

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Bakalářská práce

2019

Lucie Vinařská

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

**Transpozice environmentálních směrnic do právního
řádu České republiky a její problematické aspekty**

Bakalářská práce

Autor práce: Lucie Vinařská

Studijní program: Mezinárodní teritoriální studia

Vedoucí práce: Mgr. Jan Váška, Ph.D.

Rok obhajoby: 2019

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 3. května 2019

Lucie Vinařská

Bibliografický záznam

VINAŘSKÁ, Lucie. *Transpozice environmentálních směrnic do právního řádu České republiky a její problematické aspekty*. Praha, 2019. 41 s. Bakalářská práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Vedoucí bakalářské práce Mgr. Jan Váška, Ph.D.

Rozsah práce: 77 910 znaků

Anotace

Environmentální směrnice Evropské unie hrají zásadní roli v tvorbě práva životního prostředí a environmentální politiky České republiky. Evropská unie je obecně velmi aktivní v ochraně životního prostředí. Díky této rozsáhlé činnosti většina environmentální legislativy vzniká právě na úrovni Evropské unie a do českého právního řádu se dostává skrze implementaci unijních směrnic. Tato práce se zabývá částí procesu implementace, tedy transpozicí směrnic, při které dochází k přímému přenesení legislativy. Cílem této práce je popsat transpozici environmentálních směrnic a identifikovat překážky, které při transponování těchto směrnic nastávají. K tomu účelu jsou zpracovány případové studie ze dvou oblastí – oblasti nakládání s odpady jako oblasti s dobrými výsledky v transpozici environmentální legislativy a oblasti chemického znečištění, kde jsou výsledky transpozice nejhorší. Jsou provedeny případové studie dvou sad po třech směrnících, které jsou následně komparovány a jsou zjišťovány zásadní důvody nenáležité transpozice ve zmíněných oblastech. Práce přispívá k celkové debatě o implementaci práva EU do Českého právního řádu s důrazem na environmentální právo.

Annotation

Environmental directives of the European Union play a major role in the environmental law-making process in the Czech Republic. European Union is generally very active in protection of environment. Owing to its comprehensive activity, a majority of the environmental legislation is made at the EU level and gets into to Czech legal order through implementation of the directives. This paper deals with one part of the implementation process – transposition, which describes the act of legislation transfer. The aim of this paper is to describe the process of transposition and identify the obstacles, which may arise throughout this process. For that purpose, case studies in two areas were conducted – waste management as an area with overall good results in transposing environmental legislation and chemical pollution, where transposition results are the worst. There are case studies of two sets of three directives, which are then compared and the essential reasons for inappropriate transposition in these areas are identified. The work contributes to the overall debate on the implementation of EU law into the Czech legal order with an emphasis on environmental law.

Klíčová slova

transpozice, implementace, environmentální směrnice, environmentální právo, environmentální politika, transpoziční deficit, Evropská unie

Keywords

transposition, implementation, environmental directives, environmental law, environmental policy, transposition deficit, European Union

Title/název práce

Transposition of environmental directives into the Czech legal order and its problematic aspects/Transpozice environmentálních směrnic do právního řádu České republiky a její problematické aspekty

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala svému vedoucímu práce, Mgr. Janu Váškovi, Ph.D., za odborné vedení, trpělivost a ochotu, kterou mi v průběhu práce věnoval. Dále bych chtěla poděkovat panu doktoru Ondřeji Matějkovi a spolužákům z bakalářského semináře za pomoc a zajímavé podněty k této práci.

