zajistí to, že budou fyzickým a právnickým osobám zřejmá práva a povinnosti, která na ně, prostřednictvím transpozice, ze směrnice dopadají.

62 Srov. rozsudek Soudního dvora EU *Komise proti Portugalsku*, C-52/08, bod 56: *„V tomto ohledu je vzhledem ke zvláštním okolnostem, které doprovázely legislativní proces, jakož i ke stavu nejistoty, který tím byl vyvolán, jak vyplývá z legislativního kontextu připomenutého výše, zřejmé, že nelze konstatovat, že by členské státy od okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku měly dostatečně jasnou povinnost provedení směrnice 89/48 ve vztahu k povolání notáře.“*

Princip právní jistoty má v tomto případě nejen vnitrostátní, ale i unijní rozměr. Soudní dvůr EU se totiž ve své bohaté judikatuře již mnohokrát vyjadřoval k uvedeným zásadám implementačních předpisů, a to především s ohledem na transpozici směrnic.

Podle judikatury Soudního dvora EU platí, že v případě, kdy směrnice zakládá práva soukromým subjektům nebo kdy upravuje jejich právní postavení, musí být transpozice dostatečně přesná a jasná, aby si dotčené subjekty mohly být vědomy všech svých práv, která ze směrnice vyplývají, a je-li to nutné, byly schopny se jich dovolávat před národními soudy (např. rozsudky *Komise proti Německu*, 29/84; *Komise proti Itálii*, 363/85, *Komise proti Itálii*, C-162/99). Jasnost a přesnost pak vystupuje do popředí obzvláště tehdy, když jsou soukromým subjektům ukládány povinnosti (rozsudek *Komise proti Německu*, C-58/89).

Druhá věta odstavce 2 ustanovení dále uvádí, že transpoziční předpis nesmí obsahovat podmínky nebo požadavky, které nejsou pro promítnutí směrnice nezbytné, pokud mohou překážet výsledku, jehož má být podle směrnice dosaženo nebo mohou způsobit, že směrnice nebude promítnuta v předepsané lhůtě. Jinými slovy, nepreferuje se takové promítnutí směrnice, které je zatíženo dalšími úpravami čistě vnitrostátního charakteru, jež mohou ohrozit vlastní transpozici jak z hlediska věcného, tak z hlediska časového. I přes uvedenou zásadu je ale možné se v praxi setkat s případy, kdy se obě roviny spojují.

Příklad:

Diskuse například probíhaly o nové úpravě energetického práva, která by ale zároveň měla transponovat a adaptovat značné množství nových předpisů EU, ač bylo zřejmé, že nový koncepční rámec v energetice bude jistě předmětem značných diskusí a nebude tudíž možné implementaci mnohých nových předpisů EU stihnout včas. To může vyvolat další nepříznivé následky, a to zejména ve formě řízení o porušení Smlouvy.

4.3.2 Systematičnost transpozice, promítnutí s využitím stávajících právních předpisů a institutů, ústavní konformita a pojmosloví

Třetí věta odstavce 2 ustanovení dále uvádí, že transpoziční předpis musí respektovat systematiku právního řádu ČR, zejména nesmí znovu upravovat práva a povinnosti, která již ve stejném rozsahu a se stejnými účinky upravuje jiný právní předpis. Je-li to pro zajištění plného promítnutí možné, využívají se v transpozičním předpisu pojmy již zavedené v právním řádu ČR.

Z uvedeného ustanovení vyplývá, že v ČR se preferuje při transpozici směrnic metoda citlivého promítnutí do stávajících vnitrostátních předpisů, která je v souladu s definicí směrnic, že „volba forem a prostředků" se ponechává na členských státech EU. Do určité míry má tato metoda i evropský kontext: z rozsudku Soudního dvora EU *Komise proti Belgii,* 102/79, bodu 12, totiž vyplývá, že implementováno by mělo být do předpisů té právní síly, do kterých členský stát provádí úpravu obdobných čistě vnitrostátních požadavků s obdobným obsahem.

Výše uvedený požadavek judikatury Soudního dvora EU ovšem neznamená, že by se nepřipouštěly speciální legislativní postupy pro transpozici směrnic, resp. obecněji zvláštní systémy tvorby práva pro účely implementace práva EU, které známe z některých jiných zemí.[63] Konečně i v ČR určité prvky umožňující zrychlit jinak dlouhý legislativní proces pro účely implementace práva EU existují – viz zejména schvalování v prvním čtení v Parlamentu dle § 90 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.[64]

S otázkou, jak nejlépe transponovat směrnice z hlediska systematiky českého právního řádu, souvisí i to, nakolik je vhodné směrnici fakticky „přepsat", a nakolik je naopak vhodné směrnici „přebrat" způsobem, který bude vlastními slovy legislativce promítat cíl a účel směrnice do vnitrostátního práva. Na uvedenou otázku není jednoznačná odpověď, neboť řešení obvykle závisí na okolnostech konkrétního případu.

---

63 Např. Slovensko – vládní nařízení z mocí zákona (tzv. aproximačné nariadenia vydávaná podle zákona č. 19/2002 Z. z.) či Irsko – ministerská nařízení s mocí zákona vydávaná na základě European Communities Act 1972.

64 *„Navrhovatel může, současně s návrhem zákona, navrhnout Sněmovně, aby s návrhem zákona vyslovila souhlas již v prvém čtení. Odůvodnění takového návrhu musí být uvedeno v důvodové zprávě."*

Kopírování, tedy přepisování směrnic bývá ve vnitrostátním prostředí předmětem kritiky zejména v případě promítání směrnic do zákonů, neboť obvykle se v tomto případě nepodaří naplnit výše uvedená kritéria jasnosti, srozumitelnosti, přehlednosti a jednoznačnosti, tj. často pak vznikají pochybnosti o rozsahu a obsahu práv a povinností fyzických a právnických osob, popřípadě se nedaří zamezit opakování toho, co již v českém právním řádu obsaženo je. Promítání směrnic, které se stávající úpravou nevytvoří koherentní celek, totiž způsobuje zmatení úprav, a rovněž často vytváří tzv. double-banking, jakousi dvojkolejnost, kdy transpoziční ustanovení k evropské směrnici žijí svým životem, a neorganicky a někdy i nelogicky upravují právní vztahy bez ohledu na okolní právem EU nedotčený kontext.

Příklad:

Navržené transpoziční ustanovení nedávalo dobrý smysl například v případě pouhého převzetí Přílohy C bodu 4 ke směrnici Rady ze dne 26. června 1990, kterou se stanoví veterinární požadavky na obchod se spermatem prasat uvnitř Společenství a na jeho dovoz (90/429/EHS). Ustanovení směrnice zní:

„Členské státy mohou odmítnout přijmout sperma z inseminačních stanic, kam jsou přijímána zvířata očkovaná proti Aujeszkyho chorobě, na své území nebo do svého regionu, pokud bylo toho území nebo region uznán jako prostý Aujeszkyho choroby v souladu s článkem 10 směrnice 64/432/EHS.“

Původně navržené ustanovení určené do meziresortního připomínkového řízení znělo:

„(4) Členské státy mohou odmítnout přijmout na své území nebo do oblasti svého území sperma ze středisek pro odběr spermatu, do kterých jsou přijímáni kanci očkovaná proti Aujeszkyho chorobě, pokud je takové území uznáno za prosté Aujezskyho choroby.“

Dnešní příloha č. 6 odst. 4 k vyhlášce č. 380/2003 Sb., zní:

„(4) Státní veterinární správa může odmítnout přijmout na území České republiky sperma ze středisek pro odběr spermatu, do kterých jsou přijímáni kanci očkovaní proti Aujeszkyho chorobě.“

To ale na druhou stranu neznamená, že by převzetí textu směrnice do českého právního řádu bylo zapovězeno. Naopak v případě techničtějších úprav spočívajících zejména v transpozicích do vyhlášek či nařízení vlády se velmi těsné přidržování textu směrnice připouští, a zřejmě je i žádoucí. U zcela technických parametrů uváděných v tabulkách navíc mnohdy ani jiný přístup než doslovné převzetí, není možný. To je podpořeno i tím, že Komise při kontrole transpozice směrnic často vyžaduje naprosto přesné převzetí textu směrnice a hrozí zahájením řízení o porušení Smlouvy.

Jak uvádí odborná literatura,[65] je pak ale nutné brát v potaz to, že kopírování některých ustanovení směrnic má i své limity: ustanovení směrnice, které je předmětem prostého výslovného převzetí do vnitrostátního právního řádu, musí být dostatečně jasné, přesné a bezpodmínečné; konzistentní a jasně formulované; směřovat na práva a povinnosti soukromých subjektů a nikoliv obecně na členské státy; nesmí vyžadovat další úpravu na vnitrostátní úrovni; nesmí upravovat různé alternativy či odchylky pro členské státy; a naopak musí se z hlediska obsahu včetně terminologie hodit do stávajících ustanovení a vytvářet s nimi koherentní celek.

Příklad:

Převzetí textu směrnice je možné doložit na nařízení vlády č. 463/2013 Sb. o seznamech návykových látek, které zapracovává značné množství odborných požadavků v oblasti drog, z poslední doby směrnici Komise v přenesené pravomoci (EU) 2020/1687 ze dne 2. září 2020, kterou se mění příloha rámcového rozhodnutí Rady 2004/757/SVV, pokud jde o zahrnutí nové psychoaktivní látky N,N-diethyl-2-[[4-(1-methylethoxy) fenyl]methyl]-5-nitro-1H-benzimidazol-1-ethanamin (isotonitazen) do definice drogy.

Co se týče podmínky ústavnosti, je nutné uvést, že tato nijak nevyplývá z práva EU. Naopak, právo EU již od prvních rozsudků Soudního dvora EU konstantně uvádí, že platnost ani účinek aktů EU není dotčen ani tehdy, vyplývá-li určité právní jednání rozporné s unijním právem přímo z ústavních

65 KRÁL, R. On the Choice of Methods of Transposition of EU Directives. *European Law Review*. 2016, č. 2, s. 222–242.

předpisů členských států.[66] Soudní dvůr EU, a to přesto, že reflektuje ústavní principy v členských státech v případech, kdy je v kontextu práva EU považuje za legitimní, nutné a přiměřené,[67] v obecné rovině neuznává překážky ústavního charakteru za důvody, které dostatečně ospravedlňují neplnění závazků členských států (směrnice) vůči EU.[68] Na druhou stranu však ani nijak nezasahuje do pravomoci členských států upravit si ústavní náležitosti vlastním způsobem.[69] Koexistence ústavního práva a práva EU je tak velmi citlivým tématem, které se v průběhu času proměňuje, a náhledy na ni nejsou nikterak jednoznačné.

I přesto však ústavní rovina hraje při implementaci práva EU do českého právního řádu značnou roli; implementační předpis, který by sice dostatečně odrážel požadavky práva EU, avšak nenaplňoval požadavky ústavní, by totiž mohl být zrušen Ústavním soudem,[70] a to i přes požadavek eurokonformního výkladu. To by způsobilo následné porušení legislativních závazků ČR vůči EU. Z tohoto důvodu je nutno při implementaci práva hledat taková řešení, která budou naplňovat jak požadavky unijní, tak náležitosti vnitrostátní, aby takový předpis nebyl problematický v žádné z těchto rovin.

Příklad:

Poukázat je možné na úpravu shromažďování a využívání provozních a lokalizačních údajů v telekomunikačním provozu podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. března 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí. Nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 24/10 byla zrušena transpoziční úprava k této směrnici provedená do zákona č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích, a prováděcí vyhlášky k němu.

66 Viz například rozsudky *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70; či *Kreil,* C-285/98.

67 Např. rozsudek *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, C-208/09, bod 93; detailně také ZBÍRAL, R. Koncept národní identity jako nový prvek ve vztahu vnitrostátního a unijního práva: Poznatky z teorie a praxe. *Právník*. 2014, č. 2, s. 112–133.

68 Srov. rozsudek *Komise proti Belgii*, C-102/79, bod 15; *Kreil*, C-285/98, bod 12.

69 Srov. např. rozsudek *Micheletti,* C-369/90, v případě udělování státních občanství členských států.

70 Blíže KRÁL, R. K mantinelům přezkumu ústavnosti transpozičních předpisů. *Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA*. 2016, č. 2, s. 41–48.

Směrnice nakonec byla prohlášena za neplatnou rozsudkem Soudního dvora EU ve spojených věcech *Digital Rights Ireland Ltd.*, C293/12 a C594/12.

Čtvrtá věta čl. 20 odst. 2 MP uvádí, že, je-li to pro zajištění plného promítnutí možné, využívají se v transpozičním předpisu pojmy již zavedené v právním řádu ČR. Opět se jedná o požadavek, který souvisí s maximální snahou směrnici promítnout takovým způsobem, který vytvoří koherentní celek s ostatními částmi českého právního řádu. Různé pojmosloví pro tytéž právní vztahy totiž vytvoří zmatení úpravy, protože není jasné, o čem přesně zákonodárce hovoří a jaký je rozsah povinností, které na chaoticky vymezené pojmy navazují. Tudíž jinak znějící pojem českého práva, který však má obsah shodný s pojmem užívaným danou směrnicí, by měl mít při transpozici přednost.[71]

Stává se ale rovněž, že při transpozici směrnic není možné najít přesný český ekvivalent k evropskému termínu, resp. český ekvivalent k evropskému termínu při podrobnější analýze v detailech nepokrývá všechny aspekty, které by měl podle směrnice mít. Nejvíce je tento problém zřejmý u specifických pojmů a institutů práva EU, které není jednoduché bezproblémově promítnout do českého právního řádu. Pojmy jako „podnik“ nebo „usazení“ jsou autonomní, a tudíž nemají v českém pojmosloví odpovídající odraz. V některých případech lze uvedené pojmy nahradit jinými (například pojem „usazení“ pojmem „sídlo“ i „pobočka“), v jiných případech to ale možné není, neboť by se modifikoval význam tohoto pojmu. Pak zejména v případech, kdy se upravuje problematika subjektů, která má značný přeshraniční dopad, se častěji přebírají ustanovení směrnic EU tak, jak jsou, byť i to bývá předmětem kritiky.

71 Tento předpoklad však neplatí v případě implementace nařízení. Ta by naopak měla mít vzhledem ke své přímé použitelnosti stejně znějící pojmový odraz ve vnitrostátním právu. Bylo by tudíž například problematické, když by nařízení upravovalo určitý hmotněprávní institut s využitím určitého přímo použitelného pojmu, avšak za porušení tohoto institutu by se v českém právu stanovila sankce, která by ve své dikci využívala jinak znějící český pojem, ač se stejným významem jako pojem nařízení. V praxi návaznost pojmosloví na nařízení činí problémy (viz například diskuse ohledně s občanskoprávním pojmoslovím kolidujícího pojmu „zplnomocněný zástupce“ v návrhu zákona o stavebních výrobcích, který ale používá řada předpisů EU, mj. i přímo použitelných nařízení), a to zejména tehdy, kdy nařízení mění či doplňují směrnici, která již ale byla provedena s ohledem na pojmosloví českého právního řádu.

Příklad:

Problém nastává například v zákoně č. 164/2013 Sb., o mezinárodní spolupráci při správě daní, do kterého je promítnuta směrnice Rady 2011/16/EU ze dne 15. února 2011 o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS se svými četnými novelami.

Viz zejména příloha I k tomuto zákonu, která uvádí:

„A. Finanční instituce

1. Pojmem ‚finanční instituce' se rozumí schovatelská instituce, depozitní instituce, investiční entita nebo specifikovaná pojišťovna.

2. Pojmem ‚schovatelská instituce' se rozumí jakákoli entita, jejíž podstatnou část podnikání představuje držení finančního majetku na účet jiného. Entita drží finanční majetek na účet jiného jako podstatnou část svého podnikání tehdy, jestliže hrubý příjem této entity přičitatelný držení finančního majetku a poskytování souvisejících finančních služeb činí alespoň 20 % hrubého příjmu dané entity za kratší z těchto období: i) období 3 let končící 31. prosincem, nebo posledním dnem účetního období, které není kalendářním rokem, před rokem, v němž je proveden výpočet; nebo ii) období existence entity.

3. Pojmem ‚depozitní instituce' se rozumí jakákoli entita, která přijímá vklady v rámci běžných bankovních služeb nebo podobného podnikání.

4. Pojmem ‚investiční entita' se rozumí jakákoli entita,

a) která v rámci svého podnikání provádí primárně jednu nebo několik z níže uvedených činností nebo operací pro zákazníka nebo v jeho zastoupení:

i) obchodování s nástroji peněžního trhu (šeky, směnkami, vkladovými certifikáty, deriváty atd.), měnami, měnovými, úrokovými a indexovými nástroji, s převoditelnými cennými papíry nebo s komoditními futures,

ii) individuální nebo kolektivní správu portfolia, nebo

iii) jiné investování, správu nebo obhospodařování finančního majetku nebo peněžních prostředků v zastoupení jiných osob,

nebo

b) jejíž hrubý příjem pochází primárně z investic, reinvestic nebo obchodování s finančním majetkem, pokud je entita řízena jinou entitou, jež je depozitní institucí, schovatelskou institucí, specifikovanou pojišťovnou nebo investiční entitou podle písmene a).

S entitou se nakládá jako s tou, která v rámci svého podnikání provádí primárně jednu nebo několik činností či operací uvedených v písmenu a), nebo jejíž hrubý příjem pochází primárně z investic, reinvestic nebo obchodování s finančním majetkem za účelem uvedeným v písmenu b), jestliže hrubý příjem entity pocházející z příslušné činnosti činí alespoň 50 % hrubého příjmu entity za kratší z těchto období: i) období 3 let končící 31. prosincem před rokem, v němž je proveden výpočet; nebo i) období existence entity. Pojem ‚investiční entita' se nevztahuje na entitu, která je aktivní nefinanční entitou, protože uvedená entita splňuje kterékoli z kritérií uvedených v článku D bodě 1 písm. d) až g).

Tento bod je třeba vykládat způsobem, který je v souladu s obdobným zněním uvedeným v definici ‚finanční instituce' v doporučeních Finančního akčního výboru (Financial Action Task Force)."

V souvislosti s tím vzniká otázka, nakolik musejí být přebírány všechny pojmy uvedené v definičním aparátu dané směrnice. Tento definiční aparát je často velmi rozsáhlý, navíc definice ve směrnicích běžně obsahují zároveň i pravidla chování a občas i definice kruhem.

Podle judikatury Soudního dvora EU platí, že pojmy ve směrnici je potřeba provádět, pokud je to nutné s ohledem na jiná ustanovení směrnice stanovící povinnost členských států (viz rozsudek *Komise proti Lucembursku*, C-32/05, body 61 a 65). *A contrario* k tomu, při transpozici není nutné ve vnitrostátním právním řádu definovat pojmy, které směrnice sice obsahuje, které ale nejsou podstatné pro transpozici, tj. jejich převedení do vnitrostátního práva nemá žádný vliv na dosažení výsledku předpokládaného směrnicí. Tento závěr vyplývá z rozsudku *Komise proti Itálii,* C-363/85, který se týkal pojmu *„pet animals"*, tedy „domácí mazlíčci". Soudní dvůr EU zde uvedl, že pokud vnitrostátní právo neobsahuje určitou definici vyplývající ze směrnice, avšak tato absence není způsobilá zabránit řádné implementaci směrnice a ani Komise není schopna předložit důkaz o praktických obtížích, není možné mluvit o porušení povinnosti členských států.

Příklad:

Oproti výše uvedenému přístupu se ale v praxi objevují případy, kdy je členský stát zejména na základě výtek Komise ohledně správné

transpozice nucen i do promítnutí takových směrnicových pojmů, které nejsou pro vlastní naplnění směrnice prostřednictvím vnitrostátního práva nutné. V ČR je možné poukázat např. na definiční aparát v zákoně č. 193/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur. Tímto zákonem byla transponována směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení (ES) č. 1013/2006, která obsahuje takové pojmy, jako vodní sloupec, geologická formace, oblak CO_2 (viz čl. 3).

Ustanovení § 2 zákona č. 193/2016 Sb. pak obsahuje takové pojmy jako:

„l) vodním sloupcem – vertikálně souvislá masa vody od hladiny po dnové sedimenty vodního útvaru,

m) geologickou formací – soubor hornin, které lze podle jejich fyzikálních a chemických vlastností, v kombinaci s pozicí v zemské kůře, rozlišit od jiných souborů hornin a zmapovat,

n) oblakem oxidu uhličitého – rozptýlený objem oxidu uhličitého v geologické formaci,

o) migrací – pohyb oxidu uhličitého uvnitř úložného komplexu,

p) uzavřením úložiště – definitivní ukončení vtláčení oxidu uhličitého do daného úložiště,

q) dobou po uzavření – doba po uzavření úložiště, včetně doby po přechodu povinnosti na příslušný orgán.“

Například výraz „vodní sloupec“ se ale jinak – kromě definice – nikde v zákoně nevyskytuje.

V těchto případech lze doporučit, aby se taková praxe eliminovala a nepromítnutí nadbytečných definic bylo náležitě Komisi vysvětleno.

Pátá věta článku 20 odstavce 2 MP odkazuje na Příklady správné a nesprávné transpozice směrnic uvedené v příloze, k tomu viz příloha k metodickým pokynům. Příloha je nicméně poplatná době svého vzniku, tudíž jednotlivé

příklady v ní uvedené odkazují na starší znění práva EU (například terminologie podle Smlouvy o založení Evropského společenství).

K problematice diskutované v této části lze odkázat též na komentář k čl. 15 odst. 5 MP (nerelevantní ustanovení) a k čl. 14 MP (forma transpozice).

4.4 K čl. 20 odst. 3 a 4

Odstavec 3 se týká případů, kdy ČR při transpozici směrnice do svého právního řádu zakotví ustanovení odchylná od vlastního textu směrnice. Odchylky vyplývají nejčastěji z vlastního textu jiného ustanovení směrnice či jiného předpisu sekundárního práva; mnohé směrnice vysloveně členské státy k odchylným úpravám opravňují.[72] Často ale odchylky vyplývají i z primárního práva[73] nebo judikatury Soudního dvora EU.[74] I mezinárodní smlouvy, které jsou součástí práva EU, mohou stanovit určité odchylky.[75]

Odstavec 4 pak upravuje speciální případy tzv. přesahující transpozice, kdy český právní předpis nad rámec požadavků směrnice pokryje směrnicovými požadavky i takové právní vztahy, které úpravě v právu EU nepodléhají. Jedná se tudíž o speciální odchylku, kdy členský stát na právem EU nepokrytou oblast dobrovolně použije směrnicová ustanovení, resp. jejich transpozici.

Odchylka je obvykle bezproblémově přípustná tehdy, když explicitně vyplývá z ustanovení práva EU a svým rozsahem nejde nad rámec toho, co může být touto výjimkou upraveno. V právu EU se ovšem setkáváme

72 Z poslední doby viz značné množství odchylek ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1023 ze dne 20. června 2019 o rámcích preventivní restrukturalizace, o oddlužení a zákazech činnosti a opatřeních ke zvýšení účinnosti postupů restrukturalizace, insolvence a oddlužení a o změně směrnice (EU) 2017/1132 (směrnice o restrukturalizaci a insolvenci).

73 Například výjimka pro zaměstnávání ve veřejné správě, čl. 45 odst. 4 SFEU.

74 Například rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci *Personalrat der Feuerwehr Hamburg*, C-52/04, ve kterém Soudní dvůr EU uvedl, že činnosti vykonávané zásahovými silami takové veřejné požární služby sice spadají do působnosti směrnic z oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a pracovní doby (směrnice Rady 89/391/EHS a směrnice Rady 93/104/ES), avšak překročení limitů v nich uvedených je možné v případě výjimečných okolností takové závažnosti a rozsahu, kdy musí dočasně převážit cíl směřující k zajištění řádného fungování služeb nezbytných k ochraně takových veřejných zájmů, jakými jsou veřejný pořádek, zdraví a bezpečnost, nad cílem spočívajícím v zajištění bezpečnosti a zdraví pracovníků přidělených k zásahovým a záchranným jednotkám; nicméně, i v této výjimečné situaci musejí být v co největším možném rozsahu zachovány cíle směrnice 89/391.

75 Viz dohoda o přidružení v případě rozsudku *Akdas,* C-485/07.

s případy, kdy použití odchylky není zcela jasně v předpisech EU uvedeno, resp. použití takové výjimky vyplývá z práva EU konkludentně. V tomto smyslu je základem správné pochopení směrnice ve vztahu k preambuli a primárnímu právu (viz čl. 15 odst. 4 MP), popřípadě navazující judikatuře. Důležité je rovněž provedení analýzy týkající se toho, nakolik se jedná o minimální nebo maximální harmonizaci na úrovni EU, tedy zda vůbec úprava ve směrnici odchylky umožňuje (tj. že se nejedná o úplnou harmonizaci). Často je potřeba provést takový výklad, který bude brát v potaz širší pochopení vazeb mezi jednotlivými prameny práva EU, například dvěma směrnicemi či nařízeními.

Příklad:

Problematické bylo například pochopení cíle směrnice Rady (EU) 2016/2258 ze dne 6. prosince 2016, kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o přístup daňových orgánů k informacím pro boj proti praní peněz. Uvedená směrnice v jediném článku stanovila nové povinnosti, a to v návaznosti na směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, když uvedla, že:

„Pro účely provádění a vymáhání právních předpisů členských států, jimiž se provádí tato směrnice, a pro zajištění fungování správní spolupráce, již tato směrnice zavádí, poskytnou členské státy daňovým orgánům ze zákona přístup k mechanismům, postupům, dokumentům a informacím uvedeným v článcích 13, 30, 31 a 40 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849.“

Jinými slovy, předmětem výměny informací v oblasti daní pro účely správní spolupráce měly být podle této směrnice nejenom informace týkající se finančních institucí, ale nově všech povinných osob, resp. subjektů podle směrnice 2015/849 o praní peněz. Povinnost poskytovat informace se tak měla vztahovat např. i na advokáty, notáře, daňové poradce, a to včetně jejich rodinných příslušníků. Spornou byla otázka, nakolik je přípustné z dopadu směrnice, která navazovala na úpravu směrnice 2015/849 o praní peněz, vyloučit tato právnická povolání, jež

jsou založena na principu důvěry s klientem a mlčenlivosti z toho vyplývající, když samotná směrnice o praní peněz určité výjimky připouští.

Čl. 14 směrnice 2015/849 o praní peněz stanovil:

„Členské státy neuplatňují první pododstavec na notáře, jiné samostatně výdělečně činné právníky, auditory, externí účetní a daňové poradce výlučně v rozsahu, ve kterém tyto osoby zjišťují právní postavení svého klienta nebo obhajují či zastupují tohoto klienta v soudním řízení nebo v souvislosti s takovým řízením, včetně poradenství ohledně zahájení takového řízení nebo vyhnutí se takovému řízení."

Čl. 34 směrnice 2015/849 o praní peněz stanovil:

„Odchylně od čl. 33 odst. 1 mohou členské státy v případě povinných osob uvedených v čl. 2 odst. 1 bodě 3 písm. a), b) a d) určit vhodný orgán stavovské samosprávy dotčené profese jako orgán, kterému mají být poskytnuty informace uvedené v čl. 33 odst. 1. V případech uvedených v prvním pododstavci tohoto odstavce předá určený orgán stavovské samosprávy informace neprodleně a v celém rozsahu finanční zpravodajské jednotce, aniž je dotčen odstavec 2."

V průběhu legislativního procesu probíhaly na úrovni exekutivy četné diskuse o rozsahu výjimek právní úpravy na úrovni EU a následně na to byly na základě převažujících názorů navrženy a přijaty úpravy, které určité odchylky spočívající v omezení dopadu informační povinnosti vůči výše uvedeným osobám, a to v návaznosti na čl. 14 a 34 směrnice 2015/849 o praní peněz, umožnily.

Výsledkem je úprava v zákoně č. 94/2018 Sb. kterým se mění zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, kterým byl do daňového řádu vložen mj. nový § 57a, který zní:

„(1) Povinná osoba podle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, a to i v případě, že se jedná o osobu podle § 57, je povinna na vyžádání správce daně poskytnout tyto údaje nebo dokumenty[30]):

a) údaje získané při provádění identifikace klienta,

b) údaje získané při provádění kontroly klienta podle § 9 odst. 2 písm. a) až c) zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu,

c) údaje o způsobu získávání údajů podle písmen a) a b),

d) dokumenty získané při provádění identifikace a kontroly klienta obsahující údaje podle písmen a) a b).

(2) Pokud je povinnou osobou podle odstavce 1 advokát, notář, daňový poradce, soudní exekutor nebo auditor, může vyžádat údaje a dokumenty podle odstavce 1 pouze ústřední kontaktní orgán podle zákona upravujícího mezinárodní spolupráci při správě daní, a to pouze za účelem výkonu mezinárodní spolupráce při správě daní. Ustanovení § 26 odst. 1 a 2 a § 27 odst. 1, 2 a 4 zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu se použijí obdobně.

[30] Směrnice Rady 2016/2258 ze dne 6. prosince 2016, kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o přístup daňových orgánů k informacím pro boj proti praní peněz."

Níže uvádíme nejčastější případy, které se v procesu transpozice směrnic s využitím odchylek vyskytují.

4.4.1 Zpřísňující transpozice a její limity s ohledem na primární právo

Jak je uvedeno výše, směrnici je vždy potřeba vnímat ve vztahu k jiným částem unijního práva. Její výklad, který má vliv na následnou transpozici do českého právního řádu, musí být zasazen do kontextu jiných relevantních pramenů práva EU (k tomu srov. také čl. 13 odst. 1 a čl. 15 odst. 4 MP). V tomto ohledu je nejdůležitější správně porozumět směrnici jakožto předpisu EU, který je sekundárním, odvozeným aktem od práva primárního. Správné pochopení směrnice však může být ozřejměno i judikaturou Soudního dvora EU (k tomu srov. čl. 18 MP).

Primární právo, ze kterého směrnice vychází, je tudíž potřeba chápat jako myšlenkové východisko pro vydání směrnice. Právní základ v primárním právu je obligatorně uveden v preambuli směrnice, a to obvykle hned v její úvodní části. Právní základ směrnice přitom často odhalí, jak lze ke směrnici v obecném kontextu přistupovat: například zda je možné jít nad nebo pod její rámec, zda je možné upravit nějaké odchylky či jiné postupy v daném členském státu, tj. zda a případně jaký prostor ponechává pravomocím členských států EU.

V prvé řadě je nutné určit, zda dané oblasti, u kterých členský stát uvažuje o odlišné úpravě, nespadají do výlučné kompetence EU; pokud ano, přísluší veškerá úprava EU, a členský stát nemůže žádným způsobem danou oblast dotvářet. Mezi případy výlučných kompetencí je možné uvést společnou obchodní politiku (čl. 206 SFEU), oblast hospodářské soutěže v celoevropském měřítku (čl. 101 SFEU) či oblast celní (čl. 28 SFEU) a měnové unie (čl. 119 SFEU).

Pokud daná zvažovaná úprava nezasahuje do výlučných kompetencí EU, je nutné předně zvážit, jakou míru pravomocí členský stát ke své úpravě má. Jedná-li se o úpravu spadající do sdílených pravomocí (například vnitřní trh, doprava, životní prostředí), závisí manévrovací prostor členského státu na tom, nakolik EU v dané oblasti jednala a jak široce harmonizovala právo na unijní úrovni. Jedná-li se pak o sféru pouhých doplňkových (podpůrných) pravomocí EU (například kultura, vzdělávání), bude prostor pro členský stát širší než v předešlém případě, neboť zde EU nesmí harmonizovat právo členských států. Stejně tak široký prostor logicky bude mít členský stát tehdy, když se bude jednat o sféru, ve které si zachovává své pravomoci (například vojenství). I přesto ale platí, že členský stát může vykonávat své pravomoci jen v rozsahu, ve kterém nezasáhne do pravomocí EU a neporuší své závazky, a to nejčastěji v oblasti vnitřního trhu.

Typicky je tudíž při transpozici směrnic a využívání přísnějších vnitrostátních úprav potřeba analyzovat, do jaké míry je daná směrnice směrnicí z oblasti vnitřního trhu, a nakolik tedy navazuje na volný pohyb osob, zboží služeb nebo kapitálu a plateb.

Pro takové směrnice je totiž společné to, že vytvářejí jednotný standard společného trhu, a pak obvykle není možné přijímat plošná přísnější opatření. Přísnější národní úprava jdoucí nad rámec směrnice totiž může zabránit nebo ohrozit volný pohyb uvnitř EU pro osoby, zboží, služby nebo kapitál a platby, které ale již splňují požadavky dané směrnice. Přičemž přísnější úpravou může být i dřívější použití směrnice.

Příklady:

1. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb sice

upravuje určité minimální standardy pracovněprávní ochrany vysílaných pracovníků, tyto však z důvodu návaznosti na volné poskytování služeb (viz dřívější čl. 49 SES, dnes čl. 56 SFEU) nemohou být absolutní. Volněpohybová ustanovení vyplývající z primárního práva tudíž mohou v některých případech představovat i omezení pro zvyšování standardu v daném členském státě. To potvrdil i rozsudek *Laval un Partneri Ltd.*, C-341/05, zejm. body 79 a 80. Opačný výklad by uvedenou směrnici zbavil užitečného účinku.

Z rozsudku *Laval un Partneri Ltd.*:

„79 Je pravda, že čl. 3 odst. 7 směrnice 96/71 stanoví, že odstavce 1 až 6 téhož článku nebrání použití pracovních podmínek, které jsou pro pracovníky výhodnější. Kromě toho ze sedmnáctého bodu odůvodnění uvedené směrnice vyplývá, že kogentní ustanovení pro minimální ochranu platná v hostitelském státě nesmí bránit použití takových pracovních podmínek.

80 To však nemění nic na tom, že čl. 3 odst. 7 směrnice 96/71 nemůže být vykládán v tom smyslu, že umožňuje hostitelskému členskému státu podřídit poskytování služeb na jeho území dodržování pracovních podmínek, které jdou nad kogentní ustanovení pro minimální ochranu. Směrnice 96/71 totiž, pokud jde o záležitosti uvedené v jejím čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci písm. a) až g), výslovně stanoví stupeň ochrany, jehož dodržování má hostitelský stát právo uložit podnikům usazeným v jiných členských státech ve prospěch jejich pracovníků vysílaných na jeho území. Kromě toho by takový výklad zbavil uvedenou směrnici užitečného účinku.“

2. Směrnice Komise (EU) 2019/1922 ze dne 18. listopadu 2019, kterou se pro účely přizpůsobení vědeckému a technickému vývoji mění příloha II část III bod 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/48/ES o bezpečnosti hraček, pokud jde o hliník, má být ve členských státech používána od 20. května 2021.

Směrnice Komise (EU) 2019/1929 ze dne 19. listopadu 2019, kterou se mění dodatek C přílohy II směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/48/ES za účelem přijetí zvláštních limitních hodnot pro chemické látky používané v některých hračkách, pokud jde o formaldehyd, má být ve členských státech používána od 21. května 2021.

Při transpozičním úsilí mohou vznikat otázky, zda není možné začít používat obě transponované směrnice ve stejný den, a to 20. května 2021, tedy účinnost transpozice směrnice 2019/1929 posunout o jeden den dopředu.

Daná úvaha musí být odmítnuta s ohledem na cíl a účel uvedených směrnic a rovněž volněpohybový kontext, do kterého zapadají. Uvedené směrnice totiž navazují na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/48/ES ze dne 18. června 2009 o bezpečnosti hraček, která v čl. 12 stanoví:

„Volný pohyb

Členské státy nebrání na svém území dodávání na trh hraček, které jsou v souladu s touto směrnicí."

Posunutí účinnosti transpozice směrnice 2019/1929 by způsobilo to, že jeden den by byla úprava formaldehydu v hračkách přísnější, než stanoví směrnice EU. V daný den by pak nebylo možné z jiných členských států do ČR dovézt hračky s úrovní formaldehydu odpovídající směrnici, ale neodpovídající českým vyšším standardům. To by způsobilo rozpor s čl. 12 směrnice 2009/48/ES a potažmo s pravidly pro volný pohyb zboží.

4.4.2 Minimální nebo maximální transpozice, úplná harmonizace

Při transpozici směrnic je poměrně často možné se setkat s případy, kdy směrnice je minimálního charakteru, tj. buď přímo z jejích vlastních ustanovení, nebo alespoň z preambule, vyplývá, že členský stát může stanovit podmínky či požadavky jdoucí nad rámec směrnice ve zpřísňujícím směru, tedy více podporující cíl daný směrnicí. Pak členský stát může takové odchylky využít.

Příklady:

1. Mezi takové směrnice (minimálního charakteru) je možné zařadit například většinu směrnic z oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, zejména směrnici Rady o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví

na pracovišti (první samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS) (89/654/EHS). Tato směrnice hned v čl. 1 stanoví:

„Tato směrnice, která je první samostatnou směrnicí ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS, stanoví minimální požadavky na bezpečnost a ochranu zdraví na pracovišti, jak je vymezeno v článku 2."

2. Mezi směrnicemi maximálního charakteru je možno poukázat na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění), která v čl. 32 odst. 3 uvádí:

„Přechodný národní plán stanoví pro všechny znečišťující látky, na něž se vztahuje, strop uvádějící maximální celkové roční množství emisí za všechna zařízení zahrnutá do plánu, a to na základě celkového skutečného jmenovitého tepelného příkonu každého zařízení k 31. prosinci 2010, jeho skutečných ročních provozních hodin a použitého paliva, v průměrných hodnotách za posledních deset let provozu až do roku 2010 …"

Oproti tomu některé směrnice jsou schváleny v režimu tzv. úplné harmonizace. Směrnice pak představuje dohodnutý rámec stanovící vyvážené rozdělení práv a povinností mezi protichůdnými stranami, což následně implikuje nemožnost členského státu jít nad rámec úpravy, kterou směrnice jednotně stanoví. Mezi směrnice schválené v režimu úplné harmonizace patří například některé směrnice z oblasti ochrany spotřebitele, které stanoví vyvážený rozsah práv a povinností mezi podnikatelem – profesionálem, a spotřebitelem, jakožto slabší smluvní stranou.

Příklady:

1. Např. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům v čl. 4 stanoví:

„Členské státy neomezí svobodu poskytování služeb ani volný pohyb zboží z důvodů spadajících do oblasti, kterou tato směrnice sbližuje."

Rovněž bod 17. preambule k této směrnici stanoví:

„Pro zajištění vyšší právní jistoty je žádoucí určit takové obchodní praktiky, jež jsou za všech okolností nekalé. Příloha I proto uvádí taxativní výčet všech takových praktik. Pouze tyto obchodní praktiky lze pokládat za nekalé, aniž by bylo třeba

provádět hodnocení jednotlivých případů podle článků 5 až 9. Tento seznam lze změnit pouze revizí této směrnice."

Na uvedené navázal rozsudek *Komise proti Belgii*, C-421/12, který uvedl, že členské státy nemohou přijmout více omezující opatření, než jaká jsou stanovená touto směrnicí, a to ani s cílem dosáhnout vyšší úrovně ochrany spotřebitelů.

Bod 50 tohoto rozsudku uvádí:

„… směrnice 2005/29 zavedla úplnou harmonizaci právní úpravy nekalých obchodních praktik, brání její článek 4 takovým více omezujícím ustanovením vnitrostátního práva, jako jsou ustanovení uvedená v předchozím bodě."

2. Obdobně a i více explicitně stanoví princip úplné harmonizace například čl. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách:

„Úroveň harmonizace

Členské státy nesmějí v rámci svého vnitrostátního práva ponechat v platnosti ani zavádět ustanovení odchylná od ustanovení této směrnice, včetně více či méně přísných ustanovení, za účelem zajištění odlišné úrovně ochrany cestujícího, pokud není v této směrnici stanoveno jinak."

V souvislosti s tím vzniká otázka, zda se skutečně za žádných okolností nemůže členský stát odklonit od ustanovení směrnice v režimu úplné harmonizace. Ač v obecné rovině odchylky připuštěny nejsou, je možné nalézt výjimečné případy, kdy členský stát považuje za potřebné upravit určité záležitosti směrnicí explicitně neřešené, resp. z její působnosti vyloučené. V takovém případě se vnitrostátní úprava připouští, jak je možné dokumentovat na rozhodnutí Soudního dvora EU ve spojených věcech *Horžić*, C-511/15 a C-512/15, který se týkal úvěrových smluv o poskytnutí úvěru zajištěného nemovitostí v chorvatském právním řádu a použití směrnice 2008/48/ES o smlouvách o spotřebitelském úvěru na ně. Uvedená směrnice v režimu úplné harmonizace totiž tyto typy smluv ze své úpravy vylučuje.

V uvedeném případu Soudní dvůr EU (viz body 26 a 29 citovaného rozhodnutí) uvedl, že z čl. 22 odst. 1 směrnice 2008/48 vykládaného ve světle bodů 9 a 10 preambule vyplývá, že pokud jde o úvěrové smlouvy, směrnice

stanoví úplnou harmonizaci a má kogentní povahu, což musí být vykládáno v tom smyslu, že ve specifických oblastech, na které se vztahuje tato harmonizace, nemohou členské státy zachovávat ani zavádět vnitrostátní ustanovení odchylná od ustanovení této směrnice. To ale implikuje závěr, že členské státy mohou v souladu s právem EU uplatňovat ustanovení uvedené směrnice v oblastech, které nespadají do její působnosti.

4.4.3 Uplatnění fakultativních ustanovení, výběr z variant či využití výjimek a odchylek vyplývajících ze směrnic

Legislativní aktivita je pak nutná i tehdy, pokud členský stát hodlá využít určité výjimky, odchylky či možnosti vyplývající ze směrnice. To ovšem neznamená, že členský stát je nucen výjimky, odchylky či fakultativní ustanovení využít (v případě variant však může jít o povinnost nějakou variantu vybrat). Nejsou-li takové výjimky, odchylky či možnosti vyplývající ze směrnic promítnuty do vnitrostátního práva, nemohou pak vyvolávat účinky vůči soukromým subjektům. Proto i v ČR platí, že případné dovolené odchýlení se od základní myšlenky uvedené ve směrnici či využití jiné diskrece musí mít oporu v českých právních předpisech (v případě povinností pro osoby soukromého práva či kompetence státních orgánů by pak tak mělo být stanoveno v zákoně, a to z důvodu naplnění ústavních kautel).

Příklady:

1. Jak uvedl Soudní dvůr EU například v rozsudku *Antonino Accardo*, C-227/09, který se týkal úpravy pracovní doby, nejsou-li odchylky dle směrnice ve vnitrostátním právu státem dobře provedeny, nelze se jich pak vůči jednotlivcům dovolávat.

„51 Vzhledem k tomu, že jsou odchylky upravené v článku 17 směrnice 93/104 o některých aspektech úpravy pracovní doby, jak ve svém původním znění, tak ve znění směrnice 2000/34, jakož i případně v článcích 17 nebo 18 směrnice 2003/88 o některých aspektech úpravy pracovní doby fakultativního charakteru, neukládá právo Unie členským státům povinnost provést je do vnitrostátního práva. Členské státy musí k tomu, aby mohly využít možnost stanovenou těmito ustanoveními odchýlit se za určitých okolností především od požadavků článku 5 uvedených směrnic, učinit v tomto směru volbu.

55 […] *pokud právo Unie ponechává členským státům možnost odchýlit se od určitých ustanovení směrnice, jsou tyto státy povinny při výkonu své diskreční pravomoci dodržovat obecné zásady práva Unie, které zahrnují zásadu právní jistoty. Za tímto účelem musí být ustanovení umožňující fakultativní odchylky od zásad stanovených v určité směrnici provedena s odpovídající přesností a jasností, aby tak byly splněny požadavky vyplývající z uvedené zásady.“*

2. Obdobně v případě rozsudku *SALIX,* C-102/08, týkajícím se daně z obratu v případě fakultativního ustanovení Soudní dvůr EU judikoval následující:

„Členské státy musí přijmout výslovné ustanovení, aby mohly uplatnit možnost stanovenou v čl. 4 odst. 5 čtvrtém pododstavci šesté směrnice 77/388 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu, tj. možnost aby určité činnosti veřejnoprávních subjektů osvobozené podle článků 13 nebo 28 uvedené směrnice byly považovány za činnosti orgánů veřejné správy.“

4.4.4 Vztah k pravidlům tzv. gold-platingu

V případě, kdy v ČR dojde při implementaci (tj. nejen při transpozici směrnic, i když v současné době je i přes narůstající počet nařízení tento postup stále nejčastější v případě směrnic) k odchýlení se od minimálního či maximálního standardu ve směrnici v rozšiřujícím smyslu, nevyužije se zužující výjimka ve směrnici, nebo dojde ke zvolení takové varianty, která není nejméně zatěžující, jedná se o tzv. neminimalistickou implementaci. Takovou implementaci musí předkladatel vysvětlit v důvodové zprávě nebo odůvodnění k implementačnímu českému předpisu. Tuto povinnost stanoví čl. 24a MP, srov. podrobný komentář k němu.

4.4.5 Přesahující transpozice

Speciální případ tzv. přesahující transpozice pak upravuje odstavec 4. K přesahující transpozici dochází tehdy, když se členský stát rozhodne, že prostřednictvím vnitrostátní právní úpravy vztáhne na určitou právem EU nepokrytou oblast požadavky práva EU vyplývající ze směrnice, jež ale upravují odlišnou problematiku (resp. tuto problematiku ohraničují).

Příklad:

Přesahující implementaci je možné doložit například na zákoně č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů. Tento zákon je adaptačním předpisem k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), a zároveň transpozičním předpisem ke směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV.

Předkladatel v tomto případě přistoupil k tomu, že českou právní úpravu nastavil šířeji, než vyžaduje právo EU. To totiž jak v případě směrnice 2016/680, tak obecného nařízení o ochraně osobních údajů výslovně uvádí, že se použije pouze na zpracování osobních údajů spadajících do působnosti práva EU (viz a contrario čl. 2 odst. 2 směrnice 2016/680 i nařízení 2016/679: *„Tato směrnice / Toto nařízení se nevztahuje na zpracování osobních údajů prováděné: a) při výkonu činností, které nespadají do oblasti působnosti práva Unie“*). Hranice mezi tím, kde ještě působí právo EU, a kde již je plně doména vnitrostátního práva, je ovšem někdy velmi nejasná, často je dotvářena judikaturou Soudního dvora EU (např. daňové záležitosti, sociální zabezpečení). Vzhledem k tomu, že při zvažování řešení v těchto oblastech se otevírá nelehká otázka dělby pravomocí mezi členskými státy a EU, byla nakonec zvolena úprava, která standardy EU využívá i v dalších nad rámec práva EU existujících oblastech.

Srov. k tomu § 2 a § 4 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, které se týkají dalšího zpracování osobních údajů, které mají být nebo jsou zařazeny do evidence nebo jejichž zpracování probíhá zcela nebo částečně automatizovaně, nejde-li o zpracování osobních údajů fyzickou osobou v průběhu výlučně osobních nebo domácích činností. S problematikou přesahující transpozice může být spojen i problém tzv. obrácené diskriminace, tedy horšího postavení právních

vztahů čistě vnitrostátního charakteru oproti právním vztahům vyplývajícím z práva EU. Směrnice totiž mnohdy upravují určitou oblast jenom v přeshraničním kontextu, regulují tedy pouze určitý výsek právních vztahů. Pak je ale ústavně těžko udržitelné v návaznosti na směrnici vnitrostátně upravit pouze určitou kategorii či oblast, aniž by byly obdobným způsobem upraveny i podobné právní vztahy, které ale již nemají evropský rozměr. Například směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/52/ES ze dne 21. května 2008 o některých aspektech mediace v občanských a obchodních věcech upravuje oblast mediace v občanských a obchodních věcech, a to navíc pouze v přeshraničním kontextu. To je podstatně užší rozsah, než stanoví zákon č. 202/2012 Sb., o mediaci a o změně některých zákonů (zákon o mediaci).

Problematiku spojenou s přesahující transpozicí je možné vysledovat i v judikatuře Soudního dvora EU. Například v rozhodnutí ve spojených věcech *Horžić*, C-511/15 a C-512/15, který se týkal spotřebitelského práva, se projednával případ, kdy povinnosti vyplývající ze směrnice 2008/48 o smlouvách o spotřebitelském úvěru byly vztaženy i na typy smluv vyloučené z věcné působnosti směrnice. Soudní dvůr EU uvedl, že směrnice 2008/48 takovému postupu nebrání, uvedený postup členského státu ale musí být činěn v souladu s pravidly SFEU a bez porušení případných jiných relevantních aktů sekundárního práva. V rozsudku *Omalet NV*, C-245/09, pak Soudní dvůr EU k otázce nepřípustnosti předběžné otázky uvedl, že odpověď Soudního dvora EU může být pro předkládající soud užitečná v případech přesahující transpozice či implementace mající určitý dopad na výklad práva EU (bod 15 rozsudku). Obdobný přístup uplatil Soudní dvůr EU například i v případě *ERGO Poisťovna*, C-48/16, ve kterém se projednávalo mj. i použití kritérií podle směrnice 86/653 o obchodních zástupcích na zprostředkovatelskou smlouvu mezi pojišťovacím zprostředkovatelem a pojišťovnou. Zde Soudní dvůr EU sice připustil, že uvedená zprostředkovatelská smlouva nespadá do působnosti směrnice 86/653, na druhou stranu však potvrdil svou pravomoc rozhodnout o předběžné

otázce mu předložené, když odkázal mj. na potřebu zajistit jednotný postup ve srovnatelných situacích.[76]

Pro úplnost na tomto místě uvádíme, že přesahující implementace se nevyhýbá ani nařízením EU – viz *Eni a další*, C-226/16, (rozšíření definice pojmu *„chránění zákazníci"* nad rámec nařízení č. 994/2010).

4.5 K článku 20 odst. 5

Ustanovení odstavce 5 zavádí v případě tzv. referenční povinnosti ke směrnicím odkaz na Legislativní pravidla vlády. Referenční povinností ke směrnicím se míní povinnost členského státu odkázat při transpozici do vnitrostátního právního řádu na transponovanou směrnici.

Tuto povinnost jsou členské státy zavázány plnit od roku 1992. Tehdy se v závěrečných ustanoveních směrnic začalo pravidelně objevovat ustanovení, které stanovilo, že opatření přijatá členskými státy k provedení směrnice musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.

V ČR byl zvolen způsob odkazů převážně prostřednictvím úvodních ustanovení transpozičních právních předpisů. Provedení této povinnosti zajišťuje zejména čl. 48 LPV. K tomu je potřeba dodat, že citace předpisu EU by měla odpovídat názvu předpisu EU, který byl uveřejněn v Úředním věstníku EU. Informace o tom, že daný předpis EU má význam i pro Evropský hospodářský prostor (EHP), která je standardně uváděna při publikaci v Úředním věstníku EU, se naopak při citacích směrnic neuvádí, neboť není jednoznačně součástí názvu (má spíše informativní charakter).

Potřeba provádění referenčních odkazů na směrnice má poměrně silný odraz v judikatuře Soudního dvora EU. Ta nechápe referenční odkazy pouze jako formální povinnost, naopak jejím hlavním myšlenkovým základem je to,

76 Bod 29 rozsudku: *„Z ustálené judikatury však vyplývá, že pokud je cílem vnitrostátních právních předpisů přizpůsobit řešení situací, které jsou čistě vnitřní záležitostí, řešením upraveným unijním právem, zejména za účelem zabránění vzniku diskriminace vlastních státních příslušníků nebo případných narušení hospodářské soutěže nebo také za účelem zajištění jednotného postupu ve srovnatelných situacích, existuje jasný zájem na tom, aby se za účelem zabránění budoucím rozdílným výkladům dostalo ustanovením nebo pojmům převzatým z unijního práva jednotného výkladu bez ohledu na podmínky, za kterých se mají uplatnit (rozsudek ze dne 3. prosince 2015, Quenon K., C338/14, EU:C:2015:795, bod 17 a citovaná judikatura)."*

že adresáti práv a povinností obsažených ve vnitrostátním právu, které však jsou odrazem úpravy ve směrnici, mají být o tomto faktu zpraveni. Takové povědomí totiž může soukromým osobám značně napomoci dovolávat se následků nenáležité transpozice, zejména přímého či nepřímého účinku směrnice, není-li vnitrostátní transpoziční úprava zcela v souladu s úpravou v právu EU.

Z judikatury je možné upozornit například na rozsudek Soudního dvora EU *Komise proti Polsku*, C-326/09, a z poslední doby například na rozsudky *Komise proti Rumunsku,* C-549/18, či *Komise proti Irsku,* C-550/18. Z nich lze vyvodit i to, že v případě, kdy členský stát již opatření, která mohou být následně vykázána za transpoziční, do svého právního řádu zakotvil již v dřívější době, musí být dodatečně referenčním odkazem opatřena, jinak nebudou přestavovat plnou transpozici směrnice (k tomu viz níže komentář k čl. 15 odst. 5 MP o nerelevantních ustanoveních).

4.6 Obecně k čl. 20a

Od referenčního odkazu (viz čl. 20 odst. 5 MP a zejména čl. 48 LPV) je potřeba odlišit transpozici směrnice provedenou odkazem. Zatímco referenční odkaz má za cíl informovat o promítnutí směrnice, tudíž o tom, že v českém právním předpise obsažená úprava má směrnicový základ, transpozice odkazem představuje takové promítnutí směrnice, kdy část směrnicových ustanovení nebude mít ve vnitrostátním právním řádu vůbec žádný odraz prostřednictvím výslovných transpozičních ustanovení a adresát bude pouze odkázán na dohledání relevantních ustanovení v právu EU (směrnici).

Transpozice odkazem je proto poněkud diskutabilní z hlediska naplnění požadavku právní jistoty jakožto základní zásady spojené s transpozicí směrnic, neboť nemusí naplnit požadavek na jasnost, srozumitelnost, přehlednost či jednoznačnost transpozice. Navíc vznáší otazníky ohledně obcházení povinnosti členského státu řádně transponovat směrnici do svého vnitrostátního práva. Jinými slovy, pouhý odkaz na směrnici ve vnitrostátním právu často nenaplní požadavek judikatury na *„promítnutí směrnice do vnitrostátního práva prostřednictvím ustanovení způsobilých vytvořit situaci, která je dostatečně přesná, jasná a transparentní, a která umožní jednotlivcům zjistit rozsah jejich práv*

a povinností" a požadavek na vytvoření zvláštního právního rámce v dané oblasti.[77] To platí především tehdy, pokud je využíváno odkazů na směrnici pouze prostřednictvím nenormativní poznámky pod čarou.

Uvedená možnost provedení transpozice formou odkazu je proto poměrně riziková a může být využita jen v ojedinělých případech, které neohrozí výše uvedené předpoklady vyplývající z principu právní jistoty. Situaci komplikuje i to, že ani Soudní dvůr EU se nikdy jednoznačně nevyjádřil k možnostem a limitům provedení transpozice směrnice prostřednictvím pouhého odkazu. Komise, jak ukazuje praxe, pak určité způsoby provedení transpozice prostřednictvím odkazu toleruje (resp. v některých případech nezahajuje řízení o porušení Smlouvy), to je však slabý argument pro zakotvení obecného principu, který by byl šířeji využitelný. Ze střípků, které současný stav práva EU ukazuje, se tak dá vyčíst, že v případě transpozice odkazem je potřeba mít obezřetný postoj. Proto i metodické pokyny limitují transpozici odkazem na přesně vymezené případy.

Příklady:

1. Mezi případy, které u Soudního dvora EU neuspěly, je vhodné poukázat na rozsudek Soudního dvora EU *Komise proti Německu*, C-96/95, ve kterém Německo neuhájilo svou transpoziční úpravu odkazující na tehdy platné směrnice z oblasti volného pohybu osob č. 90/364 a 90/365. Transpozice byla Německem provedena prostřednictvím odkazu v článku 2 odst. 2 cizineckého zákona (Ausländergesetz) ve znění:

„Na cizince, kteří požívají práva volného pohybu podle práva Evropských společenství, se tento zákon použije pouze tehdy, pokud právo Evropských společenství ani zákon o pobytu/EHS neobsahují žádná odchylná ustanovení."

Německo se hájilo mj. tím, že uvedené směrnice jsou charakteristické detailními pravidly, která umožňují vnitrostátním orgánům uznat a jednotlivcům rozpoznat práva na volný pohyb. Soudní dvůr EU jednoznačně shledal, že Německo porušilo povinnosti vyplývající ze směrnic (srov. body 32 až 41 citovaného rozsudku).

77 Viz například rozsudek *Komise proti Německu,* C-361/88, bod 24.

2. Na druhou stranu mezi úspěšnějšími úpravami obsahující transpozici odkazem je možné zmínit irský případ transpozice některých ustanovení směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, který byl posuzován v případu *Komise proti Irsku,* C-418/04. Irsko v uvedené věci svou transpoziční právní úpravu částečně uhájilo. V rámci věcného posouzení u Soudního dvora EU ale nebyla nijak podrobněji řešena metoda transpozice prostřednictvím odkazu na směrnici (viz bod 155 a násl. rozsudku). Na druhou stranu je potřeba uvést, že odkazy na směrnici se týkaly například odkazů na přílohu I a II směrnice 92/43 či odkazů na čl. 11 této směrnice. Transpoziční úprava přitom představovala především úpravu kompetenčních ustanovení pro odpovědného ministra, který prostřednictvím odkazu měl naplňovat cíl uvedený v daném ustanovení směrnice.

4.7 K čl. 20a odst. 1

V ČR je transpozice odkazem přípustná tehdy, promítá-li se ustanovení směrnice dopadající na omezený okruh fyzických nebo právnických osob (a to zejména profesionálů, nikoliv „laiků"), a toto ustanovení zároveň nedává jinou možnost, než text směrnice doslovně převzít. Čl. 20a MP byl směřován zejména na obsáhlé technické přílohy ke směrnicím, které jsou promítány do prováděcích vyhlášek. V praxi se ale vyskytují spíše případy odkazů na zákonné úrovni, resp. různé kombinace odkazů na směrnici a vnitrostátní úpravu.

Ustanovení dále v omezené míře připouští nejenom přímý odkaz na směrnici, ale i dynamičnost tohoto odkazu, což je vyjádřeno slovy *„v platném znění"*. Směrnice totiž obdobně jako jiné předpisy EU procházejí poměrně častými novelizacemi, a proto zejména v případě přímého odkazu na směrnici, kdy se transpozice směrnice blíží implementaci nařízení, vyvstává problém s tím, zda a jak v tomto odkazu zohlednit i případné navazující novely směrnice. Metodické pokyny připouští, že v případě přímého odkazu na směrnice může být využit dynamický odkaz, tedy není nutné všechny relevantní novelizace směrnice v právních předpisech vyjmenovávat. Jak je ale patrné z níže

uvedených příkladů, formát odkazování na *„platné znění“* směrnice není zcela ustálený, což souvisí i s neustálými posuny v českém právu reagujícími na odkazy na měnící se nařízení, kde také není shoda na jednotném postupu.

Příklady:

1. Ustanovení § 18 zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a o změně některých zákonů, v návaznosti na přílohu IV ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací, ve znění pozdějších novel, stanoví:

„(1) Uznávací orgán uzná odbornou kvalifikaci uchazeče pro výkon regulované činnosti v odvětví uvedeném v příslušné příloze směrnice Evropské unie o uznávání odborných kvalifikací, pokud uchazeč vykonával předmětnou činnost v členském státě původu

a) v případě činností uvedených v seznamu vydaném ministerstvem sdělením ve Věstníku ministerstva v souladu se seznamem I přílohy IV směrnice Evropské unie o uznávání odborných kvalifikací

1. po dobu 6 po sobě jdoucích let jako samostatně výdělečně činná osoba nebo ve vedoucím postavení,

2. po dobu 3 po sobě jdoucích let jako samostatně výdělečně činná osoba nebo ve vedoucím postavení, je-li držitelem dokladu o dosažené kvalifikaci vydaného nebo uznaného příslušným orgánem nebo institucí členského státu a potvrzujícího nejméně tříleté vzdělávání a přípravu, které jej odborně připravují pro výkon předmětné činnosti v členském státě původu …“

2. Ustanovení § 2 písm. e) bod 2 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v návaznosti na čl. 18a odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a o změně směrnice Rady 96/61/ES, stanoví:

„Pro účely tohoto zákona se rozumí

e) provozovatelem letadla osoba, která provozováním letadla vykonává některou z činností v oblasti letectví uvedenou v příloze č. 1 k tomuto zákonu, a splňuje alespoň jednu z těchto podmínek

1. má provozní licenci vydanou v České republice podle přímo použitelného předpisu Evropské unie[4)], nebo

2. spadá pod správu České republiky podle seznamu provozovatelů letadel vydaného Evropskou komisí podle čl. 18a odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES"

Zmíněný čl. 18a odst. 3 směrnice 2003/87/ES je zmocňovacím ustanovením pro Komisi, která na základě dostupných informací zveřejňuje seznamy provozovatelů letadel provádějící činnosti podle přílohy I ke směrnici.

3. Ustanovení § 12 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů pak stanoví v návaznosti na čl. 10d směrnice 2003/87/ES, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410, který se týká zřízení a podmínkách využití prostředků z Modernizačního fondu, uvádí:

„Správa prostředků z Modernizačního fondu

(1) Peněžní prostředky přidělené České republice z Modernizačního fondu podle čl. 10d směrnice 2003/87/ES, v platném znění, jsou příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí. Prostřednictvím Modernizačního fondu se využijí rovněž veškeré povolenky podle čl. 10c odst. 4 směrnice 2003/87/ES, v platném znění."

Skutečnost, že čl. 20a MP umožňuje využít při transpozici odkazem dynamický odkaz na směrnici v platném znění, ale nevylučuje povinnost provádět tzv. referenční odkazy na směrnice, jak je popsáno v komentáři k čl. 20 odst. 5 MP. Čl. 20a odst. 1 MP proto v poslední větě stanoví, že provádění transpozice odkazem neeliminuje použití čl. 20 odst. 5 MP. Platí tudíž, že splnění čl. 48 LPV je potřeba i zde.

Příklad:

Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, který v některých ustanoveních využívá přímé odkazy na směrnici 2003/87/ES, obsahuje následující referenční odkaz:

„[1)] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů

v Unii a o změně směrnice Rady 96/61/ES, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101/ES, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 219/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1359/2013/EU, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 421/2014, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1814, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2392 a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410."

4.8 K čl. 20a odst. 2

Čl. 20a odst. 2 MP omezuje použití odst. 1 tohoto článku. Transpozice odkazem na směrnici tudíž nesmí být provedena v případech uvedených v tomto odstavci.

Předně, transpozice odkazem není proveditelná tehdy, kdy ustanovení směrnice není dostatečně jasné, přesné a bezpodmínečné, zejména dává-li členský stát na výběr z daných možností. To je logické, neboť v takovémto případě by se nejasnost pouze převtělila do odkazu na směrnici, místo toho, aby byla odstraněna prostřednictvím transpozice. Tím by došlo k porušení principu právní jistoty.

Další případy, ve kterých není transpozice odkazem možná, ve značné míře souvisejí i s vnitrostátními ústavními zásadami a běžnými legislativními postupy. Z transpozičního předpisu ke směrnici by totiž mělo být zřejmé, jaký je rozsah jeho působnosti, jak jsou vymezeny základní pojmy, jaká práva a povinnosti fyzických a právnických osob stanoví, jaké sankce jsou na neplnění příslušných povinností navázány či jaké kompetence orgánů veřejné moci vymezuje. Takové základní parametry by neměly být řešeny prostřednictvím pouhého odkazu. V takovém případě by totiž mohly být porušeny imperativy vyplývající z čl. 79 odst. 1 Ústavy nebo čl. 4 odst. 1 a 39 Listiny základních práv a svobod. Proto se v ČR nepřipouští obsáhlejší odkazování na směrnice nahrazující vlastní transpozici.

To koreluje i s výše uvedeným rozsudkem Soudního dvora EU *Komise proti Německu*, C-96/95, ve kterém mj. Soudní dvůr EU k argumentaci Německa,

že dané směrnice jsou tak detailní, že vnitrostátní orgány mohou uznat a jednotlivci rozpoznat rozsah svých práv přímo na základě ustanovení směrnice, uvedl (v bodě 36), že *„[p]ouhá skutečnost, že článek 2 odst. 2 cizineckého zákona obsahuje obecný odkaz na právo Společenství, nezakládá transpozici směřující ke skutečné a úplné implementaci směrnic 90/364 a 90/365 provedené jasným a přesným způsobem, když obě směrnice zamýšlejí udělit práva státním příslušníkům jiných členských států. Dále, skutečnost, že německé právo výslovně bere v potaz ustanovení práva Společenství o svobodě pohybu pro určité kategorie osob jiných než těch, které pokrývají uvedené směrnice, zhoršuje potíže, se kterými se potýkají osoby spadající pod směrnice při zjišťování rozsahu svých práv.“*

Příklad:

Odkaz na směrnici, který není souladný s čl. 20a odst. 2 MP, obsahoval i přes upozornění na tuto skutečnost během legislativního procesu na úrovni vlády ČR § 3 odst. 3 návrhu zákona o ochraně oznamovatelů, který ale kvůli končícímu volebnímu období nebyl v roce 2021 schválen. Do návrhu zákona o ochraně oznamovatelů byla transponována směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva EU. Uvedený § 3 odst. 3 v písmeni a) zněl:

„Za oznámení podle tohoto zákona se nepovažuje část oznámení, která obsahuje

a) informace, jejichž oznámení by mohlo bezprostředně ohrozit podstatný bezpečnostní zájem České republiky; podstatným bezpečnostním zájmem České republiky se pro účely tohoto zákona rozumí

1. svrchovanost, územní celistvost a demokratické základy České republiky,

2. vnitřní pořádek a bezpečnost,

3. ve větším rozsahu životy a zdraví osob,

4. ochrana informací o veřejných zakázkách v oblasti obrany nebo bezpečnosti, ledaže je zadávání těchto zakázek upraveno předpisem Evropské unie,[9)]

[9)] Například část devátá zákona č. zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.“

V bodě 4 uváděný odkaz na předpis EU má představovat transpozici čl. 3 odst. 2 směrnice 2019/1937, který zní:

„Touto směrnicí není dotčena odpovědnost členských států za zajištění národní bezpečnosti nebo jejich pravomoc chránit své podstatné bezpečnostní zájmy. Zejména se nevztahuje na oznámení o porušení pravidel pro zadávání zakázek v oblasti obrany nebo bezpečnosti, ledaže se na ně vztahují příslušné akty Unie.“

Druhá věta čl. 3 odst. 2 směrnice tedy vylučuje z působnosti směrnice 2019/1937 oznámení o porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek v oblasti obrany a bezpečnosti, ale pouze potud, pokud tato pravidla nejsou upravena předpisy EU. Předpisy EU přitom pokrývají i veřejné zakázky v obraně a bezpečnosti, a to prostřednictvím směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES.

Jinými slovy, z působnosti směrnice 2019/1937 a potažmo transpoziční úpravy v zákoně o ochraně oznamovatelů tak mohou být vyloučena pouze oznámení týkající se veřejných zakázek v oblasti ochrany a bezpečnosti, pokud nejsou upravena směrnicí 2009/81/ES, která byla transponována do zákona č. 134/2016 Sb., o veřejných zakázkách. Správný odkaz v bodě 4 výše uvedeného ustanovení zákona o ochraně oznamovatelů by tudíž měl znít na odpovídající transpoziční ustanovení zákona o veřejných zakázkách, nikoliv obecně na předpis EU, ač v poznámce pod čarou je orientačně poukázáno na část devátou zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, která se týká zakázek v oblasti obrany a bezpečnosti.

4.9 K čl. 20a odst. 3

Ustanovení odstavce 3 uvádí, že odkaz na směrnici nebo její ustanovení přímo v textu právního předpisu je možné použít i tehdy, je-li nezbytné v právním řádu ČR uznat nebo jinak zohlednit skutečnosti, které nastaly v souladu se směrnicí v jiném členském státě nebo u orgánu EU.

Bývá totiž běžné, že příslušná směrnice upravuje přeshraniční vztahy, či jinak na vzájemnou vazbu k jinému členskému státu navazuje. Pak je často potřeba

upravit, že určité českým právem upravené instituty se použijí i na skutečnosti, které vznikly v jiném členském státě, avšak pouze za podmínek, které daná směrnice předvídá.

Obdobně, mnohé směrnice upravují vzájemný vztah mezi členskými státy a orgány EU, zejména Komisí. Pak je v případech, které nezakládají nová práva a povinnosti (například nová procesní práva) soukromým osobám, popř. jinak nekolidují s limity danými čl. 20a odst. 2 MP, možné odkázat na směrnici i v případě transpozice ustanovení zohledňující skutečnosti, které nastaly u orgánu EU.

Příklady:

1. Dnes již novelizované nařízení vlády č. 589/2006 Sb., kterým se stanoví odchylná úprava pracovní doby a doby odpočinku zaměstnanců v dopravě, stanoví v § 2 písm. c) osobní působnost následovně:

„Odchylná úprava pracovní doby a doby odpočinku se vztahuje na zaměstnance uvedené v § 1, kterými jsou pro účely tohoto nařízení:

c) zaměstnanci drážní dopravy

1. na dráze celostátní, regionální a vlečce[6)], kteří zabezpečují a obsluhují dráhu, organizují drážní dopravu, nebo se podílejí na zajišťování nebo provozování drážní dopravy, nebo řídí nebo doprovázejí drážní vozidlo nebo zajišťují jeho provozuschopnost,

2. podle bodu 1, kteří v mezinárodní drážní dopravě na dráze celostátní a regionální[6a)] řídí nebo doprovázejí drážní vozidlo na území České republiky a současně na území jiného členského státu Evropské unie po dobu alespoň jedné hodiny ze své směny (dále jen ‚zaměstnanec mezinárodní drážní dopravy'); zaměstnancem mezinárodní drážní dopravy se pro účely tohoto nařízení rozumí zaměstnanec v drážní dopravě, pro jejíž provozování se vyžaduje, aby dopravce byl držitelem osvědčení o bezpečnosti podle jiného právního předpisu[6b)] a zároveň držitelem dalšího osvědčení vydaného jiným členským státem Evropské unie v souladu s předpisy Evropských společenství[6c)] v oblasti bezpečnosti drážní dopravy.

[6c)] Čl. 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004 o bezpečnosti železnic Společenství a změně směrnice Rady 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům a směrnice 2001/14/ES

o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti (směrnice o bezpečnosti železnic).“

Definice zaměstnance mezinárodní drážní dopravy v § 2 písm. c) bodu 2 za středníkem využívala dovolený odkaz na předpis Evropských společenství (dnes EU), neboť v tomto ustanovení musela být zohledněna specifika mezinárodní drážní dopravy. K jejímu provozování bylo potřeba, aby dopravce byl i držitelem osvědčení o bezpečnosti vydaného jiným členským státem na základě vnitrostátního práva tohoto jiného členského státu, které odpovídalo příslušné směrnici 2004/49/ES o bezpečnosti železnic Společenství. Na tuto skutečnost odkazovala poznámka pod čarou č. 6c).

Je však zároveň potřeba podotknout, že odkaz v poznámce pod čarou 6c) již není aktuální, neboť směrnice 2004/49/ES byla zrušena směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/798 ze dne 11. května 2016 o bezpečnosti železnic.

2. Ustanovení § 9 odst. 1 písm. e) zákona č. 378/2008 Sb., o léčivech stanoví:

„Při poskytování veterinární péče smí být předepisovány, vydávány nebo používány, není-li tímto zákonem dále stanoveno jinak, pouze

e) veterinární léčivé přípravky registrované v jiném členském státě v souladu s předpisem Evropské unie[14)] a při splnění podmínek stanovených podle § 48 …“

Poznámka pod čarou č. 14) odkazuje na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/82/ES ze dne 6. listopadu 2001 o kodexu Společenství týkajícím se veterinárních léčivých přípravků. Ustanovení v zásadě vychází z toho, že povolenými veterinárními léčivými přípravky jsou i veterinární léčivé přípravky registrované v jiném členském státě v souladu s režimem podle směrnice 2001/82/ES. Uvedená směrnice již prošla vícero novelami a navíc v nedávné době byla zrušena nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/6; nicméně „staré“ registrace provedené v jiném členském státě podle směrnice 2001/82/ES stále budou platit, proto se uvedené ustanovení s odkazem na směrnici objevuje i v navrhované novelizované verzi zákona o léčivech v návaznosti na nové nařízení 2019/6.

3. Ustanovení § 67 odst. 4 návrhu novely zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních se objevuje následující formulace odkazující na směrnici o harmonizaci struktury spotřebních daní z alkoholu a alkoholických nápojů:

„V případě odstavce 3 písm. c) nebo d) Ministerstvo financí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství rozhodne, že líh není osvobozen od daně, a dále postupuje podle směrnice Rady upravující harmonizaci struktury spotřebních daní z alkoholu a alkoholických nápojů[47a)]. Rozhodnutí Komise podle směrnice Rady upravující harmonizaci struktury spotřebních daní z alkoholu a alkoholických nápojů[47a)], podle kterého nemělo Ministerstvo financí rozhodnout, že líh není osvobozen od daně, se použije ode dne jeho platnosti.

[47a)] Čl. 27 bod 5 směrnice Rady 92/83/EHS ze dne 19. října 1992 o harmonizaci struktury spotřebních daní z alkoholu a alkoholických nápojů.“

Ustanovením se reaguje na postup (ne)osvobozování od spotřební daně, při kterém členské státy musejí spolupracovat s Komisí. Uvedený postup vyplývá z čl. 27 odst. 5 směrnice Rady 92/83/EHS, jenž zní:

„Zjistí-li členský stát, že osvobození určitého výrobku od daně podle odst. 1 písm. a) nebo b) vede k daňovému úniku, vyhýbání se daňovým povinnostem nebo k zneužití daňového režimu, může odmítnout osvobození udělit nebo už udělené osvobození zrušit. Daný členský stát o tom neprodleně uvědomí Komisi. Komise toto sdělení předá ostatním členským státům do jednoho měsíce od obdržení. Konečné rozhodnutí bude přijato postupem podle článku 24 směrnice 92/12/EHS. Členské státy nejsou povinny přiznat tomuto rozhodnutí zpětnou působnost.“

Vzhledem k tomu, že poslední věta čl. 27 odst. 5 směrnice Rady 92/83/EHS stanoví diskreci pro členské státy, které nejsou povinny přiznat konečnému rozhodnutí Komise účinky *ex tunc*, bylo naopak potřeba použití konečného rozhodnutí Komise *ex nunc* vysloveně v zákoně uvést.

5 Adaptace českého právního řádu na nařízení

Metodické pokyny

„Čl. 21

Adaptace právních předpisů České republiky na nařízení

(1) Vyžaduje-li nařízení doplnění právních předpisů České republiky nebo je-li takové doplnění nutné z důvodu zajištění jeho řádné aplikace, výkonu a dodržování, provede se toto doplnění změnou stávajícího nebo vydáním nového právního předpisu České republiky. V adaptačním předpisu se na nařízení odkáže v poznámce pod čarou v souladu s Legislativními pravidly vlády.

Adaptační předpis musí splňovat kritéria uvedená v článku 20 odst. 2.

(2) Jestliže není možné zajistit přehlednost a srozumitelnost právního řádu České republiky jiným způsobem, je možné výjimečně, pokud si řádná aplikace vyžádá složité kombinace ustanovení nařízení a právního řádu České republiky, přenést část obsahu nařízení do právního předpisu České republiky[1].

(3) Ustanovení právních předpisů České republiky, která jsou v rozporu s nařízením, se upraví tak, aby byl rozpor odstraněn.

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

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

[1] *Rozsudek ve věci 272/83 Komise proti Itálii.“*

Právo Evropské unie

Čl. 288 SFEU

„Nařízení má obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech."

Judikatura Soudního dvora EU

Komise proti Itálii, 39/72

„Přímá použitelnost nařízení znamená, že jeho vstup v platnost a jeho použití ve prospěch nebo neprospěch právních subjektů nezávisí na žádném vnitrostátním prováděcím opatření.

Na základě povinností vyplývajících ze Smlouvy a přijatých její ratifikací nesmějí členské státy bránit přímému účinku, který je vlastní nařízení a jiným pravidlům práva Společenství.

Přísné dodržování této povinnosti je nezbytnou podmínkou simultánního a jednotného uplatňování nařízení Společenství v celém Společenství."

Komise proti Řecku, C-185/96

„Zachování vnitrostátních právních předpisů, které jsou neslučitelné s komunitárním právem, a to i když členský stát jedná v souladu s tímto právem, zakládá nejednoznačný stav, jelikož ponechává ty, kterých se tyto právní předpisy týkají, ve stavu nejistoty vzhledem k možnostem vyplývajícím z komunitárního práva, na které se může jednotlivec spolehnout. Zachování právních předpisů, pokud se již nestaly obsolentními, které porušují komunitární právo, je tak v rozporu se zásadou právní jistoty."

Bussone, 31/78

„32 […] *použití legislativního opatření k nařízení je povoleno v rozsahu, ve kterém příslušné nařízení přenechává členským státům přijetí nutných legislativních, regulatorních, administrativních nebo finančních opatření, která zajistí efektivní aplikaci ustanovení daného nařízení"*

Danske Svineproducenter, C-316/10

„48 Skutečnost, že nařízení je přímo použitelné, nijak nebrání ustanovením nařízení zmocnit instituci Společenství nebo členský stát k přijetí implementačních opatření.

V druhém případě se detailní pravidla výkonu takové kompetence řídí veřejným právem příslušného členského státu; nicméně přímá aplikovatelnost opatření, kterým se členský stát zmocňuje k přijetí příslušných vnitrostátních opatření, znamená, že vnitrostátní soudy mohou posuzovat, zda taková vnitrostátní opatření jsou v souladu s obsahem nařízení Společenství."

Komise proti Dánsku, C-541/16

„28 Je nesporné, že členské státy mohou přijmout prováděcí opatření k nařízení, pokud tím nenaruší jeho přímou použitelnost, nezastřou jeho povahu unijního práva a upřesní-li prostor pro uvážení, který jim toto nařízení svěřuje, za podmínky, že nepřekročí meze stanovené ustanoveními tohoto nařízení (rozsudky ze dne 21. prosince 2011, Danske Svineproducenter, C316/10 […] *)*

31 Jak nicméně vyplývá z bodu 28 tohoto rozsudku a jak uvedl generální advokát v bodě 41 svého stanoviska, členské státy mohou přijmout vnitrostátní prováděcí opatření k nařízení i tehdy, pokud je k tomu nařízení výslovně nezmocňuje."

Belgisch Interventie – en Restitutiebureau, C-367/09

„36 Z čl. 2 odst. 4 nařízení č. 2988/95 dále vyplývá, že s výhradou existující právní úpravy Unie se postupy pro provádění kontrol, opatření a správních sankcí stanovených touto právní úpravou řídí právem členských států.

38 Je totiž třeba zdůraznit, že pokud právní předpisy Unie neobsahují žádná zvláštní ustanovení, která v případě jejich porušení stanoví sankci, nebo pokud tyto předpisy stanoví, že v případě porušení práva Unie mohou být použity určité sankce, ale nestanoví taxativním způsobem sankce, které členské státy mohou uložit, čl. 4 odst. 3 SEU ukládá členským státům povinnost přijmout veškerá účinná opatření k sankcionování jednání poškozujících finanční zájmy Unie (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 21. září 1989, Komise v. Řecko, 68/88, Recueil, s. 2965, bod 23, jakož i ze dne 8. července 1999, Nunes a de Matos, C186/98, Recueil, s. I4883, body 12 a 14)."

Salah Al Chodor, C-528/15

„Článek 2 písm. n) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, ve spojení

s jeho čl. 28 odst. 2 musí být vykládány v tom smyslu, že členským státům ukládají povinnost stanovit obecně závazným právním předpisem objektivní kritéria, na nichž se zakládají důvody, pro které je možné se domnívat, že žadatel o mezinárodní ochranu, s nímž je vedeno řízení o přemístění, může uprchnout. Absence takového právního předpisu má za následek neaplikovatelnost čl. 28 odst. 2 tohoto nařízení.“

Literatura

HODÁS, M. *Dopady normotvorby Európskej únie na normotvorbu členského štátu Európskej únie z hľadiska legislatívnej techniky a normotvorných procesov.* Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2017.

KRÁL, R. Ke změně či doplnění směrnic EU nařízeními EU v přenesené pravomoci. *Správní právo – Legislativní příloha.* 2019, č. 1, s. XXIII–XXIX.

KRÁL, R. *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace.* Praha: C. H. Beck, 2006.

WHELANOVÁ, M. Implementace přímo použitelných nařízení Evropské unie do českého právního řádu. *Správní právo – Legislativní příloha.* 2019, č. 6, s. LXII–LXXXIX.

WHELANOVÁ, M. Quo Vadis, Europa? Loopholes in the EU Law and Difficulties in the Implementation Process. *European Journal of Law Reform.* 2016, č. 2, s. 179–206.

Vlastní komentář

5.1 Obecně k čl. 21

Nařízení jsou podle čl. 288 druhá alinea SFEU právními předpisy s obecnou působností, které jsou závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. Normativně jsou tedy nejsilnějšími právními předpisy, které vydává EU. Přímá použitelnost nařízení však automaticky nezpůsobuje to, že se členský stát může vždy spoléhat pouze na nařízení a očekávat, že ta sama vyvolají příslušné jimi předvídané účinky. Je totiž potřeba vzít v potaz, že nařízení působí v právním prostředí příslušného členského státu,

a tento stát tudíž musí zajistit to, že budou existovat vzájemné provazby mezi unijní a vnitrostátní rovinou, které uvedou přímo použitelné nařízení v život, a že rovněž budou eliminována taková ustanovení vnitrostátního práva, která by účinkům přímo použitelného nařízení bránila.

V návaznosti na nařízení tudíž členské státy běžně musejí provádět úpravy svých vnitrostátních právních řádů tak, aby s ohledem na příslušný systém v daném členském státě nařízení vyvolalo účinky, které předvídá. Některá ustanovení nařízení tak musí být v českém právním řádu dopracována, další ustanovení českého právního řádu naopak vypuštěna či jinak upravena, protože způsobují rozpor s nařízením.

V případě ČR je tak potřeba provádět zejména následující změny českých právních předpisů:

- vypouštět ustanovení, která zakládají rozpor s nařízením či sporná vnitrostátní ustanovení reformulovat tak, aby se nevytvářela překážka pro přímou použitelnost nařízení;[78] vzhledem k tomu, že v poslední době často nařízení nahrazují směrnice v dané oblasti, je uvedené spojeno s vypouštěním těch ustanovení českého právního řádu, která dříve transponovala nařízením rušené směrnice;
- vytvořit provazby na nařízení tak, aby byla odstraněna nejednoznačnost a tzv. double banking;[79]
- stanovit pravomoci příslušného orgánu, který bude dohlížet a vynucovat nařízení, a vyplývají-li již příslušné pravomoci dostatečně z nařízení, uvést, který český orgán bude odpovědný za provádění úkolů vyplývajících z nařízení;
- zajistit plnou aplikaci obecných povinností uvedených v nařízení, která jsou určena členským státům, a v případě, že nařízení dává členskému státu volbu při úpravě určitých právních vztahů, nebo diskreci pro možný odchylný postup, jasným způsobem stanovit, které z možných variant bude využito, resp. že se využívá odchylný postup;
- stanovit sankce za porušení povinností vyplývajících z nařízení.

78 Jedná se o důsledek závazku loajality (čl. 4 odst. 3 SEU) a principu přednosti práva EU před právem vnitrostátním.

79 Tj. vytváření dvojkolejných právních úprav, neschopnost eliminovat vzájemné přesahy mezi platnou legislativou na vnitrostátní a unijní úrovni, která vede ke zmatení právních úprav.

5.2 K čl. 21 odst. 1

Ustanovení směřuje na provedení nařízení ve smyslu jeho pozitivní implementace, tj. dopracování českého právního řádu tak, aby nařízení mohlo bezproblémově působit v praxi. Navazuje se tak na požadavky vyplývající z judikatury Soudního dvora EU, která v různých případech požaduje, aby členské státy přijímaly nutná legislativní, regulatorní, administrativní nebo finanční opatření, která zajistí efektivní aplikaci ustanovení daného nařízení, popř. aby přijímaly implementační opatření, která stanoví účinná opatření směřující k naplnění nařízení, a to za podmínky, že nenaruší přímou použitelnost nařízení. Přijímání nutných implementačních opatření členskými státy se přitom podle judikatury Soudního dvora EU, a v návaznosti na to i uvedeným ustanovením metodických pokynů, týká i případů, kdy nařízení k tomu členské státy výslovně nezmocňuje, avšak vnitrostátní doplnění nařízení je nutné z důvodu zajištění jeho řádné aplikace, výkonu a dodržování (tzv. implicitní povinnost).

Takový český právní předpis, který doplní nařízení za tím účelem, aby byly vyvolány účinky, které nařízení předpokládá, a aby bylo nařízení plně aplikováno, se podle metodických pokynů nazývá adaptačním předpisem. Adaptační předpis se pak svým charakterem podobá transpozičnímu předpisu, a proto pro něj platí kritéria obdobná transpozičnímu předpisu uvedená v čl. 20 odst. 2 MP. To v obecné rovině vyplývá i z judikatury Soudního dvora EU.[80] Podle této judikatury Soudního dvora EU pak adaptační předpis k nařízení

- musí být v souladu s cíli příslušné politiky, kterou nařízení provádí (tj. nesmí být rozporné s nařízením, popř. obecnými zásadami práva EU),
- musí stanovit objektivní kritéria a být v souladu s obecnými principy práva EU (principem právní jistoty, ochrany legitimních očekávání, přiměřenosti, nediskriminace a respektu k lidským právům),
- má mít formu právního předpisu, dotýká-li se práv a povinností soukromých osob, a má být publikován, aby byla zajištěna informovanost soukromých osob o rozsahu jejich práv a povinností.

80 Srov. rozsudek *Mulligan,* C-313/99. Rozsudek se týkal vnitrostátní prováděcí úpravy k nařízení o odvodech v oblasti mléka.

Proto, aby byl adresát adaptačního předpisu srozuměn s tím, že vedle doplnění nařízení v českém právním řádu je potřeba toto doplnění vykládat v kontextu s vlastním přímo použitelným nařízením, odkazuje se v adaptačním předpisu na dané prováděné nařízení. Pro způsob odkazování jsou relevantní Legislativní pravidla vlády, zejména čl. 48 LPV.

Otázkou ale je, která ustanovení nařízení mají být v českém právním řádu prováděna, aby nařízení mohlo bezproblémově působit v praxi. Jednoznačné přesné kritérium pro určení těchto ustanovení není možné, protože vždy závisí na formulaci, kontextu i návaznosti konkrétního nařízení na český právní řád. Je nicméně možné vytipovat charakteristická ustanovení nařízení, která běžně další vnitrostátní provedení vyžadují, neboť jinak nemohou být bezproblémově aplikována v praxi.

5.2.1 Vyjasnění, kdo bude příslušným orgánem členského státu

V první řadě je potřeba jasně stanovit, který správní orgán, případně který subjekt bude nařízení provádět, dozorovat jeho dodržování a vynucovat. Nařízení totiž běžně neurčují kompetenci v jednotlivém členském státě, to je vnitrostátní záležitostí. Nařízení proto obsahují nejčastěji formulace *„příslušný orgán (členského státu)“*, objevují se však i jiné formulace, například *„orgán dozoru nad trhem“*, *„příslušný vnitrostátní orgán členského státu“* či *„vnitrostátní kontrolní úřad“* [všechny tyto tři terminologické výrazy se dokonce vyskytují v jednom nařízení – nařízení č. 305/2011[81], viz např. čl. 13 odst. 8, čl. 11 odst. 7 a čl. 12 odst. 2 písm. a) tohoto nařízení]. V některých nařízeních EU se vyskytuje i výraz *„kontaktní místo“*[82]. Z českého právního řádu pak musí zřetelně vyplývat, kdo takovým orgánem, úřadem či kontaktním místem je.

K dané otázce rovněž odkazujeme na výklad k čl. 21 odst. 4 MP níže.

5.2.2 Stanovení sankcí za provádění nařízení

Další typickou legislativní povinností, která se týká adaptace českého právního řádu na nařízení, je úprava sankcí. Nařízení totiž běžně neuvádějí, jaké

81 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. března 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS, v platném znění.

82 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/452 ze dne 19. března 2019, kterým se stanoví rámec pro prověřování přímých zahraničních investic směřujících do Unie.

sankce (typ sankcí a jejich výši) má členský stát přijmout. Sankční aparát k tomu, aby nařízení mohlo být řádně uplatňováno v praxi, je tudíž nutné stanovit ve vnitrostátním právu. Toto stanovení sankcí se pak řídí obecnými zásadami, které vyplývají z judikatury Soudního dvora EU[83] a které mnohdy nařízení samo vysloveně zmiňuje. Typickou formulací je například tato formulace:

„Sankce[84]

Členské státy stanoví sankce za porušení tohoto nařízení a přijmou veškerá opatření nezbytná k jejich uplatňování. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.

Členské státy neprodleně oznámí takto stanovené sankce a všechny jejich následné změny Komisi.“

Najdeme však i nařízení, která žádnou zmínku o sankcích neuvádějí[85] – to však neznamená, že nemusejí být řádně vynucována.

Naopak některá nařízení dnes již konkrétněji stanoví typy i výši sankcí, tudíž limitují členské státy v jejich rozhodování o represivních opatřeních (viz čl. 83 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES, či některá nařízení z oblasti kapitálového trhu). Taková ustanovení nařízení pak nemohou být vnitrostátně změněna, resp. sankce nemohou být stanoveny odchylně od nařízení.

Co se týče povahy sankcí, tak převažují sankce v oblasti správního trestání. K dané otázce rovněž odkazujeme na výklad k čl. 21 odst. 5 MP níže.

Je nicméně třeba upozornit na to, že v případě závažných protiprávních jednání mívá vnitrostátní vynucování nařízení odraz i v trestních sankcích, zejména tehdy, když nařízení v určitých aspektech vyžaduje i zahajování

83 Rozsudky Soudního dvora EU *von Colson*, 14/83, a *Harz*, 79/83, – upravit sankce účinné a odrazující, ale i přiměřené; sankce za porušení práva EU rovněž nemají být méně přísné, než jsou sankce za porušení obdobných institutů čistě vnitrostátního práva (*Paquay,* C-460/06).

84 Viz čl. 72 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS, v platném znění.

85 Časté to bývá zejména u odvozené legislativy Komise k předpisům EU přijatým tzv. legislativním postupem – viz např. prováděcí nařízení Komise (EU) č. 607/2012 k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky.

trestních soudních řízení.[86] Závisí tedy na okolnostech konkrétního případu; je ale možné, že výslovných požadavků na přijetí trestněprávních sankcí ve vnitrostátním právu bude přibývat, neboť s takovou úpravou se již můžeme setkat na poli směrnic.[87]

5.2.3 Provedení povinností pro členské státy

V současné době nařízení obsahují značné množství ustanovení, která přenechávají přijetí určitých opatření členským státům. Uvedená ustanovení nařízení nejčastěji znějí například takto: *„členské státy přijmou opatření, která zajistí, že provozovatelé přijmou opatření za účelem …“*, *„členské státy zavedou systém pro …“*, *„členské státy určí …“*, *„členské státy stanoví“*, apod. Jedná se o ustanovení, která fakticky znějí na výsledek, kterého má být dosaženo, a podobají se tak značně směrnicím.[88] Pak musí být zřejmé, který orgán v českém právním prostředí bude tím, který bude přijímat opatření, stanovovat, určovat apod. příslušná opatření na základě nařízení, případně – je-li nařízení málo konkrétní – musí být zřejmé, v rámci jakých limitů se pravomoci českého správního orgánu budou pohybovat, jaká opatření budou přijímána, jaké budou charakteristiky systému, který má být členskými státy podle nařízení přijat, apod.

---

86 Například čl. 63 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie:
„Při provádění úkolů souvisejících s plněním rozpočtu členské státy přijmou veškerá opatření, včetně právních a správních, která jsou nezbytná pro ochranu finančních zájmů Unie, zejména:
[…]
c) předcházejí nesrovnalostem a podvodům, odhalují je a napravují
d) v souladu s tímto nařízením a s odvětvovými pravidly spolupracují s Komisí, OLAFem, Účetním dvorem a v případě členských států účastnících se posílené spolupráce podle nařízení Rady (EU) 2017/193939) také s Úřadem evropského veřejného žalobce.
Za účelem ochrany finančních zájmů Unie členské státy při dodržení zásady proporcionality a v souladu s tímto článkem a s příslušnými odvětvovými pravidly provádějí předběžné a následné kontroly, včetně, je-li to vhodné, kontrol na místě na reprezentativním vzorku nebo na vzorku operací vybraném na základě rizika výskytu chyb. Kromě toho zpětně získávají neoprávněně vyplacené finanční prostředky, a je-li to za tímto účelem nezbytné, zahajují správní a soudní řízení.
Členské státy ukládají příjemcům finančních prostředků účinné, odrazující a přiměřené sankce, pokud tak stanovují odvětvová pravidla nebo zvláštní ustanovení vnitrostátních právních předpisů.“
K tomu viz § 260 trestního zákona.

87 Viz směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí.

88 Jedná se o značně problematický přístup, který je často způsoben praktickými důvody. Bývá důsledkem snahy dosáhnout (nekonkrétního) konsensu při vyjednávání o nové právní úpravě na úrovni EU.

Příklady:

1. Ustanovení čl. 8 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014 o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů, uvádí:

„Povolení

Odchylně od omezení stanovených v čl. 7 odst. 1 písm. a), b), c), d), f) a g) a v souladu s odstavcem 2 tohoto článku zřídí členské státy systém pro udělování povolení umožňující zařízením provádět výzkum nebo ochranu ex situ u invazních nepůvodních druhů s významným dopadem na Unii.“

Zákon č. 364/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů EU v oblasti invazních nepůvodních druhů, dané ustanovení provádí následovně v § 13d odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny:

„Využívání invazních nepůvodních druhů na unijním seznamu

(1) Povolení k využívání invazního nepůvodního druhu s významným dopadem na Evropskou unii, který byl zařazen na unijní seznam, podle čl. 8 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014 vydává orgán ochrany přírody na žádost. Z žádosti musí být patrné, že činnost, pro kterou má být povolení vydáno, splňuje podmínky uvedené v čl. 8 odst. 2 a 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014. V povolení orgán ochrany přírody stanoví na základě čl. 8 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014 podmínky využívání invazního nepůvodního druhu; součástí povolení je také výrok o schválení pohotovostního plánu. Náležitosti a způsob zpracování pohotovostního plánu stanoví Ministerstvo životního prostředí prováděcím právním předpisem.

(2) Povolení k využívání invazního nepůvodního druhu na unijním seznamu může být uděleno také zařízením, která invazní nepůvodní druh na unijním seznamu využívají pro vědeckou produkci a následné léčebné účely ve smyslu čl. 8 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014.“

2. Ustanovení čl. 19 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/429 ze dne 9. března 2016 o nákazách zvířat a o změně a zrušení některých aktů v oblasti zdraví zvířat (právní rámec pro zdraví zvířat), uvádí:

„1. Členské státy okamžitě ohlásí Komisi a ostatním členským státům všechna ohniska nákaz uvedených na seznamu podle čl. 9 odst. 1 písm. e), u nichž je vyžadováno okamžité hlášení pro zajištění včasného provedení nezbytných opatření k řízení rizik, a to s přihlédnutím k profilu nákazy.

2. Hlášení podle odstavce 1 obsahuje tyto informace o ohnisku: …“

Adaptace v § 10a odst. 2 písm. a) návrhu novely zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon) (č. j. 1238/21-UVCR), poté zní:

„Komisi a ostatním členským státům ohnisko nákazy podle čl. 19 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/429 a podává Komisi a ostatním členským státům zprávu o nákazách podle čl. 20 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/429 …“

Dále je v citovaném nařízení obsažen čl. 31, který mj. stanovuje:

„1. Členské státy, jež nejsou prosté jedné nebo více nákaz uvedených na seznamu podle čl. 9 odst. 1 písm. b) na celém svém území nebo v jejich oblastech či jednotkách či o kterých se neví, zda jsou takové nákazy nebo nákaz prosté:

a) zavedou eradikační program nebo program k prokázání statusu území prostého nákazy …“

Adaptace v § 10b odst. 1 návrhu novely zákona č. zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon) (č. j. 1238/21-UVCR), poté zní:

„(1) Ústřední veterinární správa vypracovává se zřetelem na stav a vývoj nákazové situace návrhy programů ozdravování zvířat od některých nebezpečných nákaz, a to zejména od nákaz uvedených v příloze prováděcího nařízení Komise (EU) 2018/1882[84)] a v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 652/2014[85)]. Programy ozdravování zvířat jsou vypracovávány jako programy eradikace, tlumení a sledování určité nákazy. Program ozdravování zvířat obsahuje údaje stanovené nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/429.“

3. Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/2035 ze dne 28. června 2019, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/429, pokud jde o pravidla týkající se zařízení, v nichž jsou chována suchozemská zvířata, a líhní a vysledovatelnosti určitých chovaných suchozemských zvířat a násadových vajec, uvádí v čl. 55 odst. 2:

„Členské státy stanoví postupy pro podávání žádostí:

a) o schválení identifikačních značek pro prasata chovaná na jejich území ze strany výrobců;

b) o přidělení identifikačních značek jejich zařízení pro prasata ze strany provozovatelů."