Obsah

Úvod	2
Struktura práce a metodologie	3
Rozbor literatury	4
1 Teorie implementace environmentálních směrnic EU	7
1.1 Pojmy „implementace“ a „transpozice“ směrnic EU	8
1.2 Směrnice a její struktura	9
1.2.1 Druhy environmentálních směrnic EU	10
1.3 Institucionální zajištění transpozice na úrovni Evropské unie	10
1.3.1 Unijní kritéria náležité transpozice a transpozičních předpisů	11
1.3.2 Následky nenáležité transpozice a implementace a sankční mechanismus	12
1.4 Implementační a transpoziční deficit	12
1.4.1 Příčiny vzniku transpozičního deficitu	13
2 Transpozice směrnic Českou republikou	15
3 Přehled transpozice environmentálních směrnic Českou republikou v letech 2010–2017	18
4 Oblasti	22
4.1 Směrnice o odpadech	24
4.2 Směrnice o chemikáliích	28
4.3 Problémové aspekty transpozice	30
Závěr	34
Summary	35
Použité zkratky	36
Použitá literatura	37

Úvod

Česká republika je, jako členský stát Evropské unie, příjemcem podstatné části unijního práva. To platí i pro oblast ochrany životního prostředí, tedy environmentální politiku, která je ze značné části tvořena transpozicí a implementací unijních environmentálních směrnic. Při zkoumání této politiky je nutné zaměřit se právě na environmentální právo, jelikož se jedná o její hlavní nástroj.

Environmentální právo je jednou z prioritních oblastí zájmu Evropské unie. Ačkoliv se jedná o poměrně mladou oblast práva, najdeme ji mezi nejvýznamnějšími a překvapivě nejdynamičtějšími, co se týká jejího vývoje. K dopadům na životní prostředí se musí díky principu integrace přihlížet i při navrhování a provádění ostatních politik, a proto se environmentální politika stala klíčovou pro fungování evropského práva a Evropské unie jako takové.

K přenášení práva do vnitrostátních právních řádů se členské státy zavázaly již při vstupu do Evropské unie nebo dříve Evropských společenství. Jedná se o typickou metodu harmonizace, tedy sblížování, právních řádů členských zemí, jejímž nástrojem je právě směrnice. Vzhledem k povaze problémů životního prostředí je jejich řešení značně problematické. Často se jedná o problémy globální, které vyžadují spolupráci v jiných oborech, problémy technického rázu s velice nákladným řešením a většinou ne s okamžitými výsledky. Proto je transpozice a implementace zvláště této legislativy velice náročná. Nejen Česká republika má s implementací problémy, které v některých případech končí i u Soudního dvora Evropské unie.

Cílem této práce je zmapovat problémy, které nastávají při transpozici, tedy při samotném přenášení práva, s ohledem na dvě odlišné oblasti environmentální politiky v České republice – oblast nakládání s odpady a oblast chemického znečištění. Tyto oblasti byly vybrány na základě hodnocení výkonu České republiky Evropskou unií, resp. Evropskou komisí, v přenášení legislativy do národních právních řádů. Transpozice pak byla vybrána jako vitální část celé implementace, právě vzhledem k samotnému účelu práce a s ohledem na omezený rozsah, který je k dispozici. Práce tedy uvádí do procesu transpozice environmentálních směrnic v České republice a zároveň se snaží odpovědět na otázku „*Jaké problémy stojí za nenáležitou transpozicí a proč?*“.

Struktura práce a metodologie

Struktura práce se opírá o dvě části, které mají vždy po dvou hlavních kapitolách. První část je výkladová, přibližuje čtenáři proces transpozice, avšak nezachází do příliš technických detailů. Spíše se soustředí na vymezení fenoménu tzv. „implementačního deficitu“, který rámuje celou práci. Druhá část je již samotným těžištěm práce, kde jsou provedeny případové studie transpozice dvou oblastí environmentálního práva. Ke zkoumání problémů s transpozicí environmentálního práva byla zvolena jako vhodný nástroj metoda kvalitativního výzkumu – případová studie, i vzhledem k šíři tohoto odvětví. Případové studie mají ověřit příčiny nenáležité transpozice environmentálních směrnic, o nichž se zmiňuje odborná literatura.

V kapitole 1 se nachází základní informace o transpozici směrnic, o směrnících samotných a o jejich významu pro české právo. Jelikož jsou známy odlišné názory na definici pojmů transpozice a implementace, bylo třeba se uchýlit k jednotnému vysvětlení pojmů, které v sobě kapitola 1 zahrnuje. V této kapitole je dále popsán „implementační deficit“ a je rozebrána literatura, která se implementačním a transpozičním deficitem zabývá. Závěry této kapitoly slouží jako výzkumný rámec zvláště pro kapitolu 4. Kapitola 2 poté navazuje institucionálním zakotvením environmentálních směrnic a přibližuje následky nenáležité transpozice členským státem. Kapitolou 3 začíná již samotná výzkumná část, ve které jsou shromážděna a analyzována data, následně zanesena do dvou tabulek vytvořených pro účely této práce. Data slouží k vytvoření představy o transpozici environmentálních směrnic ve zkoumaném období. Roky 2010–2017 představují časový rámec celé výzkumné části. Toto období bylo zvoleno převážně z důvodu aktuálnosti a s ohledem na vývoj institucionálního rámce v Evropské unii. Počátečním rokem je rok 2010, který otevírá druhou dekádu 21. století, tento rok také započala práce druhé Barrosovy Komise a byly schváleny nové cíle „Evropa 2020“. Rok 2010 již také představuje rok, ve kterém jsou již ustáleny změny vyplývající z přijetí Lisabonské smlouvy v roce 2009. Konečným rokem je pak rok 2017, který je posledním rokem s dostupnými konečnými daty. V tomto období jsou zkoumány případy řízení, která byla v roce 2010 a v následujících letech již otevřena. Kapitola 3 uvádí čtenáře do problematiky transpozice environmentálních směrnic, a tím zasazuje do kontextu kapitolu 4, která se věnuje právě případovým studiím dvou oblastí – nakládání s odpady a chemickému znečištění, z nichž nakládání s odpady či odpadové hospodářství je oblastí, kde je Česká republika v implementaci

environmentálních směrnic dle hodnocení Evropské komise úspěšná a v oblasti chemikálií zase nikoliv. Tato teorie byla ověřena manuálním součtem otevřených řízení pro porušení Smluv ve zkoumaném období. V jednotlivých podkapitolách jsou rozebrány tři směrnice o odpadech a tři směrnice o chemikáliích. Případy transpozice těchto směrnic byly vybrány tak, aby ukázaly nejzávažnější případy transpozice environmentálních směrnic Českou republikou, na níž jsou pak následně v podkapitole 4.3 ukázány problematické aspekty transpozice. Závěr poté shrnuje konkrétní poznatky převážně z výzkumné části práce a soustředí se na propojení teorie a praxe obsaženého v celé práci.

Rozbor literatury

Během této práce bylo využíváno knižních, internetových a legislativních zdrojů. První kapitola se zakládá primárně na knižních zdrojích, konkrétně na publikaci od Ludwiga Krämera, *EU Environmental law*¹, která se široce zabývá právním zakotvením životního prostředí v Evropské unii. Dalším zdrojem pro tuto kapitolu byla publikace od Milana Damohorského a kol., *Právo životního prostředí*², která je akademickým základem pro studium práva životního prostředí. Stěžejními pracemi k tématu transpozice a implementace jsou v českém prostředí dvě publikace Richarda Krále, *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*³ a *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*⁴. První kniha je z roku 2002 a je doplněna publikací z roku 2014. Tyto dvě knihy jsou nejrelevantnějšími českými knižními publikacemi, které se zabývají tímto tématem. Pro obecnější informace o významu směrnic v právu Evropské unie byla využita publikace *Právo Evropské unie*⁵ od Michala Tomáška, Vladimíra Týče a kol. Pro úplnost jsou využita i konsolidovaná znění *Smlouvy o Evropské unii*⁶ a *Smlouvy o fungování Evropské unie*⁷.

¹ Ludwig Krämer, *Environmental law* (London: Thompson Reuters, 2016): 429–458.

² Milan Damohorský et al., *Právo životního prostředí* (Praha: C.H.Beck, 2010).

³ Richard Král, *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR* (Praha: C.H. Beck, 2002).

⁴ Richard Král, *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků* (Praha: C.H. Beck, 2014).