Implementace ustanovení není vykázána plně, lze ale usuzovat, že relevantní budou obecné správní postupy – srov. k tomu správní řád v kombinaci se zákonem č. 154/2000 Sb., plemenářský zákon, a vyhláškami na něj navazujícími.

Rovněž i zde platí, že nařízení samo mnohdy výslovně neuvádí žádné zmocnění pro členské státy jednat konkrétním způsobem, nicméně ze znění nařízení není možné vyčíst ani to, že by existovaly konkrétní postupy či požadavky harmonizované na úrovni EU. Pak se může ukázat, že bez bližšího provedení ve vnitrostátním právu není řádná aplikace nařízení možná a že dopracování na národní úrovni je nutné, i když jej nařízení vysloveně nepožaduje.

Příklad:

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2031 ze dne 26. října 2016 o ochranných opatřeních proti škodlivým organismům rostlin, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 228/2013, (EU) č. 652/2014 a (EU) č. 1143/2014 a o zrušení směrnic Rady 69/464/EHS, 74/647/EHS, 93/85/EHS, 98/57/ES, 2000/29/ES, 2006/91/ES a 2007/33/ES, v platném znění, v čl. 69 odst. 3 písm. c) stanoví povinnost oprávněného provozovatele

zaznamenat do rostlinolékařského pasu mj. *„relevantní informace týkající se rostlinolékařského pasu“*.

Je navrhováno dopracovat toto neurčité ustanovení [viz novela zákona o rostlinolékařské péči (č. j. 44/22-UVCR)] a doplnit nové zmocnění pro vydání prováděcího právního předpisu v § 14 odst. 5 daného zákona.

5.2.4 Využití diskrece pro členské státy

Další ustanovení nařízení, která vyžadují provedení ve vnitrostátním právu, jsou ta, která stanoví určitý výběr z variant či diskreci pro členské státy. Jedná se tudíž nejčastěji o ustanovení nařízení, podle kterých členský stát může určitý požadavek, postup, institut podle práva EU zavést, není to však jeho povinností. Pokud se pak členský stát rozhodne takového fakultativního ustanovení nařízení využít, nebo určí-li z možného výběru daného nařízením jednu variantu, kterou se bude řídit, musí to jasně uvést ve svém právním řádu, jak konstatoval Soudní dvůr EU.[89]

Přitom je potřeba zdůraznit, že nařízení v současné době obsahují značné množství fakultativních ustanovení; typicky se jedná o formulace „členský stát může“. Pokud tedy ČR hodlá takové diskrece využít, musí to vyplývat z jejího právního řádu, jinak nemůže být taková diskrece aplikovatelná.

Příklady:

1. Čl. 8 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES, uvádí:

89 Viz rozsudek *Salah Al Chodor*, C-528/15, ze kterého vyplývá, že ustanovení nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, které ponechává na členských státech EU volbu (diskreci) jednat určitým způsobem, musí být v případě, že dotčený členský stát EU hodlá dané volby (diskrece) využít, implementováno do vnitrostátního právního řádu obecně závazným právním předpisem. Absence výslovného ustanovení takového vnitrostátního právního předpisu má za následek neaplikovatelnost ustanovení nařízení, které zakládá diskreci pro členské státy.

„Podmínky použitelné na souhlas dítěte v souvislosti se službami informační společnosti

1. Pokud se použije čl. 6 odst. 1 písm. a) v souvislosti s nabídkou služeb informační společnosti přímo dítěti, je zpracování osobních údajů dítěte zákonné, je-li dítě ve věku nejméně 16 let. Je-li dítě mladší 16 let, je takové zpracování zákonné pouze tehdy a do té míry, pokud byl tento souhlas vyjádřen nebo schválen osobou, která vykonává rodičovskou zodpovědnost k dítěti.

Členské státy mohou pro uvedené účely právním předpisem stanovit nižší věk, ne však nižší než 13 let.“

Ustanovení § 7 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, adaptuje požadavek následovně:

„Dítě nabývá způsobilosti k udělení souhlasu se zpracováním osobních údajů v souvislosti s nabídkou služeb informační společnosti přímo jemu dovršením patnáctého roku věku.“

2. Čl. 199 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/429 ze dne 9. března 2016 o nákazách zvířat a o změně a zrušení některých aktů v oblasti zdraví zvířat (právní rámec pro zdraví zvířat), uvádí:

„Opatření členských států týkající se vypouštění vodních živočichů do volné přírody

Členské státy mohou požadovat, aby vodní živočichové byli vypouštěni do volné přírody, pouze pokud pocházejí z členského státu nebo z jeho oblasti či jednotky prohlášených za prosté nákazy v souladu s čl. 36 odst. 1 nebo čl. 37 odst. 1, pokud jde o jednu nebo více nákaz uvedených na seznamu podle čl. 9 odst. 1 písm. b) a c), pro které je přemísťovaný druh vodních živočichů druhem uvedeným na seznamu, a to bez ohledu na nákazový status oblasti, kde mají být vodní živočichové vypuštěni.“

Ustanovení § 8 odst. 3 návrhu novely zákona č. zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon) (č. j. 1238/21-UVCR), navrhuje požadavek provést následovně:

„(3) Vodní živočichové přemístění z jiného členského státu mohou být v České republice vypouštěni do volné přírody, pouze pokud splňují podmínky uvedené v čl. 199 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/429.“

5.3 K čl. 21 odst. 2

Ustanovením se zakládá výjimka z jinak platné povinnosti „neopisování“ („nekopírování“ či „dublování“) nařízení, tedy nepřebírání ustanovení nařízení do českého právního řádu v případě, kdy tato ustanovení nařízení jsou sama o sobě plně aplikovatelná bez přijetí navazujících adaptačních ustanovení. Ač dublování nařízení do českého právního řádu je nežádoucí, protože hrozí narušení jejich jednotné aplikace, je zároveň potřeba připustit, že značné množství nařízení vyžaduje následnou implementaci, protože sama o sobě nejsou schopna vyvolat zamýšlené účinky v českém právním řádu.

Rovněž i poměrně častá legislativní technika EU spočívající v novelizacích směrnic nařízeními způsobuje potřebu nařízení více přebírat do českého právního řádu. V opačném případě vyvolává množství odkazů na nařízení v ustanoveních, která jinak transponují směrnice, složité kombinace, které způsobují stav nepřijatelné nepřehlednosti.

Zákaz přenášení obsahu nařízení do českého právního řádu tudíž není absolutní. Přenesení nařízení do vnitrostátního právního řádu členského státu připustila i judikatura Soudního dvora EU v rozsudku *Komise proti Itálii*, 272/83, ze kterého vyplývá, že výjimečně je možno z důvodu přehlednosti a srozumitelnosti vnitrostátního práva tento přístup umožnit. Mělo by se ale vždy jednat o odůvodněné řešení, které je potřebné, protože jinak by bylo nutné provádět kombinaci různých ustanovení na unijní, vnitrostátní a případně i regionální úrovni, která by bez přenesení části obsahu nařízení do vnitrostátního práva způsobila pro adresáty práv obtížnou srozumitelnost právní úpravy.

Příklady:

1. Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/1827 ze dne 30. října 2019, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ohledně finančního limitu pro koncese.

Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/1828 ze dne 30. října 2019, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady

2014/24/EU ohledně finančních limitů pro veřejné zakázky na dodávky, na služby a na stavební práce a pro soutěže o návrh.

Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/1829 ze dne 30. října 2019, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ohledně finančních limitů pro zakázky na dodávky, na služby a na stavební práce a pro soutěže o návrh.

Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/1830 ze dne 30. října 2019, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ohledně prahových hodnot pro zakázky na dodávky, na služby a na stavební práce.

Tato nařízení byla do českého právního řádu provedena prostřednictvím nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek. Nařízení totiž novelizují částky uvedené v zadávacích směrnicích; navíc je potřebné v českém právním řádu zakotvit částky v českých korunách, které budou odpovídat schválenému přepočtu podle Sdělení Komise z € do národních měn.

2. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1020 ze dne 20. června 2019 o dozoru nad trhem a souladu výrobků s předpisy uvádí v čl. 16 pouze demonstrativní výčet opatření, která se mohou podle tohoto nařízení uložit; v demonstrativním výčtu není výslovně uveden zákaz uvedení výrobku do provozu. Toto opatření proto bylo v návrhu zákona o dozoru nad trhem a souladu výrobků s předpisy a o změně některých zákonů (1360/21-UVCR) uvedeno, a to spolu s dalšími opatřeními, která již vysloveně z nařízení vyplývala, aby právní úprava, která musela doplňovat nařízení, nebyla pro adresáta matoucí.

5.4 K čl. 21 odst. 3

Ustanovení směřuje k zajištění tzv. negativní implementace, tedy vypuštění nebo jiné úpravě příslušného ustanovení českého právního řádu tak, aby nevznikal rozpor s přímo použitelným nařízením (v teorii se mluví o implementačním opatření derogačního charakteru). Pravidlo navazuje

na požadavky judikatury Soudního dvora EU,[90] která za problematické a v rozporu se zásadou právní jistoty považuje stav, kdy jsou ponechány v platnosti ustanovení vnitrostátního práva neslučitelné s právem EU (přímo použitelnými nařízeními) a adresáti práv jsou tak ponecháni ve stavu nejistoty vzhledem k možnostem vyplývajícím z unijního práva, které jim svědčí.[91] Uvedený princip nemůže překrýt ani princip přednosti unijního práva před právem vnitrostátním. Přímá použitelnost nařízení a princip přednosti unijního práva před právem vnitrostátním je tak potřeba chápat jako interpretační pravidlo, které ale členský stát nezbavuje povinnosti uzpůsobit své vnitrostátní právo tak, aby zde byly bezrozporné vzájemně provázané právní úpravy, jež si mezi sebou vzájemně nebudou konkurovat.

V českých podmínkách pak na základě uvedeného pravidla nejčastěji dochází k tomu, že se rozporná ustanovení vnitrostátního práva buď zcela vypustí, nebo alespoň upraví tak, že bude zajištěna provazba vnitrostátní roviny s nařízením, a k rozporu s nařízením nebude moci v legislativní rovině dojít. Taková provazba se nejčastěji provádí prostřednictvím odkazů v textu na přímo použitelný předpis EU, který stanoví určitou úpravu jinak, případně konkrétně specifikované nařízení, které stanoví odchylnou úpravu.

Příklady:

1. Ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), uvádí:

„Není-li tímto zákonem nebo předpisy Evropské unie stanoveno jinak [legislativní zkratka pro přímo použitelný předpis EU]*, je chovatel, od něhož je zvíře přemísťováno, povinen vyžádat si veterinární osvědčení k přemístění*

a) zvířete do shromažďovacího střediska, nebo

b) pokusného zvířete, pokud nejde o zvíře z chovného nebo dodavatelského zařízení, nebo

c) včelstev mimo území kraje …“

90 Viz výše uvedené rozsudky *Komise proti Francii*, 167/73, a *Komise proti Řecku,* C-185/96; Z novější judikatury Soudního dvora EU viz Spojené věci *Stichting al-Aqsa proti Radě Evropské unie a Nizozemské království proti Stichting Al-Aqsa,* C-539/10 P a C-550/10 P, bod 87.

91 To se týká jak případu, kdy se tvoří vnitrostátní adaptační úprava k určitému novému nařízení, tak i případu, kdy by jakákoliv vnitrostátní úprava, jež nemá mít implementační charakter, založila rozpor se staršími platnými nařízeními.

2. Ustanovení § 98 odst. 2 zákona č. 49/1997 Sb. o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), uvádí:

„Rozsah a podmínky pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem letadla stanoví prováděcí právní předpis, nestanoví-li přímo použitelný předpis Evropské unie[10a)] jinak.

[10a)] Nařízení Rady č. 785/2004 o požadavcích na pojištění u leteckých dopravců a provozovatelů.“

3. Ustanovení § 7 zákona č. 440/2003 Sb., o nakládání se surovými diamanty, o podmínkách jejich dovozu, vývozu a tranzitu a o změně některých zákonů, uvádí:

„Celní prohlášení na propuštění surových diamantů do celního režimu podává deklarant u určeného celního úřadu, nestanoví-li tento zákon nebo nařízení [legislativní zkratka pro „nařízení Rady (ES) č. 2368/2002 ze dne 20. prosince 2002, kterým se provádí Kimberleyský systém certifikace pro mezinárodní obchod se surovými diamanty“] *jinak.“*

5.5 K čl. 21 odst. 4

Ustanovení reaguje na ústavní požadavky, které je potřeba při adaptaci českého právního řádu na nařízení dodržet. Implementace nařízení do českého právního řádu totiž musí být provedena ústavně konformním způsobem, přičemž na prvním místě, vzhledem k povaze nařízení jakožto přímo použitelných předpisů EU, je potřeba zajistit, že působnost vnitrostátního orgánu a jeho odpovědnost za provádění nařízení bude jasně zakotvena v českém právním řádu ve formě zákona. Tím se naplňuje čl. 79 odst. 1 Ústavy, podle kterého ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.

Způsob provedení tohoto požadavku, tedy jakým způsobem bude působnost stanovena, se různí; někdy postačí generické vymezení, pod které

se dají podřadit i úkoly vyplývající z přímo použitelného nařízení,[92] častější je ale konkrétní odkaz na konkrétní nařízení nebo přímo použitelný předpis EU. V novějších českých právních předpisech se dále objevují i ustanovení, která se snaží „svodným" způsobem pochytit i kompetence, které vyplynou z průběžně přijímaných nařízení Komise v přenesené pravomoci nebo prováděcích nařízení Komise navazujících na základní předpis EU přijatý legislativním postupem (Evropským parlamentem a Radou). V případě mnohých nařízení pak stanovení kompetencí souvisí i s dopracováním odpovídajícího procesu (jak bude který orgán v návaznosti na nařízení postupovat). Konkrétní řešení ale závisí na oblasti, která je upravována, i obsahu a podrobnosti příslušného nařízení.

Příklady:

1. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012, na mnoha místech operuje s výrazem *„příslušný orgán"*, *„orgán určený podle odstavce / v souladu s odstavcem X"* (např. čl. 458 – *„Členské státy určí orgán odpovědný za uplatňování tohoto článku. Tímto orgánem bude příslušný orgán nebo pověřený orgán."*).

Ustanovení § 3a zákona č. 21/1992 Sb. o bankách, poté uvádí:

„Česká národní banka vykonává funkci příslušného orgánu a je zároveň určeným orgánem podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího obezřetnostní požadavky[27)].

[27)] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012."

92 Viz zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, který druhově vyjmenovává, který orgán je odpovědný za jaké záležitosti v oblasti sociálního zabezpečení (např. *„§ 5 – Česká správa sociálního zabezpečení: a) rozhoduje o* […] *b) jedná před soudem* […] *e) zajišťuje plnění úkolů vyplývajících z práva Evropské unie a plnění úkolů vyplývajících z mezinárodních smluv v oblasti důchodového pojištění a v oblasti pojistného na sociální zabezpečení*; […] *§ 11 odst. 1: Orgány sociálního zabezpečení jsou oprávněny v mezích své působnosti vyžadovat od státních orgánů a fyzických a právnických osob pomoc a bezplatná sdělení potřebná pro provádění sociálního zabezpečení a pro plnění úkolů vyplývajících pro orgány sociálního zabezpečení z práva Evropské unie."*

2. Ustanovení čl. 11 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/452 ze dne 19. března 2019, kterým se stanoví rámec pro prověřování přímých zahraničních investic směřujících do Unie, uvádí:

„Kontaktní místa

1. Každý členský stát a Komise zřídí kontaktní místo pro provádění tohoto nařízení. Členské státy a Komise tato kontaktní místa zapojí do všech otázek souvisejících s prováděním tohoto nařízení.“

Ustanovení § 6 zákona č. 34/2021 Sb., o prověřování zahraničních investic a o změně souvisejících zákonů (zákon o prověřování zahraničních investic) provádí nařízení následovně:

„(1) Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen ‚ministerstvo‘)

a) prověřuje zahraniční investice,

b) vede konzultace,

c) vede jednání o podmínkách,

d) rozhoduje o zahraničních investicích,

e) kontroluje dodržování povinností stanovených tímto zákonem a rozhodnutími vydanými podle tohoto zákona.

(2) Ministerstvo je kontaktním místem a spolupracuje s příslušnými kontaktními místy Evropské komise a členských států Evropské unie, uplatňuje připomínky za Českou republiku k zahraničním investicím v jiných členských státech Evropské unie, zohledňuje připomínky jiných členských států Evropské unie a stanoviska Evropské komise a plní povinnosti vůči Evropské komisi.

Ministerstvo při výkonu působnosti podle tohoto zákona spolupracuje též s orgány jiných států příslušnými k prověřování zahraničních investic a s příslušnými mezinárodními organizacemi a institucemi.“

3. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 528/2012 ze dne 22. května 2012 o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání, rozeznává různé druhy příslušných orgánů, mj. hodnotící příslušný orgán; přijímající příslušný orgán; příslušný orgán, který udělil vnitrostátní povolení/příslušný orgán, který dotyčný biocidní přípravek povolil; příslušný orgán zavádějícího členského státu, apod. Toto nařízení dále upravuje složité postupy týkající se dodávání na trh a používání biocidních přípravků

(obsahuje tudíž mnoho ustanovení procesního charakteru – proces schvalování účinných látek; obnovení a přezkum schvalování účinných látek; povolování biocidních přípravků; zjednodušený postup povolování; vnitrostátní povolování vzájemné uznávání; povolování biocidních přípravků na úrovni EU; souběžné obchody, apod.). Např. čl. 81 odst. 1 zní:

„Příslušné orgány

1. Členské státy určí příslušný orgán nebo příslušné orgány odpovědné za uplatňování tohoto nařízení.“

K tomu srov. ustanovení § 5 zákona č. 324/2016 Sb., o biocidech:

„(1) Ministerstvo

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

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

c) rozhoduje o přijetí, prodloužení nebo zrušení prozatímního omezení nebo zákazu dodávání nebo používání biocidního přípravku povoleného zjednodušeným postupem v jiném členském státě podle čl. 27 odst. 2 nařízení o biocidech,

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

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

f) podle čl. 48, 49 a 50 nařízení o biocidech rozhoduje o změně a zrušení povolení biocidního přípravku; podle čl. 52 nařízení o biocidech rozhoduje o poskytnutí odkladné lhůty pro dodání na trh a používání stávajících zásob biocidního přípravku,

g) podle čl. 44 odst. 5 nařízení o biocidech navrhuje Evropské komisi podmínky povolení Unie platné na území České republiky, nebo podává návrh Evropské

komisi, aby se povolení Unie nevztahovalo na území České republiky; za tím účelem si vyžádá závazná stanoviska od Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství, která závazná stanoviska poskytnou ve lhůtě stanovené ministerstvem,

h) rozhoduje o povolení, změně a zrušení povolení souběžného obchodu pro biocidní přípravek podle čl. 53 nařízení o biocidech,

i) rozhoduje o dočasném povolení pro dodávání biocidního přípravku na trh nebo jeho používání na území České republiky podle čl. 55 nařízení o biocidech a o změně a zrušení těchto povolení …"

Pro nařízení o biocidech, tj. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 528/2012 ze dne 22. května 2012 o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání, je zavedena legislativní zkratka v § 2 citovaného zákona.

4. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2031 o ochranných opatřeních proti škodlivým organismům rostlin.

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

Tato dvě nařízení a dále i prováděcí nařízení Komise či nařízení Komise v přenesené pravomoci, které byly přijaty na základě nařízení 2016/2031 či nařízení 2017/625, obsahují značné množství ustanovení odkazující na „příslušný orgán" členského státu, a v mnohých ustanoveních rovněž zmocňují k určité činnosti členský stát jako celek. Aby nedošlo k opomenutí či nedostatečnému zakotvení kompetence v případě neustále se měnících nařízení, byla v zákoně o rostlinolékařské péči formulována „svodná" kompetenční ustanovení, která mají za cíl zajistit působnost vnitrostátních orgánů i v těch případech, které nejsou dostatečně zahrnuty jinde.

Srov. ustanovení § 72 zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči:

„(6) Ústav [Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský] *je příslušným orgánem podle nařízení (EU) 2016/2031 a přímo použitelných předpisů Evropské unie přijatých na jeho základě a v oblasti ochranných opatření proti škodlivým*

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

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

5.6 K čl. 21 odst. 5

Metodické pokyny rovněž stanoví jeden z možných způsobů úpravy správních sankcí za neplnění povinností vyplývajících z nařízení.[93] To, že je zde upraven jen jeden z těchto způsobů, je dáno historicky – jedná se totiž o první úpravu této problematiky, která byla následně rozšiřována. Další způsoby a ucelené řešení problematiky správních sankcí (v ryze vnitrostátních záležitostech i ve věcech úpravy sankcí za neplnění nařízení) je dnes třeba hledat v materiálu Zásady tvorby právní úpravy přestupků, který byl schválen usnesením vlády ze dne 31. července 2018 č. 498 o Zásadách tvorby právní úpravy přestupků a který reaguje na změnu koncepce správního trestání.[94] Úprava týkající se sankcí za porušení přímo použitelných nařízení je obsažena v bodě 3.1.5 Zásad tvorby právní úpravy přestupků.

Není-li nezbytné zohlednit zvláštní požadavky na vymezení skutkových podstat přestupků plynoucí z příslušného předpisu EU, jsou způsoby stanovení sankcí za neplnění nařízení následující:

1. Způsob podle čl. 21 odst. 5 MP, tedy formulace genericky pojaté, zobecněné skutkové podstaty vyjadřující druh protiprávního jednání, které se doplní o odkaz na přímo použitelný předpis EU s využitím

93 Co se týče trestních sankcí, odkazujeme na pojednání výše – viz část *Stanovení sankcí za provádění nařízení.*

94 Srov. materiály dostupné z: https://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-ucinny-od-1-7-2017.aspx

jeho druhového názvu, jež je případně doplněn o poznámku pod čarou s úplným názvem tohoto předpisu EU, tedy bez odkazu na příslušný článek nařízení v textu zákona.

Příklad:

Ustanovení § 92a zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví:

„(3) Provozovatel podniku, výrobce nebo dovozce předmětu běžného užívání uvedeného v § 25 písm. a) se dopustí přestupku tím, že

a) nesplní povinnost uloženou rozhodnutím vydaným na základě přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího výkon úřední kontroly[86)],

b) v rozporu s § 26 odst. 1 nebo přímo použitelnými předpisy Evropské unie na úseku materiálů a předmětů určených pro styk s potravinami[87)]

1. uvede nebo dodá na trh výrobek, který není bezpečný, nebo nedodrží správnou výrobní praxi,

2. nesplní povinnost zkoušet nebo hodnotit dodržení stanovených požadavků na složení nebo vlastnosti výrobku …

[86)] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625, v platném znění.

[87)] Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1935/2004, v platném znění.

Nařízení Komise (EU) č. 10/2011.

Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 321/2011.

Nařízení Komise (EU) č. 284/2011.

Nařízení Komise (ES) č. 282/2008.

Nařízení Komise (ES) č. 2023/2006.

Nařízení Komise (ES) č. 1895/2005.“

2. Dalším způsobem, který upravují výše uvedené Zásady, je formulace skutkové podstaty prostřednictvím odkazu na konkrétní ustanovení nařízení s označením tohoto nařízení přímo v textu zákona; skutková podstata má být opatřena o hlavní znaky protiprávního jednání.

Příklad:

Ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 324/2016 Sb. o biocidech:

„(1) Právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

e) uvede na trh na území České republiky ošetřený předmět v rozporu s čl. 58 odst. 2 nařízení o biocidech,

f) nezajistí odpovídající označení ošetřeného předmětu v souladu s čl. 58 odst. 3, 4 a 6 nařízení o biocidech …“

3. Výše uvedené Zásady připouští, ale jen ve výjimečných případech, i formulaci protiprávního jednání pomocí pouhého odkazu na celý přímo použitelný předpis EU anebo pomocí obecného odkazu na množinu přímo použitelných předpisů EU v určité druhově vymezené oblasti. Uvedené, vzhledem ke svému omezenému použití, připadá v úvahu u tzv. zbytkové skutkové podstaty, jejímž cílem je podchytit zbývající skutky nezahrnuté výslovně v jiných sankčních ustanoveních. Výjimečné použití této metody vyplývá z toho, že může narážet na princip legality trestů, a to zejména tam, kde jsou nařízení velmi rozsáhlá a jejich formulace natolik vágní, že příliš nevyhovují ani z hlediska naplnění principu právní jistoty. Zbytková skutková podstata pak může být využita pouze tehdy, když jsou již všechny hlavní skutky vyplývající z nařízení výslovně sankčně pokryty jiným ustanovením – zbytková skutková podstata pak tedy slouží pouze pro pokrytí případů, které jsou například z důvodu své podrobnosti či marginálního charakteru obtížně podchytitelné jinak.

Příklad:

Ustanovení § 92a zákona č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví:

„(7) Distributor[63)] předmětu běžného užívání uvedeného v § 25 písm. b) se dopustí přestupku tím, že v rozporu s požadavky podle přímo použitelného předpisu Evropské unie o kosmetických přípravcích[63)]

d) nesplní jinou povinnost podle přímo použitelného předpisu Evropské unie o kosmetických přípravcích63), než která je uvedena v písmenech a) až c).

[63)] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1223/2009.“

6 Implementace mezinárodních smluv a aktů přijatých na jejich základě do českého právního řádu

Metodické pokyny

*„**Čl. 22***

Implementace mezinárodních smluv a aktů přijatých na jejich základě

(1) Vyžaduje-li řádná implementace mezinárodních smluv úpravy právních předpisů České republiky, postupuje se obdobně podle ustanovení části třetí, která se vztahují na nařízení.

(2) Ustanovení části třetí, která se vztahují na odstraňování rozporů s primárním právem, se obdobně použijí na mezinárodní smlouvy, pokud z jejich povahy vyplývá, že pravidla vnitřního trhu nebo ustanovení o politikách Evropské unie mají být použita i na právní vztahy podle těchto mezinárodních smluv.

(3) Právně závazné akty přijaté na základě mezinárodních smluv se v právním řádu České republiky implementují ve stejném rozsahu jako rozhodnutí podle článku 24 odst. 1. Právně nezávazné akty přijaté na základě mezinárodních smluv se v právním řádu České republiky implementují podle článku 23.“

Právo Evropské unie

Čl. 216 SFEU

„1. Unie může uzavřít dohodu s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi, stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody buď nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti.

2. Dohody uzavřené Unií jsou závazné pro orgány Unie i pro členské státy.“

Čl. 217 SFEU

„Unie může uzavřít s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi dohody o přidružení, které stanoví vzájemná práva a povinnosti, společné postupy a zvláštní řízení.“

Judikatura Soudního dvora EU

Intertanko a další, C-308/06

„42 Z článku 300 odst. 7 ES vyplývá, že orgány Společenství jsou vázány dohodami, které Společenství uzavřelo, a že v důsledku toho mají tyto dohody přednost před akty sekundárního práva Společenství (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 10. září 1996, Komise v. Německo, C-61/94, Recueil, s. I-3989, bod 52, a ze dne 12. ledna 2006, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, C-311/04, Sb. rozh. s. I-609, bod 25).“

Simutenkov, C-265/03

„21 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury musí být ustanovení dohody uzavřené Společenstvím se třetími státy považováno za přímo použitelné, pokud s ohledem na své znění a předmět a povahu dohody obsahuje jasnou a přesnou povinnost, jejíž provedení nebo účinky nejsou podřízeny vydání žádného pozdějšího aktu (rozsudky ze dne 27. září 2001, Gloszczuk, C-63/99, Recueil, s. I-6369, bod 30, a ze dne 8. května 2003, Wählergruppe Gemeinsam, C-171/01, Recueil, s. I-4301, bod 54).“

„28 Okolnost, že uvedená dohoda se takto omezuje na zavedení partnerství mezi smluvními stranami, aniž by předvídala přidružení nebo budoucí přistoupení Ruské federace ke Společenství, nezabraňuje přímému účinku některých z jejích ustanovení. Z judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že pokud dohoda zavádí spolupráci mezi smluvními stranami, mohou některá její ustanovení za podmínek připomenutých v bodě 21 tohoto rozsudku přímo upravit právní situaci jednotlivců (viz výše uvedený rozsudek Kziber, bod 21; rozsudky ze dne 15. ledna 1998, Babahenini, C-113/97, Recueil, s. I-183, bod 17, a ze dne 16. června 1998, Racke, C-162/96, Recueil, s. I-3655, body 34 až 36).“

Asda Stores, C-372/06

„82 Podle ustálené judikatury má ustanovení dohody uzavřené Společenstvím se třetími zeměmi přímý účinek, pokud s ohledem na své znění a předmět a povahu této dohody obsahuje jasnou a přesnou povinnost, jejíž provedení nebo účinky nejsou podmíněny vydáním žádného pozdějšího aktu. Z toho vyplývá, že pokud dohoda zavádí spolupráci mezi smluvními stranami, mohou některá její ustanovení za výše uvedených podmínek a s ohledem na předmět a povahu této dohody přímo upravovat právní situaci jednotlivců.“

Literatura

KELLERBAUER, M., KLAMERT, M., TOMKIN, J. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

MARTINES, F. Direct Effect of International Agreements of the European Union. *European Journal of International Law*. 2014, č. 1, s. 129–147.

SEHNÁLEK, D. *Vnější činnost Evropské unie perspektivou práva unijního a mezinárodního*. Brno: Masarykova univerzita, 2016.

SVOBODA, P. Vnitrostátní účinky vnějších smluv EU. *AUC Iuridica*. 2011, č. 1, s. 59–97.

Vlastní výklad

6.1 Obecně k čl. 22

Mezinárodními smlouvami se podle čl. 2 odst. 1 písm. e) metodických pokynů rozumí *„dohody uzavřené Evropskou unií nebo Evropským společenstvím pro atomovou energii, zejména ve smyslu článků 216 a 217 Smlouvy o fungování Evropské unie“*.

Mezinárodní smlouvy uzavírané EU mají různorodou povahu a obsah, ale v jednotlivých sektorech se vyskytují charakteristické druhy smluv či typizovaná ustanovení. Jedná se zejména o 1) obchodní dohody (vč. dohod o hospodářském partnerství a hluboké a komplexní zóny volného obchodu – DCFTA), 2) dohody o partnerství a spolupráci, 3) dohody o přidružení a stabilizaci, 4) dohody v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (týkají se zejm. vojenských a civilních misí či výměny utajovaných informací, typicky nevyžadují legislativní implementaci), 5) dohody týkající se prostoru svobody, bezpečnosti a práva (právní pomoc, vydávání, readmise, víza aj.), 6) nejrůznější sektorové mezinárodní smlouvy týkající se např. letecké dopravy, dvojího zdanění, lesnictví, spolupráce v oblasti jaderné energetiky, celních kvót aj. Problematika implementace mezinárodních smluv se tak často rozpadá do sektorově specifických postupů a problémů.

Vnitrostátně je implementace mezinárodních smluv uzavíraných EU ve velmi obecné rovině upravena též čl. 18 a 19 Směrnice vlády ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejich vnitrostátnímu projednávání (příloha k usnesení vlády č. 6 ze dne 9. ledna 2008) a čl. 27 až 29 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv (příloha k usnesení vlády č. 131 ze dne 11. února 2004). Pro případnou legislativní implementaci jsou ale rozhodující metodické pokyny.

Primární právo nad rámec čl. 216 odst. 2 SFEU neupravuje vnitrounijní účinky mezinárodních smluv uzavřených EU (popř. aktů přijatých na jejich základě), ani způsob jejich implementace. Z judikatury Soudního dvora EU ale vyplývá, že mezinárodní smlouvy mají přednost před sekundárním právem.[95] Znamená to tedy, že sekundární právo by mělo být vykládáno a aplikováno v souladu s ustanoveními mezinárodní smlouvy,[96] na druhou stranu ale mezinárodní smlouva nemůže mít vyšší právní sílu než primární právo.

V literatuře se objevuje převažující názor, že mezinárodní smlouvy, které EU (Společenství) uzavřela, se do komunitárního (unijního) práva začleňují, aniž by ztrácely svou vlastní právní povahu.[97] Rada sice při uzavírání smlouvy vyjadřuje vůli EU (Společenství) být vázána touto smlouvou, tento recepční akt má ale čistě „instrumentální" hodnotu, který nemění ani povahu, ani účinky recipované mezinárodní smlouvy.[98] Podstatný pak tedy není recepční unijní akt (běžně ve formě rozhodnutí Rady o podpisu určité mezinárodní smlouvy), ale vlastní ustanovení recipované mezinárodní smlouvy.

Čl. 216 odst. 2 SFEU předpokládá, že výchozím standardem pro působení mezinárodních smluv mezi smluvními stranami je přímá použitelnost ustanovení těchto mezinárodních smluv, tedy bezprostřední závaznost pro jejich adresáty, jimiž jsou smluvní strany a v rámci EU i její členské státy. Z hlediska implementace je významná odpověď na otázku, zda samotné začlenění smlouvy do unijního práva (a tedy její závaznost i pro členské státy) může rovněž bezproblémově vyvolat smlouvou zamýšlené účinky v jednotlivých

95 Např. *International Fruit Company,* 21-24/72; *Komise proti Německu,* C-61/94; *Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht*, C-311/04; *Intertanko a další*, C-308/06, body 42–45.

96 Pokud jde o předpisy WTO, je možné zmínit rozsudek *Hermès International,* C-53/96.

97 Viz SIMON, D. *Komunitární právní řád.* Praha: ASPI, 2005, s. 362.

98 Viz Ibid.

členských státech, zejména založit práva a povinnosti jednotlivců. Z judikatury Soudního dvora EU (viz výše v úvodu i zde níže) vyplývá, že pro účely implementace mezinárodních smluv na úrovni EU a následně i na vnitrostátní úrovni je důležitá přímá použitelnost a případný přímý účinek ustanovení těchto smluv.

Otevření této otázky rezonovalo již poměrně záhy, když se rozhodoval vztah Společenství (dnes EU) a jejich členských států k ustanovením Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT). V rozsudku *International Fruit Company*[99] Soudní dvůr EU uvedl, že princip Všeobecné dohody založený na reciprocních a vzájemných výhodách se značnou flexibilitou a prostorem pro členské státy neumožňuje založení přímého účinku vůči jednotlivcům. Účinky je zde tudíž možné dovozovat pouze ve vztahu ke státům samotným, které jsou smluvními stranami GATT.

Soudní dvůr EU ale někdy přiznává určitým ustanovením mezinárodních smluv nejenom účinky ve vztahu mezi smluvními státy, ale i přímý účinek vůči jednotlivcům. Jednotlivci se pak mohou práv, která se na ně vztahují, dovolávat u soudů členských (smluvních) států. Jedná se o taková ustanovení mezinárodních smluv, která s ohledem na své znění a předmět a povahu dané dohody obsahují jasnou a přesnou povinnost orgánů státu na straně jedné a tomu odpovídající právo jednotlivce na straně druhé, přičemž provedení nebo účinky této povinnosti nejsou podmíněny vydáním žádného pozdějšího aktu.[100] Obecně Soudní dvůr EU přistupuje spíše zdrženlivě k přiznávání přímého účinku jednotlivcům v mnohostranných smlouvách, zatímco u jednoznačně formulovaných dvojstranných smluv je tomu naopak.[101]

Vzhledem k tomu, že zejména povaha přímého účinku představuje mnohdy diskutabilní otázku, je v praxi patrná snaha vyjasnit tuto záležitost dostatečně již textem smlouvy či souvisejícími akty (zejména přímý účinek vyloučit).

---

99 *International Fruit Company,* 21-24/72, zejména body 20 a násl.

100 Např. *Asda Stores*, C-372/06, nebo bod 14 rozsudku *Meryem Demirel,* 12/86.

101 Viz přehled judikatury v KELLERBAUER, M., KLAMERT, M., TOMKIN, J. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 1649–1650.

Příklady:

1. Rozhodnutí Rady 2014/295/EU ze dne 17. března 2014 o podpisu jménem Evropské unie a prozatímním provádění Dohody o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Ukrajinou na straně druhé, pokud jde o její preambuli, článek 1 a hlavy I, II a VII stanoví:

„Článek 5

Dohoda nesmí být vykládána tak, že uděluje práva nebo ukládá povinnosti, které by mohly být přímo uplatňovány u soudů Unie nebo členských států.“

2. Příloha 10-E Komplexní hospodářské a obchodní dohody (CETA) mezi Kanadou na jedné straně a Evropskou unií a jejími členskými státy na straně druhé stanoví:

„7. Práva a povinnosti, které vyplývají z této přílohy, nemají přímý účinek a přímo nezakládají práva fyzických nebo právnických osob.“

Metodické pokyny pak v návaznosti na poměrně složitou problematiku povahy mezinárodních smluv vycházejí z toho, že mnohá ustanovení mezinárodních smluv upravují vztahy mezi smluvními stranami a určují určitý způsob jejich vzájemné spolupráce. Tento způsob spolupráce pak často může působit na členský stát přímo, bez nutnosti výraznějšího přebírání pravidel mezinárodní smlouvy do českého právního řádu, případně výraznějšího dopracovávání těchto pravidel mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním právu. To se týká těch ustanovení mezinárodní smlouvy, která zakládají vztah na úrovni smluvních stran. V tomto ohledu se pak implementace mezinárodních smluv blíží implementaci těch částí nařízení, které přímo ukládají povinnosti členským státům.

Příbuznost implementace mezinárodních smluv s nařízeními pak dokládá i to, že sama EU někdy přijímá další opatření k zajištění provádění mezinárodních smluv, a to ve formě nařízení. Tato nařízení mají zajistit jednotnou aplikaci požadavků mezinárodních smluv.

Příklady:

1. V nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 106/2008 ze dne 15. ledna 2008 o programu Společenství na označování energetické účinnosti kancelářských přístrojů štítky, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 174/2013, se stanoví:

„Článek 1

Cíl

Toto nařízení stanoví pravidla programu Unie na označování energetické účinnosti kancelářských přístrojů štítky, definovaného v Dohodě mezi vládou Spojených států amerických a Evropskou unií o koordinaci programů označování energetické účinnosti kancelářských přístrojů štítky podepsané dne 10. prosince 2012 v Bruselu a dne 18. ledna 2013 ve Washingtonu.“

2. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 511/2014 ze dne 16. dubna 2014 o opatřeních pro dodržování pravidel, která vyplývají z Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání, ze strany uživatelů v Unii.

Nagojský protokol o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání k Úmluvě o biologické rozmanitosti, který byl přijat jménem Unie recepčním aktem (rozhodnutím Rady 2014/283/EU), je mezinárodní smlouvou přijatou dne 29. října 2010 smluvními stranami úmluvy. Nagojský protokol rozvíjí obecná pravidla této úmluvy, které se týkají přístupu ke genetickým zdrojům a sdílení peněžních a nepeněžních přínosů vyplývajících z využívání genetických zdrojů a tradičních znalostí souvisejících s genetickými zdroji. Vzhledem k tomu, že podle úmluvy musí všechny její smluvní strany přijmout opatření, jejichž cílem je spravedlivé a rovnocenné sdílení výsledků výzkumu a vývoje a přínosů vyplývajících z komerčního a jiného využívání genetických zdrojů se smluvní stranou úmluvy poskytující takové zdroje, zakládá nařízení č. 511/2014 jednotný unijní standard v této oblasti.

3. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1563 ze dne 13. září 2017 o přeshraniční výměně formátově přístupných rozmnoženin některých děl a jiných předmětů chráněných autorským právem a právy s ním souvisejícími mezi Unií a třetími zeměmi ve prospěch osob nevidomých, osob se zrakovým postižením nebo osob s jinými poruchami čtení.

Nařízení 2017/1563 navazuje na Marrákešskou smlouvu o usnadnění přístupu k publikovaným dílům nevidomým a zrakově postiženým osobám či osobám s jinými poruchami čtení, která byla jménem EU přijata recepčním aktem – rozhodnutím Rady 2014/221/EU.

Cílem tohoto nařízení je provést závazky podle Marrákešské smlouvy, pokud jde o vývoz a dovoz formátově přístupných rozmnoženin pro nekomerční účely ve prospěch oprávněných příjemců mezi EU a třetími zeměmi, které jsou smluvními stranami Marrákešské smlouvy, a stanovit pro takový vývoz a dovoz jednotným způsobem podmínky v oblasti harmonizované směrnicí 2001/29/ES a směrnicí 2017/1564 s cílem zajistit, aby tato opatření byla uplatňována jednotně na celém vnitřním trhu EU a nenarušovala harmonizaci výlučných práv a výjimek stanovených v uvedených směrnicích.

Jak ale rovněž vyplývá z výše uvedených příkladů, platí, že spolupráce mezi smluvními stranami na základě mezinárodní smlouvy nemusí mít vždy v mezinárodní smlouvě dostatečně propracovaný rámec. Zejména je-li dotčeno postavení jednotlivců, může být potřeba určité právní aspekty podrobněji upravit. Mezinárodní smlouva pak může další opatření, které mají smluvní strany přijmout, předjímat (a někdy, jak je uváděno v příkladech výše, jsou i předmětem úpravy jednotného standardu v navazujících unijních nařízeních), jindy je ale potřeba, aby si odpovídající úpravy provedl členský stát sám. I vzhledem k tomuto charakteru některých mezinárodních smluv je vhodné využít předně metodu obdobnou adaptaci na nařízení, neboť ta umožňuje určité dopracování vnitrostátního (českého) práva za účelem zajištění řádné aplikace, výkonu a dodržování nadnárodního aktu. Opominout není možné ani to, že je nutné odstranit případné rozpory mezi ustanoveními mezinárodní smlouvy a vnitrostátním (českým) právem, analogicky jako je tomu u nařízení. Viz výklad k čl. 21 MP.

Příklad:

V rozsudku *Lesoochranske zoskupenie VLK*, C-243/15, se projednával případ slovenské právní úpravy, která nedostatečně zohledňovala mj. tzv. Aarhuskou úmluvu, tj. Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, jež byla schválena jménem Evropského společenství (dnes EU) rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005.

Soudní dvůr EU uvedl, že článek 47 Listiny základních práv EU, ve spojení s čl. 9 odst. 2 a 4 Aarhuské úmluvy,[102] brání takovému výkladu pravidel vnitrostátního procesního práva, podle kterého žaloba proti rozhodnutí, kterým se organizaci na ochranu životního prostředí *Lesoochrnske zoskupenie VLK* odmítlo přiznat postavení účastníka správního řízení o vydání souhlasu s realizací projektu v chráněné lokalitě, nemusí být nutně zkoumána během průběhu tohoto řízení, které může být pravomocně ukončeno před přijetím a nabytím právní moci soudního rozhodnutí o postavení účastníka, a automaticky se zamítne, jakmile se vydá souhlas s tímto projektem, což tuto organizaci nutí podat žalobu jiného druhu, aby mohla získat toho postavení a předložit k soudnímu přezkumu otázku, zda příslušné vnitrostátní orgány dodržely povinnosti, které jim vyplývají z unijního práva.

Pokud jde o tzv. smíšené smlouvy, jejich části spadající do kompetence členských států nemohou mít přímý účinek[103] a rovněž nemohou být bez dalšího

102 *„2. Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti*
a) mající dostatečný zájem, nebo
b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku,
mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.
…
4. Navíc – a aniž by tím byl dotčen odstavec 1 – postupy přezkoumání uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně přikázaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. Rozhodnutí vydaná podle tohoto článku budou předávána či archivována v písemné formě. Rozhodnutí soudů, a kdykoli možno i jiných orgánů, budou veřejně dostupná.“

103 *Demirel*, 12/86; *Dzodzi*, C-197/89 (spojené věci C-297/88, C-197/89); *Assco* (někdy citováno též pod názvem *Parfums Dior*), C-392/98 (spojené věci C-300/98, C-392/98).

na unijní úrovni implementovány předpisy sekundárního práva. Ve vztahu k částem nespadajícím do rámce kompetencí EU by se tedy měla uplatnit převážně obecná vnitrostátní pravidla o provádění mezinárodních smluv.

EU v některých případech rovněž přistupuje k mezinárodním smlouvám, jejichž smluvními stranami již jsou členské státy EU. Skutečnost, že se určitá mezinárodní smlouva tímto způsobem stane součástí práva EU, může klást nové požadavky na její vnitrostátní implementaci. V případě ČR je situace usnadněna tím, že právo ČR (čl. 10 Ústavy ČR) stejně jako právo EU (čl. 216 odst. 2 SFEU) vychází z inkorporace mezinárodní smlouvy do právního řádu. Teoreticky by mohlo dojít ke změně v rozsahu závazků ze smlouvy, například pokud ČR jako smluvní strana uplatnila k nějaké části smlouvy výhradu, ale EU nikoli.[104]

Z časového hlediska je pro implementaci relevantní otázka prozatímního uplatňování (provádění) mezinárodních smluv na základě rozhodnutí Rady (čl. 218 odst. 5 SFEU) a případně i tzv. před-předběžného provádění.[105]

---

104 Prakticky relevantním příkladem mohou být do budoucna výhrady některých členských států k ustanovením Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, které nelze zohledňovat například při výkladu Listiny základních práv EU v souladu s Úmluvou (čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv EU). V případě přistoupení EU k Úmluvě by v oblasti působnosti práva EU byly rozhodující případné výhrady, které by učinila sama EU.

105 Takto se označují kroky k provádění mezinárodní smlouvy před jejím prozatímním prováděním. Viz např. čl. 243 odst. 4 Dohody o hospodářském partnerství mezi státy CARIFORA na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé, Úř. věst. L 289, 30. 10. 2008, s. 3–1955, který zní: *„Bez ohledu na odstavec 3 Evropské společenství a signatářské státy CARIFORA mohou v proveditelné míře podniknout kroky k uplatňování dohody učinit kroky k provádění dohody v přípustném rozsahu před jejím prozatímním prováděním."* [Notwithstanding paragraph 3, the European Community and Signatory CARIFORUM States may take steps to apply the Agreement, before provisional application, to the extent feasible.]; K provedení takových ustanovení, tedy k faktickému uplatnění (v EU) částí dohody ještě před zahájením jejího prozatímního provádění, může být přijat předpis sekundárního práva. Při jeho implementaci je pak potřeba zohlednit obsah mezinárodní smlouvy, ke které se vztahuje. Viz např. recitál 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1076 ze dne 8. června 2016 o uplatňování režimu, stanoveného v dohodách zakládajících dohody o hospodářském partnerství nebo vedoucích k jejich založení, na produkty pocházející z některých států, které jsou součástí skupiny afrických, karibských a tichomořských států (AKT): *„Ty dohody zakládající dohody o hospodářském partnerství nebo vedoucí k jejich založení, pro něž byla jednání uzavřena, stanoví, že strany mohou učinit kroky k uplatňování dohody před prozatímním vzájemným prováděním v proveditelném rozsahu. Je vhodné přijmout opatření k uplatňování dohod na základě uvedených ustanovení."* K tomu SVOBODA, P. Vnitrostátní účinky vnějších smluv EU. *AUC Iuridica*. 2011, č. 1, s. 81–83.

Pro úplnost je pak vhodné uvést, že čl. 22 MP nedopadá na mezinárodní smlouvy uzavřené mezi členskými státy v souvislosti s právem EU či v návaznosti na něj. Nejde totiž o mezinárodní smlouvy uzavřené EU. Takové smlouvy jsou uzavírány v případech, kdy EU nemá pravomoc určitou otázku upravit aktem sekundárního práva, ale zároveň není přikročeno k formální změně primárního práva. Jde například o Smlouvu o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii (tzv. Fiskální pakt, viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 46/2020 Sb. m. s.), Smlouvu o Evropském stabilizačním mechanismu (ČR není smluvní stranou) či Dohodu o převádění a sdílení příspěvků do Jednotného fondu pro řešení krizí podepsanou v Bruselu dne 21. května 2014. Vzhledem k provázanosti těchto smluv s primárním či sekundárním právem je ale vhodné přistupovat k implementaci závazků z těchto mezinárodních smluv *sui generis* a souvisejícího práva EU komplexně. Při vnitrostátní implementaci těchto mezinárodních smluv stojících formálně mimo právo EU lze proto doporučit postupovat analogicky podle čl. 22 odst. 1 MP.