⁵ Michal Tomášek, Vladimír Týč et al., *Právo Evropské unie* (Praha: Leges, 2017): 108–109.

⁶ „Konsolidované znění Smlouvy o EU“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF (staženo 12.2.2019).

⁷ „Konsolidované znění Smlouvy o fungování EU“, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=CS> (staženo 12.2.2019).

Mezi hlavní články, které byly zkoumány v kapitole 1.4.1, týkající se „*implementačního deficitu*“, a následně byly použity jako součást metodologie pro zkoumání ve druhé části práce, patří „*Implementation deficit – why member states do not comply with EU directives?*“⁸ od Risto Lapinena a Petri Uusikilä a „*Implementace environmentální politiky EU v České republice: problémy s dodržováním práva?*“⁹ od Michaela Bauna a Dana Marka. Článek se zabývá převážně implementací evropské environmentální politiky po vstupu do Evropské unie a poskytuje případové studie čtyř oblastí environmentální politiky a příslušných směrnic z období od roku 2004 do roku 2010, přičemž dva další roky jsou popisovány spíše jako aktuální. Článek byl z části inspirací pro tuto práci a časovým rámcem se snaží navázat. Mezi hlavní závěry tohoto textu patří, že Česká republika má v oblasti souladu s evropským právem životního prostředí nevyrovnaný výkon, ale neměla by být řazena mezi země se zásadními problémy s implementací. Hlavním důvodem problematické implementace je podle nich konflikt mezi environmentálními pravidly EU a hospodářským růstem a rozvojovými plány české vlády. Dalšími přínosnými texty pro tuto práci byly články Markéty Whelanové *Vybrané problémy spojené s implementací práva Evropské unie*¹⁰ z roku 2012 a *Tvorba a implementace práva EU v České republice a vybraných členských státech*¹¹. V těchto textech jsou popsány mimo jiné některé z důvodů problematické implementace, které jsou následně využity při zkoumání.

Ve druhé a třetí kapitole bylo využíváno převážně originálních verzí dokumentů vydaných Evropskou unií, nejčastěji Evropskou komisí. Základem pro výběr směrnic a některých dat mi byla *Databáze rozhodnutí o porušení Smluv Evropské komise*¹², kde je možné hledat všechna rozhodnutí podle státu, oblasti politiky, výsledku rozhodnutí atp. Zde bylo možné dohledat potřebné informace o již ukončených, ale i stále probíhajících řízeních pro porušení Smluv ze strany Evropské komise. K doplnění těchto informací pak

⁸ Risto Lampinen a Petri Uusikylä, „Implementation Deficit – Why member States do not Comply with EU directives?“, *Scandinavian Political Studies* 21, č. 3 (1998): 231–250.

⁹ Michael Baun a Dan Marek, „Implementace environmentální politiky EU v České republice: problémy s dodržováním práva?“, *Politologický časopis*, č. 3 (2013), 236–257.

¹⁰ Markéta Whelanová, „Vybrané problémy spojené s implementací práva Evropské unie“ *Správní právo* (2012), <https://www.mvcr.cz/clanek/vybrane-problemy-spojene-s-implementaci-prava-evropske-unie.aspx> (staženo 20. 1. 2019).

¹¹ Markéta Whelanová, „Tvorba a implementace práva EU v České republice a vybraných členských státech EU“ *Správní právo* (2013), <https://www.mvcr.cz/clanek/tvorba-a-implementace-prava-eu-v-ceske-republice-a-vybranych-clenskych-statech-eu.aspx> (staženo 20. 1. 2019).

¹² „Infringement decisions“, European Commission at work, http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en (staženo 2. 2. 2019).

sloužily internetové stránky *EU Single Market Scoreboard*¹³, kde je zaznamenán implementační deficit České republiky, a *Výroční zprávy o kontrole uplatňování práva EU*¹⁴.

Podklady pro kapitolu 4 tvořily jak internetové stránky Evropské komise, tak i domácí zdroje v podobě *Zpráv vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za roky 2010–2017*¹⁵ nebo *Důvodové zprávy k zákonům* aj. Díky internetovým stránkám Evropské komise, která zveřejňuje některé dokumenty k řízením pro porušení Smluv, bylo možné zpracovat i *oficiální výzvy Evropské komise adresované ministru zahraničí České republiky*. V neposlední řadě je také třeba zmínit *EUR-Lex*¹⁶, databázi práva, judikatury a souvisejících dokumentů EU, ze které byla čerpána plná znění směrnic.

¹³ „Czech Republic – EU Single Market Scoreboard“, European Commission, http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/czech_republic/index_en.htm (staženo 6. 4. 2019).

¹⁴ „Annual Report on Monitoring the application of EU law (2010–2017)“, European Commission, https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en (staženo 28. 3. 2019).

¹⁵ „Zprávy vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017“, Senát Parlamentu České republiky, <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie> (staženo 1. 3. 2019).

¹⁶ „Eur-Lex: Právo EU“, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=cs> (staženo 1. 3. 2019).

1 Teorie implementace environmentálních směrnic EU

Environmentální legislativa je nyní velmi důležitou součástí jak práva evropského, tak i členských států. Do vnitrostátního práva se dostává z velké části právě díky implementaci směrnic. Vstupem České republiky do Evropské unie (EU) v roce 2004 se země zavázala k dodržování primárního a sekundárního práva EU, které implementaci právně zakotvují. Implementace nebo také aproximace je prosazování určitých norem, které vznikly na půdě Evropské unie, do vnitrostátního práva členských států. Definice slova implementace dle Úřadu vlády ČR zní: „Pro účely zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii se implementací rozumí příprava a proces přijímání právních předpisů České republiky, zaměřené na dosažení slučitelnosti právního řádu České republiky s právem Evropské unie, a dalších opatření, která jsou nutná k zajištění řádné aplikace práva Evropské unie. Pojem je definován v Metodických pokynech pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, schválených usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304 a změněné usnesením vlády ze dne 26. října 2009 č. 1344“.¹⁷

Česká republika se s tímto setkala již před vstupem, kdy bylo zapotřebí v rámci harmonizace právních řádů přijmout a implementovat obrovské množství legislativy, včetně právních aktů týkajících se životního prostředí. Věří se, že Česká republika byla v harmonizaci práva životního prostředí relativně úspěšná, navzdory tomu, že se jí podařilo vyjednat jen tři přechodná období z původních sedmi zamýšlených.¹⁸ Od té doby je Česká republika součástí jak společného procesu tvorby samotné legislativy, tak implementace, která vyžaduje pečlivou součinnost orgánů veřejné správy, Parlamentu, vlády a dalších subjektů.

Krämer popisuje implementaci jako třístupňový proces – 1. transpozice, 2. aplikace (vysvětleny v následující kapitole 1.1), 3. monitoring. Monitoringem je myšleno sledování účinku směrnice a její vliv na problém, který řeší (více v kapitole 1.3).¹⁹

¹⁷ „Implementace“, Legislativní helpdesk, <https://help.odok.cz/vykladovy-slovník/-/wiki/VC3BDkladovC3BD20slovnC3ADk/Implementace> (staženo 2. 1. 2019).

¹⁸ Baun a Marek, „Implementace environmentální politiky EU v České republice: problémy s dodržováním práva?“, 236–237.