6.2 K čl. 22 odst. 1

Ustanovení primárně vychází z toho, že významné části mezinárodních smluv je možné přímo aplikovat, tj. typově se podobají nařízením. Pak není nutné pasáže uvedené v mezinárodních smlouvách přebírat do českého práva.

Stejně jako u nařízení ale mohou být tyto části mezinárodních smluv doprovázeny ustanoveními, která je nutné vnitrostátně legislativně implementovat (viz výklad k čl. 21 MP). Zejména se může jednat o určení příslušných orgánů členských států nebo provedení jiných souvisejících povinností kompetenčně procesního rázu uložených členským státům. Tyto otázky sice mohou být řešeny komplexně již v samotných smlouvách (například tím, že se smlouva naváže na režim platný v sekundárním právu, takže není třeba zvlášť nově určovat vnitrostátně příslušný orgán), nebo aktem sekundárního práva, který smlouvu implementuje v právním řádu EU, ale vyskytují se i případy, kdy je nutné toto upravit až při vnitrostátní implementaci smlouvy. Úpravy mohou být výraznější tehdy, směřují-li ustanovení mezinárodní smlouvy na jednotlivce; je totiž nutné vycházet z toho, že mezinárodní

smlouvy zavazují ze své povahy státy, nikoliv jednotlivce, a pak řádné uplatnění práva jednotlivce může předpokládat úpravy vnitrostátního práva ve vztahu k těmto osobám (viz i výše uvedený případ C-243/15, *Lesoochranske zoskupenie VLK*).

Příklady:

1. Dohoda mezi Evropskou unií a Islandskou republikou a Norským královstvím o postupu předávání mezi členskými státy Evropské unie a Islandem a Norskem, Úř. věst. L 292, 21. 10. 2006, s. 2–19, upravuje v čl. 9 a 10 určení příslušného justičního orgánu a ústředního orgánu. K tomu viz jednotlivá ustanovení zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních. Dále viz § 222 až 225 téhož zákona týkající se specificky implementace výše uvedené dohody.

2. Dohoda mezi Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o vzájemném posuzování shody (Úř. věst. L 114, 30. 4. 2002, s. 369) a mnohé podobné smlouvy mezi Evropským společenstvím a třetími zeměmi se týkají i vzájemného uznávání a posuzování shody. Tento režim pak dopadá na v mezinárodní smlouvě vyjmenované výrobky.

Konkrétně v případě léčivých přípravků, které spadají do rámce uvedené dohody o vzájemném uznávání, je pak třeba nastavit určitá pravidla tak, aby režim vzájemného uznávání mohl z kompetenčně-procesních hledisek bezproblémově probíhat.

V návaznosti na to § 31 odst. 5 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech stanoví:

„Od ověření skutečností uvedených v písmenech d) a e) může Ústav nebo Veterinární ústav upustit, jestliže jde o výrobce z členských států nebo států, s nimiž byla uzavřena příslušná mezinárodní dohoda[47], popřípadě o výrobce ze třetí země, u něhož skutečnosti uvedené v písmenech d) a e) ověřil příslušný orgán členského státu.

[47] Například dohoda o vzájemném uznávání ve vztahu k posuzování shody, osvědčení a označení mezi Evropským společenstvím a Austrálií (Úř. věst. L 229, 17. 8. 1998, s. 3), dohoda o vzájemném uznávání ve vztahu k posuzování shody mezi Evropským společenstvím a Novým Zélandem (Úř. věst. L 229, 17. 8. 1998, s. 62), dohoda o vzájemném uznávání mezi Evropským společenstvím a Kanadou

(Úř. věst. L 280, 16. 10. 1998, s. 3), dohoda o vzájemném uznávání mezi Evropským společenstvím a Japonskem (Úř. věst. L 284, 29. 10. 2001, s. 3), dohoda mezi Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o vzájemném uznávání ve vztahu k posuzování shody (Úř. věst. L 114, 30. 4. 2002, s. 369).“

Rovněž je nutné počítat i s případy, kdy z důvodu řádné aplikace mezinárodní smlouvy bude potřeba upravit určitá ustanovení českého právního řádu, aby nevznikaly nejasnosti, případě rozpory mezi vnitrostátní a nadnárodní rovinou. V těchto situacích se často využívají formulace *„nestanoví-li mezinárodní smlouva jinak“*.

Příklad:

Zákon č. 61/2000 Sb., o námořní plavbě uvádí v ustanovení § 43 odst. 4:

„Vyhoví-li Úřad žádosti o udělení oprávnění, vydá místo písemného vyhotovení rozhodnutí průkaz způsobilosti. Pro každou funkci člena posádky lodě a pro každou zvláštní činnost vydá Úřad samostatný průkaz způsobilosti, nestanoví-li jinak mezinárodní smlouva upravující výcvik, kvalifikaci a strážní službu námořníků, která je součástí právního řádu.“

Srov. také § 82 odst. 1 stejného zákona:

„Ustanovení tohoto zákona se použijí, jen pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nebo obecně uznávaná pravidla mezinárodního práva nestanoví jinak.“

Řada mezinárodních smluv, u kterých je relevantní implementace formou vnitrostátních právních předpisů, v podstatě směřuje k tomu, aby ve třetí zemi byla nastavena pravidla ekvivalentní obsahu sekundárního práva a aby byl vytvořen zvýhodněný vzájemný režim, zejména prostřednictvím zavedení pravidla vzájemného uznávání. V rámci toho může dojít smlouvou i k odchylkám od pravidel sekundárního práva. Změny vnitrostátních právních předpisů pak mohou být nutné k odstranění překážek či zakotvení vzájemného uznávání ve vztahu k třetí zemi nebo k zohlednění specifických odchylek od unijního režimu ve vztazích s touto zemí, pokud je třeba, aby orgány ČR aplikovaly tato odchylná pravidla (k tomu viz i předcházející příklady ke smlouvám s Islandem, Norskem a Švýcarskem).

Příklady:

1. Čl. 14 odst. 1 Dohody o společném leteckém prostoru mezi Evropskou unií a jejími členskými státy a Moldavskou republikou, Úř. věst. L 292, 20. 10. 2012, s. 3–37 stanoví:

„S výhradou přechodných ustanovení uvedených v příloze II této dohody postupují strany v souladu s ustanoveními právních předpisů týkajících se bezpečnosti letectví, které jsou uvedeny v části C přílohy III této dohody, podle níže stanovených podmínek."

Část C přílohy III obsahuje výčet aktů sekundárního práva.

2. Čl. 5 Smlouvy o Energetickém společenství, Úř. věst. L 198, 20. 7. 2006, s. 18–37, stanoví:

„Energetické společenství se řídí acquis communautaire, které je popsáno v hlavě II, přizpůsobeným institucionálnímu rámci této smlouvy a zvláštní situaci každé ze smluvních stran s přihlédnutím k zajištění vysoké míry bezpečnosti investic a optimálních investic."

Smlouva o Energetickém společenství byla uzavřena mezi Evropským společenstvím na jedné straně a osmi balkánskými státy (tehdy nečleny ES) na straně druhé.

6.3 K čl. 22 odst. 2

Ustanovení míří na takové mezinárodní smlouvy, resp. jejich ustanovení, z nichž vyplývá rozšíření působnosti určitého režimu v rámci primárního práva na další státy mimo EU prostřednictvím mezinárodní smlouvy. Jde zejména o rozšíření působnosti svobod vnitřního trhu podle primárního práva (volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu) na Island, Norsko a Lichtenštejnsko Dohodou o EHP, zvláštní smluvní vztahy v této oblasti se Švýcarskem, nebo rozšíření působnosti schengenského acquis na všechny čtyři uvedené státy.[106] Obdobnou povahu má i vztah mezi státy EHP a Tureckem v oblasti vzájemného uznávání a posuzování shody (viz Protokol 12 k Dohodě o EHP, popř. Protokol E Dohody o volném obchodu mezi státy EFTA a Tureckem).

106 Viz též Protokol o schengenském acquis začleněném do rámce Evropské unie připojený ke Smlouvám.

V těchto případech metodické pokyny odkazují na použití ustanovení o odstraňování rozporu s primárním právem. Jedná se tedy o nastavení takového pravidla, prostřednictvím kterého se typicky vyloučí účinek přísnějšího pravidla, které by jinak platilo, pokud by nebylo uvedené mezinárodní smlouvy. Jinými slovy, jde o případ, kdy je ustanovení potřeba naformulovat tak, aby nevznikl rozpor s široce pojímanými pravidly vnitřního trhu, které jsou v některých případech na základě mezinárodních smluv aplikovatelné i na nečlenské státy EU. Při implementaci je pak třeba z důvodu právní jistoty v souladu s mezinárodními smlouvami správně vymezit okruh států, jichž se týkají vnitrostátní implementační ustanovení, aby se předešlo diskriminaci na základě státní příslušnosti či původu výrobků.

Pro úplnost uvádíme, že k tomuto tématu se vztahuje čl. 16 MP, který ale obsahuje na základě diskusí proběhlých v rámci meziresortního připomínkového řízení při tvorbě metodických pokynů povinnost zohledňovat vztah k členským státům EHP, které nejsou zároveň členskými státy EU (Island, Lichtenštejnsko, Norsko) a ke Švýcarsku. Například Turecko zde uvedeno není, a je do jisté míry diskutabilní, nakolik by měly být výslovně zohledňovány vztahy i k dalším státům, jejich vztah k EU je v některých oblastech velmi blízký (například vybrané vztahy se Spojeným královstvím po Brexitu).

Příklady:

1. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (ve znění zákona č. 274/2021 Sb.

„§ 1

Předmět úpravy

(1) Tento zákon upravuje v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropské unie1) podmínky vstupu cizince na území České republiky (dále jen ‚území‘) a vycestování cizince z území, stanoví podmínky pobytu cizince na území a vymezuje působnost Policie České republiky (dále jen ‚policie‘), Ministerstva vnitra (dále jen ‚ministerstvo‘) a Ministerstva zahraničních věcí v této oblasti státní správy.

(2) Cizincem se rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky[1a)], včetně občana Evropské unie[1b)].

(3) Ustanovení tohoto zákona vztahující se na občana Evropské unie se použijí i na občana státu, který je vázán mezinárodní smlouvou sjednanou s Evropskou unií[1c)], z níž mu vyplývá právo na volný pohyb rovnocenné takovému právu občanů Evropské unie, nebo občana státu, který je vázán Dohodou o Evropském hospodářském prostoru[1d)].

(4) V souladu s částí druhou Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii (dále jen ‚výstupová dohoda') se ustanovení tohoto zákona vztahující se na a) občana Evropské unie použijí i na občana Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, který na území oprávněně pobýval ke dni 31. prosince 2020, (dále jen ‚občan Spojeného království') a b) rodinného příslušníka občana Evropské unie podle

1. § 15a odst. 1 použijí i na rodinného příslušníka občana Spojeného království podle § 15b odst. 1, který splňuje podmínku uvedenou v § 15b odst. 3 písm. a), nebo

2. § 15a odst. 3 použijí i na rodinného příslušníka občana Spojeného království podle § 15b odst. 2, který splňuje podmínku uvedenou v § 15b odst. 3 písm. b).

[1)] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex).

[1a)] Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky).

[1b)] Smlouva o fungování Evropské unie.

[1c)] Například Dohoda mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně jedné a Švýcarskou konfederací na straně druhé o volném pohybu osob.

[1d)] Přílohy V a VIII Dohody o Evropském hospodářském prostoru a rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 158/2007 ze dne 7. prosince 2007, kterým se mění příloha V (Volný pohyb pracovníků) a příloha VIII (Právo usazování) Dohody o EHP."

2. § 7 odst. 1 zákona č. 358/1992 Sb. o notářích a jejich činnosti (notářský řád):

„Notářem může být jmenován státní občan členského státu Evropské unie, jiného státu tvořícího Evropský hospodářský prostor nebo Švýcarské konfederace, který

a) je plně svéprávný,

b) získal vysokoškolské vzdělání v oboru právo

[…]

c) je bezúhonný,

d) vykonal alespoň pětiletou notářskou praxi a e) složil notářskou zkoušku.

3. § 137 odst. 4 atomového zákona č. 263/2016 Sb.:

„Pokud byl výrobek uvedený v odstavci 1 nebo 2 vyroben nebo uveden na trh v některém z členských států Euratomu, v Turecku nebo v některém ze států Evropského sdružení volného obchodu, který je současně smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, v souladu s právními předpisy tohoto státu, uznávají se výsledky zjištění provedených v tomto státě, pokud zaručují srovnatelnou úroveň, jakou vyžaduje tento zákon, a pokud jsou tato zjištění k dispozici Úřadu. Tento výrobek se považuje za odpovídající schválenému typu výrobku podle tohoto zákona.“

4. § 3 odst. 3 vyhlášky Ministerstva dopravy č. 223/1995 Sb., o způsobilosti plavidel k provozu na vnitrozemských vodních cestách:

„Technické požadavky uvedené v příloze č. 2 k této vyhlášce se neuplatní na plavidla, která byla vyrobena nebo uvedena na trh v některém členském státě Evropské unie, smluvním státě Dohody o Evropském hospodářském prostoru, ve Švýcarsku nebo v Turecku, za předpokladu, že tato plavidla

a) odpovídají technickým předpisům, které jsou pro výrobu, uvedení na trh nebo používání těchto plavidel v některém z těchto států závazné, a b) zajišťují alespoň takovou míru ochrany života a zdraví člověka a životního prostředí, jakou sleduje příloha č. 2 k této vyhlášce.“

5. § 13b zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky:

„Pokud nařízení vlády stanoví podle § 12 a 13 požadavky, které nepřejímají požadavky stanovené příslušnými předpisy Evropských společenství, neuplatní se tyto požadavky na výrobky, které byly vyrobeny anebo uvedeny na trh v některém členském státě Evropské unie nebo v Turecku nebo mají původ v některém ze států Evropského sdružení volného obchodu, které jsou současně smluvní stranou Evropského hospodářského prostoru, za předpokladu, že takový výrobek odpovídá

a) technickým předpisům, které jsou pro výrobu anebo uvedení na trh, popřípadě pro používání tohoto výrobku v některém z těchto států závazné,

b) technickým normám nebo pravidlům správné praxe, které jsou vydány národním normalizačním orgánem nebo subjektem jemu na roveň postaveným, v souladu s právními předpisy a požadavky státu, který je smluvní stranou Evropského hospodářského prostoru,

c) mezinárodním technickým normám, oprávněně používaným v některém z těchto států, nebo

d) tradičním či inovačním výrobním postupům používaným v některém z těchto států v souladu s jeho právními předpisy, pro které existuje dostatečně podrobná technická dokumentace zajišťující, že tento výrobek může být pro daný účel použití posouzen, v případě potřeby i na základě doplňujících (nikoliv shodných) zkoušek výrobku, pokud tyto technické předpisy, technické normy, pravidla správné praxe nebo postupy zaručují míru ochrany oprávněného zájmu odpovídající míře této ochrany v České republice.“

6.4 K čl. 22 odst. 3

Akty přijímanými na základě mezinárodních smluv je třeba rozumět akty orgánů a těles zřízených takovými mezinárodními smlouvami. Nejsou jimi tedy akty orgánů EU související s takovou smlouvou přijaté na základě SEU či SFEU.

Akty přijímané na základě mezinárodních smluv mají různou povahu. Akty zamýšlené jako právně závazné jsou typicky označeny jako rozhodnutí orgánu zřízeného mezinárodní smlouvou[107] a opírají se o zmocnění k normotvorbě zakotvené v takové mezinárodní smlouvě. Akty právně nezávazné mají například podobu společných prohlášení z jednání orgánů zřízených smlouvou nebo společných akčních plánů, programů či priorit, jejichž vznik může, ale nemusí být mezinárodní smlouvou předpokládán.

Akty přijaté na základě mezinárodních smluv musejí být posuzovány pohledem unijního práva. Jak uvedl Soudní dvůr EU mj. v rozsudku *Sevince*, C-192/89,[108] platí, že *„… protože jsou rozhodnutí Rady přidružení přímo*

107 Např. Smíšený výbor EU-Švýcarsko, EU-ESVO, Rada stabilizace a přidružení EU-Albánie, Rada ministrů AKT-EU, Výbor velvyslanců AKT-EU.

108 Srov. bod 9 tohoto rozsudku.

spjata s dohodou, kterou provádějí, jsou stejně jako samotná dohoda nedílnou součástí komunitárního právního řádu od okamžiku, kdy vstoupí v platnost".

Z judikatury Soudního dvora EU vyplývá, že otázku, zda je určitý akt mezinárodní smlouvou nebo nezávazným aktem, je třeba posuzovat podle obsahu aktu a úmyslu smluvních stran, nikoli pouze podle názvu či označení aktu.[109] Toto lze analogicky vztáhnout i na rozlišení právně závazných a právně nezávazných aktů přijatých na základě mezinárodních smluv. Právní závaznost či nezávaznost aktu by kromě toho měla být patrná z kompetenčního ustanovení mezinárodní smlouvy a zamýšlená povaha aktu by v praxi měla být gestorovi známa i z přípravných jednání na úrovni EU (projednávání návrhu rozhodnutí Rady o postoji, který má být zaujat jménem EU v orgánu dle mezinárodní smlouvy).

6.4.1 Právně závazné akty přijaté na základě mezinárodních smluv

V případě právně závazných aktů odkazují metodické pokyny na ustanovení týkající se implementace rozhodnutí (čl. 24 odst. 1 MP), které dále podle povahy aktu odkazuje na obdobné použití ustanovení o implementaci nařízení, směrnic, popř. na subsidiární pravidlo čl. 24 odst. 3 MP.

Je třeba předeslat, že velký počet právně závazných aktů přijatých na základě mezinárodních smluv nevyžaduje žádnou legislativní implementaci, protože se nedotýká vnitrostátního práva. Jde například o přijetí a změny jednacích řádů a jiných vnitřních pravidel orgánů zřízených mezinárodní smlouvou,[110]

109 *Francie proti Komisi*, C-233/02, bod 42; *Francie proti Komisi*, C 327/91, bod 27.

110 Např. rozhodnutí výboru EPA, zřízeného podle Prozatímní dohody o hospodářském partnerství mezi Ghanou na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé, č. 1/2021 ze dne 29. července 2021 o přijetí jednacího řádu výboru EPA [2021/2302], rozhodnutí Výboru dohody o hospodářském partnerství zřízeného Prozatímní dohodou o hospodářském partnerství mezi Pobřežím slonoviny na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé č. 1/2021 ze dne 20. října 2021 o přijetí postupů řešení sporů a kodexu chování rozhodců [2021/2000] nebo rozhodnutí Smíšeného výboru CETA č. 1/2021 ze dne 29. ledna 2021, kterým se upravují administrativní a organizační záležitosti fungování odvolacího tribunálu [2021/264].

jmenovací akty týkající se těchto orgánů,[111] individuální akty typu schválení subjektu posuzování shody[112] nebo akty hodnotící plnění mezinárodní smlouvy.[113] Legislativní implementaci by neměly vyžadovat ani například akty orgánů zřízených mezinárodní smlouvou, kterými se stanoví termín ukončení předběžného provádění smlouvy v souvislosti s jejím vstupem v platnost.[114]

Drtivá většina ostatních právně závazných aktů pak spočívá v přímých změnách či doplňcích příslušné mezinárodní smlouvy za podmínek, které tato smlouva stanoví.

Velmi často jsou tyto akty přijímány proto, aby se do režimu vytvořeného smlouvou promítly změny právního řádu některé ze smluvních stran (tj. na straně jedné změny práva EU či změny relevantních vnitrostátních předpisů členských států a na straně druhé změny vnitrostátního práva třetí země), popř. aby se odstranily interpretační nejasnosti.

Zaprvé se může jednat o změnu substantivních pravidel obsažených v mezinárodní smlouvě. V takovém případě je rozhodující, zda lze u změněných ustanovení mezinárodní smlouvy dovozovat přímou použitelnost. Pokud ano, je třeba k nim pro účely implementace přistupovat jako k ustanovením nařízení, a to podle čl. 22 odst. 1 MP (ke stejnému závěru vede čl. 22 odst. 3 ve spojení s čl. 24 odst. 1 MP). Pokud ne, může následovat předpis sekundárního práva provádějící nová ustanovení smlouvy, a pokud neexistuje, je třeba zvážit, zda bezproblémové naplňování aktu přijatého na základě

111 Např. rozhodnutí Výboru dohody o hospodářském partnerství zřízeného prozatímní dohodou o Hospodářském partnerství mezi Pobřežím slonoviny na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé č. 2/2021 ze dne 20. října 2021 o přijetí seznamu rozhodců [2021/2001].

112 Rozhodnutí smíšeného výboru zřízeného Dohodou o vzájemném uznávání mezi Evropským společenstvím a Japonskem č. 1/ES/2021 ze dne 28. července 2021 o schválení subjektu posuzování shody podle odvětvové přílohy o telekomunikačních koncových zařízeních a rádiových zařízeních [2021/1397].

113 Rozhodnutí výboru pro přidružení ve složení pro obchod č. 2/2021 ze dne 8. října 2021 o kladném hodnocení fáze 1 stanovené v příloze XVI-B Dohody o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Gruzií na straně druhé [2021/1887].

114 Rozhodnutí č. 1/2021 Rady partnerství zřízené dohodou o obchodu a spolupráci mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii na jedné straně a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska na straně druhé ze dne 23. února 2021, pokud jde o datum, k němuž má podle dohody o obchodu a spolupráci skončit prozatímní uplatňování [2021/356].

mezinárodní smlouvy nevyvolává potřebu dalšího dopracování. To se týká zejména případů, kdy právně závazný předpis vydaný na základě mezinárodní smlouvy je přímo použitelný vůči jednotlivcům (vyvolává vůči nim přímý účinek), ale zároveň je – vzhledem k mezinárodnímu charakteru – formálně závazný pouze na úrovni členských států. K tomu viz podkapitola 6.4.2 níže.

Příklady:

1. Rozhodnutí smíšeného výboru EHP č. 130/2021 ze dne 15. března 2021, kterým se mění protokol 10 k Dohodě o EHP o zjednodušení kontrol a formalit při přepravě zboží [2021/1039].

2. Rozhodnutí specializovaného výboru zřízeného podle čl. 8 odst. 1 písm. p) Dohody o obchodu a spolupráci mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii na jedné straně a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska na straně druhé č. 1/2021 ze dne 29. října 2021 o změně příloh Protokolu o koordinaci sociálního zabezpečení [2021/2114].

Zadruhé může jít o změny výčtů aktů sekundárního práva, které se použijí jako společná pravidla mezi EU a druhou stranou mezinárodní smlouvy. Jak bylo uvedeno výše, to samo o sobě nemusí znamenat nové implementační požadavky v právu ČR, neboť ČR může být těmito předpisy sekundárního práva vázána již za podmínek jimi stanovených.

Příklad:

Rozhodnutí smíšeného výboru zřízeného Dohodou o společném leteckém prostoru mezi Evropskou unií a jejími členskými státy a Moldavskou republikou č. 2/2021 ze dne 2. června 2021, kterým se nahrazuje příloha III Dohody o společném leteckém prostoru mezi Evropskou unií a jejími členskými státy a Moldavskou republikou [2021/2042].

V řadě případů ale budou nové implementační požadavky plynout z toho, že předpis sekundárního práva bude aktem přijatým na základě mezinárodní

smlouvy inkorporován do rámce této mezinárodní smlouvy. Nejpočetnějším typem takového aktu jsou rozhodnutí Smíšeného výboru EHP, kterými se inkorporují předpisy sekundárního práva do Dohody o EHP. Pak bude nutné upravit (rozšířit) působnost relevantních vnitrostátních ustanovení implementujících předpis sekundárního práva tak, aby pokrývala i vztahy s touto třetí zemí.[115] Ve vztahu k EHP se tak běžně činí tím, že se v dotčeném českém právním předpise rozšíří používaný pojem „členský stát Evropské unie" i na státy EHP.

Příklady:

1. Rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 19/2019 ze dne 8. února 2019, kterým se mění příloha IX (Finanční služby) Dohody o EHP [2020/937].

2. Rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 94/2019 ze dne 29. března 2019, kterým se mění příloha XX (Životní prostředí) Dohody o EHP [2020/842].

K tomu je třeba poznamenat, že uplatnění určitého sekundárního předpisu EU na státy EHP je v praxi možné zjistit již ze záhlavní tohoto aktu, kde se v případě relevance tohoto vztahu objevuje v závorce výraz *„Text s významem pro EHP"*. Je ale zároveň nutné upozornit, že tento výraz má pouze informativní povahu a nemusí být přesný – skutečný právní základ pro rozšíření působnosti aktu sekundárního práva totiž vyplývá právě až z rozhodnutí Smíšeného výboru EHP.

Pro úplnost dodáváme, že od výše uvedeného je třeba odlišit případy, kdy se s ohledem na vývoj práva EU aktualizují závazky přidružené třetí země týkající se sbližování jejích právních předpisů s právem EU bez přímého dopadu do právních řádů členských států EU. Tyto aproximační závazky bez dalšího nezakládají právní povinnosti EU a jejích členských států (zejména ne povinnost zacházet se třetí zemí v oblasti působnosti aktu jako se členským státem EU). Rozhodující jsou pravidla stanovená příslušnou mezinárodní smlouvou.

115 Viz i čl. 16 MP.

Příklady:

1. Rozhodnutí Výboru pro přidružení ve složení pro obchod EU-Ukrajina č. 1/2021 ze dne 22. listopadu 2021, kterým se mění dodatek XVII-3 (Pravidla vztahující se na telekomunikační služby), dodatek XVII-4 (Pravidla vztahující se na poštovní a kurýrní služby) a dodatek XVII-5 (Pravidla vztahující se na mezinárodní námořní dopravu) přílohy XVII Dohody o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Ukrajinou na straně druhé [2021/2219].

2. Rozhodnutí Výboru pro přidružení EU-Gruzie ve složení pro obchod č. 1/2021 ze dne 17. června 2021 o aktualizaci přílohy XIII (Sbližování celních předpisů) Dohody o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Gruzií na straně druhé [2021/1114].

V praxi se vyskytly také případy, kdy sekundární právo odkazuje na akty mezinárodních organizací, ačkoli EU jako taková není členem mezinárodní organizace nebo stranou mezinárodní smlouvy, na jejímž základě byly tyto akty přijaty. Již neaktuálním příkladem byly odkazy některých ustanovení nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 (tzv. jednotné nařízení o společné organizaci trhů), ve znění dalších předpisů, na technické normy Mezinárodní organizace pro víno a vinnou révu (OIV).[116] Členy této organizace přitom nejsou ani všechny členské státy EU. V těchto případech je třeba vycházet z toho, že důvodem závaznosti takových aktů je předpis sekundárního práva, a postupovat při implementaci podle ustanovení metodických pokynů relevantních pro daný typ aktu sekundárního práva.

6.4.2 Akty přijímané na základě mezinárodních smluv se silným integračním charakterem

Vedle z hlediska implementace méně významných aktů je ale nutné upozornit na to, že některé akty přijímané na základě mezinárodních smluv mají silný integrační charakter. Jedná se typicky o rozhodnutí (nejčastěji Rady přidružení / Výboru pro přidružení) přijatá na základě některé dohody

116 Relevantní ustanovení byla předmětem řízení *Německo proti Radě*, C-399/12.

o přidružení. Pozornost je pak potřeba věnovat především pasážím těchto aktů, které vyvolávají účinky přímo vůči soukromým osobám. Daný předpis ve formě rozhodnutí je ale typicky určen „smluvním stranám", tedy státům. Vzhledem k velmi hybridní povaze daných aktů se i v tomto případě podle čl. 22 odst. 3 MP vychází ze smíšené povahy rozhodnutí, přičemž je nutné počítat s tím, že některé účinky těchto aktů (které nejsou jednotlivcům přímo určeny, ač se jich přímo týkají) by měly být fakticky promítnuty do vnitrostátního právního řádu. Řádná implementace aktu, který se jednotlivce přímo dotýká (zakládá mu práva a povinnosti), avšak vyplývá z aktu, který mu není určen, pak logicky musí odpovídat metodě obdobné transpozici směrnic.

V judikatuře Soudního dvora EU je velmi často, a to i z hlediska vyjasnění otázky týkající se případného přímého účinku, posuzováno rozhodnutí č. 1/80 Rady přidružení z 19. září 1980 o vývoji přidružení, které bylo přijato na základě Dohody zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem. Tato dohoda s Tureckem byla do unijního práva inkorporována recepčním aktem, konkrétně rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963. Rozhodnutí č. 1/80 Rady přidružení z 19. září 1980 přijaté na základě Dohody o přidružení s Tureckem pak upravuje mj. i široká práva tureckých státních příslušníků, která se blíží pravidlům standardně vyhrazeným občanům jiných členských států EU, případně EHP.[117] Široké pojetí těchto práv je průběžně potvrzováno rozhodnutími Soudního dvora EU.[118] Soudní dvůr EU přitom konstantně judikuje, že mnohá ustanovení uvedeného rozhodnutí mají přímý účinek, kterého se jednotlivci mohou dovolávat před národními soudy. Uvedené rozhodnutí je ale určeno – obdobně jako samotná Dohoda o přidružení – členským státům, resp. Společenství (EU), a i uvedené rozhodnutí počítá s tím, že provádění rozhodnutí zajistí smluvní strany této dohody.[119] V těchto případech je tedy třeba podrobně analyzovat, zda české právo umožňuje

117 Viz čl. 6 a následující uvedeného rozhodnutí č. 1/80 Rady přidružení.

118 Rozsudky Soudního dvora EU *Abatay a Sahin*, C-317/01 a C-369/01; *Atilla Gülbahce proti Freie und Hansestadt Hamburg*, C-268/11; *Natthaya Dülger proti Wetteraukreis*, C-451/11; či *Hava Genc proti Land Berlin*, C-14/09).

119 Viz čl. 29 uvedeného rozhodnutí č. 1/80 Rady přidružení, který stanoví: *„The Contracting Parties shall, each for its own part, take any measures required for the purposes of implementing the provisions of this Decision."*.

bezproblémové naplnění požadavků rozhodnutí, které jsou formulovány v principiální rovině (a velmi se přibližují naplňování základních unijních svobod vnitřního trhu), a to se zvláštním důrazem na práva soukromých osob. Není-li možné požadavky takového rozhodnutí naplnit, je třeba přistoupit ke změně českého právního řádu, která v případech takových ustanovení, jež jsou principiálního charakteru a požadují určitý výsledek, bude obdobou transpozice směrnic (viz čl. 22 odst. 3 ve spojení s čl. 24 odst. 1 MP).

6.4.3 Právně nezávazné akty přijaté na základě mezinárodních smluv

V případě právně nezávazných aktů odkazují metodické pokyny na ustanovení týkající se implementace doporučení a jiných právně nezávazných aktů sekundárního práva (čl. 23 MP). Právně nezávazných aktů přijímaných na základě mezinárodních smluv, u kterých by vůbec přicházela v úvahu legislativní implementace, je ale v praxi minimum, neboť zejména akty interpretačního charakteru bývají z praktických důvodů přijímány smluvními stranami v právně závazné formě. Objevují se například doporučení orgánů zřízených dohodami o přidružení, partnerství či spolupráci týkající se společných priorit či akčních plánů. Na ty by bylo možné teoreticky vztáhnout čl. 23 odst. 2 MP, ale jejich plnění probíhá primárně na úrovni EU nebo nelegislativní činností.

Příklady:

1. Doporučení Rady pro spolupráci EU-Arménie č. 1/2017 ze dne 20. listopadu 2017 k prioritám partnerství EU-Arménie [2018/315]

2. Doporučení Rady přidružení EU-Egypt č. 1/2017 ze dne 25. července 2017 o dohodě na prioritách partnerství EU a Egypta [2017/1786]

O legislativní implementaci není třeba uvažovat ani u právně nezávazných aktů parlamentních těles zřízených mezinárodními smlouvami (například usnesení Parlamentního shromáždění EURONEST nebo usnesení Společného parlamentního shromáždění AKT-EU).

7 Implementace doporučení a jiných právně nezávazných aktů sekundárního práva do českého právního řádu

Metodické pokyny

„Čl. 23

Implementace doporučení a jiných právně nezávazných aktů sekundárního práva

(1) V implementačních předpisech se zohledňují doporučení nebo jiné právně nezávazné předpisy sekundárního práva, které doplňují nebo vykládají závazné předpisy sekundárního práva implementované do těchto předpisů. Implementace ostatních doporučení nebo jiných nezávazných předpisů sekundárního práva se ponechává na rozhodnutí gestora.

(2) Předpisy sekundárního práva, které stanoví České republice povinnost vyvinout úsilí ke splnění určitého cíle (například rezoluce, závěry Evropské rady, obecné pokyny), se implementují tak, aby bylo, s ohledem na možnosti České republiky, tohoto cíle v největší možné míře dosaženo.“

Právo Evropské unie

Čl. 288 SFEU

„Doporučení a stanoviska nejsou závazná.“

Čl. 292 SFEU

„Rada přijímá doporučení. Rozhoduje na návrh Komise ve všech případech, kdy má podle Smluv přijmout akt na návrh Komise. V oblastech, ve kterých je pro přijetí aktu Unie požadována jednomyslnost, rozhoduje jednomyslně. Komise a ve zvláštních případech uvedených ve Smlouvách Evropská centrální banka přijímají doporučení.“

Judikatura Soudního dvora EU

Grimaldi, C-322/88

„18 Vnitrostátní soudy mají při rozhodování sporů, které jsou jim předloženy, vzít v úvahu doporučení, zejména pokud doporučení osvětlují výklad vnitrostátních opatření

přijatých za účelem jejich implementace nebo pokud jsou pojata jako doplněk k závazným ustanovením práva Společenství.

Altair Chimica, C-207/01

„41 Je třeba připomenout, že podle judikatury Soudního dvora platí, že ačkoli doporučení nejsou určena k tomu, aby vyvolávala závazné účinky, a nejsou způsobilá založit práva, jichž se mohou jednotlivci dovolávat před vnitrostátním soudem, nejsou zcela bez právních účinků. (Následuje odkaz na výše citovanou pasáž z rozsudku ve věci Grimaldi).“

Komise proti Řecku, C-290/94

„4 V souvislosti s tím, že Komise zjistila, že široký počet pracovních míst v některých členských státech náležejících do státní služby nemá žádný vztah k výkonu veřejné moci nebo k zajišťování veřejných zájmů státu, rozhodla se Komise v roce 1988 provést ‚strategii‘ na základě Sdělení 88/C 72/02: Volný pohyb pracovníků a přístup k zaměstnání ve veřejné správě členských států – Akce Komise týkající se použitelnosti čl. 48(4) Smlouvy o EHS (OJ 1988 C 72, str. 2). V tomto sdělení Komise připomněla členským státům, že mají občanům jiných členských států zpřístupnit pracovní místa v subjektech odpovědných za správu obchodních služeb, jako jsou veřejná doprava, dodávka elektřiny a plynu, letecké a přepravní linky, pošty a telekomunikace, radiové a televizní společnosti, a služby veřejné zdravotní péče, státního vzdělávání a výzkumu pro nevojenské účely vykonávané ve veřejných zařízeních. Komise usoudila, že činnosti zahrnuté v pracovních místech spadajících pod tyto oblasti by pouze ve velmi výjimečných případech mohly být zahrnuty pod výjimku stanovenou v čl. 48(4) Smlouvy.

37 S ohledem na tyto okolnosti, za účelem zajištění plného účinku zásady volného pohybu pracovníků a rovného zacházení v přístupu do zaměstnání, byla Řecká republika povinna otevřít zmíněné oblasti státním příslušníkům jiných členských států prostřednictvím zúžení použitelnosti podmínky státní příslušnosti na ta pracovní místa, která skutečně zahrnují přímou nebo nepřímou účast na výkonu veřejné moci a úkolech určených k zajišťování veřejných zájmů státu nebo jiných orgánů veřejné moci.“

BT proti Balgarska Narodna Banka, C-501/18

„82 Předně je třeba uvést, že i když článek 263 SFEU vylučuje, aby Soudní dvůr přezkoumával v rámci řízení o žalobě na neplatnost akty, které mají povahu doporučení, z čl. 19 odst. 3 písm. b) SEU a z čl. 267 prvního pododstavce písm. b) SFEU vyplývá, že Soudní dvůr má pravomoc bez jakékoli výjimky rozhodovat o předběžných

otázkách týkajících se výkladu a platnosti aktů přijatých unijními orgány [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. prosince 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, bod 8; ze dne 13. června 2017, Florescu a další, C-258/14, EU:C:2017:448, bod 71; ze dne 20. února 2018, Belgie v. Komise, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 44, jakož i ze dne 14. května 2019, M a další (Odnětí postavení uprchlíka), C-391/16, C-77/17 a C-78/17, EU:C:2019:403, bod 71 a citovaná judikatura].

83 Z toho vyplývá, že Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat v řízení o předběžné otázce o platnosti doporučení EBA/REC/2014/02, kterým EBA požádal BNB a FGVB, aby přijaly opatření nezbytná pro splnění povinností vyplývajících ze směrnice 94/19, zejména s cílem ukončit porušování čl. 1 bodu 3 podbodu i) této směrnice."

Literatura

SENDEN, L. *Soft law in European Community Law*. Oxford: Hart Publishing, 2004.

Vlastní komentář

7.1 Obecně k čl. 23

Přes snahu zavést v metodických pokynech jednotnou terminologii (srov. čl. 2 MP) je pojem *„právně nezávazné akty (předpisy) sekundárního práva"* v této souvislosti poněkud zavádějící. O právních aktech lze hovořit jen ve velmi širokém smyslu *„soft law"*. Dále proto budeme souhrnně hovořit o *„soft law aktech"*.

Ustanovení se vztahuje v zásadě na jakoukoli formu jednání orgánů EU, která dle svého označení a obsahu není (nemá být) právně závazná pro členské státy, ani obecně závazná.[120] Jedná se zejména o doporučení a stanoviska uvedená výslovně v čl. 288 SFEU, ale typicky též o sdělení Komise (viz dále), dle odst. 2 komentovaného ustanovení pak o závěry Evropské rady, rezoluce – těmi jsou myšlena zejména usnesení Rady (Council Resolutions) či usnesení zástupců vlád členských států zasedajících v Radě (Resolutions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States) – či obecné pokyny. Obecnými pokyny byly v době vzniku tohoto ustanovení metodických pokynů v roce 2005 míněny nejrůznější dokumenty

120 Může být ale závazná pro orgán EU, který takové soft law vydal.

nejčastěji Komise označované často jako *„Regular Report"* (Pravidelná zpráva) nebo *„Communication"* (Sdělení Komise), jejichž obsahem bylo zhodnocení pokroku v příslušné oblasti doplněné o obecné pokyny, jak má daný stát (ČR) pokračovat v určité harmonizované oblasti do budoucna.[121] V dnešní době nicméně termín obecné pokyny směřuje spíše na nejrůznější sdělení nebo pokyny vykládající právně závazné předpisy EU, tudíž jejich systematické zařazení by se lépe hodilo do odst. 1. V anglické verzi jsou tyto soft law akty nejčastěji nazývány Communication[122] nebo Notice,[123] případně Guidelines.[124] Bezpochyby do kategorie soft law aktů podle tohoto ustanovení metodických pokynů spadnou i závěry Rady, ale i jiné dokumenty obdobného charakteru, které nemají pevně ukotvené názvosloví.

Z uvedeného vyplývá, že šíře soft law aktů je velmi různorodá a rovněž nejednotná. Navíc se k soft law aktům Komise, Rady, Evropské rady či jiných orgánů EU vyjmenovaných v čl. 13 SEU v poslední době ve velké míře přidávají další soft law akty jiných orgánů, které jsou nejčastěji v anglickém jazyce označované za *„Agency"* nebo *„Authority"*. Pouze namátkou je možné zmínit v oblasti finančního trhu obecné pokyny nebo doporučení EBA (European Banking Authority Guidelines/Recomendations),[125] obecné pokyny nebo doporučení ESMA (European Securities and Markets Authority)[126] či obecné pokyny nebo doporučení EIOPA (European Insurance and Occupational

---

121 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Coherent Framework for Aerospace – a Response to the STAR 21 Report, COM(2003) 600 final.
2002 Regular Report on Czech Republic's Progress Towards Accession, COM(2002) 700 final.

122 Dnes například Communication on completing the Banking Union, COM(2017) 592 final.

123 Dnes například Commission notice on technical guidance on the classification of waste (Úřední věstník EU 2018/C 124/01).

124 Dnes například Commission Guideline – Guidance on posting and publication of result-related information on clinical trials in relation to the implementation of Article 57(2) of Regulation (EC) No 726/2004 and Article 41(2) of Regulation (EC) No 1901/2006 (Úřední věstník EU 2012/C 302/07).

125 Viz čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovnictví), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/78/ES.

126 Čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1095/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/77/ES.

Pensions Authority)[127], v oblasti zdravotnictví pokyny Evropské agentury pro léčivé přípravky[128] (European Medicines Agency Guidelines), v oblasti energetiky pokyny Agentury pro spolupráci energetických regulačních orgánů[129] (Framework Guidelines of Agency for the Cooperation of Energy Regulators - ACER) či v oblasti osobních údajů pokyny, doporučení a osvědčené postupy *(„guidelines, recommendations, and best practices")*, které vydává Evropský sbor pro ochranu osobních údajů.[130]

I ze stránek Komise vyplývá,[131] že uvedených subjektů je celá řada a mnohé z nich vydávají nejrůznější soft law akty, ať již ve formě výše uvedených pokynů, doporučení, osvědčených postupů či zpráv. Na uvedené akty pak někdy odkazují směrnice či nařízení, které tak v různé míře „vtahují" problematiku soft law aktů do právně závazného textu. Tato praxe tak ve svém důsledku mnohdy vyvolává další otázky týkající se toho, nakolik bylo úmyslem evropského zákonodárce převzít pravidla soft law a učinit je závaznými, a zejména pak jak přesně musejí být tyto soft law akty ve vnitrostátním právu zohledněny. Někdy je z textu zřejmé, že zmínka o daném soft law aktu v závazném předpise EU má jen výkladový potenciál, jindy ale příslušný soft law akt dotváří, a to i podstatně, rozsah působnosti závazného předpisu EU. Problematika je o to spornější, že mnohé soft law akty ani nejsou publikovány v Úředním věstníku EU, nebo, jde-li o dokumenty z doby před vstupem ČR do EU, publikovány jsou, avšak nikoliv v českém znění,[132] což jejich

127 Čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1094/2010, ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/79/ES.

128 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 726/2004 ze dne 31. března 2004, kterým se stanoví postupy Společenství pro registraci humánních a veterinárních léčivých přípravků a dozor nad nimi a kterým se zřizuje Evropská agentura pro léčivé přípravky.

129 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/942 ze dne 5. června 2019, kterým se zřizuje Agentura Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů.

130 Čl. 70 odst. 1 písm. d) nařízení 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

131 Https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/decentralised-agencies_en [cit. 22. 7. 2021].

132 Srov. např. směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/633 ze dne 17. dubna 2019 o nekalých obchodních praktikách mezi podniky v zemědělském a potravinovém řetězci, která v čl. 1 odkazuje na doporučení Komise 2003/361/ES, které však v českém jazyce publikováno nebylo (viz Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises).

zezávaznění skrze pouhou zmínku v závazném předpise EU komplikuje již z formálního hlediska (viz rozsudek C-161/06, *Skoma Lux*).

Vzhledem k různorodosti aktů na úrovni EU je třeba zmínit i to, že v praxi je možné se setkat s mnohými nejčastěji sděleními Komise v oblasti hospodářské soutěže, prostřednictvím kterých Komise vyjadřuje svůj pohled na problematiky spadající do její kompetence vyplývající již z primárního práva.[133] Obzvláště častý je tento přístup v oblasti veřejných podpor, nad jejichž legalitou Komise bdí. Komise pak prostřednictvím takových sdělení dává na vědomí, jak při posuzování daných záležitostí bude postupovat. Vyhovění podmínkám příslušných sdělení Komise typicky v oblasti udělování veřejných podpor pak pro členský stát představuje tu výhodu, že členský stát má jistotu, že jím udělená státní podpora spadající do rámce příslušného sdělení nebude označena za podporu nedovolenou, a tím pádem i schvalování takové podpory bude podstatně svižnější, než kdyby mělo dojít ke klasické notifikační proceduře založené na podrobném přezkoumávání jednotlivých (ekonomických) kritérií, které se o sdělení Komise neopírají.

Na závěr je třeba doplnit, že existují i takové právní akty, které formálně nejsou označeny jako nařízení, směrnice či rozhodnutí (nebo historicky právní akty v oblasti bývalého druhého a třetího pilíře), nicméně nemají ani povahu soft law aktů a nelze je vztáhnout do působnosti komentovaného ustanovení. Tyto právní akty jsou bezesporu právně závazné. Příkladem je Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách z 20. září 1976. Tendencí ovšem je novelizovat nebo nahrazovat tyto zvláštní formy předpisů právními nástroji uvedenými v čl. 288 SFEU. Na tyto případy dopadá čl. 24 odst. 3 MP a podle povahy aktu by se měl při jejich implementaci analogicky použít čl. 24 odst. 1 MP.

133 Viz např. pokyny pro výpočet pokut uložených podle čl. 23 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1/2003 – Guidelines on the method of setting fines imposed pursuant to Article 23(2)(a) of Regulation No 1/2003, (Úř. věst. EU 2006/C 210/2) nebo z poslední doby Sdělení Komise Dočasný rámec pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávajícím šíření koronavirové nákazy COVID-19 – Communication from the Commission Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak (Úř. věst. EU 2020/C 91 I/01).

Komentované ustanovení rozlišuje z hlediska přístupu k implementaci tři kategorie těchto soft law aktů:

1. Čl. 23 odst. 1 první věta MP: Doporučení nebo jiné právně nezávazné předpisy sekundárního práva, které doplňují nebo vykládají závazné předpisy sekundárního práva. Tyto soft law akty se mají „zohlednit" v implementačních předpisech k závazným předpisům sekundárního práva.
2. Čl. 23 odst. 1 druhá věta MP: Ostatní doporučení nebo jiné nezávazné předpisy sekundárního práva. Jejich implementace se ponechává na rozhodnutí gestora.
3. Čl. 23 odst. 2 MP: Předpisy sekundárního práva, které stanoví ČR povinnost vyvinout úsilí ke splnění určitého cíle. Tyto soft law akty se implementují tak, aby bylo, s ohledem na možnosti ČR, tohoto cíle v největší možné míře dosaženo.

Z hlediska adresátů těchto aktů je třeba rozlišit soft law akty adresované obecně členským státům (kategorie 1 a 2) a soft law akty (zejména doporučení a stanoviska) adresované individuálně ČR (kategorie 3). Posledně uvedené akty mohou mít právní důsledky, ale zpravidla ne v podobě implementační povinnosti. Dále se tudíž budeme věnovat převážně soft law aktům adresovaným (všem) členským státům.

7.2 K čl. 23 odst. 1

Rozlišení mezi kategorií 1 a kategorií 2 spočívá ve vazbě soft law aktu na právně závazný předpis sekundárního práva. Právně nezávazný doplněk nebo výklad sekundárního práva má nejčastěji formu doporučení Komise (vzácně i Rady) nebo sdělení Komise, a to buď v rámci řady dokumentů COM, nebo mimo tuto řadu, ale publikovaného v Úředním věstníku EU. V poslední době, jak uvádíme v obecné části výše, se k těmto aktům přidávají soft law akty nejrůznějších agentur či specializovaných orgánů. V některých případech právně závazný předpis sekundárního práva ukládá Komisi, aby vypracovala pokyny pro provádění některých jeho ustanovení.