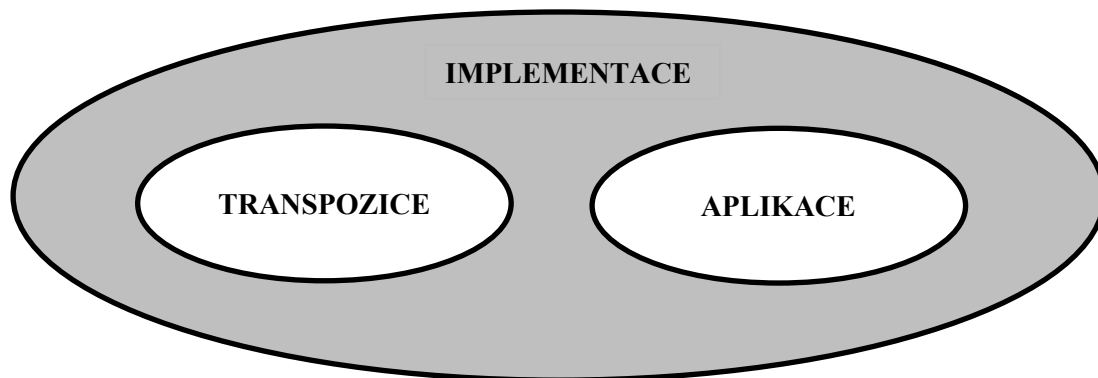
¹⁹ Krämer, *Environmental law*, 429–437.

Dle Lampinena a Uusikylä existují dva typy národních implementačních procesů – *právní implementace* (legal implementation), která značí samotnou inkorporaci do práva členského státu, a *finální implementace* (final implementation), která se týká administrativních operací a praktické stránky implementace.²⁰

1.1 Pojmy „implementace“ a „transpozice“ směrnic EU

Tyto dva klíčové termíny bývají často zaměňovány nebo nesprávně používány. Podle Richarda Krále je pro dosažení směrnicí požadovaného výsledku třeba brát ohled na dvě hlediska – *formálně právní* a *aplikačně praktické*. Zatímco transpozice se týká formálně právního hlediska, je dále třeba postarat se o aplikačně praktické hledisko. Transpozice označuje „formální promítnutí obsahu směrnice do vnitrostátního práva“²¹, nazýváno je také jako transpoziční opatření. Následnou náležitou aplikací transpozičního opatření je pak naplněno i aplikačně praktické hledisko, které lze společně se splněním formálně právního hlediska nazvat implementací směrnice. Slovo implementace v sobě tudíž zahrnuje jak transpozici, tak aplikaci.²²

Obrázek č. 1: Vysvětlení pojmů transpozice, implementace a aplikace



Zdroj: autorka

²⁰ Lampinen a Uusikylä, „Implementation Deficit – Why member States do not Comply with EU directives?“, 233.

²¹ Král, *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*, 4.

²² *Ibid.*, 4–5.

1.2 Směrnice a její struktura

Směrnice je obecně jedním z normativních právních aktů Evropské unie. Řadí se do sekundárního práva společně s nařízeními, rozhodnutími, doporučeními a stanovisky, jejichž vydávání a působnost je zakotvena v primárním právu EU. Podle čl. 288 SFEU je směrnice pro státy závazná, „pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředku se ponechává vnitrostátním orgánům.“²³ Úkolem směrnice je převážně v oblastech sdílené pravomoci sblížení právních řádů členských zemí, tedy harmonizace. EU poskytne díky směrnici rámec, ale provedení je již na členských státech. V souvislosti s tím zde také často vyvstává problém přílišné podrobnosti směrnice, která se pak spíše podobá nařízení, a není zde tolik prostoru pro členské státy.²⁴

Typická struktura, jak ji popisuje Král, se skládá ze sedmi částí. První částí je *preambule*, kde se nachází právní a faktické odůvodnění přijetí úpravy obsažené ve směrnici a případně odkazy na jinou právní úpravu. Následuje *vymezení rozsahu působnosti směrnice*, kde je určeno, co spadá do předmětu úpravy. Třetí částí je *vymezení základních pojmů*, které mají zásadní význam pro náležitý výklad směrnice, čtvrtou částí je pak *vlastní úprava otázek spadajících do působnosti směrnice*, která tvoří její pomyslné jádro. Zde jsou již příslušné články, které bývají upraveny dvojím technicko-legislativním způsobem. Buď mohou být adresovány přímo příjemcům opatření nebo členským státům. V prvním případě je tedy možné převzít či transponovat směrnici doslovně. Je ale nutné poznamenat, že v některých případech mají státy možnost se v transpozici od této části odchýlit, tzn. mají výslovně možnost si zvolit, jaký bude obsah určité úpravy. Pátou částí jsou *závěrečná a doplňková ustanovení určená členským státům*. Zde je uvedeno, že stát musí směrnici transponovat a především lhůta, do kdy transpozici musí provést. Dále zde bývá uvedeno, že stát musí Komisi informovat o přijetí transpozičního opatření, o jejím obsahu a formě. Další, šestou částí, jsou *doplňková ustanovení určená orgánům ES*, resp.

²³ „Konsolidované znění Smlouvy o fungování EU“, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=CS> (staženo 12.2.2019).

²⁴ Tomášek, Týč et al., *Právo Evropské unie*, 108–109.

EU, kde může být například zmocnění Komise k přijetí prováděcích opatření pro tuto konkrétní směrnici. Poslední částí jsou *přílohy*.²⁵

1.2.1 Druhy environmentálních směrnic EU

Obecně se směrnice dělí podle různých hledisek. Například podle lhůty pro transpozici, dle právního základu, míry detailnosti, možnosti odchýlení atd. Pro účely této práce je uvedeno jedno základní (neprávní) kritérium. Environmentální směrnice EU mohou být tedy mj. dvojího druhu:

- a) *rámcové směrnice*, které stanovují obecný rámec právní úpravy pro určitou složku životního prostředí;
- b) *dceřiné směrnice*, které specificky upravují pouze dílčí aspekty ochrany určité složky životního prostředí.²⁶

1.3 Institucionální zajištění transpozice na úrovni Evropské unie

Tato kapitola se zabývá zajištěním implementačního procesu ze strany Evropské unie a hlavně mechanismy, které užívá k jejímu náležitému dodržování.

Již zmíněný článek 288 SFEU je základním právním zakotvením směrnic jako jednoho z právních aktů EU obecně. Provádění politiky v oblasti životního prostředí je pak uvedeno v článku 192 SFEU²⁷ a samotná povinnost aplikovat legislativu EU členskými státy je zakotvena v článku 4 a 17 Smlouvy o EU (SEU)²⁸.

Judikaturou Soudního dvora Evropské unie (SDEU), konkrétně v případě Van Duyn (41/74), byl dovozen *přímý účinek směrnic*. SDEU usoudil, že je třeba, aby i směrnice, která přímý účinek nemá, neporušovala princip právní jistoty jednotlivce, zároveň neporušovala závaznost směrnic. Proto je tedy možné se platné a účinné směrnice vydané EU ve vnitrostátním nebo správním řízení dovolat. Soud toto rozhodnutí mohl učinit také proto, že se zakládací smlouvy k přímému účinku směrnic nevyjadřují, tudíž také nepopírají.

²⁵ Král, *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*, 13–24.

²⁶ Damohorský et al., *Právo životního prostředí*, 156.

²⁷ „Konsolidované znění Smlouvy o fungování EU“, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=CS> (staženo 12.2.2019).

²⁸ „Konsolidované znění Smlouvy o EU“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF (staženo 12.2.2019).

Zásada přímého účinku je jednou ze zásad evropského práva jako takového a je vitální pro jeho správné fungování.²⁹

1.3.1 Unijní kritéria náležitě transpozice a transpozičních předpisů

Řádná implementace musí podle Evropské komise splňovat dvě obecná kritéria. Musí být implementována včas, tedy do doby stanovené v závěrečných a doplňkových ustanoveních směrnice, a správně, čímž je myšleno jak správné provedení transpozičního opatření, tak správné aplikace.