Příklady:

1. Čl. 17 odst. 10 věta druhá směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/790 ze dne 17. dubna 2019 o autorském právu a právech s ním souvisejících na jednotném digitálním trhu a o změně směrnic 96/9/ES a 2001/29/ES stanoví:

„Komise po konzultaci s poskytovateli služeb pro sdílení obsahu online, nositeli práv, organizacemi uživatelů a jinými relevantními zúčastněnými stranami a s ohledem na výsledky dialogů se zúčastněnými stranami vydá pokyny pro uplatňování tohoto článku, zejména pokud jde o spolupráci uvedenou v odstavci 4.“

2. Čl. 4 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1009 ze dne 5. června 2019, kterým se stanoví pravidla pro dodávání hnojivých výrobků EU na trh a kterým se mění nařízení (ES) č. 1069/2009 a (ES) č. 1107/2009 a zrušuje nařízení (ES) č. 2003/2003 stanoví:

„Do 16. července 2020 vydá Komise příručku, která výrobcům a orgánům dozoru nad trhem poskytne jasné informace o vzhledu etikety podle přílohy III a uvede příslušné příklady.“

3. Čl. 96 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2366 ze dne 25. listopadu 2015 o platebních službách na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 2002/65/ES, 2009/110/ES a 2013/36/EU a nařízení (EU) č. 1093/2010 a zrušuje směrnice 2007/64/ES stanoví:

„Do 13. ledna 2018 vydá EBA v úzké spolupráci s ECB v souladu s článkem 16 nařízení (EU) č. 1093/2010 a po konzultaci se všemi zúčastněnými stranami, a to i na trhu platebních služeb a s přihlédnutím ke všem relevantním zájmům obecné pokyny určené:

a) poskytovatelům platebních služeb, pokud jde o klasifikaci významných incidentů podle odstavce 1 a obsah, formát, včetně standardních vzorů oznámení, a postupy pro oznamování těchto incidentů, a b) příslušným orgánům, pokud jde o kritéria, podle nichž se posuzuje závažnost incidentů, a podrobné informace ve zprávách o incidentech, které budou sděleny s ostatními vnitrostátními orgány.“

Nezávazné výkladové akty, zejména sdělení Komise označená jako „pokyny“, zpravidla deklarují, že obsah odráží názory Komise a jako takový není právně závazný a že závazný výklad předpisů EU spadá do výlučné pravomoci

Soudního dvora EU.[134] Tento přístup však není nijak systematicky dodržován, speciální pojetí pak někdy řeší jednotlivé sektorové předpisy EU.[135]

Požadavek „zohlednit" takový soft law akt uvedený v čl. 23 odst. 1 první větě MP proto neznamená nutnost důsledně implementovat celý jeho obsah do vnitrostátního práva, ale spíše postupovat při implementaci právně závazného aktu s vědomím existence doplňkového či výkladového aktu a pokud možno v souladu s ním. Výklad podaný Radou či Komisí, byť formou soft law aktu, totiž může být argumentem v případném řízení o nesplnění povinnosti nebo v jiném řízení týkajícím se výkladu právně závazného aktu sekundárního práva (podobně jako preambule právně závazných aktů). Předpokladem samozřejmě je, že takový výklad není v rozporu s právně závazným aktem. Výklad podaný Komisí přinejmenším naznačuje, jak bude Komise hodnotit řádnou implementaci příslušného právně závazného aktu. Členský stát ale jistě může obhajovat jiný výklad, jímž se při implementaci řídil, například pokud výklad Komise příliš zužuje prostor pro uvážení přenechaný členským státům právně závazným aktem.

Co se týče doporučení, byl náhled na jejich zohledňování Soudním dvorem EU dále rozvinut v rozsudku *Grimaldi*, C-322/88, na který se dodnes odkazuje. V něm se projednávala právní povaha Evropského seznamu nemocí z povolání, který byl doporučením z roku 1962 doporučen členským státům k převzetí do národního práva. Soudní dvůr EU uvedl, že doporučení jsou přijímána orgány Společenství v případech, kdy tyto orgány nemají podle Smlouvy pravomoc přijímat závazná opatření nebo kdy se nezdá být vhodné přijímat závazná pravidla. Zároveň připomněl, že vzhledem k tomu, že doporučení nejsou závazná, nemohou vyvolat závazné účinky; nemohou tedy ani vytvářet práva, kterých by se jednotlivci mohli dovolávat před národním soudem. Na druhou stranu ale Soudní dvůr EU zdůraznil, že není

134 Například Sdělení Komise o technických pokynech pro klasifikování odpadu (2018/C 124/01) uvádí, že *„Pokyny uvedenými v tomto sdělení není dotčen výklad, který může poskytnout Soudní dvůr Evropské unie. Názory uvedené v těchto technických pokynech nepředjímají postoj, který může Komise zaujmout u Soudního dvora Evropské unie."*
Čl. 16 odst. 1 věta druhá nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1227/2011 ze dne 25. října 2011 o integritě a transparentnosti velkoobchodního trhu s energií stanoví: *„Agentura podle potřeby zveřejní nezávazné pokyny týkající se používání definic stanovených v článku 2."*

135 Srov. princip „comply or explain" u výše uvedených soft law aktů EBA, ESMA či EIOPA, např. čl. 16 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010.

možné připustit názor, že doporučení nemají žádný právní účinek. Národní soudy jsou podle názoru Soudního dvora EU 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 (dnes unijních) pravidel.

Určité právní důsledky pak judikatura přisoudila i sdělením, která doplňují závazné předpisy EU, a to v rozsudku Soudního dvora EU *Komise proti Řecku,* C-290/94. Zde se projednával případ porušení závazků vyplývajících z tehdejšího čl. 48 odst. 4 Smlouvy o založení ES a nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství a rozsahu výjimky spočívající v možnosti vyžadovat státní občanství daného členského státu pro zaměstnávání ve veřejné správě. Rozsah výjimky byl limitován sdělením Komise 88/C 72/02, které bylo i v tomto případě Soudním dvorem EU vzato v potaz.

Ač Soudní dvůr EU směřoval své závěry do roviny výkladu, je nepochybné, že aby bylo dosaženo cíle dostatečného zohlednění doporučení, sdělení či jiných soft law aktů, je nutné se jimi zabývat již ve fázi tvorby příslušného českého právního předpisu. Jinak hrozí, že se tato otázka znovu objeví v rámci aplikace unijního a navazujícího vnitrostátního práva. Požadavky, principy či pravidla vyplývající ze soft law aktů, která vykládají nebo doplňují závazné předpisy sekundárního práva, by tak měly být i v legislativní rovině naplněny, a není-li to vzhledem k objektivním důvodům možné, mělo by být podáno vysvětlení v důvodové zprávě či odůvodnění daného českého právního předpisu.

Akty výkladového charakteru mohou být přímo pojaty a označeny jako výkladové pokyny pro provedení transpozice. Častější je ale kombinace výkladu některých ustanovení či pojmů a jejich vzájemných vazeb s doplňujícími pokyny relevantními jak pro transpozici či adaptaci, tak i pro aplikaci, pro vnitřní činnost orgánů členských států směřující ke splnění povinností z práva EU, popř. i pro tvorbu souvisejících vnitrostátních politik.

Příklady:

Následující předpisy obsahují převážně nebo částečně výkladové pasáže, které by měly být zohledněny při legislativní implementaci.

1. Sdělení Komise – Pokyny Komise týkající se plastových výrobků na jedno použití podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/904 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí, Úř. věst. C 216, 7. 6. 2021, s. 1–46.

Např. s. 8:

„2.2.1. Obsah plastů: zcela nebo částečně vyrobeny z plastu. Plastové výrobky na jedno použití uvedené v příloze směrnice spadají do její oblasti působnosti, pokud jsou zcela nebo pouze částečně vyrobeny z plastu, jak je vymezeno v čl. 3 bodech 1 a 2. Směrnice nepředpokládá žádnou prahovou hodnotu de minimis pro obsah plastů ve výrobku na jedno použití, která by určovala, zda se na tento výrobek vztahuje definice plastového výrobku na jedno použití, či nikoli; proto je třeba použít kvalitativní posouzení. K dosažení specifických vlastností materiálů a vyšší efektivity výrobního procesu se při výrobě mnoha materiálů, včetně neplastových, často používají polymery, které definici plastů uvedenou v této směrnici splňují. Tyto polymerní materiály jsou často syntetické chemické přísady. Použití těchto polymerních materiálů, např. jako retenčních činidel nebo pojiv a pomocných látek při výrobě materiálu, který sám o sobě není z plastu, nevede k tomu, že by se výrobek na jedno použití vyrobený pouze z tohoto materiálu považoval za vyrobený částečně z plastu. Zejména výrobky z papíru a lepenky byly při přípravě legislativního návrhu směrnice zvlášť posouzeny z hlediska jejich potenciálu sloužit jako udržitelná alternativa k plastovým výrobkům na jedno použití. Výrobky na bázi papíru a lepenky na jedno použití, vyrobené pouze z papírového a lepenkového materiálu a neobsahující vnitřní či vnější plastové vrstvy, se proto vzhledem k výše uvedeným skutečnostem nepovažují za plastové výrobky na jedno použití ve smyslu směrnice. Je-li však na povrch papírového nebo lepenkového či jiného materiálu nanesena vnitřní či vnější plastová vrstva, aby byla zajištěna ochrana proti vodě nebo tuku, je konečný výrobek považován za složený výrobek sestávající z více než jednoho materiálu, přičemž jeden z nich je plast. V tomto případě je konečný výrobek považován za vyrobený částečně z plastu.“

Při transpozici směrnice je tedy třeba postupovat tak, aby například snahou konkretizovat kritérium „zcela nebo částečně vyrobeny z plastu" nedošlo k výslovnému vyloučení výkladu podaného Komisí.

2. Doporučení Komise (EU) 2017/432 ze dne 7. března 2017 ke zvýšení efektivity navracení při provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES.

Vedle ustanovení mířících na aplikaci jsou v tomto soft law aktu obsažena např. následující poměrně konkrétní doporučení týkající se legislativní implementace:

„6. Členské státy by měly zajistit, aby rozhodnutí o navrácení byla časově neomezená, a bylo je tak možné vymáhat kdykoliv, aniž by se po uplynutí určité doby muselo znovu zahajovat řízení o navrácení …"

3. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Pokyny k článku 17 směrnice 2019/790 o autorském právu na jednotném digitálním trhu, COM/2021/288 final.

V tomto soft law aktu je mj. uvedeno:

„Cílem těchto pokynů je podpořit správné a soudržné provedení článku 17 ve vnitrostátním právu všech členských států, přičemž zvláštní pozornost je věnována nutnosti zajistit rovnováhu mezi základními právy a uplatňováním výjimek a omezení, jak požaduje čl. 17 odst. 10. Pokyny by rovněž mohly pomoci účastníkům trhu při zajišťování souladu s vnitrostátními právními předpisy, jež článek 17 provádějí. Tento dokument není právně závazný, byl však formálně přijat jako sdělení Komise a plní pověření, jež Komisi udělili unijní normotvůrci v čl. 17 odst. 10."

4. Doporučení Komise (EU) 2019/1665 ze dne 30. září 2019 o opatřeních pro předcházení krizím a jejich řešení podle čl. 33 odst. 3 prvního pododstavce písm. d) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 (vzájemné fondy).

5. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Pokyny k nařízení o rámci pro volný tok neosobních údajů v EU, COM/2019/250 final.

Dále jsou uvedeny příklady aktů s nižší relevancí pro legislativní implementaci.

1. Doporučení Komise (EU) 2021/554 ze dne 30. března 2021 o formě, obsahu, lhůtách a míře podrobností, které musí být uvedeny v oznámeních podle postupů stanovených v článku 32 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace, míří na komunikaci mezi orgány členských států a agenturou EU, a neovlivňuje tudíž přímo práva a povinnosti fyzických a právnických osob. Při zohledňování tohoto doporučení je tedy zejména na místě posoudit, zda příslušný orgán ČR má pravomoc získat od regulovaných subjektů informace, které jsou případně potřebné pro postup podle doporučení.

2. Doporučení Komise (EU) 2021/946 ze dne 3. června 2021 o společném souboru nástrojů Unie pro koordinovaný přístup k rámci pro evropskou digitální identitu, které se týká převážně procesu společné tvorby politik souvisejících s právně závazným aktem sekundárního práva, se rovněž se práv a povinností fyzických a právnických osob nedotýká.

Zbytková kategorie 2 míří především na takové akty, které nemají vazbu na žádný konkrétní předpis sekundárního práva. V takových případech zpravidla nebude existovat ani konkrétní povinnost členských států plynoucí z práva EU, při jejímž naplňování by mělo být doporučení nebo jiný akt zohledněno. Proto je implementace takových aktů ponechána na rozhodnutí gestora. V praxi je rovněž možné se setkat s doporučeními Komise, která jsou přijímána (z hlediska zásady svěřených pravomocí poněkud pochybně) pouze na základě čl. 292 SFEU, bez jasného vztahu k některé hmotněprávní pravomoci EU.

Příklady:

1. Doporučení Komise (EU) 2021/801 ze dne 18. května 2021 o daňovém zacházení se ztrátami během krize COVID-19.

2. Doporučení Komise (EU) 2020/1039 ze dne 14. července 2020 týkající se podmínění státní finanční podpory podnikům v Unii neexistencí vazeb na nespolupracující jurisdikce.

Do této kategorie by bylo možné zařadit také soft law navazující na ustanovení primárního práva, např. sdělení Komise z oblasti veřejných podpor (viz výše výklad v části 7.1 výše). Pokud ale takové soft law vykládá přímo účinná ustanovení primárního práva, je na místě nakládat s ním, jako by šlo o kategorii 1, tj. čl. 24 odst. 1 větu první MP (ačkoli ta hovoří o vztahu k sekundárnímu právu), neboť takové soft law (zejména Komise) může být argumentem při výkladu primárního práva a bude mít průřezový význam. Jeho nezohlednění tak může fakticky zvýšit riziko, že ČR poruší povinnost plynoucí z primárního práva (viz výše komentovaný rozsudek Soudního dvora EU *Komise proti Řecku*, C-290/94).

Ve vztahu k doporučením je obecně třeba poznamenat, že jsou standardně formulována v souladu se svou právně nezávaznou povahou stanovenou v čl. 288 SFEU, tj. vůči členským státům používají výrazy jako „by měly“, „se doporučuje“, „se vyzývají“ apod. Některá doporučení ale obsahují i poměrně konkrétní „doporučující“ požadavky na předkládání různých informací o zohlednění doporučení členským státům, někdy i v podobě plánů s přesnými termíny odevzdání.

Příklady:

1. Bod 19 doporučení Rady ze dne 8. listopadu 2019 o přístupu pracovníků a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně:

„Členským státům se doporučuje, aby co nejdříve uplatňovaly zásady stanovené v tomto doporučení a do 15. května 2021 předložily plán s informacemi o odpovídajících opatřeních, jež mají být na vnitrostátní úrovni přijata. Pokrok v provádění těchto plánů by se měl projednávat v kontextu mnohostranných nástrojů dohledu v souladu s evropským semestrem a otevřenou metodou koordinace pro sociální ochranu a sociální začleňování.“

2. Body 8 a 9 doporučení Komise (EU) 2019/534 ze dne 26. března 2019 Kybernetická bezpečnost sítí 5G:

„8) Členské státy by si měly mezi sebou navzájem a s příslušnými orgány Unie vyměňovat informace za účelem vytváření společného povědomí o stávajících a potenciálních kybernetických bezpečnostních rizicích spojených se sítěmi 5G.

9) Do 15. července 2019 by členské státy měly předat své vnitrostátní posouzení rizik Komisi a Evropské agentuře pro kybernetickou bezpečnost (ENISA).“

Nezdá se, že by se v praxi jednalo o informace, jejichž obstarání by vyžadovalo vnitrostátní legislativní činnost (např. uložení odpovídající informační povinnosti relevantním subjektům vůči státním orgánům), obecně to ale nelze vyloučit. Případné legislativní úpravy týkající se zohledňování doporučení o informačních povinnostech na úrovni členský stát – orgány EU by se mohly týkat založení kompetence pro příslušný orgán státní správy, pokud by se nedala vyvodit z jiných ustanovení. Naopak zohledňování doporučení, která jsou zaměřena na práva a povinnosti fyzických a právnických osob, již s velkou pravděpodobností legislativní činnost vyžadovat mohou.

Příklad:

Doporučení Komise (EU) 2018/2050 ze dne 19. prosince 2018 o sladění oblasti působnosti a podmínek týkajících se obecných licencí k transferu pro účely demonstrace a hodnocení podle čl. 5 odst. 2 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/43/ES mj. stanoví:

„Členským státům se doporučuje, aby upravily své obecné licence k transferu pro účely demonstrace a hodnocení v souladu s těmito prvky […] *Členské státy se vyzývají, aby toto doporučení uvedly v účinnost nejpozději do 1. července 2019.“*

7.3 K čl. 23 odst. 2

Ustanovení míří na soft law akty (či spíše jejich jednotlivé části) zřetelně politické povahy, jejichž případná implementace vyžaduje další politická rozhodnutí na vnitrostátní úrovni. Tyto akty je třeba považovat za politické závazky, jejichž implementace je věcí výhradně politické, nikoli právní odpovědnosti,

při vědomí toho, že tyto závazky ČR zpravidla sama převzala v rámci Rady (popř. mohla při jejich přijímání učinit prohlášení či výhradu).

V současné praxi lze kromě závěrů Evropské rady a závěrů nebo usnesení Rady zmínit nejrůznější stanoviska a doporučení Komise k vnitrostátním politickým dokumentům souvisejícím zpravidla i s využíváním prostředků z rozpočtu EU.[136] „Implementace" tohoto soft law typicky spočívá v úpravě politických dokumentů, vnitřních pravidel dotačních programů atd., ale může mít eventuelně i přesah do právního řádu. Je totiž stále častější, že právně závazný předpis sekundárního práva stanoví naplnění požadavků z formálně nezávazného aktu jako podmínku či kritérium pro přiznání určitého plnění členským státům. Příkladem jsou doporučení a stanoviska v rámci evropského semestru (doporučení Rady k národnímu programu reforem a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu)[137] a jejich postupně sílící vazba na čerpání různých prostředků z rozpočtu EU. Otázka naplňování takových aktů a jejich vymáhání ze strany Komise má ale v těchto případech často významný politický rozměr.

136 Např. Pracovní dokument útvarů Komise Doporučení Komise pro český Strategický plán SZP, SWD(2020) 393 final, který obsahuje doporučení k vnitrostátnímu plánu přijímanému na základě aktu sekundárního práva, který v té době ještě ani nebyl na unijní úrovni přijat.

137 Tzv. country-specific recommendations, např. Doporučení Rady ze dne 9. července 2019 k národnímu programu reforem Česka na rok 2019 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Česka z roku 2019, Úř. věst. C 301, 5. 9. 2019, s. 15–19. Velmi důležité bylo doporučení Rady ze dne 10. července 2012 k národnímu programu reforem České republiky na rok 2012 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky na období 2012–2015, Úř. věst. C 219, 24. 7. 2012, s. 17, ve kterém Rada tehdy doporučovala, aby ČR v období 2012–13 *„naléhavě přijala a uvedla v účinnost služební zákon s cílem podpořit stabilitu a efektivitu veřejné správy a zamezit porušování předpisů"*. Tento požadavek v soft law aktu tedy měl i legislativní dopady. Nezajištění dostatečné transparentnosti, efektivity a stability státní správy prostřednictvím služebního zákona totiž mohlo mít vliv na přístup ČR k prostředkům z rozpočtu EU.

8 Implementace ostatních předpisů Evropské unie do českého právního řádu

Metodické pokyny

„Čl. 24

Implementace ostatních předpisů Evropské unie

(1) Ustanovení rozhodnutí podle článku 288 Smlouvy o fungování Evropské unie, která mají charakter směrnic, zejména v případě, kdy mění nebo doplňují směrnice, nebo kdy upravují práva a povinnosti fyzických a právnických osob a zároveň jsou určena členským státům, se implementují obdobně jako směrnice. Ustanovení rozhodnutí podle článku 288 Smlouvy o fungování Evropské unie, která jsou přímo použitelná, se implementují obdobně jako nařízení. Není-li možno postupovat podle věty první a druhé, implementují se rozhodnutí v právním řádu České republiky podle odstavce 3.

(2) Ustanovení části třetí, která se vztahují na směrnice, se obdobně použijí na rámcová rozhodnutí Evropské unie, pokud to jejich povaha nevylučuje.

(3) Ostatní předpisy Evropské unie zavazující Českou republiku se implementují do právního řádu České republiky, pokud to výslovně vyžadují nebo pokud je to nutné pro naplnění cíle, který stanoví. Implementací se v tomto případě rozumí změna, popřípadě zrušení stávajícího nebo vydání nového právního předpisu České republiky.“

Právo Evropské unie

Čl. 288 SFEU

„Rozhodnutí je závazné v celém rozsahu. Pokud jsou v něm uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně.“

Judikatura Soudního dvora EU

Franz Grad, 9/70

„5 […] *Bylo by neslučitelné se závazným účinkem přisuzovaným rozhodnutím podle článku 189, kdyby byla v zásadě vyloučena možnost, že se dotčené osoby mohou dovolávat povinností uložených rozhodnutím. Obzvláště v případech, ve kterých například orgány Společenství prostřednictvím rozhodnutí uložily povinnost členskému státu nebo*

všem členským státům jednat určitým způsobem, efektivita (‚l'effet utile') takového opatření by byla oslabena, pokud by je státní příslušníci daného členského státu nemohli uplatnit u soudu a pokud by je národní soudy nemohli brát v potaz jako součást práva Společenství. Ačkoliv účinky rozhodnutí nemohou být identické s účinky ustanovení obsažených v nařízení, tento rozdíl nevylučuje možnost, že konečný důsledek, konkrétně právo jednotlivce dovolávat se těchto opatření před soudy, bude stejný, jako konečný důsledek vyplývající z přímo použitelného ustanovení nařízení."

Hansa Fleisch, C-156/91

„19 Tam, kde rozhodnutí určené členským státům obsahuje přesná a bezpodmínečná ustanovení, která musejí být provedena během určité lhůty, mohou se jednotlivci na tato ustanovení dovolávat vůči členskému státu pouze tehdy, pokud tento členský stát neprovede toto rozhodnutí před vypršením předepsané lhůty, nebo jej implementuje včas, ale nesprávně.

20 Možnost udělená jednotlivcům dovolávat se rozhodnutí vůči členským státům, kterým je rozhodnutí určeno, je založena na závazné povaze rozhodnutí ve vztahu k adresátům tohoto rozhodnutí. V návaznosti na to tam, kde rozhodnutí dává členskému státu určitou lhůtu, během které má splnit povinnosti z něj vyplývající, se jednotlivci nemohou dovolávat tohoto rozhodnutí vůči členským státům před vypršením této lhůty."

Literatura

SIMON, D. *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI, 2005.

WHELANOVÁ, M. Implementace práva EU do českého právního řádu. *Právník*. 2009, č. 3., s. 263–308.

Vlastní komentář

8.1 Obecně k čl. 24

Čl. 24 MP nazvaný Implementace ostatních předpisů EU je sběrným ustanovením, které obsahuje pravidla implementace předpisů EU neuvedená v jiných ustanoveních metodických pokynů.

I přes tento svůj charakter se výrazně zaměřuje na rozhodnutí, a to i rozhodnutí podle článku 288 SFEU, která jsou typickými právními akty EU. Zařazení

rozhodnutí podle čl. 288 SFEU do tohoto ustanovení bylo motivováno tím, že tato rozhodnutí mají výrazně hybridní charakter, a také tím, že vedle rozhodnutí podle čl. 288 SFEU jakožto typických právních aktů EU existují v právu EU i nejrůznější rozhodnutí jiné povahy, například v tzv. bývalém druhém pilíři – oblasti zahraniční a bezpečností politiky.

Přesto rozhodnutí podle čl. 288 SFEU tvoří nejdůležitější a z hlediska praktických dopadů nejvýraznější skupinu ostatních předpisů EU, o kterých ustanovení čl. 24 MP pojednává. Definice rozhodnutí vyplývající z čl. 288 SFEU přitom nedává příliš jasnou odpověď na to, jak s těmito rozhodnutími v právu členských států zacházet. Toto ustanovení Smlouvy stanoví, že rozhodnutí je závazné v celém svém rozsahu. Jedná se tudíž o závazný unijní předpis. Dále toto ustanovení uvádí, že pokud jsou v rozhodnutí uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně. Z definice tedy není patrné, jak zacházet s rozhodnutími, ve kterých není uvedeno, komu je určeno.

Ani judikatura Soudního dvora EU návod na implementaci rozhodnutí (podle dnešního čl. 288 SFEU, dřívější čl. 189 SES) neobsahuje, resp. obsahuje pouze určité náhledy na tato rozhodnutí, které se týkají možností jednotlivců dovolat se rozhodnutí vůči členskému státu přímo před vnitrostátními soudy. Z nich je následně možné vypozorovat jisté přístupy důležité v procesu implementace rozhodnutí.

Již starší rozsudek *Franz Grad*, 9/70, se týkal rozhodnutí Rady 65/271/EHS o harmonizaci některých opatření ovlivňujících soutěž v železniční, silniční a vnitrozemské vodní dopravě. Toto rozhodnutí stanovilo nový společný systém daně z obratu. K němu Soudní dvůr EU poznamenal, že by bylo neslučitelné se závazným účinkem, který Smlouva přiznává rozhodnutím, pokud by byla vyloučena možnost dotčených osob dovolávat se povinnosti uložené rozhodnutím. Jinými slovy, Soudní dvůr EU potvrdil vertikální přímý účinek rozhodnutí (ve vztahu jednotlivec-stát). Přímý účinek rozhodnutí je však vázán podle tohoto rozsudku a ještě zřetelněji podle rozsudku *Hansa Fleisch*, C-156/96, i novější judikatury Soudního dvora EU[138] na bezpodmínečnost, dostatečnou jasnost a přesnost příslušných ustanovení. Navíc obdobně jako u směrnic může přímý účinek nastoupit až tehdy, uplyne-li

138 Viz například rozsudek *D. Z. proti Blue Air – Airline Management Solutions SRL*, C-584/18, bod 64.

marně lhůta pro implementaci rozhodnutí nebo není-li rozhodnutí ani po této lhůtě prováděno správně. Z uvedeného vyplývá, že Soudní dvůr EU měl podle uvedených rozsudků při náhledu na rozhodnutí podle tehdejšího čl. 189 SES a dnešního čl. 288 SFEU, která jsou adresovaná členským státům a která zároveň stanoví práva a povinnosti jednotlivcům, podobný pohled jako na směrnice.

Podíváme-li se na různé typy rozhodnutí podle čl. 288 SFEU, jak je známe dnes, je zřejmé, že mají v mnoha ohledech hybridní povahu. Předně, někdy mají rozhodnutí povahu individuálních právních aktů, což je patrné zejména v oblasti hospodářské soutěže podle práva EU.

Příklady:

1. Z mnoha individuálních právních aktů v oblasti hospodářské soutěže je možné vybrat například rozhodnutí Komise ze dne 16/02/2021 prohlašující spojení podniků za slučitelné se společným trhem (Případ č. COMP/M.10135 – NORDIC CAPITAL / ASTORG ASSET MANAGEMENT / CYTEL) podle nařízení Rady (ES) č. 139/2004.

2. Rovněž *„Povolení státních podpor v rámci ustanovení článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie – Případy, ve kterých Komise nevznesla námitky“*, které jsou publikovány v řadě C Úředního věstníku EU, mají charakter individuálních rozhodnutí. Z poslední doby je například možné poukázat na Úřední věstník EU C 439 ze dne 18. prosince 2020, ve kterém bylo publikováno oznámení o povolení státní podpory mj. i pro ČR SA.57590 (2020/N). Celé rozhodnutí o podpoře je pak dostupné z: http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm

Naopak, jiná rozhodnutí mají povahu právního předpisu, zejména když jsou určena členským státům.

Příklady:

1. Dnes již zrušené prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2018/518 ze dne 26. března 2018, kterým se stanoví veterinární podmínky a veterinární osvědčení pro zpětný dovoz evidovaných koní určených pro soutěže

po jejich dočasném vývozu do Indonésie, kterým se mění příloha I rozhodnutí 93/195/EHS, pokud jde o položku pro Indonésii, a kterým se mění příloha I rozhodnutí 2004/211/ES, pokud jde o položku pro Indonésii na seznamu třetích zemí a jejich částí, ze kterých je povolen dovoz živých koňovitých a spermatu, vajíček a embryí druhů koňovitých do Unie) v čl. 4 stanoví:

„Toto rozhodnutí je určeno členským státům.

Použije se do 30. září 2018."

2. Rozhodnutí Komise ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 SFEU na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (2012/21/EU) v čl. 13 stanoví, že je určeno členským státům.

3. Rozhodnutí Komise ze dne 29. listopadu 2007, kterým se stanoví veterinární a hygienické podmínky a vzory osvědčení pro dovoz některých masných výrobků a opracovaných žaludků, močových měchýřů a střev určených k lidské spotřebě ze třetích zemí a kterým se zrušuje rozhodnutí 2005/432/ES (2007/777/ES) stanoví požadavky na dovoz masných výrobků a opracovaných produktů z čerstvého masa, zároveň však v čl. 10 stanoví, že je určeno členským státům.

4. Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1313/2013/EU ze dne 17. prosince 2013 o mechanismu civilní ochrany Unie explicitně neuvádí, komu je určeno; z jeho předmětu působnosti je však zřejmé, že stanoví mechanismus civilní ochrany EU a zakládá pravidla pro vzájemnou spolupráci mezi EU a členskými státy.

5. Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1082/2013/EU ze dne 22. října 2013 o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách a o zrušení rozhodnutí č. 2119/98/ES stanoví pravidla pro epidemický dozor a zakládá pravidla pro vzájemnou spolupráci mezi členskými státy a Komisí na poli sledování vážných přeshraničních zdravotních hrozeb a včasné varování před těmito hrozbami. Toto rozhodnutí explicitně stanoví, že je určeno členským státům (čl. 22).

6. Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/515 ze dne 14. března 2018 o uvolnění prostředků z Evropského fondu pro přizpůsobení se globalizaci na základě žádosti Španělska – EGF/2017/006 ES/Galicia apparel, stanoví v čl. 1, jaká částka se uvolňuje v rámci souhrnného rozpočtu EU na rozpočtový rok 2018. V odstavci 2 pak pouze stanoví:

„Toto rozhodnutí vstupuje v platnost dnem vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie.

Použije se od 14. března 2018.“

Toto rozhodnutí neuvádí, komu je určeno, nicméně vzhledem k tomu, že podle preambule se opírá mj. o čl. 13 a čl. 4 odst. 2 dnes již neplatného nařízení (EU) č. 1309/2013, vyplývá z něj, že alokace finančních příspěvků z citovaného fondu ovlivní všechny členské státy ve prospěch jednoho členského státu – žádajícího Španělska.

8.2 K čl. 24 odst. 1

Toto ustanovení metodických pokynů směřuje na rozhodnutí podle čl. 288 SFEU, která jsou důležitá pro účely implementace, tedy převážně taková rozhodnutí, jež mají charakter právního předpisu.

Vychází se přitom z toho, že rozhodnutí mají hybridní charakter. Tento hybridní charakter se projevuje nejenom tak, že rozhodnutí jsou někdy individuálním právním aktem a někdy právním předpisem, ale i tím, že někdy připomínají směrnice a jindy nařízení. S tím se pak pojí i způsob jejich implementace do českého právního řádu.

V odstavci 1 se tudíž v zásadě stanoví to, že ustanovení rozhodnutí mající charakter směrnic se implementují jako směrnice, kdežto ustanovení rozhodnutí, která připomínají nařízení, se implementují jako nařízení.

Jak ale určit, zda rozhodnutí připomíná směrnici či nařízení?

8.2.1 Rozhodnutí obdobná směrnicím

Podobnost rozhodnutí se směrnicemi nastává tehdy, pokud rozhodnutí směřuje k úpravě práv a povinností fyzických a právnických osob, resp. stanoví

obecné cíle členských států, které ale bude třeba naplnit skrze jednání těchto osob, avšak podle závěrečných ustanovení je určeno pouze členskému státu. Poměrně často to bývá tehdy, když rozhodnutí provádí, mění či doplňuje určitou směrnici, nemusí to ale být pravidlem. V tomto případě by rozhodnutí, nebo alespoň ta jeho část připomínající směrnici, mělo být implementováno obdobně jako směrnice, tj. fakticky promítnuto do českého práva. V opačném případě by totiž nastalo to, že rozhodnutí určené členskému státu by nebylo možné přímo vztáhnout na soukromé subjekty, tudíž by vůči nim nemohlo vyvolávat účinky. Takový závěr vyplývá nejenom z výše uvedených rozsudků *Franz Grad*, 9/70; *Hansa Fleisch,* C-156/91, nebo *D. Z. proti Blue Air – Airline Management Solutions SRL*, C584/18, ale můžeme se s ním setkat už i v české judikatuře.[139]

Příklady:

1. Rozhodnutí 2007/777/ES, kterým se stanoví veterinární a hygienické podmínky a vzory osvědčení pro dovoz některých masných výrobků a opracovaných žaludků, močových měchýřů a střev určených k lidské spotřebě ze třetích zemí, je určeno členským státům. V čl. 4 i jiných ustanoveních ale stanoví pravidla pro dovoz. Rozhodnutí tudíž směřuje na soukromé subjekty, které mohou dovážet masné produkty pouze za podmínek stanovených právem EU, a v případě neplnění této povinnosti jim hrozí sankce.

„Čl. 4:

Členské státy zajistí, aby:

a) do Společenství byly dováženy pouze zásilky masných výrobků a opracovaných žaludků, močových měchýřů a střev, které byly získány z čerstvého masa ve smyslu bodu 1.10 přílohy I nařízení (ES) č. 853/2004, jež splňuje hygienické požadavky Společenství …“

„Čl. 10:

Toto rozhodnutí je určeno členským státům.“

139 Viz rozhodnutí Městského soudu v Praze, *Mrazírny Plzeň – Dýšina*, č. j. 6 Ca 188/2007-49, kterým bylo zrušeno rozhodnutí veterinární správy právě pro nedostatečnou implementaci rozhodnutí EU, a tudíž i nedostatečný právní základ v českém právu.

Uvedené rozhodnutí 2007/777/ES navazuje na směrnici Rady 92/118/EHS ze dne 17. prosince 1992 o veterinárních a hygienických předpisech pro obchod s produkty živočišného původu ve Společenství a jejich dovoz do Společenství, pokud se na ně nevztahují zvláštní předpisy Společenství uvedené v kapitole I přílohy A směrnice 89/662/EHS, a pokud jde o patogenní původce, směrnice 90/425/EHS, a dále na směrnici Rady 2002/99/ES ze dne 16. prosince 2002, kterou se stanoví veterinární předpisy pro produkci, zpracování, distribuci a dovoz produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě

2. Rozhodnutí Komise ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 SFEU na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (2012/21/EU), které navazuje na podstatnou judikaturu *Altmark Trans*,[140] je sice určeno členským státům, zakládá ale požadavky, které jsou kladeny na podniky poskytující služby obecného hospodářského zájmu. Tyto podniky musejí mít podle čl. 4 rozhodnutí 2012/21/EU tzv. pověření, tedy musejí jim být uděleny jeden nebo několik aktů podle práva daného členského státu, prostřednictvím kterých budou tyto podniky pověřeny poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu. Rozhodnutí tak má nezpochybnitelné přímé dopady na soukromé subjekty, které jsou umocněny tím, že případné udělení státní podpory, aniž jsou dodržena pravidla uvedeného rozhodnutí 2012/21/EU, může vést až k potřebě vrátit všechny udělené finanční prostředky (samozřejmě pokud na daný případ není možné vztáhnout jiný právem EU aprobovaný režim veřejné podpory).

3. Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2015/1842 ze dne 9. října 2015 o technických specifikacích pro úpravu, vzhled a tvar kombinovaných zdravotních varování u tabákových výrobků ke kouření navazuje na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES.

140 Viz rozsudek *Altmark Trans,* C-280/00.

Uvedené prováděcí rozhodnutí se týká výrobců a dovozců, kteří mají zajistit naplnění požadavků na zdravotní varování u tabákových výrobků ke kouření. Prováděcí rozhodnutí tudíž směřuje na úpravu povinností pro soukromé subjekty, podle svého článku 5 je ale určeno členským státům.

4. Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/853 ze dne 30. května 2018, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1257/2013 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/63/ES a 2009/31/ES a směrnice Rady 86/278/EHS a 87/217/EHS, pokud jde o procesní pravidla v oblasti podávání environmentálních zpráv, a zrušuje směrnice Rady 91/692/EHS obsahuje pravidla a novely různých typů předpisů EU (nařízení i směrnic). Kromě ustanovení týkajících se Komise toto rozhodnutí upravuje mj. i povinnost členských států v určitých intervalech vypracovávat zprávy, či informovat Komisi o odchylkách podle směrnice 94/63/ES. Tuto směrnici tedy rozhodnutí přímo novelizuje. Rozhodnutím se rovněž zrušuje směrnice 91/692/EHS. Rozhodnutí 2018/853 pak pouze v čl. 7 uvádí, že vstupuje v platnost dvacátým dnem po zveřejnění v Úředním věstníku EU, neuvádí však, komu je určeno. I přesto je ale evidentní, že toto rozhodnutí není individuálním právním aktem a že se musí týkat všech členských států a že vzhledem ke svému novelizačnímu charakteru vůči směrnici bude vyžadovat provedení.

8.2.2 Rozhodnutí obdobná nařízením

Metodické pokyny dále uvádějí, že *„ustanovení rozhodnutí podle článku 288 Smlouvy o fungování Evropské unie, která jsou přímo použitelná, se implementují obdobně jako nařízení“*. Tímto ustanovením se směřuje na ta rozhodnutí, která mohou vyvolat účinky sama o sobě. Nejčastěji se jedná o taková ustanovení rozhodnutí, která stanoví povinnost přímo členskému státu, jež mají určité úkoly provádět prostřednictvím svých orgánů. Nejedná se tudíž o případ, kdy je rozhodnutí určeno členskému státu (členským státům) a zároveň fakticky zakládá povinnosti pro soukromé subjekty. Naopak jde o případy, kdy rozhodnutí vyžaduje pouze určitý postup státu a jeho orgánů bez přímých obecně závazných externích účinků na soukromé osoby.

V případech zde uvedených pak platí, že na takové rozhodnutí nebo jeho část se pohlíží obdobně jako na nařízení. Obvykle pak postačí na takové rozhodnutí pouze odkázat podobně jako na nařízení. Nelze ale vyloučit, že i takové rozhodnutí bude vyžadovat, obdobně jako v případě implementace nařízení, vnitrostátní legislativní úpravy zejména v kompetenční rovině (co bude který orgán dělat), a že bude vyvolávat i potřebu značných faktických činností (implementace ve faktické rovině) na úrovni členského státu.[141]

Příklady:

1. Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1313/2013/EU ze dne 17. prosince 2013 o mechanismu civilní ochrany Unie stanoví mechanismus civilní ochrany Unie a zakládá pravidla pro vzájemnou spolupráci mezi Unií a členskými státy. Nezakládá přímo práva a povinnosti soukromým osobám.

2. Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1082/2013/EU ze dne 22. října 2013 o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách a o zrušení rozhodnutí č. 2119/98/ES stanoví pravidla pro epidemický dozor a zakládá pravidla pro vzájemnou spolupráci mezi členskými státy a Komisí na poli sledování vážných přeshraničních zdravotních hrozeb a včasné varování před těmito hrozbami. Ani toto rozhodnutí přímo nestanoví práva a povinnosti směřující na soukromé subjekty.

3. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/42/ES ze dne 17. května 2006 o strojních zařízeních a o změně směrnice 95/16/ES v čl. 11 obsahuje tzv. ochrannou doložku, podle které je členský stát povinen přijmout opatření spočívající ve stažení tohoto strojního zařízení z trhu, pro zákaz jeho uvedení na trh nebo do provozu či pro omezení jeho volného pohybu, pokud strojní zařízení, na které se směrnice vztahuje, může ohrozit bezpečnost, zdraví, či jiné chráněné zájmy. Aby však nedocházelo k libovůli ze strany členských států, musejí být taková

141 Viz povinnosti členských států vyplývající z níže v příkladech uvedeného rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1082/2013/EU ze dne 22. října 2013 o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách a o zrušení rozhodnutí č. 2119/98/ES, jehož cílem je zajistit spolupráci a koordinaci mezi členskými státy v zájmu zlepšení prevence a kontroly šíření závažných lidských nemocí přes hranice členských států a v zájmu boje proti jiným vážným přeshraničním zdravotním hrozbám.

opatření spolu s odůvodněním oznámena Komisi. Komise pak zahájí konzultace, a na jejich základě zváží, zda jsou opatření přijatá členským státem oprávněná či nikoli, a sdělí své rozhodnutí členskému státu, který je přijal, ostatním členským státům a výrobci nebo jeho zplnomocněnému zástupci.

Uvedený směrnicový systém byl transponován do českých právních předpisů, mj. do zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, či nařízení vlády č. 176/2008 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na strojní zařízení.

Ke směrnici o strojních zařízeních je ale v návaznosti na to vydáváno značné množství rozhodnutí, například prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2016/175 ze dne 8. února 2016 týkající se opatření přijatého Španělskem podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/42/ES, kterým se zakazuje uvádění typu vysokotlakého čističe na trh. Uvedené rozhodnutí je podle svého článku 2 určeno členským státům, je ale fakticky jakýmsi evropským opatřením obecné povahy, neboť se týká potvrzení Komise, že Španělsko může zakázat uvádět na trh vysokotlaký čistič typu Parkside PHD 100 B2.

Dále, tato směrnice 2006/42/ES o strojních zařízeních v čl. 7 uvádí, že členské státy pokládají strojní zařízení opatřená označením CE a ES prohlášením o shodě, jehož obsah je uveden v příloze II části 1 oddílu A ke směrnici, za splňující požadavky této směrnice. Navíc strojní zařízení vyrobené v souladu s harmonizovanou normou, na níž byl odkaz zveřejněn v Úředním věstníku EU, se považuje za splňující základní požadavky na ochranu zdraví a bezpečnost podle takové harmonizované normy.

Ustanovení směrnice bylo provedeno mj. do nařízení vlády č. 176/2008 Sb., o strojních zařízeních, a to též do § 3 odst. 2, který zní:

„Jestliže strojní zařízení splňuje příslušné ustanovení

a) harmonizované evropské normy, na niž je zveřejněn odkaz v Úředním věstníku Evropské unie,

b) harmonizované české technické normy, která přejímá normu podle písmene a), nebo

c) zahraniční technické normy v členském státě Evropské unie, která přejímá normu podle písmene a),

které se vztahuje k příslušnému základnímu požadavku, má se za to, že tento základní požadavek je splněn. To neplatí, byl-li odkaz z Úředního věstníku Evropské unie stažen."

Komise pak zveřejňuje v Úředním věstníku EU odkazy na harmonizované normy, z poslední doby například prostřednictvím prováděcího rozhodnutí Komise (EU) 2021/377 ze dne 2. března 2021, kterým se mění prováděcí rozhodnutí (EU) 2019/436 o harmonizovaných normách pro strojní zařízení vypracovaných na podporu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/42/ES. Rozhodnutí neuvádí, komu je určeno, navazuje však na směrnici, a lze tak usuzovat, že je určeno všem členským státům. Toto rozhodnutí vysloveně implementováno nebylo, postačí rámec stanovený směrnicí o strojních zařízeních, který do českého práva převeden byl.

Dále metodické pokyny v poslední větě čl. 24 odst. 1 stanoví:

„Není-li možno postupovat podle věty první a druhé, implementují se rozhodnutí v právním řádu České republiky podle odstavce 3."

Uvedené ustanovení bylo do metodických pokynů začleněno vzhledem k velmi proměnlivé povaze rozhodnutí, u kterých, jak vyplývá z výše uvedených příkladů, je obtížné najít jednotný formát implementace. Proto pro případ, že by určité rozhodnutí nebylo obdobné ani směrnici, ani nařízení, je potřeba postupovat podle univerzálního „sběrného" ustanovení uvedeného v článku 24 odst. 3 MP (viz níže). V této souvislosti je potřeba zmínit, že ač ustanovení čl. 24 odst. 1 MP směřuje na rozhodnutí mající povahu právního předpisu, neznamená to, že individuální rozhodnutí (zejména Komise) nikdy neovlivňují české právo.

Příklad:

Je možné upozornit na několik rozhodnutí Komise týkající se podpor z obnovitelných zdrojů,[142] s ohledem na které bylo v nedávné době potřeba stanovit právní rámec pro vyloučení tzv. překompenzací v oblasti obnovitelných zdrojů. Aby nedošlo k nedovolené podpoře jdoucí mimo podmínky uvedených rozhodnutí Komise, upravoval se zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů.

Vzhledem k hybridnímu charakteru rozhodnutí, jejichž povaha je někdy obtížně zařaditelná, a to i vzhledem k tomu, že rozhodnutí často neuvádějí, komu jsou určena, čímž je obtížné rozklíčovat rozsah jejich závaznosti podle čl. 288 SFEU, je na úrovni EU možné pozorovat odklon od tohoto typu právního aktu EU. Rozhodnutí jsou dnes nejčastěji nahrazována nařízeními.

Příklady:

1. Odklon od rozhodnutí a jejich nahrazování nařízeními je možné doložit na oblasti zemědělství. Například prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/659 ze dne 12. dubna 2018 o podmínkách pro vstup živých koňovitých a spermatu, vajíček a embryí koňovitých do Unie, podle svého článku 23 zrušuje několik rozhodnutí, když stanoví:

„Rozhodnutí 92/260/EHS, 93/195/EHS, 93/196/EHS, 93/197/EHS, 94/699/ES, 95/329/ES, 2003/13/ES, 2004/177/ES, 2004/211/ES, 2010/57/ES a 2010/471/EU se zrušují.“

2. Ani jiným oblastem práva EU se ale odklon od rozhodnutí nevyhýbá. Kupříkladu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/589 ze dne 13. dubna 2016 o Evropské síti služeb zaměstnanosti (EURES), přístupu pracovníků ke službám mobility a další integraci trhů práce a o změně nařízení (EU) č. 492/2011 a (EU) č. 1296/2013 podle svého čl. 5 odst. 2 nahrazuje regulační rámec týkající se sítě EURES. Nahrazuje

142 Například rozhodnutí Komise ve věci státní podpory SA.35177 (2014/NN) ze dne 11. června 2014 k podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, nebo rozhodnutí Komise ve věci státní podpory SA.43182 (2015/N) ze dne 22. srpna 2016 k podpoře výroby elektřiny z malých vodních elektráren.

se tudíž mj. i prováděcí rozhodnutí Komise ze dne 26. listopadu 2012, kterým se provádí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011, pokud jde o vyřizování nabídek volných pracovních míst a žádostí o zaměstnání a opětovné zřízení sítě EURES (2012/733/EU), jež bylo posléze ještě před svým zrušením nahrazeno prováděcím rozhodnutím Komise (EU) 2016/716.

3. Prováděcí nařízení Komise (EU) 2020/204 ze dne 28. listopadu 2019 o podrobných povinnostech poskytovatelů evropské služby elektronického mýtného, minimálním obsahu přehledu o oblasti evropské služby elektronického mýtného, elektronických rozhraních, požadavcích na prvky interoperability a o zrušení rozhodnutí 2009/750/ES pak, jak již vyplývá z jeho názvu, zrušuje rozhodnutí Komise 2009/750/ES ze dne 6. října 2009 o definici evropské služby elektronického mýtného a jejích technických prvků.

8.3 K čl. 24 odst. 2

Ustanovení čl. 24 odstavce 2 MP reaguje na právní stav, který se týká období před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, tedy období před rokem 2009. Rámcová rozhodnutí byla podle tehdy platné právní úpravy speciálními právními akty v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.

Čl. 34 odst. 2 písm. b) SEU tehdy stanovil:

„Rada přijímá opatření a podporuje vhodnou formou a vhodnými postupy uvedenými v této hlavě spolupráci sloužící cílům Unie. Za tím účelem může Rada z podnětu členského státu nebo Komise jednomyslně:

[…]

b) přijímat rámcová rozhodnutí za účelem sbližování právních předpisů členských států. Rámcová rozhodnutí jsou závazná pro členské státy co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Nemají přímý účinek.“

Rámcová rozhodnutí podle čl. 34 odst. 2 písm. b) SEU tedy byla velmi podobná směrnicím. Jejich charakteristické znaky odpovídaly definičním znakům pro směrnice *(„… jsou závazná pro členské státy co do výsledku, kterého*

má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům"), avšak s tím rozdílem, že podle výslovného ustanovení ve Smlouvě o založení EU neměla tato rámcová rozhodnutí přímý účinek. To však stejně nebránilo, aby později Soudní dvůr EU přiznal rámcovým rozhodnutím v rozsudku *Maria Pupino*, C-105/03, alespoň nepřímý účinek, tedy založil povinnost členských států, zejména soudů, vykládat své národní právo v co největším možném rozsahu ve světle znění a účelu rámcového rozhodnutí, aby byl dosažen výsledek, který rámcové rozhodnutí sleduje.

K rámcovým rozhodnutím se rovněž vztahovalo přechodné období podle Protokolu č. 36 k Lisabonské smlouvě uvedené v čl. 10 (zejména odstavci 3), které předpokládalo plnou pravomoc Komise i Soudního dvora EU od 1. 12. 2014. Po tomto datu tedy Komise již nebyla omezená ve výkonu svých práv a mohla v plné šíři zahajovat řízení o porušení Smlouvy i v oblasti dříve upravované rámcovými rozhodnutími, tedy v oblasti policejní a justiční spolupráce ve věcech trestních. Ani Soudní dvůr EU nebyl po 1. 12. 2014 limitován v rozhodování; původně totiž bylo rozhodování Soudního dvora EU v této oblasti vázáno na prohlášení daného členského státu, který musel uznat pravomoc Soudního dvora EU, což po dosažení uvedené časové hranice padlo.

Čl. 24 odst. 2 MP předpokládá, že se na rámcová rozhodnutí použijí ustanovení části třetí metodických pokynů vztahující se na směrnice, pokud to povaha rámcových rozhodnutí nevylučuje. Povaha rámcových rozhodnutí nicméně málokdy vyžadovala odchylný postup od směrnic. Stávalo se spíše, že určitá povinnost spojená se směrnicemi nebyla plně aplikována na rámcová rozhodnutí. Například na rámcová rozhodnutí nebylo vždy odkazováno v rámci referenční povinnosti podle čl. 20 odst. 5 MP; referenční povinnost totiž upravovaly (a stále upravují) pouze směrnice, a to z toho důvodu, aby soukromé osoby byly náležitě informovány mimo jiné i o právech, která jim ze směrnic přímo vyplývají. Tyto informace měly (a mají) význam zejména v případě využití přímého účinku ve sporech před národními soudy – přímý účinek se ale týkal pouze směrnic a nebylo jej možné namítat u rámcových rozhodnutí. Odchylný postup v tomto případě u rámcových rozhodnutí, která ani vysloveně plnění referenční povinnosti nevyžadovala, byl proto přípustný. Odkazy na rámcová rozhodnutí podobná směrnicím se proto

z důvodu přehlednosti a koherentního přístupu v českém právu objevovaly, zejména když daná oblast byla pokryta jak směrnicemi, tak rámcovými rozhodnutími.

Příklad:
Srov. zákon č. 104/2013 Sb. o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, který vedle mnoha rámcových rozhodnutí transponuje i „polisabonské" směrnice z oblasti justiční spolupráce, viz jeho pozn. pod čarou č. 1.

Uvedené ustanovení metodických pokynů ale dnes pozbývá významu. Dochází k tomu, že dřívější rámcová rozhodnutí jsou postupně přebírána typickými právními akty EU, tedy zejména nařízeními a směrnicemi.

8.4 K čl. 24 odst. 3

Odstavec 3 je sběrným ustanovením pro ty předpisy EU, které není možno zařadit pod jinou kategorii. Zaměřuje se tudíž na netypické předpisy sekundárního práva. Historicky sem spadaly společné postoje[143] či společné akce[144] podle dřívějších předlisabonských čl. 14 a 15 SEU či rozhodnutí podle dřívějšího předlisabonského čl. 34 odst. 2 písm. c) SEU.[145] Dnes čl. 24 odst. 3 MP směřuje zejména na takové netypické předpisy sekundárního práva, jako je vymezování obecných směrů nebo přijímání rozhodnutí podle

143 Čl. 15 odst. 1 SEU – znění před Lisabonskou smlouvou:
„Rada zaujímá společné postoje. Společné postoje vymezují přístup Unie ke konkrétní otázce zeměpisné nebo tématické povahy. Členské státy zajistí, aby jejich vnitrostátní politiky byly v souladu se společnými postoji."

144 Čl. 14 odst. 1 SEU – znění před Lisabonskou smlouvou:
„Rada přijímá společné akce. Společné akce jsou zaměřeny na řešení zvláštních situací, při nichž se operativní akce ze strany Unie považuje za žádoucí. Ve společných akcích jsou vymezeny cíle, rozsah, prostředky, které budou Unii poskytnuty, podmínky jejich provádění, a je-li to nezbytné, doba trvání."

145 Čl. 34 odst. 2 písm. c) SEU – znění před Lisabonskou smlouvou:
„Rada přijímá opatření a podporuje vhodnou formou a vhodnými postupy uvedenými v této hlavě spolupráci sloužící cílům Unie. Za tím účelem může Rada z podnětu členského státu nebo Komise jednomyslně:
c) přijímat rozhodnutí za jakýmkoli jiným účelem, který je v souladu s cíli této hlavy, s vyloučením sbližování právních předpisů členských států. Tato rozhodnutí jsou závazná a nemají přímý účinek; Rada přijímá kvalifikovanou většinou opatření, která jsou nezbytná k provedení těchto rozhodnutí na úrovni Unie."

čl. 25 SEU,[146] tedy na speciální právní nástroje v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky.

Ostatní předpisy EU je nutno v právním řádu ČR provést, pokud to výslovně požadují nebo pokud je to nutné pro naplnění cíle, který stanoví. Je tedy potřeba, aby si gestoři ostatních předpisů EU vždy provedli analýzu, zda lze cíle daného předpisu EU dosáhnout bez přijetí vnitrostátní prováděcí úpravy. Pokud naplnění tohoto cíle vyžaduje jasné stanovení práv a povinností, které však za stávajícího stavu právní úpravy není možné zaručit, mělo by být k implementaci přistoupeno, a to dle povahy formou změny nebo zrušení platného předpisu, či vydáním předpisu nového tak, aby nebylo ohroženo naplnění výsledku, který příslušné předpisy EU předpokládají.

146 Čl. 25 SEU:
„Unie vede společnou zahraniční a bezpečnostní politiku:
a) vymezováním obecných směrů;
b) přijímáním rozhodnutí vymezujících:
i) akce, které má Unie provést;
ii) postoje, které má Unie zaujmout;
iii) podrobnosti provádění rozhodnutí uvedených v bodech i) a ii);
a
c) posilováním systematické spolupráce mezi členskými státy při provádění jejich politiky“

9 Problematika neminimalistické implementace

Metodické pokyny

„Čl. 24a

Neminimalistická implementace

(1) Neminimalistickou implementací se rozumí stanovení požadavků v právním řádu České republiky nad rámec minimálních požadavků stanovených předpisy Evropské unie. O stanovení požadavků v právním řádu České republiky nad rámec minimálních požadavků stanovených předpisy Evropské unie jde tehdy, pokud se

a) *využije rozšiřující výjimka, tedy předkladatel návrhu implementačního předpisu využije ustanovení implementovaného předpisu Evropské unie, které stanoví možnost odchýlit se od obecné úpravy obsažené v tomto předpisu Evropské unie, a to v rozšiřujícím směru,*

b) *nevyužije zužující výjimka, tedy předkladatel návrhu implementačního předpisu nevyužije ustanovení implementovaného předpisu Evropské unie, které stanoví možnost odchýlit se od obecné úpravy obsažené v tomto předpisu Evropské unie, a to v zužujícím smyslu,*

c) *nezvolí taková varianta z variant stanovených implementovaným předpisem Evropské unie, která je nejméně zatěžující.*

(2) Neminimalistickou implementaci předkladatel vysvětlí v důvodové zprávě nebo odůvodnění návrhu implementačního předpisu.“

Právo Evropské unie

Srov. níže odkazy na minimální transpozici v různých ustanoveních SFEU.

Judikatura Soudního dvora EU

Patrice di Pinto, C-361/89

„21 Je třeba v této souvislosti připomenout, že článek 8 Směrnice stanoví, že nebrání členským státům přijmout nebo zachovat ustanovení příznivější pro spotřebitele v oblasti, na kterou Směrnice dopadá.

22 Účelem ustanovení je vymezit prostor pro uvážení členských států v oblasti, na kterou Směrnice dopadá, konkrétně ochrana spotřebitele. Nelze ho proto vykládat tak, že zakazuje členským státům přijmout opatření v oblasti, na kterou Směrnice nedopadá, v tomto případě ochrana obchodníků.“

Komise proti Řecku, C-154/00

„8. Řecká republika nepopírá, že článek 6 odst. 6 zákona č. 2251/94 neobsahuje práh 500 € uvedený v článku 9 písm. b) Směrnice. Má nicméně za to, že tento zákon představuje správnou transpozici Směrnice. V obecné rovině namítá, že Směrnice představuje pouze minimální harmonizaci právních předpisů členských států, která jim umožňuje přijmout nebo zachovat v účinnosti ustanovení příznivější pro spotřebitele. Zejména předkládá argumenty, které, podle jejího mínění, znemožňují transpozici předmětného prahu do řeckého práva.

14 […] *je třeba zdůraznit, že oproti, ku příkladu, směrnice Rady 93/13/EHS ze dne 5. dubna 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách (Úř. věst. L 95, 21. 4. 1993, s. 29), Směrnice neobsahuje ustanovení, které by výslovně dovolovalo členským státům přijmout nebo zachovat za účelem vyšší míry ochrany spotřebitele přísnější ustanovení v záležitostech, na které dopadá.*

15. Za třetí, skutečnost, že Směrnice připouští některá odchýlení nebo odkazuje v některých aspektech na národní právo, neznamená, že v záležitostech, které Směrnice reguluje, harmonizace není úplná.

34 […] *je třeba vycházet z toho, že netransponováním prahu 500 € uvedeném v článku 9 písm. b) Směrnice do národního práva Řecká republika porušila své povinnosti podle tohoto ustanovení.“*

Literatura

ATTHOFF, K., WALGREEN, M. *Clarifying Gold-Plating – Better Implementation of EU Legislation*. Stockholm: Regelradet, 2012.

KRÁL, R. a kol. *Zbytečně zatěžující transpozice – neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice*. Praha: Aleš Čeněk, 2015.

KRÁL, R. K přesahující transpozici směrnic ES. *Právník*. 2001, roč. 140, č. 9, s. 903–912.

KRÁL, R. K zamezování regulatorně zcela bezpředmětné nebo zbytečně zatěžující transpozice směrnic EU v České republice. *Správní právo – Legislativní příloha*. 2017, roč. 50, č. 5, s. 66–73.

KRÁL, R. On the gold-plating in the Czech transposition context. *The Lawyer Quarterly*. 2015, roč. 5, č. 4, s. 300–307.

VOERMANS, W. Gold-plating and double banking: an overrated problem? In: SNIJDERS, H., VOGENAUER, S. (eds.). *Content and Meaning of National Law in the Context of Transnational Law*. Munich: Sellier, 2009, s. 82–88.

Vlastní komentář

9.1 Obecně k čl. 24a

Problematika neminimalistické implementace je v zahraničí obvykle označována jako gold-plating. Jde o jev, o kterém se v rámci implementace práva EU diskutuje již několik dekád, stále však neexistuje jasný konsensus na tom, co vlastně daný termín přesně vymezuje. Komise gold-plating definuje jako *„proces, kterým členský stát transponuje směrnice EU do vnitrostátního práva, nebo je povinen implementovat právo EU, a tuto příležitost využívá k tomu, aby na adresáty vnitrostátního práva uvalil další požadavky, povinnosti či standardy nad rámec předvídaný transponovanou legislativou EU.“*[147] Z definice lze odvodit, že řádně provedený gold-plating se neprotiví cílům unijní legislativy a nenaplňuje znaky vadné implementace.[148] Zároveň však Komise zahrnuje pod gold-plating pouze opatření, která něco přidávají nad rámec implementovaného právního předpisu, nikoliv například nevyužívání možností výjimek obsažených v unijních předpisech. V neposlední řadě citovaná definice vnímá gold-plating neutrálně, chybí jí jakýkoliv normativní negativní náboj.[149]

147 EUROPEAN COMMISSION. Better Regulation Guidelines. *SWD (2017) 350*, s. 88.

148 V tomto panuje v odborných zdrojích shoda.

149 Komise nicméně vnímá gold-plating negativně v určitých situacích na vnitřním trhu jako zdroj nadměrné administrativní zátěže v důsledku existence rozdílných pravidel, srov. Sdělení Komise Identifikace a řešení překážek pro jednotný trh, COM/2020/93 final.

Optikou členských států a především implementovaným právem regulovaných subjektů (typicky podnikatelů) však postupně termín gold-plating získal výrazně záporný nádech. Hlavní nebezpečí gold-platingu má spočívat v jeho přispívání k nadbytečné regulaci soukromoprávních subjektů. Podle některých názorů již tak svazující regulatorní zátěž spojená s implementací unijního práva díky gold-platingu přináší soukromoprávnímu sektoru nadbytečné náklady dosahujících desítek miliard eur. Již na tomto místě stojí za uvedení, že rozsáhlé výzkumy provedené ve Spojeném království a Nizozemsku potvrdily přehnanost podobných odhadů a v podstatě gold-plating označily za marginální záležitost.[150] Na druhou stranu nejde o čistě abstraktní hrozbu. Jestliže členský stát po subjektech v rámci své jurisdikce bude požadovat více povinností, než plyne například z transponované směrnice, náklady subjektů na splnění daných povinností mohou být logicky vyšší a tyto subjekty budou mít nevýhodu proti svým konkurentům z jiných členských států. Jestliže navíc budou mít tito konkurenti možnost přístupu na trh předmětného státu v rámci pravidel vnitřního trhu (což bude pravidlem), domácí subjekty budou čelit následkům obrácené diskriminace.[151]

S ohledem na (ať již oprávněné či jen pociťované) obavy spojené s gold-platingem je přirozené, že se jej řada členských zemí rozhodla z implementační praxe pokud možno vyloučit. V nejobecnější rovině to znamená, že do vnitrostátního práva by mělo být provedeno pouze nezbytné minimum požadavků plynoucích z implementovaného předpisu EU. Bližší pohled nicméně ukáže, že problematika (ne)minimalistické implementace v sobě obsahuje několik vrstev. Zaprvé samotný základ integračního procesu předpokládá, že mezi členskými státy existují rozdíly (viz motto EU *„Jednotná v rozmanitosti“*) a není žádoucí vždy postupovat cestou úplné harmonizace – členské státy mají mít prostor pro uvážení při plnění závazků plynoucích z členství. Toto východisko je v obecné rovině promítnuto do pojetí vybraných nástrojů práva EU, typicky jde o směrnice, které ze své podstaty mají umožňovat členskému státu různé cesty pro naplnění stanovených cílů.

150 Kritické názory o dopadech gold-platingu i výsledky zmíněných průzkumů rekapituluje VOERMANS, W. Gold-plating and double banking: an overrated problem? In: SNIJDERS, H., VOGENAUER, S. (eds.). *Content and Meaning of National Law in the Context of Transnational Law.* Munich: Sellier, 2009, s. 85–88.

151 KRÁL, R. On the gold-plating in the Czech transposition context. *The Lawyer Quarterly.* 2015, roč. 5, č. 4, s. 304–305.

V další rovině prostor pro členské státy jít nad rámec svých závazků vyplývá z konceptu tzv. minimální harmonizace, při které je určen pouze minimální společný jmenovatel, který je nutné naplnit. Zřizovací smlouvy výslovně spojují minimální harmonizaci například s oblastí ochrany životního prostředí, u právních předpisů přijatých na základě čl. 192 SFEU platí dle čl. 193 SFEU následující pravidlo: *„Ochranná opatření přijatá podle článku 192 nejsou překážkou tomu, aby každý členský stát zachovával nebo zaváděl přísnější ochranná opatření. Tato opatření musí být slučitelná se Smlouvami. Oznamují se Komisi."* Obdobné pravidlo platí i pro uznávání soudních rozsudků a policejní a justiční spolupráci v trestních věcech (čl. 82 odst. 2 SFEU), možnost uchování vnitrostátních předpisů v oblasti harmonizace vnitřního trhu (čl. 114 odst. 4 SFEU), oblasti pracovního práva (čl. 153 odst. 4 SFEU), ochrany veřejného zdraví (čl. 168 odst. 4 SFEU) a ochrany spotřebitele (čl. 169 odst. 4 SFEU). Fakticky stejná situace nastává u právních předpisů z jiných oblastí, pokud obsahují ustanovení, které lze vykládat jako minimální harmonizační klauzuli aplikovatelnou na celý předmětný předpis práva EU (viz příklad níže). V neposlední řadě může být prostor pro členské státy jít nad minimální hranici poskytnut výslovně či nepřímo ve vztahu k jednotlivým ustanovením implementovaného právního předpisu.

Členské státy EU se proto spíše soustředí na kazuistické definice gold-platingu, v možná nejpropracovanější metodice používané před vystoupením z EU ve Spojeném království byl gold-plating vymezen následujícími situacemi:

- rozšíření působnosti směrnice, přidání obsahových požadavků, náhrada širších britských právních pojmů těmi používanými směrnicí,
- nevyužití možnosti výjimek, které snižují požadavky na minimum,
- ponechání dosavadních britských standardů, pokud ty jsou vyšší než ty vyžadované směrnicí,
- přijetí sankcí, vynucovacích mechanismů či důkazního břemene, které jsou v rozporu se zásadou dobré regulace,
- implementace směrnice před uplynutím implementační lhůty.[152]

Velmi podobný rámec se používá rovněž ve Švédsku, kde navíc obsahuje pravidlo, že implementace nesmí být prostředkem k zavedení národních

152 HM GOVERNMENT. *Transposition Guideline: How to implement European Directives effectively*. 2018, s. 8.

regulatorních povinností, které ve skutečnosti nespadají do působnosti směrnice (srov. k tomu problematiku piggy-backingu níže).[153] V jiných členských státech je přístup méně propracovaný, v mnoha dalších problematika dle všeho není upravena vůbec.[154]

ČR se přidala ke členským státům, které se pokoušejí gold-platingu při implementaci unijního práva zabránit. Čl. 24a byl do metodických pokynů včleněn jejich novelizací v roce 2018. Krok navázal na přijetí Metodické pomůcky pro prevenci nadbytečné regulatorní zátěže při implementaci práva EU, kterou schválila Rada vlády pro veřejnou správu o rok dříve a která podrobně problematiku neminimalistické implementace řeší.[155] Diskutované ustanovení zohledňuje obecné snahy různých subjektů (Senát Parlamentu ČR, Komise) vyzývající ke snížení regulatorní zátěže při implementaci unijního práva. Bezprostředním impulsem však jistě byla též bohatá akademická diskuze problematiky, spojená zejména s osobou prof. Richarda Krále.[156]

9.2 K čl. 24a odst. 1

V metodických pokynech používané sousloví *„neminimalistická implementace"* výstižně (byť možná nepříliš elegantně) vyjadřuje reálný význam pojmu gold-plating. Zvolená definice se do jisté míry překrývá s těmi z jiných členských států, v některých ohledech však vykazuje specifické znaky. První větu odst. 1 lze považovat v podstatě jen za nenormativní přiblížení obsahu termínu neminimalistické implementace *(… se rozumí …)*. Druhá věta téhož odstavce pak zase plní pouze formu návětí k výčtu dále uvedených příkladů (kazuistik) v písm. a) až c). Jazykový výklad ustanovení napovídá, že seznam (tří) obecných situací lze pokládat za taxativní. Znamená to dle všeho, že ve srovnání s bývalým britským přístupem nelze v ČR k případům neminimalistické transpozice řadit například ponechání vyšších domácích standardů oproti těm implementovaným, které nebudou navazovat na výjimku

153 ATTHOFF, K., WALLGREEN, M. *Clarifying Gold-Plating – Better Implementation of EU Legislation*. Stockholm: Regelradet, 2012, s. 24.

154 Blíže Ibid., s. 28–30.

155 Pomůcka je dostupná z: https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Metodicka-pomucka-prevence-zateze-pri-transpozici-prava-EU-UV-2016.pdf

156 Srov. příspěvky v monografii KRÁL, R. a kol. *Zbytečně zatěžující transpozice – neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice*. Praha: Aleš Čeněk, 2015.

uvedenou v implementovaném předpisu EU, či implementaci unijního práva před uplynutím příslušné lhůty. Zároveň je použitá úprava pojata formálním způsobem. Přestože předkladatel novelu metodických pokynů odůvodňoval potřebou snížení regulatorní zátěže, znění čl. 24a až na třetí situaci [písm. c)] neminimalistickou implementaci s vyšší zátěží výslovně nespojuje. Tento materiální prvek nicméně bude vždy přítomný přinejmenším implicitně, k čemuž směřuje též níže diskutovaná zásada vhodnosti poměřování různých zájmů při implementaci práva EU.

9.2.1 K čl. 24a odst. 1 písm. a)

Jde o případy, kdy je členskému státu umožněno se při implementaci odchýlit od obecné úpravy v rozšiřujícím smyslu, jinak vyjádřeno, regulace může být pro dotčené subjekty přísnější, a to z hlediska osobní (více subjektů v působnosti regulace) i věcné působnosti (více povinností pro subjekty). Přístup minimalistické implementace za této situace vychází z nevyužití předmětné příležitosti a spokojí se s implementací obecného rámce. V zásadě jsou možné tři podoby rozšiřující výjimky.

Prvním příkladem je již diskutovaná obecná minimální harmonizace výslovně upravená pro určité oblasti (politiky) primárním právem (viz výše). V těchto případech členské státy mají pouze negativní povinnost nejít proti cílům implementovaných předpisů a předmětná opatření „nad rámec“ mohou být přijímána (případně existující domácí ponechávána platná) v zásadě mimochodně vůči implementačnímu předpisu. Nejde tedy v úzkém slova smyslu o naplnění rozšiřující výjimky, praxe se blíží spíše piggy-backingu či přesahující transpozici (srov. níže) a je otázkou do diskuze, nakolik vlastně podléhá režimu čl. 24a MP.

Druhým okruhem jsou případy, ve kterých je v implementovaném předpisu obsaženo ustanovení, které výslovně přiznává členským státům obecnou možnost přijmout či si ponechat úpravu, která je oproti implementované rozšiřující. Reálně v podstatě není rozdílná od předchozí varianty, neboť prostor pro uvážení členských států je prakticky neohraničený, jisté mantinely ale mohou plynout z různých dodatečných podmínek v klauzuli, například časovým či obsahovým omezením oněch přísnějších opatření.

Příklad:

Čl. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu přiznává členským státům následující možnost uvážení:

„V mezích stanovených právem Unie mohou členské státy v oblasti, na kterou se vztahuje tato směrnice, přijmout nebo ponechat v platnosti přísnější opatření za účelem předcházení praní peněz a financování terorismu."

Třetí varianta umožňuje aplikovat rozšiřující výjimku na konkrétní ustanovení unijního předpisu. I ona může být neohraničená (tj. že státy si mohou zavést nebo ponechat přísnější přístup v dané věci) či omezena obsahovými nebo časovými podmínkami.

Příklad:

Čl. 16 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu dává členským státům prostor k transpozici následujícího práva pro žadatele o mezinárodní ochranu; tento případ lze označit za jasně ohraničenou rozšiřující výjimku:

„Členské státy mohou žadatelům umožnit přístup k odbornému vzdělávání bez ohledu na to, zda mají přístup na trh práce."

Implementace v ČR: Ustanovení se dotýká § 20 odst. 2 zákona č. 561/2004, školský zákon, ve znění pozdějších předpisů, a to následujícím způsobem:

„Osoby, které nejsou uvedeny v odstavci 1, mají za stejných podmínek jako občané Evropské unie přístup:

c) ke střednímu vzdělávání a vyššímu odbornému vzdělávání, včetně vzdělávání při výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy, pokud pobývají oprávněně na území České republiky."

Komentář: ČR ve výsledku nezvolila cestu minimalistické implementace, což zde ale bylo způsobeno především tím, že v době transpozice

citované směrnice již byla rozšiřující výjimka týkající se odborného vzdělávání obecně aplikovaná na všechny cizince splňující podmínku oprávněného pobytu. Britský přístup ke gold-platingu by nicméně dle všeho požadoval snížení dosavadního standardu.

9.2.2 K čl. 24a odst. 1 písm. b)

Jde o případy, kdy implementovaný unijní předpis umožňuje členskému státu při implementaci odchýlit se od obecné úpravy v zužujícím se smyslu, jinak vyjádřeno, regulace může být pro dotčené subjekty mírnější (měkčí). Přístup spočívající v minimalistické implementaci za této situace upřednostňuje využití výjimky před implementací obecného rámce.

Příklady:

1. Čl. 2 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1177/2010/EU ze dne 24. listopadu 2010 o právech cestujících při cestování po moři a na vnitrozemských vodních cestách umožňuje členským státům využít následující zužující výjimku:

„Členské státy mohou vyjmout z působnosti tohoto nařízení osobní přepravu, na kterou se vztahují závazky veřejné služby, smlouvy o veřejné službě nebo integrované služby, pokud jsou práva cestujících podle tohoto nařízení srovnatelným způsobem zaručena vnitrostátním právem.“

Implementace v ČR: Ustanovení bylo implementováno novelou (zákon č. 187/2014 Sb.) zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě. Možná výjimka v něm dle všeho využita nebyla (srov. § 40 odst. 3 zákona, v platném znění).

Komentář: Z textu nařízení lze odvodit, že uplatnění výjimky není zcela v diskreci členského státu, neboť je podmíněno již existující srovnatelnou ochranou ve vnitrostátním právu. Z důvodové zprávy není patrné, zda tehdejší právní řád srovnatelnou ochranu poskytoval (a výjimka jen nebyla aplikována) nebo nikoliv (pak by ČR výjimku aplikovat nemohla).

2. Čl. 20 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání

statusu mezinárodní ochrany ve vztahu k jinak vyžadovanému zajištění bezplatné právní pomoci a zastoupení při podání opravného prostředku stanovuje možnost následující výjimky:

„Členské státy mohou stanovit, že se bezplatná právní pomoc a zastoupení neposkytnou, pokud podle názoru soudu nebo jiného příslušného orgánu nemá opravný prostředek podaný žadatelem reálnou vyhlídku na úspěch."

Komentář: Výjimky bylo využito, doslovná transpozice do zákona o azylu nicméně nebyla potřebná, neboť obsah výjimky plynul z již platných ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (srov. především § 35 a 36).

9.2.3 K čl. 24a odst. 1 písm. c)

Jestliže implementovaný unijní předpis (výslovně) umožňuje několik variant právní regulace, předkladatel je povinen zvolit tu nejméně zatěžující pro dotčené subjekty. V praxi může dojít k situaci, kdy různé možnosti budou odlišně zatěžující pro různé skupiny subjektů (např. velké firmy oproti malým). Pokud je to možné, může být řešením implementace více variant, ze kterých by si následně mohly subjekty vybírat. Jestliže taková cesta není uskutečnitelná (např. se varianty vylučují nebo implementované ustanovení neumožňuje výběr z variant dopadající na členské státy přenést na subjekt soukromého práva), měl by předkladatel provést příslušné hodnocení dopadů regulace a nejméně zatěžující variantu zvolit na základě výsledku příslušné analýzy (viz níže).

Příklady:

1. Čl. 2 bod 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov pro účely dané směrnice umožňuje členským státům zvolit si mezi následujícími definicemi *„větší renovace budovy"*:

„a) celkové náklady na renovaci obvodového pláště budovy nebo technických systémů budovy jsou vyšší než 25 % hodnoty budovy bez hodnoty pozemku, na němž budova stojí;

b) renovace probíhá u více než 25 % plochy obvodového pláště budovy."

Implementace v ČR: srov. § 2 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií:

„odst. 1) Pro účely tohoto zákona se rozumí

[…]

s) větší změnou dokončené budovy změna dokončené budovy na více než 25 % celkové plochy obálky budovy"

2. Čl. 10 odst. 1 směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci umožňuje při implementaci následující volbu:

„Členské státy určí, zda mají být žádosti o modrou kartu EU podávány státním příslušníkem třetí země nebo jeho zaměstnavatelem."

Implementace v ČR: srov. § 42i odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

„(1) Žádost o vydání modré karty je oprávněn podat cizinec, pokud na území hodlá pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce a bude zaměstnán na pracovní pozici vyžadující vysokou kvalifikaci, která podle zvláštního právního předpisu[8e)] může být obsazena cizincem, který není občanem Evropské unie, nejde-li o …"

Příklad (uplatnění více druhů výjimek):

Čl. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/49/EU ze dne 16. dubna 2014 o systémech pojištění vkladů upravuje časové lhůty pro výplatu ze systému pojištění vkladů, přičemž poskytuje členským státům následující možnosti:

„1. Systémy pojištění vkladů zajistí, aby splatná částka byla k dispozici do sedmi pracovních dní ode dne, kdy relevantní správní orgán učiní zjištění podle čl. 2 odst. 1 bodu 8) písm. a) nebo kdy soudní orgán rozhodne ve smyslu čl. 2 odst. 1 bodu 8) písm. b).

2. Během přechodného období do 31. prosince 2023 však mohou členské státy stanovit pro výplatu tyto lhůty:

a) nejdéle do 31. prosince 2018 lhůtu až dvaceti pracovních dní;

b) od 1. ledna 2019 a nejdéle do 31. prosince 2020 lhůtu až patnácti pracovních dní;

c) od 1. ledna 2021 a nejdéle do 31. prosince 2023 lhůtu až deseti pracovních dní."

Implementace v ČR a komentář: Citované ustanovení naznačuje komplexnost i jistou nejednoznačnost konceptu neminimalistické implementace, neboť v podstatě kombinuje dvě možnosti předvídané čl. 24a MP. Účelem ustanovení je očividně umožnit postupnou adaptaci systémů pojištění vkladů na „standardní" sedmidenní lhůtu pro výplatu částek, z pohledu těchto subjektů se tedy jedná o zužující výjimku. Zároveň je tato výjimka upravena variantně a má přechodný charakter. Optika snížení regulatorní zátěže by na první pohled vyzývala k využití výjimky. Na druhou stranu nelze přehlédnout, že z hlediska zájmu vkladatelů není implementace výjimky výhodná. Dalším faktorem ke zvážení je otázka stálosti právní úpravy a právní jistoty, v této souvislosti by nutná reakce na několikanásobnou změnu předpisu v čase mohla být v praxi náročná rovněž pro systémy pojištění vkladů.

Předkladatel (Ministerstvo financí) předložil v rámci hodnocení dopadů pečlivou analýzu jednotlivých variant využití výjimky, včetně konzultace s relevantními subjekty.[157] Jako nejvýhodnější vyšla možnost, která navrhovala využití výjimky do 31. 5. 2016, kdy bude platit stanovená lhůta 20 dní, a následně od 1. 6. 2016 by se již přešlo na standardní lhůtu vyplácení náhrady do 7 dní. Stojí za zmínku, že předkladatel problematiku (ne)minimalistické implementace v analýze nijak neakcentoval a nebylo to tématem ani v dalších fázích legislativního procesu, přestože výsledné řešení v zásadě jde proti úzce vymezenému pojetí minimalistické implementace.

Výjimka byla v souladu se závěry hodnocení dopadů transponována zákonem č. 375/2015 Sb., kterým byla do § 41d odst. 6 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, doplněna věta: *„Den zahájení výplaty náhrad podle § 41e odst. 2 stanoví Garanční systém tak, aby nastal nejpozději 7 pracovních dnů od rozhodného dne."* Ustanovení mělo odloženou účinnost od 1. června 2016.

157 Návrh měl PID KORN9R8KXZXV..

9.3 K čl. 24a odst. 2

Minimalistická implementace je v metodických pokynech koncipována jako výchozí řešení, od kterého je nicméně předkladatel implementačního předpisu oprávněn se odchýlit. Vzhledem k již diskutované neurčitosti konceptu gold-platingu a níže uvedeným důvodům upřednostňujících za určitých okolností volbu neminimalistické implementace jde o řešení logické.

Hlavní povinností předkladatele je přesvědčivě vysvětlit v důvodové zprávě navrhovaného právního předpisu,[158] proč se rozhodl přistoupit v daném případě k neminimalistické implementaci. Ta totiž může být v některých případech ospravedlnitelná.[159] První možností je situace, kdy předpis EU cílí na snížení regulační zátěže a volba varianty nad rámec minimálních požadavků může tuto deregulaci dále posilovat. Zadruhé, pokud unijní legislativa zavádí nižší regulatorní zátěž, než dosud byla aplikována na vnitrostátní úrovni, je vhodné zvážit zavedení režimu i na obdobné situace nacházející se mimo působnost implementovaného předpisu EU. Konečně je zřejmé, že implementovaná legislativa se pravidelně dotýká mnoha různých zájmů. Lze si tak snadno představit případ, kdy neminimalistická implementace třeba i zvýší požadavky nad rámec implementovaného předpisu pro určité subjekty, ale tento postup je vyvážen posílením jiných veřejných zájmů, například ochranou životního prostředí nebo pracujících, veřejným pořádkem či snahou o jednotu vnitrostátního právního řádu. Není třeba podrobněji rozebírat, jak tyto skutečnosti dále relativizují koncept gold-platingu.

Metodické pokyny neurčují, jakým způsobem má být vysvětlení pojato, nicméně již citovaná metodická pomůcka předpokládá, že každý případ neminimalistické implementace musí vycházet z provedeného hodnocení dopadů regulace.[160] Tento požadavek v zásadě plyne i z čl. 2 odst. 1 LPV, neboť dle čl. 3.8 písm. h) Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace sice u implementačních předpisů není povinnost hodnocení RIA zpraco-

158 Dle nedávného návrhu (PID ALBSBH9BQKWZ) se pravidlo odůvodnění neminimalistické implementace mělo stát součástí čl. 4 odst. 5 LPV. Návrh ale nebyl vládě předložen.

159 Srov. KRÁL, R. K zamezování regulatorně zcela bezpředmětné nebo zbytečně zatěžující transpozice směrnic EU v České republice. *Správní právo – Legislativní příloha*. 2017, č. 5, s. 69–70.

160 Stejný požadavek platil ve Spojeném království, doplněný o nutnost konzultací s relevantními aktéry.

vávat, to ale pouze u těch z nich, *„kde není dána možnost diskrece a současně návrh implementačního předpisu nejde nad rámec požadavků práva EU“*, což samozřejmě výslovně míří na (ne)minimalistickou implementaci. V praxi nicméně bude naplnění tohoto předpokladu často sporné, protože neminimalistická implementace se může dotýkat jen nepatrné části implementovaného předpisu a pak je otázkou, zda má být (může) hodnocení dopadů být vypracováno pouze pro konkrétní případ(y) neminimalistické implementace nebo je potřebné provést širší hodnocení v kontextu celého návrhu. Transparentnosti legislativního procesu by prospělo, kdyby předkladatelé obecně odůvodňovali i řešení jdoucí cestou minimalistické implementace, typicky při využití zužujících výjimek [čl. 24a písm. b) MP] či vysvětlení, proč určitou variantu implementace považují za nejméně zatěžující.

Záznamy v databázi eKLEP ukazují, že předkladatelé se v praxi výslovně vypořádávají s problematikou neminimalistické implementace dosti zřídka, byť zde je nutné připomenout, že čl. 24a MP povinnost stanovuje až od roku 2018. Navíc mnohdy jsou určité aspekty vyjasňovány v části materiálu týkajícího se RIA nebo ve zvláštní části důvodové zprávy, aniž by na tyto detaily reagovaly záznamy v e-KLEP, které tak jsou poměrně nepřesné. Na případy neminimalistické implementace (obvykle je používán původní termín gold-plating) častěji poukazují připomínková místa (zvláště Hospodářská komora nebo Svaz průmyslu a dopravy) v meziresortním připomínkovém řízení. Objektivně unijní legislativa poskytuje k neminimalistické implementaci velký prostor. Ve vzorku 170 směrnic přijatých mezi lety 2006 až 2015 se nacházelo 440 ustanovení, která členským státům výslovně umožňovala postupovat nad rámec směrnice.[161] Otázka (ne)využití neminimalistické implementace tedy v praxi tvoří nedílnou součást procesu implementace unijního práva. Vzhledem ke komplexnosti a zároveň i nejednoznačnosti konceptu lze strategii předkladatelů výslovně nepracovat s terminologií neminimalistické implementace (gold-platingu) přijmout, předkladatele to nicméně nezbavuje odpovědnosti varianty implementace přesvědčivě odůvodnit.

161 Údaj převzat z datasetu analyzujícího diskreci pro členské státy ve směrnicích EU (autoři R. Zbíral, S. Princen, H. Smekal). Vzhledem k tomu, že primární právo předvídá minimální harmonizaci jako východisko pro celé oblasti politik EU (viz výše), je reálně prostor pro neminimalistickou implementaci ještě mnohem širší.

9.4 Dodatečné poznámky: přesahující implementace (piggy-backing) a zcela zbytečná transpozice

Neminimalistickou transpozici je třeba odlišovat od praxe, kdy předkladatelé vydávají za implementační opatření, která přitom vůbec nemají souvislost s či původ v implementovaných unijních předpisech. Jinak řečeno, v těchto případech navrhovaná ustanovení vychází z čistě vnitrostátních nápadů či priorit. Tato praxe je v angličtině někdy označována jako piggy-backing,[162] u nás se někdy označuje jako přesahující implementace (srov. též výklad k čl. 20 odst. 4 MP).[163] Motivace předkladatelů může být různá: typicky jde o snahu usnadnit přijetí kontroverzních záměrů v legislativním procesu (argument *„musíme to přijmout“*) nebo přenést odpovědnost za prosazování nepopulárních opatření (argument *„vymysleli to v Bruselu“*).

Byť pro předkladatele zmíněná praxe může být výhodná, a proto rovněž lákavá, z hlediska základních zásad tvorby legislativy i právního státu není samozřejmě přípustná. Jelikož je zde také zřejmý poškozující potenciál ve vztahu k integračnímu procesu (verze „blame game“ vůči nadnárodním orgánům), unijní instituce se proti piggy-backingu vymezily a vyzvaly členské státy, aby – pokud se *„ve vnitrostátním právu rozhodnou přidat další prvky, které s těmito právními předpisy Unie nijak nesouvisejí, mělo by být možné je rozpoznat, buď prostřednictvím prováděcího aktu nebo aktů nebo prostřednictvím souvisejících dokumentů.“*[164]

V ČR je již dlouhou dobu toto východisko naplněno prostřednictvím čl. II přílohy č. 5 LPV. Ten stanoví, že každé implementační ustanovení musí být v návrhu právního předpisu podtrženo, doplněno příslušným celexovým číslem implementovaného právního předpisu EU a poté ještě je nutné odpovídajícím způsobem v rozdílové tabulce zachytit vzájemné vazby mezi konkrétními částmi právního předpisu EU a implementujícího ustanovení

162 VOERMANS, W. Gold-plating and double banking: an overrated problem? In: SNIJDERS, H., VOGENAUER, S. (eds.). *Content and Meaning of National Law in the Context of Transnational Law*. Munich: Sellier, 2009, s. 80.

163 Srov. KRÁL, R. K přesahující transpozici směrnic ES. *Právník*. 2001, roč. 140, č. 9, s. 903–912.

164 Bod 43 Interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů. Úř. věst. L 123, 12. 5. 2016, s. 1–14.

vnitrostátního aktu. Tyto nástroje poskytují poměrně efektivní prostředky k odhalení případného piggy-backingu.[165]

Na druhou stranu je nutné přiznat, že výkaznictví je po formální stránce obtížnou disciplínou[166] a případné nesrovnalosti nemusí být vedeny vždy úmyslem předkladatele něco zastřít či unijní právo zneužít; mnohdy se jedná o přehlédnutí nebo rozdílný výklad implementovaných ustanovení předkladatelem (argument *„dle nás tato povinnost ze směrnice plyne“*). V druhém případě dochází k situacím, kdy podněty založené na unijním právu do jisté míry mohou inspirovat členské státy k přijetí přísnějších opatření. To ostatně plyne též ze zásady minimální harmonizace, která z definice mnohdy nemá žádné jasné ohraničení kromě toho, že mohou být opatření členských zemí „přísnější“. Proto i v některých státech piggy-backing vnímají jako jeden z druhů gold-platingu.[167] V neposlední řadě z logiky věci nelze za vadnou považovat praxi, když implementaci práva EU zajišťující návrh právního předpisu má v sobě obsaženy i neimplementační ustanovení – zásadní je právě naplnění podmínky, aby obě kategorie byly jasně odlišeny, ideálně nejen podtržením, ale též dostatečným vysvětlením v důvodové zprávě.

Příklad:

Bod 13 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů členským států výslovně přiznává právo na přesahující transpozici:

„Členským státům by v souladu s právem Unie měla být i nadále ponechána pravomoc uplatňovat ustanovení této směrnice v oblastech, které do oblasti její působnosti nespadají. Členské státy tak mohou ponechat v platnosti nebo přijmout vnitrostátní právní předpisy, které odpovídají ustanovením této směrnice nebo některým z jejích ustanovení týkajícím se smluv, které nespadají do oblasti působnosti této směrnice. Členské státy mohou například rozhodnout, že uplatňování pravidel stanovených touto směrnicí rozšíří i na právnické nebo fyzické osoby, které nejsou ‚spotřebiteli‘

165 Bohužel podtržení již logicky není součástí předpisu po jeho schválení (např. ve Sbírce zákonů), takže běžný adresát se o „původu“ jednotlivých ustanovení dozví případně pouze z důvodové zprávy či původní verze návrhu právního předpisu.

166 Připomínky k výkaznictví se objevují takřka ve všech stanoviscích odboru kompatibility k návrhům právních předpisů.

167 Viz shora citovaná kazuistika užívaná ve Švédsku.

ve smyslu této směrnice, jako jsou například nevládní organizace a začínající nebo malé a střední podniky. Členské státy mohou obdobně uplatnit ustanovení této směrnice na smlouvy, které nejsou ‚smlouvami uzavřenými na dálku' ve smyslu této směrnice, například z toho důvodu, že nejsou uzavřeny v rámci organizovaného systému prodeje či poskytování služeb na dálku."

Za zvláštní poddruh gold-platingu je někdy považována i implementace ustanovení (případně celých předpisů práva EU), které z různých důvodů není možné na území daného státu aplikovat. V českém prostředí se tento přístup někdy označuje jako zcela zbytečná transpozice.[168] Z našeho pohledu se ale o gold-plating nejedná, neboť jednak implementace nejde nad rámec požadavků podkladového aktu (ten ji naopak vyžaduje – srov. transpozice směrnice 2003/41/ES o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního systému a dohledu nad nimi, navazující řízení o porušení Smlouvy *Komise proti České republice,* C-343/08, a následný sankční rozsudek C-241/11), jednak se nezvyšuje regulatorní zátěž pro vnitrostátní subjekty (není, kdo by se povinnostmi řídil). Stejnou koncepci zastávají rovněž metodické pokyny, které situaci řeší samostatně v čl. 15 odst. 5 pod hlavičkou nerelevantních ustanovení (více diskuze na příslušném místě).

168 Např. KRÁL 2017, s. 66–68.

10 Formální náležitosti implementace předpisu Evropské unie do českého právního řádu

Metodické pokyny

„Čl. 14

Při implementaci práva Evropské unie gestor předpisu Evropské unie zajistí, aby implementační úprava měla formu právního předpisu. Forma jiného než právního předpisu, například vnitřního předpisu, může být použita pouze ve výjimečných případech, pokud to zákon umožňuje, a za předpokladu, že obsah tohoto předpisu nebude bezprostředně upravovat práva nebo povinnosti fyzických nebo právnických osob ani kompetence orgánů veřejné moci nebo osob pověřených výkonem veřejné správy. V případě uvedeném ve větě druhé gestor, popřípadě předkladatel, zašle odboru kompatibility k informaci i znění těchto předpisů bezprostředně po jejich schválení.“

Právo Evropské unie

Judikatura Soudního dvora EU

Komise proti Německu, C-361/88

„24. Skutečnost, že praxe je v souladu s požadavky směrnice v oblasti ochrany, nezakládá důvod pro neprovedení této směrnice do vnitrostátního právního řádu prostřednictvím ustanovení, která jsou schopná vyvolat situaci, jež bude dostatečně přesná, jasná a transparentní, čímž se umožní jednotlivcům zjistit jejich práva a povinnosti. Za účelem zajištění plného provedení směrnice po právní stránce a nejenom po stránce faktické musejí členské státy vytvořit zvláštní právní rámec v dané oblasti.“

Komise proti Belgii, C-102/79

„11 […] *Je podstatné, aby každý členský stát provedl směrnici způsobem, který plně vyhoví požadavkům na jasnost a jistotu v právních vztazích, jež směrnice vyžadují ve prospěch obchodníků usazených v jiných členských státech. Pouhá administrativní praxe, která může být ze své povahy změněna podle libovůle příslušných orgánů a která není široce publikována, nemůže být považována za náležité splnění povinnosti uložené* […] *členským státům, kterým je směrnice určena.“*

Komise proti Nizozemsku, C-144/99

„21 […] *jak generální advokát vysvětlil v bodě 36 svého stanoviska, i když ustálená judikatura členského státu vykládá ustanovení vnitrostátního práva způsobem, který lze považovat za vyhovující požadavkům směrnice, není dosaženo jasnosti a přesnosti potřebné k naplnění principu právní jistoty. To platí o to více v oblasti ochrany spotřebitele.“*

Komise proti Belgii, C-421/12

„46. Soudní dvůr také již rozhodl, že vnitrostátní judikatura, i kdyby byla považována za ustálenou, která vykládá vnitrostátní právní předpisy způsobem pokládaným za konformní s požadavky směrnice, nemůže být charakterizována takovou přesností a jasností, které jsou vyžadovány za účelem splnění požadavku právní jistoty, a to zejména v oblasti ochrany spotřebitele (viz rozsudek Komise v. Nizozemsko, C144/99, EU:C:2001:257, bod 21).“

Komise proti Polsku, C-29/14

„31. Bez dalšího je třeba uvést, že Polská republika nezpochybňuje, že hlavní prováděcí akt a ostatní prováděcí akty, které měly do polského práva provést dotčené směrnice, nezajistily provedení ustanovení těchto směrnic týkajících se dotčených buněk a tkání. Naproti tomu v podstatě tvrdí, že provedení těchto ustanovení bylo v tomto ohledu zajištěno prostřednictvím souboru předpisů přijatých zákonodárnou nebo výkonnou mocí, či dokonce vnitrostátními organizacemi praktických lékařů.

37. *V tomto ohledu je třeba připomenout, že z ustálené judikatury plyne, že k tomu, aby bylo vyhověno požadavku právní jistoty, musí být ustanovení směrnice provedena s nezpochybnitelným závazným účinkem a s požadovanou specifičností, přesností a jasností (viz zejména rozsudek C81/07, Komise v. Řecko* […]*). Tato zásada právní jistoty vyžaduje přiměřené zveřejnění vnitrostátních opatření přijatých podle unijní právní úpravy, aby bylo subjektům práva dotčeným takovými opatřeními umožněno rozpoznat rozsah jejich práv a povinností v konkrétní oblasti upravené unijním právem (rozsudek Komise v. Belgie, C415/01* […]*, bod 21).“*

Literatura

KRÁL, R. *Transpozice a implementace směrnice ES v zemích EU a ČR*. C. H. Beck, 2002, s. 60.

KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. C. H. Beck, 2014, s. 164.

MALÍŘ, J., ŠTĚRBOVÁ, M. Způsob transpozice směrnic. *Právní rozhledy*. 2004, č. 14, s. 526–534.

PRECHAL, S. *Directives in EC Law, Second, Completely Revised Edition*. Oxford University Press, 2005, s. 81–87.

WHELANOVÁ, M. Implementace práva EU do českého právního řádu. *Právník*. 2009, č. 3, s. 263–308.

Vlastní komentář

10.1 K čl. 14 větě první

Uvedené ustanovení metodických pokynů stanoví, že při implementaci práva EU gestor předpisu EU zajistí, aby implementační úprava měla formu právního předpisu. Toto pravidlo navazuje na skutečnost, že implementace práva EU do českého právního řádu má svá přísná formální pravidla, která vyplývají z judikatury Soudního dvora EU. Podle judikatury by totiž v zásadě implementace měla probíhat formou vnitrostátních právních předpisů závazného charakteru, které budou rovněž řádně publikovány, aby se subjekty, kterým jsou ukládána práva a povinnosti, mohly v plné míře seznámit s rozsahem těchto svých práv a povinností (srov. např. rozsudek *Komise proti Německu,* C-361/88). Uvedené závěry jsou provedením principu právní jistoty a potřeby vytvořit pro implementaci zvláštní právní rámec, a jsou nejzřetelnější u směrnic, které jsou závazné pro členské státy, nikoliv pro jednotlivce.

Na druhou stranu i při implementaci nařízení je potřeba dodržet obdobné principy, jak uvedl Soudní dvůr EU v rozsudku *Mulligan*, C-313/99 (jednalo se o prováděcí vnitrostátní úpravu k nařízení o odvodech v oblasti mléka). I v případě nařízení tedy musí mít implementační předpis formu právního předpisu, pokud se dotýká práv a povinností soukromých osob, a musí být publikován, neboť pouze tak bude zajištěna informovanost soukromých osob o rozsahu jejich práv a povinností.

Nepostačuje tudíž „transpozice" směrnice (popřípadě adaptace českého právního řádu na nařízení či jiný předpis EU, je-li nutná) s poukazem na plně funkční administrativní praxi, která nemá jednoznačný právní základ (rozsudky *Komise proti Belgii*, C-102/79, *Komise proti Německu,* C-361/88, nebo *Komise proti Polsku*, C-29/14) ani odkazování na ustálenou judikaturu (viz rozsudek *Komise proti Nizozemsku,* C-144/99, či *Komise proti Belgii,* C-421/12, – v belgickém případě se přitom jednalo o judikaturu Ústavního soudu). V případě rozhodovaném v rozsudku *Komise proti Německu*, C-58/89, dokonce Německo neuhájilo ani úpravu mající základ v zákoně, na který navazoval v případě místních orgánů systém ministerských instrukcí a v případě provozovatelů sběrných míst povrchové vody systém povolení a operativních plánů, jež měly blíže specifikovat podmínky kontroly.

Nicméně je nutné poukázat na to, že ne ve všech případech vždy Soudní dvůr EU postupoval tak přísně. Zdá se, že v některých, byť méně častých, případech Soudní dvůr EU poukazuje spíše na potřebu zajistit dostatečnou závaznost pro dotčené subjekty a zveřejnění[169] než na formu právního předpisu. Koneckonců sám Soudní dvůr EU velmi opatrně uznává, že v některých případech nemusí být veškerá ustanovení směrnice striktně provedena[170] (k tomu srov. také komentář k čl. 15 odst. 5 o nerelevantních ustanoveních).

---

169 Např. v rozsudku *Komise proti Dánsku*, 143/83, který se týkal nesprávné transpozice směrnice 75/117/EHS týkající se rovné odměny za práci pro muže a ženy, nebylo Dánsko odsouzeno za to, že transpozice byla provedena formou kolektivních smluv, ale proto, že práva vyplývající z těchto kolektivních smluv se nevztahovala na všechny zaměstnance.
V rozsudku *Komise proti Švédsku*, C-478/99, byl zase za řádný způsob transpozice výjimečně uznán švédský případ promítnutí požadavků přílohy ke směrnici 93/13/ES prostřednictvím důvodové zprávy k transpozičnímu zákonu a prostřednictvím přípravných dokumentů.

170 Viz rozsudek *Komise proti Lucembursku*, C-32/05.
„35. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že ustanovení, které se týká pouze vztahů mezi členskými státy a Komisí, nemusí být v zásadě provedeno. Nicméně vzhledem k tomu, že členské státy mají povinnost zajistit úplné dodržování práva Společenství, má Komise možnost prokázat, že dodržování ustanovení směrnice, které upravuje tyto vztahy, vyžaduje přijetí specifických prováděcích opatření ve vnitrostátním právním řádu (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 24. června 2003, Komise v. Portugalsko, C72/02, Recueil, s. I6597, body 19 a 20, a ze dne 20. listopadu 2003, Komise v. Francie, C296/01, Recueil, s. I13909, bod 92)."

10.2 K čl. 14 větě druhé a třetí

Z výše uvedené analýzy vyplývají závěry, které byly vtěleny do dalších pasáží čl. 14 MP. Formu jiného než právního předpisu (například vnitřního předpisu) tak metodické pokyny výjimečně připouští, avšak pouze za podmínky, že to zákon umožňuje a za předpokladu, že obsah tohoto předpisu nebude bezprostředně upravovat práva nebo povinnosti fyzických nebo právnických osob ani kompetence orgánů veřejné moci nebo osob pověřených výkonem veřejné správy.

S výjimečným využitím jiných než závazných právních předpisů je nicméně nutno nakládat velmi opatrně, neboť judikatura Soudního dvora EU nikdy zcela jasně takový závěr nepotvrdila, ač určité znaky, jak je uvedeno v komentáři k větě první, dohledatelné jsou. Lze se domnívat (mj. s poukazem na rozsudek *Komise proti Lucembursku*, C-32/05), že tam, kde směrnice nevyvolává přímé externí účinky vůči soukromým subjektům, je možné uchýlit se k méně formálně striktnímu způsobu implementace. Příkladmo je možné poukázat na odkazy na Věstník MŠMT v zákoně č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace při transpozici velmi specifických příloh ke směrnici 2005/36 o uznávání odborných kvalifikací, kde lze argumentovat tím, že nemohou být přímo dotčeny práva a povinnosti osob soukromého práva. Obhájení takového přístupu ale může být někdy problematické, neboť nedotčení práv osob může být jenom zdánlivé.

11 Nerelevantní předpisy nebo jednotlivá ustanovení a jejich implementace do českého právního řádu

Metodické pokyny

„Čl. 15

(5) V právním řádu České republiky se neimplementují ustanovení předpisů Evropské unie, která jsou pro Českou republiku nerelevantní, např. ustanovení určená výslovně jiným členským státům nebo ustanovení, kterými se ukládají povinnosti orgánům Evropské unie. Ustanovení předpisů Evropské unie, kterými se orgánům státní správy ukládají povinnosti informovat orgány Evropské unie nebo jiné členské státy, se v právním řádu České republiky nemusí implementovat, pokud nezasahují do práv nebo povinností fyzických nebo právnických osob ani do kompetencí orgánů veřejné moci nebo osob pověřených výkonem veřejné správy."

Právo Evropské unie

Judikatura Soudního dvora EU

Komise proti Lucembursku, C-32/05

„35. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že ustanovení, které se týká pouze vztahů mezi členskými státy a Komisí, nemusí být v zásadě provedeno. Nicméně vzhledem k tomu, že členské státy mají povinnost zajistit úplné dodržování práva Společenství, má Komise možnost prokázat, že dodržování ustanovení směrnice, které upravuje tyto vztahy, vyžaduje přijetí specifických prováděcích opatření ve vnitrostátním právním řádu (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 24. června 2003, Komise v. Portugalsko, C72/02, Recueil, s. I6597, body 19 a 20, a ze dne 20. listopadu 2003, Komise v. Francie, C296/01, Recueil, s. I13909, bod 92).

36. Je tedy důležité určit v každém konkrétním případě povahu ustanovení stanovených směrnicí, kterých se žaloba pro nesplnění povinnosti týká, za účelem posouzení rozsahu prováděcí povinnosti, která vyplývá pro členské státy."

Komise proti Itálii, 420/85

„7. V této souvislosti musí být uvedeno, že skutkové okolnosti, na které se odvolává italská vláda, nejsou takového charakteru, aby ji mohly vyvinit z porušení, ze kterého je žalována. Jak zdůraznila Komise, cílem sporné směrnice je podpořit určité typy kombinované dopravy, přičemž zahrnuty mají být i ty sestávající z traktoru a návěsu. Snížení nebo vratka daně vztahující se na silniční vozidla se tudíž musí vztahovat i na traktory skutečně používané daným způsobem, a to i když je takovýto způsob dopravy využívaný na velmi malém počtu tras."

Komise proti Irsku, C-372/00

„11. Jak uvedl generální advokát v bodě 6 svého stanoviska, je nerelevantní, že vysokorychlostní vlaky se momentálně v Irsku neprovozují. Skutečnost, že činnost předvídaná směrnicí neexistuje v daném členském státě, nemůže daný stát zprostit od povinnosti uzpůsobit své právní předpisy tak, aby bylo zajištěno, že všechna ustanovení směrnice jsou řádně transponována (k tomu viz rozsudek C-214/98 Komise v. Řecko [2000] Sb. rozh. s. I-9601, bod 22).

12. Je nutné, aby všechny osoby podléhající irskému právu, stejně tak jako osoby podléhající právu Společenství, byly schopny zjistit, jaká jsou jejich práva a povinnosti, pokud a jakmile bude systém vysokorychlostních vlaků v tomto členském státě vytvořen a zprovozněn.

13. Transpozice směrnice není povinná pouze v případech, kdy je zbytečná z geografických důvodů (k tomu viz rozsudek 420/85 Komise v Itálie [1987] Sb. rozh. s. 2983, bod 5) ..."

Literatura

KRÁL, R. *Transpozice a implementace směrnice ES v zemích EU a ČR*. C. H. Beck, 2002.

KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. C. H. Beck, 2014, s. 149–162.

PRECHAL, S. *Directives in EC Law*. Oxford University Press, 2005.

WHELANOVÁ, M. Implementace práva EU do českého právního řádu. *Právník*. 2009, č. 3, s. 263–308.

Vlastní komentář

Oblast nerelevantních předpisů EU nebo některých ustanovení předpisů EU je poměrně obtížnou problematikou. To vyplývá z toho, že členský stát je v zásadě zavázán řádně implementovat. Neprovedení určitého ustanovení či celého předpisu EU tak představuje zásadní odchylku, která však nebyla nikdy plošně a jednotně na úrovni EU stanovena. Pouze z jednotlivých případů řešených před Soudním dvorem EU je tak možné zjistit, jakým směrem se výklad implementační povinnosti členských států ubírá a v jakých případech existují výjimky, kdy implementační povinnost není členský stát povinen splnit.

Je přitom vhodné zaměřit se jednak na případy, kdy členský stát není povinen provést celou nebo podstatnou část směrnice (či implementovat jiný předpis EU), a jednak na případy, kdy se jedná pouze o nerelevantní ustanovení jinak pro implementaci významného předpisu EU.[171]

11.1 Kdy není potřeba provést implementaci celé nebo podstatné části předpisu Evropské unie?

11.1.1 Předpis Evropské unie se vztahuje výlučně k jurisdikci jiného členského státu

Předně, jak vyplývá i z výslovného (ale pouze demonstrativního) znění první věty čl. 15 odst. 5 MP, se jedná o případy, kdy předpis EU se vztahuje výlučně k území jiného členského státu. Takové případy najdeme nejvíce v rozhodnutích nebo nařízeních, a pak to obvykle znamená, že celý předpis EU není pro ČR vůbec relevantní a není třeba jej implementovat.

Příklady:

1. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 228/2013 ze dne 13. března 2013, kterým se stanoví zvláštní opatření v oblasti zemědělství ve prospěch nejvzdálenějších regionů Unie a zrušuje nařízení Rady (ES) č. 247/2006, dopadá na zvláštní opatření (programy) v oblasti

171 Vlastní dělení, byť v mnohém se shodující se zde uvedeným pojednáním, uvádí Richard Král – viz KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. C. H. Beck, 2014, zejm. s. 149–162.

zemědělství k nápravě obtíží způsobených vzdálenou polohou, zejména odlehlostí, ostrovní povahou, malou rozlohou, složitým povrchem a podnebím a hospodářskou závislostí na malém množství produktů regionů uvedených v čl. 349 SFEU. Má tedy omezenou působnost.

2. Rozhodnutí Komise ze dne 21. listopadu 2005, kterým se Maďarské republice povoluje používání určitých přibližných odhadů pro výpočet základu vlastních zdrojů z DPH (2005/818/ES, Euratom), ve znění prováděcího rozhodnutí Komise ze dne 26. listopadu 2014 (2014/842/EU, Euratom), stanoví v článku 2 obou rozhodnutí, že *„Toto rozhodnutí je určeno Maďarské republice.“*, resp. *„Toto rozhodnutí je určeno Maďarsku.“*

Dopady uvedených rozhodnutí jsou tedy omezeny pouze na jeden členský stát.

Co se týče směrnic, není u nich omezení jenom na některé členské státy obvyklé. I zde se ale najdou výjimky, které – vzhledem k povaze směrnic – mohou mít i dopady do implementace, kdy je potřeba dané omezené dopady směrnice na některé členské státy vysloveně zmínit. Příklad najdeme v oblasti mezinárodní spolupráce ve věcech trestních, ve které jsou stanoveny odchylky pro Irsko a Dánsko, jež navazují na Protokoly připojené k SFEU, tedy vyjednané na úrovni primárního práva.

Příklad:

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/99/EU ze dne 13. prosince 2011 o evropském ochranném příkazu v preambuli uvádí toto:

„(41) V souladu s články 1 a 2 Protokolu (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeného ke Smlouvě o EU a Smlouvě o fungování EU, a aniž je dotčen článek 4 tohoto protokolu, se Irsko neúčastní přijímání této směrnice a tato směrnice pro něj není závazná ani použitelná.

(42) V souladu s články 1 a 2 Protokolu (č. 22) o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o fungování EU, se Dánsko neúčastní přijímání této směrnice a tato směrnice pro něj není závazná ani použitelná.“

Uvedené bylo zohledněno v rámci zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních:

§ 357 odst. 3: *„Podle této hlavy se postupuje ve vztahu k jiným členským státům, pro které je závazný právní předpis Evropské unie upravující evropský vyšetřovací příkaz [44)].*

[44)] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/41/EU ze dne 3. dubna 2014 o evropském vyšetřovacím příkazu v trestních věcech."

§ 189 odst. 2: *„Podle ustanovení dílů 1 až 3 této hlavy se postupuje, pokud jiný členský stát uplatňuje právní předpisy k provedení příslušného právního předpisu Evropské unie[8)].*

[8)] Rámcové rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy, ve znění rámcového rozhodnutí Rady 2009/299/SVV ze dne 26. února 2009."

V této souvislosti je nicméně nutné zopakovat, že odlišná je situace v případě judikatury Soudního dvora EU, která tvoří pramen práva EU. Tam naopak platí analogický přístup. Pokud tedy Soudní dvůr EU rozhodne určitou záležitost ve vztahu k jinému členskému státu, přičemž ale obdobný judikaturou vykládaný právní vztah či institut se nachází i v českém právu, je závěr Soudního dvora EU pro ČR bezpochyby relevantní a měl by být (právně i fakticky) zohledněn. K tomu viz komentář k čl. 18 MP.

V právu EU se objevují i případy, kdy jsou určité odchylky umožněny na základě posouzení žádosti členského státu Komisí. I v tomto případě pak je daná část předpisu EU podléhající odchylce relevantní jen pro daný členský stát.

Příklad:

Směrnice Rady 1999/105/ES ze dne 22. prosince 1999 o uvádění reprodukčního materiálu lesních dřevin na trh, v čl. 20 stanoví:

„Na žádost členského státu může Komise postupem podle čl. 26 odst. 3 zprostit tento členský stát zcela nebo částečně povinnosti dodržovat ustanovení této směrnice ve vztahu k některým druhům dřevin, které v daném členském státě mají omezený lesnický význam, pokud to neodporuje ustanovením čl. 17 odst. 1."

11.1.2 Předpis Evropské unie obsahuje jen ustanovení, která se netýkají členských států

Dále je potřeba mít na paměti i to, že některé předpisy EU nebo jejich části nedopadají na členské státy, neboť obsahují pouze organizačně-technická, resp. kompetenční pravidla týkající se úrovně EU, například zmocňovací ustanovení pro prováděcí legislativu Komise či vztahy mezi orgány a institucemi EU navzájem. Uvedený případ rovněž vysloveně zmiňuje čl. 15 odst. 5 první věta MP. Takové předpisy EU se pak rovněž legislativně neprovádějí a jsou pro ČR z hlediska implementace nerelevantní. Na tuto skutečnost se někdy reaguje přímo v preambuli daného předpisu EU.

Příklad:

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/22/ES ze dne 11. března 2008, kterou se mění směrnice 2004/109/ES o harmonizaci požadavků na průhlednost týkajících se informací o emitentech, jejichž cenné papíry jsou přijaty k obchodování na regulovaném trhu, pokud jde o prováděcí pravomoci svěřené Komisi, ve svém bodě 8 preambule výslovně uvádí:

„Vzhledem k tomu, že změny, které se provádějí touto směrnicí ve směrnici 2004/109/ES, jsou technické povahy a týkají se pouze postupů projednávání ve výborech, nevyžadují provedení v členských státech. Proto není nutné přijmout k tomuto účelu zvláštní ustanovení.“

Avšak i předpisy EU, které žádnou pomůcku pro zhodnocení předpisu EU neobsahují, se mohou ze své povahy týkat pouze orgánů EU, resp. nedopadat na členské státy. Příslušné zhodnocení musí být učiněno po náležité analýze daného předpisu EU.

Příklad:

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů dopadá na orgány a instituce EU, když v čl. 50 stanoví:

„Orgány a instituce Společenství přijmou opatření nezbytná k tomu, aby zpracovatelské úkony, které probíhají ke dni vstupu tohoto nařízení v platnost, byly uvedeny do souladu s tímto nařízením ve lhůtě jednoho roku od zmíněného dne.“

11.1.3 Požadavky předpisu Evropské unie není možno objektivně naplnit z geografických důvodů

Judikatura Soudního dvora EU dále ve výjimečných případech připustila, že není nutné provést směrnici (a je možné usuzovat, že i u jiných předpisů EU by platilo totéž), pokud to je nesmyslné (pointless) z geografických důvodů.[172]

V případě ČR tak připadá v úvahu neprovedení takových požadavků, které mohou být splněny výlučně členskými státy s přístupem k moři (například pravidla pro přístavní inspekce, viz již zrušená směrnice Rady 95/21/ES ze dne 19. června 1995 o státní přístavní inspekci).

I v těchto případech je ale potřeba počínat si velmi obezřetně a podrobit daná údajně nerelevantní ustanovení podrobné analýze, neboť posuzování Komisí i Soudním dvorem EU je poměrně přísné. Judikatura Soudního dvora EU totiž rovněž několikrát potvrdila, že důvodem pro neprovedení implementace směrnice v žádném případě není situace, kdy daná věc v daném okamžiku v členském státě neexistuje, resp. se neprovádí, ale kdy se okolnosti mohou do budoucna změnit (viz například neprovádění lovu zvěře z vrtulníku v Nizozemí).[173]

Přísnost v posuzování nerelevantních ustanovení ostatně již ČR v praxi zakusila v souvislosti s neúplnou transpozicí směrnice 2003/41/ES o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního systému a dohledu nad nimi, kterou se nepodařilo uhájit před Soudním dvorem EU i přes poměrně silné argumenty ČR.[174]

11.1.4 Požadavky předpisu Evropské unie již byly bezezbytku provedeny stávajícími právními předpisy

Dalším případem je situace, kdy členský stát již všechny požadavky daného předpisu EU naplňuje, a to jak v právní, tak faktické rovině. Uvedený případ se obvykle řeší v případě směrnic, které vyžadují aktivní kroky členského státu k zajištění implementace. Naopak, v případě nařízení je potřeba brát

172 Viz například rozsudek *Komise proti Irsku*, C-372/00, bod 13.
173 Rozsudek *Komise proti Nizozemsku*, C-339/87.
174 Viz řízení o porušení Smlouvy *Komise proti České republice*, C-343/08, a následný sankční rozsudek C-241/11.

do úvahy, že okopírování přímo použitelného nařízení tam, kde toto nařízení nevyžaduje provedení ze strany členského státu, může představovat pouze bezúčelně dublování přímo použitelné úpravy, která by se však v právu členských států neměla vůbec objevovat (viz rozsudky *Fratelli Variola*, 34/73, a *Komise proti Itálii,* 39/72) – v tomto případě by tudíž mělo dojít k vypuštění české právní úpravy zbytečně kopírující nařízení. Typ předpisu EU tedy i v tomto případě hraje významnou roli.

Vrátíme-li se zpět ke směrnicím, je možné uvést, že do českého právního řádu není třeba promítat ta ustanovení směrnic, která již z dřívější doby provedena jsou, neboť ČR již před přijetím směrnice měla svůj právní řád nastaven tak, že požadavkům směrnice plně vyhovuje. V praxi se poměrně často stává, že některá ustanovení českého právního řádu požadavkům směrnice plně vyhovují, málokdy lze ale v dnešní době celou směrnici vykázat jako implementovanou již déle platnou českou vnitrostátní úpravou. Důvodem je obvykle to, že součástí transpozice je i provedení tzv. referenčního odkazu na směrnici (viz čl. 20 odst. 5 MP, čl. 48 LPV), tedy povinnost při transpozici odkázat na transponovanou směrnici. Využití stávající české úpravy, která požadavkům směrnice vyhovuje, pak naplní transpozici po věcné stránce, nesplní však uvedený formální požadavek referenčního odkazu. Zpravidla je proto potřeba minimálně dopracovat příslušný odkaz na transponovanou směrnici. Tento požadavek vstupuje do popředí jak ve starší, tak i v relativně nové judikatuře Soudního dvora EU (*Komise proti Polsku*, C-326/09, bod 22, *Komise proti Rumunsku*, C-549/18, bod 20, *Komise proti Irsku,* C-550/18, bod 31). Z ní lze vyvodit to, že v případě, kdy členský stát opatření, která mohou být následně vykázána za transpoziční, do svého právního řádu zakotvil již v dřívější době, musí být dodatečně referenčním odkazem opatřena, jinak nebudou představovat plnou transpozici směrnice.

11.1.5 Případy vyšší moci

Okrajovým případem, jenž je nicméně rovněž vhodné zmínit, je (zřejmě časově omezená) nerelevance předpisu EU z důvodu vyšší moci *(force majeure),* která dočasně znemožní předpis EU naplnit. Vyšší moc zmínil Soudní dvůr EU v rozsudku *Komise proti Itálii*, 101/84. Zde se projednával případ, kdy v důsledku pumového útoku v Itálii nebylo možné provozovat

zařízení na shromažďování údajů o silniční přepravě věcí. Itálie však uvedené povinnosti neprováděla několik let, a na to Soudní dvůr EU při projednávání sporu mezi Itálií a Komisí zareagoval tak, že ač pumový útok mohl představovat případ vyšší moci a mohl vytvořit nepřekonatelné obtíže, jeho účinek mohl trvat pouze určitý čas, který musí odpovídat potřebě s běžným svědomitým přístupem vyměnit zničené zařízení a sbírat příslušné údaje (bod 16 citovaného rozsudku). Nepředložení požadovaných údajů Itálií ani po čtyřech letech, které od pumového útoku uplynuly, tak bylo zhodnoceno jako nedbalost, nikoliv vyšší moc.

11.2 Kdy není potřeba provést implementaci daného ustanovení předpisu Evropské unie?

Od výše uvedeného případu, kdy není potřeba provést celý nebo podstatnou část předpisu EU, je vhodné odlišit případy, kdy není potřeba provést pouze určité ustanovení jinak relevantního předpisu EU. Tyto případy jsou v praxi podstatně častější.

11.2.1 Preambule

Do českého právního řádu se nepromítají preambule směrnic, ani preambule jiných předpisů EU (srov. rovněž čl. 15 odst. 4 MP). Preambule však mají velký význam pro pochopení cíle daného předpisu EU, mají proto velký interpretační vliv, a nejsou bez právního významu.[175] K tomu srov. také komentář k čl. 20 odst. 1 MP.

11.2.2 Ustanovení předpisů Evropské unie týkající se výlučně Komise či jiných orgánů Evropské unie, případně jiných členských států

Vedle případů nerelevance, jež se týkají celé nebo podstatné části předpisu EU (viz výše výklad o neimplementaci celé nebo podstatné části předpisu EU, body 1 a 2), se v praxi podstatně častěji naráží pouze na jednotlivá ustanovení v jinak nepochybně relevantním předpisu EU, která vyvolávají otazníky o potřebě přímého provedení do českého právního řádu.

175 Více DEN HEIJER, M. a kol. On the Use and Misuse of Recitals in European Union Law. *Amsterdam Law School Research Paper no. 2019-15*. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3445372

Uvedený problém opět vyvstává především v případě směrnic, které musejí být transponovány do vnitrostátních právních řádů členských států. U nařízení je obvykle daná nejasnost překryta přímou použitelností daného ustanovení nařízení, nicméně ani zde se – vzhledem k dnešnímu stírání rozdílů mezi směrnicemi a nařízeními – nelze obdobným problémům vyhnout.

V obecné rovině je možné uvést, že ustanovení, která se týkají výlučně Komise, jiných orgánů EU nebo jiných členských států odlišných od ČR, se v právním řádu ČR neprovádějí a jsou tudíž nerelevantní (viz čl. 15 odst. 5 první věta MP). Typicky jde o procesní zmocňovací ustanovení předpisů EU a o ustanovení upravující proces pro vydání prováděcí legislativy EU, či kompetenční ustanovení vůči institucím EU (např. vypracovávání zpráv o pokroku Komisí).

Příklad:

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES obsahuje tato ustanovení, která je možno označit za nerelevantní:

„Článek 27

Výkon přenesené pravomoci

1. Pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci je svěřena Komisi za podmínek stanovených v tomto článku.

[...]

4. Přijetí aktu v přenesené pravomoci Komise neprodleně oznámí současně Evropskému parlamentu a Radě.

5. Akt v přenesené pravomoci přijatý podle čl. 3 odst. 2 a 4, čl. 4 odst. 3 a 5, čl. 7 odst. 5, 11, a 12, čl. 9 odst. 5, čl. 10 odst. 3, čl. 11 odst. 6, čl. 12 odst. 3, čl. 15 odst. 12, čl. 20 odst. 11 a 12 vstoupí v platnost, pouze pokud proti němu Evropský parlament nebo Rada nevysloví námitky ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy jim byl tento akt oznámen, nebo pokud Evropský parlament i Rada před uplynutím této lhůty informují Komisi o tom, že námitky nevysloví. Z podnětu Evropského parlamentu nebo Rady se tato lhůta prodlouží o dva měsíce.

Článek 28

Zpráva

1. Nejpozději do pěti let po 20. květnu 2016, a poté kdykoli je to nutné, podá Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů zprávu o pokroku při uplatňování této směrnice."

Na druhou stranu je potřeba upozornit, že i z hlediska implementace nerelevantní ustanovení předpisu EU může v širších vazbách vyvolávat určité důsledky, které již právně relevantní budou, byť nebudou mít striktně implementační charakter. Typicky se to stává u zmocňovacích ustanovení pro prováděcí či delegovanou legislativu Komise. Někdy je totiž nutno již při přípravě implementačního předpisu k příslušnému nařízení nebo směrnici Evropského parlamentu a Rady v navrhovaném právním textu zohlednit, že určitý institut, právo či povinnost bude ještě blíže rozveden v budoucím prováděcím či delegovaném aktu Komise. V případě budoucích prováděcích či delegovaných aktů Komise ve formě nařízení obvykle postačí učinit určitou základní provazbu, aby adresáti práv a povinností vyplývajících z prováděcích či delegovaných aktů Komise byli schopni bezproblémově dohledat, jak mají – ve spojení s českým právním předpisem – postupovat, a byli schopni seznámit se i se sankcemi za případné porušení prováděcích či delegovaných aktů Komise. V případech, kdy prováděcí či delegované akty Komise mají povahu směrnic (což se stává málokdy, ale praxe přináší i takové případy), bývá někdy zapotřebí formulovat zmocňovací ustanovení v navrhovaném implementačním zákoně, které zajistí, že v budoucí na základě zmocnění přijaté vyhlášce budou následně promítnuta techničtější ustanovení budoucí směrnice Komise.

Příklad:

Ustanovení § 199 odst. 2 zákona č. 256/2004 Sb. o podnikání na kapitálovém trhu:

„(2) Česká národní banka vydá vyhlášku podle § 7 odst. 5, § 9aj odst. 6, § 9ar odst. 5, § 12f, § 12g odst. 3, § 12i odst. 3, § 13 odst. 3, § 14h, § 15 odst. 7, § 16 odst. 7, § 16a odst. 10, § 16b odst. 2, § 19 odst. 4, § 20 odst. 4, § 28a odst. 4, § 30 odst. 6, § 30a odst. 3, § 32 odst. 7, § 38 odst. 4, § 39 odst. 7, § 45 odst. 4,

§ 46 odst. 4, § 47 odst. 2, § 47 odst. 5, § 50 odst. 8, § 63 odst. 5, § 71 odst. 5, § 73f odst. 7, § 77 odst. 3, § 90a odst. 5, § 90c odst. 4, § 93 odst. 4, § 94 odst. 7, § 115 odst. 5, § 122 odst. 8, § 122b odst. 6, § 127 odst. 3, § 127d odst. 1, § 132 odst. 5, § 139 odst. 11, § 192b odst. 4 a § 198 odst. 5."

Uvedené ustanovení je zmocňovacím ustanovením k vyhlášce č. 308/2017 Sb., o podrobnější úpravě některých pravidel při poskytování investičních služeb, kterou byla implementována směrnice Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/593 ze dne 7. dubna 2016, kterou se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU, pokud jde o ochranu finančních nástrojů a peněžních prostředků patřících zákazníkům, povinnosti při řízení produktů a pravidla vztahující se na poskytování nebo přijímání poplatků, provizí nebo jiných peněžních či nepeněžních výhod.

11.2.3 Ustanovení týkající se spolupráce mezi členskými státy a Komisí nebo mezi členskými státy navzájem

Podstatně složitější situace, na kterou reaguje v obecné rovině čl. 15 odst. 5 věta druhá MP, nastává tehdy, když předpis EU, zejména směrnice, obsahuje ustanovení týkající se spolupráce mezi daným členským státem a Komisí či jiným orgánem EU, nebo mezi členskými státy navzájem. V těchto případech je mnohdy nejasné, do jaké míry a podrobnosti skutečně musí členský stát dané ustanovení do svého právního řádu provést, když je daný právní předpis EU (směrnice) adresován členským státům, které tudíž mají vždy povinnost směrnici naplnit. Uvedená situace není ani v judikatuře Soudního dvora EU jednoznačně vyřešena, neboť i zde najdeme pouze obecnější vyjádření dávající široký prostor k uvážení Komisi, které je navíc zarámované konkrétním případem (srov. *Komise proti Lucembursku*, C-32/05, bod 35).

Z různých případů řešených před Soudním dvorem EU a s ohledem na praxi Komise je nicméně možné usuzovat, že ustanovení týkající se spolupráce mezi členskými státy nebo mezi daným členským státem a Komisí, popř. jinými orgány EU, obvykle nemusejí být v legislativní rovině implementována do právních řádů členských států, ledaže vyvolávají tzv. externí

účinky (external effects) vůči soukromým osobám.[176] Externími účinky se přitom míní dopady daného ustanovení o spolupráci do práv a povinností fyzických a právnických osob. Metodické pokyny v čl. 15 odst. 5 větě druhé přitom obsahují ještě širší limitaci, jež bere v potaz i ústavní hledisko: stanoví, že nerelevantní ustanovení nesmí zasahovat *„do práv a povinností fyzických nebo právnických osob ani do kompetencí orgánů veřejné moci nebo osob pověřených výkonem veřejné správy."*

Zatímco tedy ustanovení směrnic upravující obecné projevy spolupráce, jako například ustanovení o notifikaci transpozičních předpisů Komisi nebo ustanovení stanovící povšechné podávání zpráv a informací, jež obvykle najdeme v závěrečných ustanoveních směrnic, se buď vůbec netransponují, nebo pro jejich faktické provedení postačuje obecné kompetenční ustanovení (aby bylo zřejmé, kdo bude daný typ spolupráce provádět), jiná ustanovení mající konkrétní dopady do práv a povinností fyzických a právnických osob (tedy vyvolávající externí účinky), resp. kompetenční konsekvence obvykle transponována být musejí. Jedná se často o oblasti výrazně regulované právem EU, ve kterých se rozhodování Komise, jiných orgánů EU či rozhodování orgánů členských států přímo dotýká práv a povinností fyzických a právnických osob.

Příklady:

1. Mezi ustanovení, která není potřeba transponovat, resp. pro které postačuje velmi obecný kompetenční rámec, lze zařadit následující ustanovení směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

„Článek 18

Provádění

Členské státy přijmou právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 2. prosince 2003 […] *Neprodleně o tom uvědomí Komisi.*

176 Obdobně i PRECHAL, S. *Directives in EC Law.* Oxford University Press, 2005, s. 83–84. Prechal uvádí, že skutečnost, že některé právní instrumenty (oběžníky, vnitřní předpisy) jsou na základě vnitrostátního práva závazné pro státní správu, neznamená, že transpozice provedená tímto způsobem je dostačující. Vzhledem k tomu, že úmyslem úpravy je často vytvořit určitý rámec práv a povinností pro jednotlivce, musí závazný charakter vytvářet externí účinky (external effects), tedy opatření musí zavazovat státní správu i ve vztahu k soukromým osobám.

Článek 19

Zpráva

Členské státy sdělí Komisi nejpozději do 2. prosince 2005 a poté každých pět let veškeré informace nezbytné k tomu, aby Komise vypracovala zprávu pro Evropský parlament a Radu o uplatňování této směrnice.“

Případně je možné poukázat i na § 6 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, který mj. stanoví:

„Ministerstvo:

d) zabezpečuje rozvíjení mezinárodních vztahů a mezinárodní spolupráci v oblasti zaměstnanosti a lidských zdrojů na úseku trhu práce, včetně spolupráce s Evropskou unií …“

2. Obecný kompetenční rámec by měl obdobně stačit i pro vykázání soft law ustanovení v čl. 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/790 ze dne 17. dubna 2019 o autorském právu a právech s ním souvisejících na jednotném digitálním trhu a o změně směrnic 96/9/ES a 2001/29/ES, který zní:

„Dialog se zúčastněnými stranami

Před stanovením zvláštních požadavků podle čl. 8 odst. 5 konzultují členské státy s nositeli práv, organizacemi kolektivní správy a institucemi kulturního dědictví v každém odvětví a podporují pravidelný dialog mezi organizacemi zastupujícími uživatele a nositele práv, včetně organizací kolektivní správy, a veškerými dalšími příslušnými organizacemi zúčastněných stran podle jednotlivých odvětví s cílem zvyšovat význam a využitelnost mechanismů poskytování licencí uvedených v čl. 8 odst. 1 a zajišťovat účinnost záruk pro nositele práv uvedených v této kapitole.“

Příklady:

Na druhou stranu ustanovení upravující konkrétní projevy spolupráce mezi členským státem či Komisí nebo jinými orgány EU, která výrazně ovlivňují práva a povinnosti soukromých osob, provedena být musejí. Příkladmo je možné uvést následující:

1. Čl. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/82/ES ze dne 6. listopadu 2001 o kodexu Společenství týkajícím se veterinárních

léčivých přípravků, která nicméně již byla nahrazena nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/6 ze dne 11. prosince 2018 o veterinárních léčivých přípravcích a o zrušení směrnice 2001/82/ES, stanoví následující:

„V případě závažných nákaz zvířat mohou členské státy dočasně, pokud chybí příslušný léčivý přípravek a poté co podrobně informují Komisi o podmínkách použití, povolit použití imunologických veterinárních léčivých přípravků bez registrace.

Komise může sama využít možnosti stanovené v prvním pododstavci, pokud je tato možnost výslovně upravena v pravidlech Společenství, která se týkají některých závažných nákaz zvířat."

Na pravomoc Komise povolit použití veterinárního léčivého přípravku reaguje zákon č. 378/2008 Sb., o léčivech:

„§ 47

Výjimky z registrace, o kterých rozhodla Komise

(1) V případě, že Komise podle pravidel Evropské unie pro některé závažné nákazy zvířat rozhodne o použití imunologického veterinárního léčivého přípravku15), stanoví Ústřední veterinární správa s ohledem na podmínky v České republice, nestanoví-li Komise takové podmínky sama, podmínky pro použití takového přípravku a jeho uvádění do oběhu v rozsahu podle § 46 odst. 3."

2. Někdy jsou i celé směrnice projevem spolupráce mezi členskými státy. Pak je nemožné tvrdit, že takové směrnice, které navíc ve svém důsledku mají dopady na povinnosti soukromých osob, jsou pro implementaci nerelevantní. To je možné doložit na příkladu dnes již několikrát novelizované směrnice Rady 2011/16/EU ze dne 15. února 2011 o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS, která byla transponována mj. do zákona č. 164/2013 Sb., o mezinárodní spolupráci při správě daní.

11.2.4 Fakultativní ustanovení, pokud Česká republika dané možnosti nevyužívá

Předpisy EU obsahují i značné množství ustanovení, která stanoví pouze možnost, nikoliv povinnost daného členského státu určité úpravy využít.

Pokud se tedy ČR (příslušné ministerstvo či jiný ústřední orgán státní správy, který je gestorem daného předpisu EU) po úvaze rozhodne, že daného fakultativního ustanovení nebude využívat, logicky se pak ani takovéto ustanovení do českého právního řádu neprovádí.

Příklady:

1. Čl. 17 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/904 ze dne 5. června 2019 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí stanoví pro ČR v tuto chvíli následující nerelevantní ustanovení:

„Za podmínky, že je cílů v oblasti nakládání s odpady stanovených v článcích 4 a 8 dosaženo, mohou členské státy provést ve vnitrostátním právu ustanovení čl. 4 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 a 8, s výjimkou plastových výrobků na jedno použití uvedených v oddíle III části E přílohy, prostřednictvím dohod mezi příslušnými orgány a dotčenými hospodářskými odvětvími.

Tyto dohody musí splňovat tyto požadavky:

a) dohody jsou vymahatelné;

b) dohody musí upřesnit cíle a odpovídající lhůty;

c) dohody jsou zveřejněny v úředním věstníku dotčeného členského státu nebo v úředním dokumentu rovněž přístupném veřejnosti a jsou předány Komisi …“

2. Dále, jako nerelevantní byl t. č. označen např. čl. 58 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1238 ze dne 20. června 2019 o panevropském osobním penzijním produktu (PEPP), který stanoví:

„Aniž je dotčen odstavec 1 tohoto článku nebo články 57 nebo 59, mohou členské státy přijmout opatření, která zvýhodní určité formy vyplácení. Tato opatření mohou zahrnovat množstevní limity pro jednorázové výplaty, aby dále podpořily ostatní formy vyplácení dávek uvedených v odstavci 1 tohoto článku. Tyto množstevní limity se vztahují pouze na vyplácené dávky odpovídající kapitálu naspořenému na podúčtu PEPP, který je propojený s členským státem, v jehož vnitrostátním právu jsou stanoveny množstevní limity pro jednorázové výplaty.“

11.2.5 Výjimka z nutnosti transpozice při nejasnosti vlastní směrnice a ustanovení s nenormativním obsahem

Pro úplnost je potřeba do výkladu o nerelevantních ustanoveních zařadit i případ, kdy transpozice nemusí být provedena z důvodu nejasnosti v textu předpisu EU, typicky směrnice. Zároveň je ale potřeba důrazně uvést, že se jedná o velmi výjimečný případ, který může být využit jenom v těch zcela flagrantních případech, ve kterých ani při vynaložení značného úsilí, při zohlednění všech pramenů práva EU a výkladových metod není možné zjistit, co dané ustanovení předpisu EU mělo na mysli. Zejména v případech, kdy daný členský stát měl podíl na vyjednávání o sporném předpisu EU nebo jeho ustanovení, je potřeba obzvláště obezřetný přístup. Případný nesouhlas ze strany členského státy by se pak předně měl projevit v jím zahájeném řízení před Soudním dvorem EU, například prostřednictvím žaloby na neplatnost.[177]

Příklad:

Uvedený případ zcela výjimečné netranspozice ustanovení předpisu EU byl nicméně již zmíněn v judikatuře Soudního dvora EU. V rozsudku *Komise proti Portugalsku*, C-52/08 (věc se týkala uznávání kvalifikací pro výkon povolání notáře), Soudní dvůr EU v bodě 54 a násl. rozsudku uvedl:

„54 Zákonodárce Unie mimoto při přijímání směrnice 2005/36, která nahradila směrnici 89/48, dbal na to, aby ve čtyřicátém prvním bodě odůvodnění prvně uvedené směrnice bylo upřesněno, že touto směrnicí není dotčeno použití článku 45 ES, ‚zejména pokud jde o notáře'. Zákonodárce Unie vyjádřením této výhrady nezaujal postoj k použitelnosti čl. 45 prvního pododstavce ES, a tudíž ani směrnice 2005/36, ve vztahu k činnostem notáře.

55 Svědčí o tom zejména přípravné práce na posledně uvedené směrnici. Parlament totiž ve svém legislativním usnesení zmíněném v bodě 36 tohoto rozsudku navrhl, aby v textu směrnice 2005/36 bylo výslovně uvedeno, že se tato směrnice nevztahuje na notáře. Jestliže tento návrh nebyl přijat v pozměněném návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborných kvalifikací [KOM(2004) 317 v konečném

177 Čl. 263 SFEU.

znění] ani ve společném postoji (ES) č. 10/2005 ze dne 21. prosince 2004 přijatém Radou v souladu s postupem stanoveným v článku 251 Smlouvy o založení Evropského společenství za účelem přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborných kvalifikací (Úř. věst. 2005, C 58E, s. 1), pak to nebylo proto, že by se zamýšlená směrnice měla na povolání notáře vztahovat, ale především proto, že ‚výjimka ze zásad svobody usazování a volného pohybu služeb ve vztahu k činnostem, které jsou přímo a specificky spjaty s veřejnou mocí, je upravena v čl. 45 prvním pododstavci ES'.

56 V tomto ohledu je vzhledem ke zvláštním okolnostem, které doprovázely legislativní proces, jakož i ke stavu nejistoty, který tím byl vyvolán, jak vyplývá z legislativního kontextu připomenutého výše, zřejmé, že nelze konstatovat, že by členské státy od okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku měly dostatečně jasnou povinnost provedení směrnice 89/48 ve vztahu k povolání notáře."

V tomto případě neprovedení požadavků na uznávání kvalifikací u povolání notáře tak Portugalsko, mj. vzhledem ke znění samotné směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací, odsouzeno nebylo.

Pro úplnost je na závěr výkladu k tomuto ustanovení metodických pokynů vhodné se zabývat i ustanoveními (zejména směrnic) s nenormativním obsahem. V právu EU se totiž v současné době, a dlužno říci, že bohužel i v právně závazných předpisech EU, objevuje poměrně značné množství ustanovení, které jsou formulačně vlastně pouze pouhými podněty či výzvami. Taková ustanovení soft law charakteru se velmi špatně implementují do právně závazných českých právních předpisů, neboť nemají striktně normativní povahu. I přes toto úskalí ale Komise často vyžaduje provedení takových ustanovení. Málokdy se tudíž podaří ustanovení soft law povahy uhájit jako pro implementaci nerelevantní (k tomu viz i výklad ke směrnicím, zejména čl. 20 odst. 1 MP). V těchto případech je pak přinejmenším nutné vykázat implementaci prostřednictvím širšího právního rámce, který je v českých právních předpisech dohledatelný.

Příklady:

1. Čl. 85 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace, stanoví:

„Při uplatňování tohoto článku usilují členské státy o minimalizaci narušení trhu.

Uvedené ustanovení směrnice se vykazuje prostřednictvím obecnějšího § 5 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který mj. stanoví:

„Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen ‚Ministerstvo') a Úřad podporují hospodářskou soutěž při zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací a přiřazených prostředků podnikateli zejména tím, že při rozhodování ve své působnosti:

b) zajišťují, aby nedocházelo k narušování nebo omezování hospodářské soutěže v odvětví elektronických komunikací včetně služeb přenosu obsahu, a […]

(2) Ministerstvo a Úřad přispívají k rozvoji vnitřního trhu Evropské unie zejména tím, že

a) při svém rozhodování odstraňují překážky pro zajišťování sítí elektronických komunikací, přiřazených prostředků a poskytování služeb elektronických komunikací mezi členskými státy Evropské unie,"

2. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/64/EU ze dne 20. října 2010 o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení v čl. 5 odst. 2 stanoví:

„Za účelem podpory přiměřenosti tlumočení a překladu a účinného přístupu k nim členské státy usilují o zavedení rejstříku či rejstříků náležitě kvalifikovaných nezávislých překladatelů a tlumočníků. Jakmile budou tyto rejstříky či tento rejstřík zavedeny, budou tam, kde je to vhodné, zpřístupněny právním zástupcům a příslušným orgánům."

Uvedené ustanovení bylo vykázáno prostřednictvím zákona č. 54/2019 Sb. o soudních tlumočnících a soudních překladatelích, mj. jeho § 15, který se týká seznamu tlumočníků a překladatelů.

Obdobný problém nastává u ustanovení předpisů EU (zejména směrnic), které představují jakousi „metodiku" pro jednání státu. U takových ustanovení

by se (v případě směrnic) nabízela transpozice prostřednictvím vnitřních předpisů, to je však málokdy schůdné řešení vzhledem k požadavkům na formu transpozice (viz výklad k čl. 14 MP). I v těchto případech je potřeba implementaci vykázat prostřednictvím vnitrostátního právního rámce, který má formu právního předpisu – v níže uvedeném případě mj. prostřednictvím některých ustanovení zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií.

Ač se jedná se projev určité „legislativní krize" práva EU, která ohrožuje jeho účinnost a jednotnou aplikaci, a potažmo i právní jistotu adresátů jednotlivých právních pravidel EU, je v současné době třeba, i přes všechny výhrady, taková ustanovení řádně implementovat.

Příklad:

Čl. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES nazvaný Příkladná úloha budov veřejných subjektů stanoví mj. následující:

„Aniž je dotčen článek 7 směrnice 2010/31/EU, každý členský stát zajistí, aby byla počínaje 1. lednem 2014 každoročně renovována 3 % celkové podlahové plochy vytápěných nebo chlazených budov ve vlastnictví a v užívání jeho ústředních vládních institucí s cílem splnit alespoň minimální požadavky na energetickou náročnost, které stanovil na základě článku 4 směrnice 2010/31/EU.

Tento 3% podíl se vypočte z celkové podlahové plochy budov s celkovou užitnou podlahovou plochou nad 500 m² ve vlastnictví a v užívání ústředních vládních institucí dotyčného členského státu, které k 1. lednu každého roku nesplňují minimální vnitrostátní požadavky na energetickou náročnost stanovené podle článku 4 směrnice 2010/31/EU. Uvedená prahová hodnota se od 9. července 2015 sníží na 250 m².

V případě, že členský stát požaduje, aby se povinnost každoročně renovovat 3 % celkové podlahové plochy rozšířila na podlahovou plochu budov vlastněných a užívaných správními útvary na úrovni nižší, než jsou ústřední vládní instituce, vypočte se 3% podíl z celkové podlahové plochy budov s celkovou užitnou plochou nad 500 m², a následně od 9. července 2015 nad 250 m², ve vlastnictví a v užívání ústředních vládních institucí a těchto správních útvarů dotyčného členského státu, které k 1. lednu každého roku nesplňují minimální vnitrostátní požadavky na energetickou náročnost stanovené podle článku 4 směrnice 2010/31/EU …"

12 Citované předpisy sekundárního práva Evropské unie

Předpisy jsou řazeny chronologicky od nejnovějšího po nejstarší.

12.1 Nařízení

Nařízení Komise (EU) 2020/204 ze dne 28. listopadu 2019 o podrobných povinnostech poskytovatelů evropské služby elektronického mýtného, minimálním obsahu přehledu o oblasti evropské služby elektronického mýtného, elektronických rozhraních, požadavcích na prvky interoperability a o zrušení rozhodnutí 2009/750/ES (Úř. věst. 2020, L 43, s. 49–62).

Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/1827 ze dne 30. října 2019, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ohledně finančního limitu pro koncese (Úř. věst. 2019, L 279, s. 23–24).

Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/1828 ze dne 30. října 2019, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ohledně finančních limitů pro veřejné zakázky na dodávky, na služby a na stavební práce a pro soutěže o návrh (Úř. věst. 2019, L 279, s. 25–26).

Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/1829 ze dne 30. října 2019, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ohledně finančních limitů pro zakázky na dodávky, na služby a na stavební práce a pro soutěže o návrh (Úř. věst. 2019, L 279, s. 27–28).

Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/1830 ze dne 30. října 2019, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ohledně prahových hodnot pro zakázky na dodávky, na služby a na stavební práce (Úř. věst. 2019, L 279, s. 29–30).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1238 ze dne 20. června 2019 o panevropském osobním penzijním produktu (PEPP) (Úř. věst. 2019, L 198, s. 1–63).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1020 ze dne 20. června 2019 o dozoru nad trhem a souladu výrobků s předpisy a o změně směrnice 2004/42/ES a nařízení (ES) č. 765/2008 a (EU) č. 305/2011 (Úř. věst. 2019, L 169, s. 1–44).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1009 ze dne 5. června 2019, kterým se stanoví pravidla pro dodávání hnojivých výrobků EU na trh a kterým se mění nařízení (ES) č. 1069/2009 a (ES) č. 1107/2009 a zrušuje nařízení (ES) č. 2003/2003 (Úř. věst. 2019, L 170, s. 1–114).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/942 ze dne 5. června 2019, kterým se zřizuje Agentura Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů (Úř. věst. 2019, L 158, s. 22–53).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/452 ze dne 19. března 2019, kterým se stanoví rámec pro prověřování přímých zahraničních investic směřujících do Unie (Úř. věst. 2019, L 791, s. 1–14).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/6 ze dne 11. prosince 2018 o veterinárních léčivých přípravcích a o zrušení směrnice 2001/82/ES (Úř. věst. 2019, L 4, s. 43–167).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (Úř. věst. 2018, L 193, s. 1–222).

Prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/659 ze dne 12. dubna 2018 o podmínkách pro vstup živých koňovitých a spermatu, vajíček a embryí koňovitých do Unie (Úř. věst. 2018, L 110, s. 1–121).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2394 ze dne 12. prosince 2017 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování právních předpisů na ochranu zájmů spotřebitelů a o zrušení nařízení (ES) č. 2006/2004 (Úř. věst. 2017, L 345, s. 1–26).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1563 ze dne 13. září 2017 o přeshraniční výměně formátově přístupných rozmnoženin některých děl a jiných předmětů chráněných autorským právem a právy s ním souvisejícími mezi Unií a třetími zeměmi ve prospěch osob nevidomých, osob se zrakovým postižením nebo osob s jinými poruchami čtení (Úř. věst. 2017, L 242, s. 1–5).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 ze dne 15. března 2017 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001, (ES) č. 396/2005, (ES) č. 1069/2009, (ES) č. 1107/2009, (EU) č. 1151/2012, (EU) č. 652/2014, (EU) 2016/429 a (EU) 2016/2031, nařízení Rady (ES) č. 1/2005 a (ES) č. 1099/2009 a směrnic Rady 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES a 2008/120/ES a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 a (ES) č. 882/2004, směrnic Rady 89/608/EHS, 89/662/EHS, 90/425/EHS, 91/496/EHS, 96/23/ES, 96/93/ES a 97/78/ES a rozhodnutí Rady 92/438/EHS (nařízení o úředních kontrolách) (Úř. věst. 2017, L 95, s. 1–142).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2031 ze dne 26. října 2016 o ochranných opatřeních proti škodlivým organismům rostlin, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 228/2013, (EU) č. 652/2014 a (EU) č. 1143/2014 a o zrušení směrnic Rady 69/464/EHS, 74/647/EHS, 93/85/EHS, 98/57/ES, 2000/29/ES, 2006/91/ES a 2007/33/ES (Úř. věst. 2016, L 317, s. 4–104).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) (Úř. věst. 2007, L 119, s. 1–149).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/589 ze dne 13. dubna 2016 o Evropské síti služeb zaměstnanosti (EURES), přístupu pracovníků ke službám mobility a další integraci trhů práce a o změně nařízení (EU) č. 492/2011 a (EU) č. 1296/2013 (Úř. věst. 2016, L 107, s. 1–28).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/429 ze dne 9. března 2016 o nákazách zvířat a o změně a zrušení některých aktů v oblasti zdraví zvířat („právní rámec pro zdraví zvířat“) (Úř. věst. 2016, L 84, s. 1–208).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014 ze dne 22. října 2014 o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů (Úř. věst. 2014, L 317, s. 35–55).

Nařízení Komise č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem (Úř. věst. 2014, L 187, s. 1–78).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 511/2014 ze dne 16. dubna 2014 o opatřeních pro dodržování pravidel, která vyplývají z Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání, ze strany uživatelů v Unii (Úř. věst. 2014, L 150, s. 59–71).

Nařízení Komise č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis (Úř. věst. 2013, L 352, s. 1–8).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Úř. věst. 2013, L 248, s. 1–22).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. 2013, L 176, s. 1–337).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 228/2013 ze dne 13. března 2013, kterým se stanoví zvláštní opatření v oblasti zemědělství ve prospěch nejvzdálenějších regionů Unie a zrušuje nařízení Rady (ES) č. 247/2006 (Úř. věst. 2013, L 78, s. 23–40).

Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 607/2012 ze dne 6. července 2012 o prováděcích pravidlech pro systém náležité péče a pro četnost a povahu kontrol kontrolních organizací podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky (Úř. věst. 2012, L 177, s. 16–18).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 528/2012 ze dne 22. května 2012 o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání (Úř. věst. 2012, L 167, s. 1–123).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1227/2011 ze dne 25. října 2011 o integritě a transparentnosti velkoobchodního trhu s energií (Úř. věst. 2011, L 326, s. 1–16).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (Úř. věst. 2011, L 141, s. 1–12).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. března 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS (Úř. věst. 2011, L 88, s. 5–43).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovnictví), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/78/ES (Úř. věst. 2010, L 331, s. 12–47).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1094/2010, ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/79/ES (Úř. věst. 2010, L 331, s. 48–83).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1095/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/77/ES (Úř. věst. 2010, L 331, s. 84–119).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1177/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o právech cestujících při cestování po moři a na vnitrozemských vodních cestách a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004 (Úř. věst. 2010, L 334, s. 1–16).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (Úř. věst. 2009, L 309, s. 1–50).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 106/2008 ze dne 15. ledna 2008 o programu Společenství na označování energetické účinnosti kancelářských přístrojů štítky (Úř. věst. 2008, L 39, s. 1–7).

Nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22. října 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty (jednotné nařízení o společné organizaci trhů) (Úř. věst. 2016, L 119, s. 1–88).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 726/2004 ze dne 31. března 2004, kterým se stanoví postupy Společenství pro registraci humánních a veterinárních léčivých přípravků a dozor nad nimi a kterým se zřizuje Evropská agentura pro léčivé přípravky (Úř. věst. 2004, L 136, s. 1–33).

Nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků (Nařízení ES o spojování) (Úř. věst. 2004, L 24, s. 1–22).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. 2001, L 8, s. 1–22).

Nařízení Rady (ES) č. 2368/2002 ze dne 20. prosince 2002, kterým se provádí Kimberleyský systém certifikace pro mezinárodní obchod se surovými diamanty (Úř. věst. 2002, L 358, s. 28–48).

Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. 1968, L 257, s. 2–12).

12.2 Směrnice

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1883 ze dne 20. října 2021 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci a o zrušení směrnice Rady 2009/50/ES (Úř. věst. 2021, L 382, s. 1–38).

Směrnici Komise v přenesené pravomoci (EU) 2020/1687 ze dne 2. září 2020, kterou se mění příloha rámcového rozhodnutí Rady 2004/757/SVV, pokud jde o zahrnutí nové psychoaktivní látky N,N-diethyl-2-[[4-(1-methylethoxy)fenyl]methyl]-5-nitro-1H-benzimidazol-1-ethanamin (isotonitazen) do definice drogy (Úř. věst. 2020, L 379, s. 55–57).

Směrnice Komise (EU) 2019/1929 ze dne 19. listopadu 2019, kterou se mění dodatek C přílohy II směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/48/ES za účelem přijetí zvláštních limitních hodnot pro chemické látky používané v některých hračkách, pokud jde o formaldehyd (Úř. věst. 2019, L 299, s. 51–54).

Směrnice Komise (EU) 2019/1922 ze dne 18. listopadu 2019, kterou se pro účely přizpůsobení vědeckému a technickému vývoji mění příloha II část III bod 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/48/ES o bezpečnosti hraček, pokud jde o hliník (Úř. věst. 2019, L 298, s. 5–7).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (Úř. věst. 2019, L 305, s. 17–56).

Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1023 ze dne 20. června 2019 o rámcích preventivní restrukturalizace, o oddlužení a zákazech činnosti a opatřeních ke zvýšení účinnosti postupů restrukturalizace, insolvence a oddlužení a o změně směrnice (EU) 2017/1132 (směrnice o restrukturalizaci a insolvenci) (Úř. věst. 2019, L 172, s. 18–55).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/904 ze dne 5. června 2019 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí (Úř. věst. 2019, L 155, s. 1–19).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/790 ze dne 17. dubna 2019 o autorském právu a právech s ním souvisejících na jednotném digitálním trhu a o změně směrnic 96/9/ES a 2001/29/ES (Úř. věst. 2019, L 130, s. 92–125).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/633 ze dne 17. dubna 2019 o nekalých obchodních praktikách mezi podniky v zemědělském a potravinovém řetězci (Úř. věst. 2019, L 111, s. 59–72).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace (Úř. věst. 2018, L 321, s. 36–214).

Směrnice Rady (EU) 2016/2258 ze dne 6. prosince 2016, kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o přístup daňových orgánů k informacím pro boj proti praní peněz (Úř. věst. 2016, L 342, s. 1–3).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1148 ze dne 6. července 2016 o opatřeních k zajištění vysoké společné úrovně bezpečnosti sítí a informačních systémů v Unii (Úř. věst. 2016, L 194, s. 1–30).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 ze dne 11. května 2016 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair (Úř. věst. 2016, L 132, s. 21–57).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/798 ze dne 11. května 2016 o bezpečnosti železnic (Úř. věst. 2016, L 138, s. 102–149).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV (Úř. věst. 2016, L 119, s. 89–131).

Směrnice Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/593 ze dne 7. dubna 2016, kterou se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU, pokud jde o ochranu finančních nástrojů a peněžních prostředků patřících zákazníkům, povinnosti při řízení produktů a pravidla vztahující se na poskytování nebo přijímání poplatků, provizí nebo jiných peněžních či nepeněžních výhod (Úř. věst. 2017, L 87, s. 500–517).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2366 ze dne 25. listopadu 2015 o platebních službách na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 2002/65/ES, 2009/110/ES a 2013/36/EU a nařízení (EU) č. 1093/2010 a zrušuje směrnice 2007/64/ES (Úř. věst. 2015, L 337, s. 35–127).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2302 ze dne 25. listopadu 2015 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU a o zrušení směrnice Rady 90/314/EHS (Úř. věst. 2015, L 326, s. 1–33).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (Úř. věst. 2015, L 241, s. 1–15).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (Úř. věst. 2015, L 141, s. 73–117).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/92/EU ze dne 23. července 2014 o porovnatelnosti poplatků souvisejících s platebními účty, změně platebního účtu a přístupu k platebním účtům se základními prvky (Úř. věst. 2014, L 275, s. 214–246).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/66/EU ze dne 15. května 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti (Úř. věst. 2014, L 157, s. 1–22).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/49/EU ze dne 16. dubna 2014 o systémech pojištění vkladů (Úř. věst. 2014, L 173, s. 149–178).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES (Úř. věst. 2014, L 127, s. 1–38).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci (Úř. věst. 2014, L 94, s. 375–390).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/28/EU ze dne 26. února 2014 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání výbušnin pro civilní použití na trh a dozoru nad nimi (Úř. věst. 2014, L 96, s. 1–44).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 65–242).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96–116).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60–95).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES (Úř. věst. 2012, L 315, s. 1–56).

Prováděcí směrnice Komise 2012/21/EU ze dne 2. srpna 2012, kterou se pro účely přizpůsobení technickému pokroku mění přílohy II a III směrnice Rady 76/768/EHS týkající se kosmetických prostředků (Úř. věst. 2012, L 208, s. 8–16).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98 ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (Úř. věst. 2011, L 343, s. 1–9).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/99/EU ze dne 13. prosince 2011 o evropském ochranném příkazu (Úř. věst. 2011, L 338, s. 2–18).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9–26).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES a zrušuje směrnice Rady 85/577/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES (Úř. věst. 2011, L 304, s. 64–88).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/24/EU ze dne 9. března 2011 o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči (Úř. věst. 2011, L 88, s. 45–65).

Směrnice Rady 2011/16/EU ze dne 15. února 2011 o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS (Úř. věst. 2011, L 64, s. 1–12).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (Úř. věst. 2010, L 334, s. 17–119).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/64/EU ze dne 20. října 2010 o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení (Úř. věst. 2010, L 280, s. 1–7).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov (Úř. věst. 2010, L 153, s. 13–35).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES (Úř. věst. 2009, L 216, s. 76–136).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/48/ES ze dne 18. června 2009 o bezpečnosti hraček (Úř. věst. 2009, L 170, s. 1–37).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení (ES) č. 1013/2006 (Úř. věst. 2009, L 140, s. 114–135).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí (Úř. věst. 2008, L 328, s. 28–37).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/52/ES ze dne 21. května 2008 o některých aspektech mediace v občanských a obchodních věcech (Úř. věst. 2008, L 136, s. 3–8).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS (Úř. věst. 2008, L 133, s. 66–92).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/22/ES ze dne 11. března 2008, kterou se mění směrnice 2004/109/ES o harmonizaci požadavků na průhlednost týkajících se informací o emitentech, jejichž cenné papíry jsou přijaty k obchodování na regulovaném trhu, pokud jde o prováděcí pravomoci svěřené Komisi (Úř. věst. 2008, L 76, s. 50–53).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/23/EU ze dne 23. května 2007 o uvádění pyrotechnických výrobků na trh (Úř. věst. 2007, L 154, s. 1–21).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu či směrnice Evropského parlamentu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36–68).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/42/ES ze dne 17. května 2006 o strojních zařízeních a o změně směrnice 95/16/ES (Úř. věst. 2006, L 157, s. 24–86).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. března 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES (Úř. věst. 2006, L 105, s. 54–63).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací (Úř. věst. 2005, L 255, s. 22–142).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách) (Úř. věst. 2005, L 149, s. 22–39).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004 o bezpečnosti železnic Společenství a o změně směrnice Rady 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům a směrnice 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti (Směrnice o bezpečnosti železnic) (Úř. věst. 2004, L 164, s. 44–113).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77–123).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř. věst. 2004, L 134, s. 114–240).

Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. 2004, L 16, s. 44–53).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. 2003, L 275, s. 32–46).

Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (Úř. věst. 2003, L 251, s. 12–18).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi (Úř. věst. 2003, L 235, s. 10–21).

Směrnici Rady 2002/99/ES ze dne 16. prosince 2002, kterou se stanoví veterinární předpisy pro produkci, zpracování, distribuci a dovoz produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě (Úř. věst. 1993, L 18, s. 49–68).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/82/ES ze dne 6. listopadu 2001 o kodexu Společenství týkajícím se veterinárních léčivých přípravků (Úř. věst. 2001, L 311, s. 1–66).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti (Úř. věst. 2001, L 75, s. 29–46).

Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (Úř. věst. 2000, L 303, s. 16–22).

Směrnice Rady 1999/105/ES ze dne 22. prosince 1999 o uvádění reprodukčního materiálu lesních dřevin na trh (Úř. věst. 2000, L 11, s. 17–40).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (Úř. věst. 1997, L 18, s. 1–6).

Směrnice Rady 95/21/ES ze dne 19. června 1995 o uplatňování mezinárodních norem pro bezpečnost lodí, zabránění znečištění a životní a pracovní podmínky na lodích, které využívají přístavy Společenství a plují ve výsostných vodách členských států (státní přístavní inspekce) (Úř. věst. 1995, L 157, s. 1–19).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/63/ES ze dne 20. prosince 1994 o omezování emisí těkavých organických sloučenin (VOC) vznikajících při skladování benzinu a při jeho distribuci od terminálů k čerpacím stanicím (Úř. věst. 1994, L 365, s. 24–33).

Směrnice Rady 93/104/ES ze dne 23. listopadu 1993 o některých aspektech úpravy pracovní (Úř. věst. 1993, L 307, s. 18–24).

Směrnice Rady 92/118/EHS ze dne 17. prosince 1992 o veterinárních a hygienických předpisech pro obchod s produkty živočišného původu ve Společenství a jejich dovoz do Společenství, pokud se na ně nevztahují zvláštní předpisy Společenství uvedené v kapitole I přílohy A směrnice 89/662/EHS, a pokud jde o patogenní původce, směrnice 90/425/EHS (Úř. věst. 2003, L 62, s. 11–20).

Směrnice Rady 92/83/EHS ze dne 19. října 1992 o harmonizaci struktury spotřebních daní z alkoholu a alkoholických nápojů (Úř. věst. 1992, L 316, s. 21–27).

Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7–50)

Směrnice Rady 91/692/EHS ze dne 23. prosince 1991, kterou se normalizují a racionalizují zprávy o provádění některých směrnic týkajících se životního prostředí (Úř. věst. 1991, L 377, s. 48–54).

Směrnice Rady 90/365/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu (Úř. věst. 1990, L 180, s. 26–27).

Směrnici Rady ze dne 26. června 1990, kterou se stanoví veterinární požadavky na obchod se spermatem prasat uvnitř Společenství a na jeho dovoz (90/429/EHS) (Úř. věst. 1990, L 224, s. 62–73).

Směrnice Rady 89/654/EHS ze dne 30. listopadu 1989 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví na pracovišti (první samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS) (Úř. věst. 1989, L 393, s. 1–12).

Směrnice Rady ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci (Úř. věst. 1989, L 183, s. 1–8).

Směrnice rady 86/653/EHS ze dne 18. prosince 1988 o koordinaci právní úpravy členských států týkající se nezávislých obchodních zástupců (Úř. věst. 1986, L 382, s. 17–21).

12.3 Doporučení

Doporučení Komise (EU) 2021/946 ze dne 3. června 2021 o společném souboru nástrojů Unie pro koordinovaný přístup k rámci pro evropskou digitální identitu (Úř. věst. 2021, L 210, s. 51–54).

Doporučení Komise (EU) 2021/801 ze dne 18. května 2021 o daňovém zacházení se ztrátami během krize COVID-19 (Úř. věst. 2021, L 227, s. 76–79).

Doporučení Komise (EU) 2021/554 ze dne 30. března 2021 o formě, obsahu, lhůtách a míře podrobností, které musí být uvedeny v oznámeních podle postupů stanovených v článku 32 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace (Úř. věst. 2021, L 112, s. 5–18).

Doporučení Komise (EU) 2020/1039 ze dne 14. července 2020 týkající se podmínění státní finanční podpory podnikům v Unii neexistencí vazeb na nespolupracující jurisdikce (Úř. věst. 2020, L 227, s. 76–79).

Doporučení Rady 2019/C 387/01 ze dne 8. listopadu 2019 o přístupu pracovníků a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně (Úř. věst. 2019, C 387, s. 1–8).

Doporučení Komise (EU) 2019/1665 ze dne 30. září 2019 o opatřeních pro předcházení krizím a jejich řešení podle čl. 33 odst. 3 prvního pododstavce písm. d) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 (vzájemné fondy) (Úř. věst. 2019, L 253, s. 1–7).

Doporučení Rady ze dne 9. července 2019 k národnímu programu reforem Česka na rok 2019 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Česka z roku 2019 (Úř. věst. C 301, 2019, s. 15–19).

Doporučení Komise (EU) 2019/534 ze dne 26. března 2019 Kybernetická bezpečnost sítí 5G (Úř. věst. 2019, L 88, s. 42–47).

Doporučení Komise (EU) 2018/2050 ze dne 19. prosince 2018 o sladění oblasti působnosti a podmínek týkajících se obecných licencí k transferu pro účely demonstrace a hodnocení podle čl. 5 odst. 2 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/43/ES (Úř. věst. 2018, L 327, s. 89–93).

Doporučení Rady pro spolupráci EU-Arménie č. 1/2017 ze dne 20. listopadu 2017 k prioritám partnerství EU-Arménie [2018/315].

Doporučení Rady přidružení EU-Egypt č. 1/2017 ze dne 25. července 2017 o dohodě na prioritách partnerství EU a Egypta [2017/1786].

Doporučení Komise (EU) 2017/432 ze dne 7. března 2017 ke zvýšení efektivity navracení při provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES (Úř. věst. 2017, L 66, s. 15–21).

Doporučení Rady ze dne 10. července 2012 k národnímu programu reforem České republiky na rok 2012 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky na období 2012–2015 (Úř. věst. 2012, C 212, s. 17–20).

Doporučení Komise 2003/361/ES ze dne 6. května 2003 o definici mikropodniků, malých a středních podniků (Úř. věst. 2003, L 124, s. 15–21).

12.4 Rozhodnutí

Rozhodnutí Výboru pro přidružení ve složení pro obchod EU–Ukrajina č. 1/2021 ze dne 22. listopadu 2021, kterým se mění dodatek XVII-3 (Pravidla vztahující se na telekomunikační služby), dodatek XVII-4 (Pravidla vztahující se na poštovní a kurýrní služby) a dodatek XVII-5 (Pravidla vztahující se na mezinárodní námořní dopravu) přílohy XVII Dohody o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Ukrajinou na straně druhé [2021/2219].

Rozhodnutí specializovaného výboru zřízeného podle čl. 8 odst. 1 písm. p) Dohody o obchodu a spolupráci mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii na jedné straně a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska na straně druhé č. 1/2021 ze dne 29. října 2021 o změně příloh Protokolu o koordinaci sociálního zabezpečení [2021/2114].

Rozhodnutí Výboru dohody o hospodářském partnerství zřízeného prozatímní dohodou o Hospodářském partnerství mezi Pobřežím slonoviny na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé č. 2/2021 ze dne 20. října 2021 o přijetí seznamu rozhodců [2021/2001].

Rozhodnutí výboru pro přidružení ve složení pro obchod č. 2/2021 ze dne 8. října 2021 o kladném hodnocení fáze 1 stanovené v příloze XVI-B Dohody o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Gruzií na straně druhé [2021/1887].

Rozhodnutí smíšeného výboru zřízeného Dohodou o vzájemném uznávání mezi Evropským společenstvím a Japonskem č. 1/ES/2021 ze dne 28. července 2021 o schválení subjektu posuzování shody podle odvětvové přílohy o telekomunikačních koncových zařízeních a rádiových zařízeních [2021/1397].

Rozhodnutí Výboru pro přidružení EU-Gruzie ve složení pro obchod č. 1/2021 ze dne 17. června 2021 o aktualizaci přílohy XIII (Sbližování celních předpisů) Dohody o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Gruzií na straně druhé [2021/1114].

Rozhodnutí smíšeného výboru zřízeného Dohodou o společném leteckém prostoru mezi Evropskou unií a jejími členskými státy a Moldavskou republikou č. 2/2021 ze dne 2. června 2021, kterým se nahrazuje příloha III Dohody o společném leteckém prostoru mezi Evropskou unií a jejími členskými státy a Moldavskou republikou [2021/2042].

Rozhodnutí smíšeného výboru EHP č. 130/2021 ze dne 15. března 2021, kterým se mění protokol 10 k Dohodě o EHP o zjednodušení kontrol a formalit při přepravě zboží [2021/1039].

Rozhodnutí č. 1/2021 Rady partnerství zřízené dohodou o obchodu a spolupráci mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii na jedné straně a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska na straně druhé ze dne 23. února 2021, pokud jde o datum, k němuž má podle dohody o obchodu a spolupráci skončit prozatímní uplatňování [2021/356].

Rozhodnutí Komise (EU) 2021/377 ze dne 2. března 2021, kterým se mění prováděcí rozhodnutí (EU) 2019/436 o harmonizovaných normách pro strojní zařízení vypracovaných na podporu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/42/ES (Úř. věst. 2021, L 72, s. 12–19).

Rozhodnutí Komise 2021/C 104/02 ze dne 16. února 2021 prohlašující spojení podniků za slučitelné se společným trhem (Věc M.10135 – Nordic Capital/Astorg Asset Management/Cytel) (Úř. věst. 2021, C 104, s. 2–12).

Rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 94/2019 ze dne 29. března 2019, kterým se mění příloha XX (Životní prostředí) Dohody o EHP [2020/842].

Rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 19/2019 ze dne 8. února 2019, kterým se mění příloha IX (Finanční služby) Dohody o EHP [2020/937].

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/853 ze dne 30. května 2018, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1257/2013 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/63/ES a 2009/31/ES a směrnice Rady 86/278/EHS a 87/217/EHS, pokud jde o procesní pravidla v oblasti podávání environmentálních zpráv, a zrušuje směrnice Rady 91/692/EHS (Úř. věst. 2018, L 150, s. 155–161).

Rozhodnutí Komise (EU) 2018/518 ze dne 26. března 2018, kterým se stanoví veterinární podmínky a veterinární osvědčení pro zpětný dovoz evidovaných koní určených pro soutěže po jejich dočasném vývozu do Indonésie, kterým se mění příloha I rozhodnutí 93/195/EHS, pokud jde o položku pro Indonésii, a kterým se mění příloha I rozhodnutí 2004/211/ES, pokud jde o položku pro Indonésii na seznamu třetích zemí a jejich částí, ze kterých je povolen dovoz živých koňovitých a spermatu, vajíček a embryí druhů koňovitých do Unie (Úř. věst. 2018, L 84, s. 27–31).

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/515 ze dne 14. března 2018 o uvolnění prostředků z Evropského fondu pro přizpůsobení se globalizaci na základě žádosti Španělska – EGF/2017/006 ES/Galicia apparel (Úř. věst. 2018, L 84, s. 20–21).

Rozhodnutí Komise ve věci státní podpory SA.43182 (2015/N) ze dne 22. srpna 2016 k podpoře výroby elektřiny z malých vodních elektráren (Úř. věst. 2017, C 68, s. 1–16).

Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2016/716 ze dne 11. května 2016, kterým se zrušuje prováděcí rozhodnutí 2012/733/EU, kterým se provádí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011, pokud jde o vyřizování nabídek volných pracovních míst a žádostí o zaměstnání a opětovné zřízení sítě EURES (Úř. věst. 2016, L 125, s. 24–24).

Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2016/175 ze dne 8. února 2016 týkající se opatření přijatého Španělskem podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/42/ES, kterým se zakazuje uvádění typu vysokotlakého čističe na trh (Úř. věst. 2016, L 33, s. 12–13).

Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2015/1842 ze dne 9. října 2015 o technických specifikacích pro úpravu, vzhled a tvar kombinovaných zdravotních varování u tabákových výrobků ke kouření (Úř. věst. 2015, L 267, s. 5–10).

Rozhodnutí Komise ve věci státní podpory SA.35177 (2014/NN) ze dne 11. června 2014 k podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů (Úř. věst. 2014, C 280, s. 1–29).

Rozhodnutí Rady 2014/283/EU ze dne 14. dubna 2014 o uzavření Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném rozdělení přínosů plynoucích z jejich využívání k Úmluvě o biologické rozmanitosti jménem Evropské unie (Úř. věst. 2014, L 150, s. 231–233).

Rozhodnutí Rady 2014/221/EU ze dne 14. dubna 2014 o podpisu jménem Evropské unie Marrákešské smlouvy o usnadnění přístupu k publikovaným dílům nevidomým a zrakově postiženým osobám či osobám s jinými poruchami čtení (Úř. věst. 2014, L 115, s. 1–2).

Rozhodnutí Rady 2014/295/EU ze dne 17. března 2014 o podpisu jménem Evropské unie a prozatímním provádění Dohody o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Ukrajinou na straně druhé, pokud jde o její preambuli, článek 1 a hlavy I, II a VII (Úř. věst. 2014, L 161, s. 1–2).

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1313/2013/EU ze dne 17. prosince 2013 o mechanismu civilní ochrany Unie (Úř. věst. 2013, L 347, s. 924–947)

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1082/2013/EU ze dne 22. října 2013 o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách a o zrušení rozhodnutí č. 2119/98/ES (Úř. věst. 2013, L 293, s. 1–15)

Prováděcí rozhodnutí Komise 2012/733/EU ze dne 26. listopadu 2012, kterým se provádí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011, pokud jde o vyřizování nabídek volných pracovních míst a žádostí o zaměstnání a opětovné zřízení sítě EURES (Úř. věst. 2012, L 328, s. 21–26).

Rozhodnutí Komise 2012/21/EU ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 SFEU na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (Úř. věst. 2012, L 7, s. 3–10).

Rozhodnutí Komise 2009/750/ES ze dne 6. října 2009 o definici evropské služby elektronického mýtného a jejích technických prvků ze dne 6. října 2009 o definici evropské služby elektronického mýtného a jejích technických prvků (Úř. věst. 2009, L 268, s. 11–29).

Rozhodnutí Komise ze dne 29. listopadu 2007, kterým se stanoví veterinární a hygienické podmínky a vzory osvědčení pro dovoz některých masných výrobků a opracovaných žaludků, močových měchýřů a střev určených k lidské spotřebě ze třetích zemí a kterým se zrušuje rozhodnutí 2005/432/ES (2007/777/ES) (Úř. věst. 2007, L 312, s. 49–67).

Rozhodnutí Komise 2005/818/ES, Euratom ze dne 21. listopadu 2005, kterým se Maďarské republice povoluje používání určitých přibližných odhadů pro výpočet základu vlastních zdrojů z DPH (Úř. věst. 2005, L 305, s. 39–39).

Rozhodnutí Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1–3).

Rozhodnutí č. 1/80 Rady přidružení z 19. září 1980 o vývoji přidružení, které bylo přijato na základě Dohody zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem.

Rozhodnutí Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963 o uzavření Dohody zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem (Úř. věst. 1964, L 217, s. 3685–3686).

13 Citovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie

Rozsudek ze dne 25. 3. 2021, *BT proti Balgarska Narodna Banka*, C-501/18, EU:C:2021:249.

Rozsudek ze dne 25. 11. 2020, *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*, C-303/19, EU:C:2020:958.

Rozsudek ze dne 6. 10. 2020, *Komise proti Maďarsku*, C-66/18, EU:C:2020:792.

Rozsudek ze dne 16. 7. 2020, *Komise proti Rumunsku*, C549/18, EU:C:2020:563.

Rozsudek ze dne 16. 7. 2020, *Komise proti Irsku*, C550/18, EU:C:2020:564.

Rozsudek ze dne 18. 6. 2020, C-78/18, *Komise proti Maďarsku*, EU:C:2020:476.

Rozsudek ze dne 30. 4. 2020, *D. Z. proti Blue Air – Airline Management Solutions SRL.*, C-584/18, EU:C:2020:324.

Rozsudek ze dne 5. 3. 2020, *OPR Finance proti GK*, C-679/18, EU:C:2020:167.

Rozsudek ze dne 7. 11. 2019, *UNESA*, C-80/18 až C-82/18, EU:C:2019:934.

Rozsudek ze dne 31. 10. 2019, *Komise proti Nizozemsku*, C-395/17, EU:C:2019:918.

Rozsudek ze dne 29. 7. 2019, *Komise proti Itálii*, C-481/18, EU:C:2019:636.

Rozsudek ze dne 12. 4. 2018, *Komise proti Dánsku*, C-541/16, EU:C:2018:251.

Rozsudek ze dne 15. 3. 2018, *Komise proti České republice*, C-575/16, EU:C:2018:186.

Rozsudek ze dne 20. 12. 2017, *Eni a další*, C-226/16, EU:C:2017:1005.

Rozsudek ze dne 13. 12. 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960.

Rozsudek ze dne 7. 9. 2017, *Demarchi Gino*, C-177/17 a C-178/17, EU:C:2017:656.

Rozsudek ze dne 13. 6. 2017, *Florescu*, C-258/14, EU:C:2017:448.

Rozsudek ze dne 17. 5. 2017, *ERGO Poisťovňa*, C-48/16, EU:C:2017:377.

Rozsudek ze dne 16. 5. 2017, *Berliozz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373.

Rozsudek ze dne 15. 3. 2017, *Salah Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213.

Rozsudek ze dne 8. 11. 2016, C-243/15, *Lesoochranske zoskupenie VLK*, EU:C:2016:838.

Rozsudek ze dne 27. 10. 2016, *Komise proti Spolkové republice Německo*, C-220/15, EU:C:2016:815.

Rozsudek ze dne 12. 10. 2016, *Horžič*, C-511/15 a C-512/15, EU:C:2016:787.

Rozsudek ze dne 13. 9. 2016, *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675.

Rozsudek ze dne 22. 10. 2015, *Impresa Edilux*, C-425/14, EU:C:2015:721.

Rozsudek ze dne 11. 6. 2015, *Komise proti Polsku*, C-29/14, EU:C:2015:379.

Rozsudek ze dne 7. 10. 2014, *Německo proti Radě*, C-399/12, EU:C:2014:2258.

Rozsudek ze dne 10. 7. 2014, *Komise proti Belgii*, C-421/12, EU:C:2014:2064.

Rozsudek ze dne 30. 4. 2014, *Pfleger*; C-390/12, EU:C:2014:281.

Rozsudek ze dne 8. 4. 2014, *Digital Rights Ireland Ltd.*, C293/12 a C594/12, EU:C:2014:238.

Rozsudek ze dne 11. 7. 2013, *Komise proti České republice*, C545/10, EU:C:2013:509.

Rozsudek ze dne 25. 6. 2013, *Komise proti České republice,* a následný sankční rozsudek C-241/11, EU:C:2013:423.

Rozsudek ze dne 15. 11. 2012, *Stichting al-Aqsa proti Radě Evropské unie*, C-539/10 P, EU:C:2012:711.

Rozsudek ze dne 8. 11. 2012, *Atilla Gülbahce proti Freie und Hansestadt Hamburg*, C-268/11, EU:C:2012:695.

Rozsudek ze dne 19. 7. 2012, *Natthaya Dülger proti Wetteraukreis*, C-451/11, EU:C:2012:504.

Rozsudek ze dne 21. 12. 2011, *N.S. a další*, C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865.

Rozsudek ze dne 21. 12. 2011, *Danske Svineproducenter*, C-316/10, EU:C:2011:863.

Rozsudek ze dne 8. 9. 2011, *Sabine Hennigs proti Eisenbahn-Bundesamt*, *Land Berlin proti Alexanderu Maiovi,* C-297/10 a C-298/10, EU:C:2011:560.

Rozsudek ze dne 26. 5. 2011, *Akdas*, C-485/07, EU:C:2011:346.

Rozsudek ze dne 24. 5. 2011, *Komise proti Portugalsku*, C-52/08, EU:C:2011:337.

Rozsudek ze dne 17. 3. 2011, *Komise proti Polsku*, C-326/09, EU:C:2011:155.

Usnesení ze dne 4. 2. 2011, *Nizozemské království proti Stichting Al-Aqsa*, C-550/10 P, EU:C:2011:53.

Rozsudek ze dne 22. 12. 2010, *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, C-208/09, EU:C:2010:806.

Rozsudek ze dne 22. 12. 2010, *Omalet NV*, C-245/09, EU:C:2010:808.

Rozsudek ze dne 28. 10. 2010, *Belgisch Interventie – en Restitutiebureau*, C-367/09, EU:C:2010:648.

Rozsudek ze dne 21. 10. 2010, *Antonino Accardo*, C-227/09, EU:C:2010:624.

Rozsudek ze dne 25. 3. 2010, *Ministero dell'Economia e delle Finanze*, C-222/04, EU:C:2010:169.

Rozsudek ze dne 4. 2. 2010, *Hava Genc proti Land Berlin*, C-14/09, EU:C:2010:57.

Rozsudek ze dne 19. 1. 2010, *Kükükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21.

Rozsudek ze dne 14. 1. 2010, *Komise proti České republice,* C-343/08, EU:C:2010:14.

Rozsudek ze dne 23. 12. 2009, *Consorzio Nazionale Interuniversitario per le Scienze del Mare (CoNISMa)*, C-305/08, EU:C:2009:807.

Rozsudek ze dne 4. 6. 2009, *SALIX*, C-102/08, EU:C:2009:345.

Rozsudek ze dne 10. 2. 2009, *Komise proti Itálii*, C-110/05, EU:C:2009:66.

Rozsudek ze dne 16. 12. 2008, *Michaniki*, C-213/07, EU:C:2008:731.

Rozsudek ze dne 3. 6. 2008, *Intertanko a další*, C-308/06, EU:C:2008:312

Rozsudek ze dne 15. 4. 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223

Rozsudek ze dne 18. 12. 2007, *Laval un Partneri Ltd*, C-341/05, EU:C:2007:809.

Rozsudek ze dne 13. 12. 2007, *Komise proti Irsku*, C-418/04, EU:C:2007:780.

Rozsudek ze dne 13. 12. 2007, *Asda Stores*, C-372/06, EU:C:2007:787.

Rozsudek ze dne 11. 12. 2007, *Skoma Lux*, C-161/06, EU:C:2007:773.

Rozsudek ze dne 11. 10. 2007, *Paquay*, C-460/06, EU:C:2007:601.

Rozsudek ze dne 21. 6. 2007, *Jonkman,* C-231/06, EU:C:2007:373.

Rozsudek ze dne 6. 3. 2007, *Placanica*, C-338/04, C-359/04 a C-360/04, EU:C:2007:133.

Rozsudek ze dne 30. 11. 2006, *Komise proti Lucembursku*, C-32/05, EU:C:2006:749.

Rozsudek ze dne 26. 10. 2006, *K. Tas-Hagen*, C-192/05, EU:C:2006:676.

Rozsudek ze dne 1. 6. 2006, *innoventif Limited*, C–453/04, EU:C:2006:361.

Rozsudek ze dne 12. 1. 2006, *Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht*, C-311/04, EU:C:2006:23.

Rozsudek ze dne 13. 12. 2005, *SEVIC Systems AG*, C-411/03, EU:C:2005:762.

Rozsudek ze dne 14. 7. 2005, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg*, C-52/04, EU:C:2005:467.

Rozsudek ze dne 30. 6. 2005, *Tod's SpA*, C-28/04, EU:C:2005:418.

Rozsudek ze dne 12. 4. 2005*, Simutenkov*, C-265/03, EU:C:2005:213.

Rozsudek ze dne 1. 1. 2005, *Burtscher,* C-213/04, EU:C:2005:731.

Rozsudek ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer*, C-397 až 403/01, EU:C:2004:584.

Rozsudek ze dne 7. 9. 2004, *Trojani*, C-456/02, EU:C:2004:488.

Rozsudek ze dne 23. 3. 2004, *Francie proti Komisi*, C-233/02, EU:C:2004:173.

Rozsudek ze dne 11. 12. 2003, *Schnitzer*, C-215/01, EU:C:2003:662.

Rozsudek ze dne 6. 11. 2003, *Gambelli*, C-243/01, EU:C:2003:597.

Rozsudek ze dne 2. 10. 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, EU:C:2003:539.

Rozsudek ze dne 30. 9. 2003, *Inspire Art*, C-167/01, EU:C:2003:512.

Rozsudek ze dne 30. 9. 2003, *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513.

Rozsudek ze dne 23. 9. 2003, *Ospelt*, C-452/01, EU:C:2003:493.

Rozsudek ze dne 11. 9. 2003, *Altair Chimica*, C-207/ 01, EU:C:2003:451.

Rozsudek ze dne 24. 7. 2003, *Altmark Trans*, C-280/00, EU:C:2003:415.

Rozsudek ze dne 12. 6. 2003, *Schmidberger*, C-112/00, EU:C:2003:333.

Rozsudek ze dne 13. 5. 2003, *Komise proti Spojenému království*, C-98/01, EU:C:2003:273.

Rozsudek ze dne 11. 7. 2002, *Carpenter*, C-60/00, EU:C:2002:434.

Rozsudek ze dne 20. 6. 2002, *Mulligan*, C-313/99, EU:C:2002:286.

Rozsudek ze dne 7. 5. 2002, *Komise proti Švédsku*, C-478/99, EU:C:2002:281.

Rozsudek ze dne 25. 4. 2002, *Komise proti Řecku*, C-154/00, EU:C:2002:254.

Rozsudek ze dne 21. 3. 2002, *Komise proti Itálii,* C-298/99, EU:C:2002:194.

Rozsudek ze dne 13. 12. 2001, *Komise proti Irsku*, C-372/00, EU:C:2001:702.

Rozsudek ze dne 20. 9. 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458.

Rozsudek ze dne 10. 5. 2001, *Komise proti Nizozemsku*, C-144/99, EU:C:2001:257.

Rozsudek ze dne 18. 1. 2001, *Komise proti Itálii*, C-162/99, EU:C:2001:35.

Rozsudek ze dne 14. 12. 2000, *Assco*, C-392/98 (spojené věci C-300/98, C-392/98), EU:C:2000:688.

Rozsudek ze dne 7. 12. 2000, *Komise proti Francii*, C-38/99, EU:C:2000:674.

Rozsudek ze dne 16. 11. 2000, *Komise proti Řecku*, C-214/98, EU:C:2000:624.

Rozsudek ze dne 11. 1. 2000, *Kreil*, C-285/98, EU:C:2000:2.

Rozsudek ze dne 16. 3. 1999, *Trummer et Mayer*, C-222/97, EU:C:1999:143.

Rozsudek ze dne 9. 3. 1999, *Centros*, C-212/97, EU:C:1999:126.

Rozsudek ze dne 19. 11. 1998, *Nilsson*, C-162/97, EU:C:1998:554.

Rozsudek ze dne 29. 10. 1998, *Komise proti Řecku*, C-185/96, EU:C:1998:516.

Rozsudek ze dne 16. 6. 1998, *Hermès International*, C-53/96, EU:C:1998:292.

Rozsudek ze dne 12. 5. 1998, *Sala*, C-85/96, EU:C:1998:217.

Rozsudek ze dne 10. 4. 1998, *Harz*, 79/83, EU:C:1984:155.

Rozsudek ze dne 27. 11. 1997, *Meints*, C-57/96, EU:C:1997:564.

Rozsudek ze dne 20. 3. 1997, *Komise proti Německu*, C-96/95, EU:C:1997:165.

Rozsudek ze dne 14. 1. 1997, *HM Treasury and Bank of England*, C-124/95, EU:C:1997:8.

Rozsudek ze dne 10. 9. 1996, *Komise proti Německu*, C-61/94, EU:C:1996:313.

Rozsudek ze dne 2. 7. 1996, *Komise proti Řecku*, C-290/94, EU:C:1996:265.

Rozsudek ze dne 23. 5. 1996, *O'Flynn*, C-237/94, EU:C:1996:206.

Rozsudek ze dne 30. 4. 1996, *CIA Security International SA*, C-194/94, EU:C:1996:172.

Rozsudek ze dne 5. 3. 1996, *Brasserie du Pêcheur*, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79.

Rozsudek ze dne 15. 12. 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463.

Rozsudek ze dne 14. 12. 1995, *Sanz de Lera*, 163/94, EU:C:1995:451.

Rozsudek ze dne 30. 11. 1995, *Gebhard*, C-55/94, EU:C:1995:411.

Rozsudek ze dne 9. 11. 1995, *Francovich*, C-479/93, EU:C:1995:372

Rozsudek ze dne 23. 3. 1995, *Komise proti Řecku*, C-365/93, EU:C:1995:76.

Rozsudek ze dne 9. 8. 1994, *Vander Elst*, C-43/93, EU:C:1994:310.

Rozsudek ze dne 9. 8. 1994, *Francie proti Komisi*, C 327/91, EU:C:1994:305.

Rozsudek ze dne 14. 7. 1994, *P. Faccini Dori*, C-91/92, EU:C:1994:292.

Rozsudek ze dne 24. 3. 1994, *Schindler*, C-275/92, EU:C:1994:119.

Rozsudek ze dne 24. 11. 1993, *Keck*, C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905.

Rozsudek ze dne 30. 3. 1993, *Konstantinidis*, C-168/91, EU:C:1993:115.

Rozsudek ze dne 10. 11. 1992, *Hansa Fleisch*, C-156/91, EU:C:1992:423.

Rozsudek ze dne 7. 7. 1992, *Micheletti*, C-369/90, EU:C:1992:295.

Rozsudek ze dne 26. 2. 1992, *Raulin*, C-357/89, EU:C:1992:87.

Rozsudek ze dne 17. 10. 1991, *Komise proti Německu,* C-58/89, EU:C:1991:391.

Rozsudek ze dne 30. 5. 1991, *Komise proti Německu,* C-361/88, EU:C:1991:224.

Rozsudek ze dne 24. 4. 1991, *Hőfner*, C-41/90, EU:C:1991:161.

Rozsudek ze dne 14. 3. 1991, *Patrice di Pinto*, C-361/89, EU:C:1991:118

Rozsudek ze dne 18. 10. 1990, *Dzodzi*, C-197/89 (spojené věci C-297/88, C-197/89), EU:C:1990:360.

Rozsudek ze dne 20. 9. 1990, *Sevince*, C-192/89, EU:C:1990:322.

Rozsudek ze dne 17. 5. 1990, *Barber,* C-262/88, EU:C:1990:209.

Rozsudek ze dne 15. 3. 1990, *Komise proti Nizozemsku*, C-339/87, EU:C:1990:119.

Rozsudek ze dne 13. 12. 1989, *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646.

Rozsudek ze dne 30. 9. 1987, *Meryem Demirel*, 12/86, EU:C:1987:400.

Rozsudek ze dne 7. 7. 1987, *Komise proti Itálii*, 420/85, EU:C:1987:333.

Rozsudek ze dne 11. 6. 1987, *Pretore di Salò*, C-14/86, EU:C:1987:275.

Rozsudek ze dne 3. 7. 1986, *Lawrie-Blum*, 66/85, EU:C:1986:284.

Rozsudek ze dne 26. 2. 1986, *Marshall*, C-152/84, EU:C:186:84.

Rozsudek ze dne 11. 7. 1985, *Mutsch*, 137/84, EU:C:1985:335.

Rozsudek ze dne 11. 7. 1985, *Komise proti Itálii*, 101/84, EU:C:1985:330.

Rozsudek ze dne 20. 6. 1985, *Deak*, 94/84, EU:C:1985:264.

Rozsudek ze dne 23. 5. 1985, *Komise proti Německu*, 29/84, EU:C:1985:229.

Rozsudek ze dne 9. 4. 1985, *Komise proti Itálii*, 363/85, EU:C:1985:196.

Rozsudek ze dne 28. 3. 1985, *Komise proti Itálii*, 272/83, EU:C:1985:147.

Rozsudek ze dne 30. 1. 1985, *Komise proti Dánsku*, 143/83, EU:C:1985:34.

Rozsudek ze dne 12. 7. 1984, *Castelli*, 261/83, EU:C:1984:280.

Rozsudek ze dne 10. 4. 1984, *von Colson*, C-14/83, EU:C:1984:153.

Rozsudek ze dne 10. 4. 1984, *Harz*, C-79/83, EU:C:1984:155.

Rozsudek ze dne 23. 3. 1982, *Levin*, 53/81, EU:C:1982:105.

Rozsudek ze dne 6. 5. 1980, *Komise proti Belgii*, 102/79, EU:C:1980:120.

Rozsudek ze dne 20. 2. 1979, *Cassis de Dijon*, C-120/78, EU:C:1979:42.

Rozsudek ze dne 30. 11. 1978, *Bussone*, 31/78, EU:C:1978:217.

Rozsudek ze dne 15. 6. 1978, *Defrenne*, 149/77, EU:C:1978:130.

Rozsudek ze dne 8. 4. 1976, *Defrenne*, 43/75, EU:C:1976:56.

Rozsudek ze dne 30. 9. 1975, *Christini*, 32/75, EU:C:1975:120.

Rozsudek ze dne 11. 7. 1974, *Dassonville*, 8-74, EU:C:1974:82.

Rozsudek ze dne 4. 4. 1974, *Komise proti Francii*, 167/73, EU:C:1974:35.

Rozsudek ze dne 10. 10. 1973, *Fratelli Variola*, 34/73, EU:C:1973:101.

Rozsudek ze dne 7. 2. 1973, *Komise proti Itálii*, 39/72, EU:C:1973:13.

Rozsudek ze dne 12. 12. 1972, *International Fruit Company*, 21-24/72, EU:C:1972:115.

Rozsudek ze dne 17. 12. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft,* 11/70, EU:C:1970:114.

Rozsudek ze dne 6. 10. 1970, *Franz Grad*, 9/70, EU:C:1970:78.

Ediční rada PrF MU
prof. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

Praktická příručka pro implementaci práva Evropské unie do českého právního řádu

Komentář s příklady k vybraným článkům Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii

JUDr. Markéta Whelanová, Ph.D.,
doc. JUDr. PhDr. Robert Zbíral, Ph.D., JUDr. Jan Grinc, Ph.D.

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno
v roce 2022

Spisy Právnické fakulty MU, sv. č. 725

1. elektronické vydání, 2022

ISBN 978-80-280-0066-0 (online ; pdf)
www.law.muni.cz
www.law.muni.cz/openaccess

muni
PRESS

ISBN 978-80-280-0066-0

9 788028 000660