Včasná transpozice je zapotřebí hlavně z důvodu sjednocení evropského práva a jeho účinku po celé Evropské unii. Tyto lhůty bývají velice striktní a výjimky jsou možné jen ve velice ojedinělých případech. Obecná platnost směrnice je 20. den po vyhlášení v Úředním věstníku EU podle čl. 297 SFEU.³⁰ Král pro názornost dále rozlišuje v rámci správné transpozice a implementace mezi správným promítnutím obsahu směrnice do transpozičního opatření, náležitou formou transpozičního opatření a náležitou aplikací, dodržováním a efektivní vymahatelností transpozičního opatření. Správné promítnutí obsahu směrnice je základním předpokladem pro její existenci. Nejdůležitější v tomto bodě je správný výklad členskými státy podle metodiky SDEU.³¹ V praxi, jak již bylo zmíněno, dochází v mnoha případech k doslovnému kopírování textu směrnice. Náležitá forma transpozičního opatření je na samotném státě, avšak dle výkladu SDEU má být obecně závazný předpis alespoň takové právní síly, kterou měl předchozí předpis zabývající se obsahem směrnice.³² Poslední podmínka, tedy náležitá aplikace, dodržování a efektivní vymahatelnost transpozičního opatření, se týká především účinného sankčního mechanismu a vymahatelnosti právního předpisu v konečné podobě.

Po náležitě transpozici přichází samotná aplikace, k níž náleží monitoring, tedy sledování skutečného provádění a porovnávání s požadavky platných unijních norem.³³ Monitoring provádí Komise, ale jelikož nemá dostatek monitorovacích kapacit, účastní se tohoto procesu i členské státy, které tyto kapacity mají, např. inspekce životního prostředí. Součástí směrnic bývá také požadavek sdělovat Komisi přesné znění právního předpisu,

²⁹ Tomášek, Týč et al., *Právo Evropské unie*, 78.

³⁰ „Konsolidované znění Smlouvy o fungování EU“, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=CS> (staženo 12.2.2019).

³¹ Král, *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*, 36–38.

³² *Ibid.*, 61.

³³ Damohorský et al., *Právo životního prostředí*, 189–190.

díky kterému byla směrnice transponována do vnitrostátního práva. Komise také pravidelně vydává Výroční zprávy o kontrole uplatňování práva EU.³⁴

1.3.2 Následky nenáležité transpozice a implementace a sankční mechanismus

Když ale Komise zjistí, že nebyla splněna některá z povinností náležité implementace, včetně např. nesdělení přesného znění vnitrostátního opatření, může Komise započít tzv. řízení pro nesplnění povinností (infringement procedure). Předtím může Komise prozatím neformálně upozornit členský stát na nějaký nesoulad. Formální řízení se poté skládá ze tří kroků: formální upozornění Komise adresované členskému státu (někdy jen „Výzva“), který musí ve lhůtě dvou měsíců písemně odpovědět, dále vydání Odůvodněného stanoviska Komise a konečně předložení věci SDEU.

Komise zahajuje řízení pro nesplnění povinností obvykle ze tří důvodů: 1) nenotifikace, 2) nesouladu a 3) špatné aplikace.³⁵

Pokud SDEU zjistí, že bylo porušeno právo, vydá rozsudek. Druhé řízení podle čl. 260 SFEU³⁶ je poté zahájeno, pokud Komise zjistí, že členský stát nevyhověl ani tomuto rozsudku. V některých případech je možné uložit finanční pokutu již v prvním řízení, ve druhém se tedy může přejít k opakovanému uložení finanční pokuty.

1.4 Implementační a transpoziční deficit

„Implementační deficit“ je obecně užívaným termínem, který označuje rozdíl mezi směrnicemi, které mají být implementovány a směrnicemi, které skutečně implementovány jsou. „Transpoziční deficit“ pak pracuje se stejnou definicí, jen slovo implementace nahrazuje slovem transpozice, tedy formálním přenesením směrnice do vnitrostátního právního předpisu. Kapitola je nazvána oběma způsoby, avšak v odborné literatuře častěji najdeme termín „implementační deficit“, jelikož i sám o sobě transpozici již zahrnuje.

³⁴ „Uplatňování práva EU“, Evropská komise, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law_cs (staženo 13. 2.).

³⁵ Damohorský et al., *Právo životního prostředí*, 191.

³⁶ „Konsolidované znění Smlouvy o fungování EU“, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=CS> (staženo 12.2.2019).

Implementační nebo transpoziční deficit patří do obecné diskuze nad dodržováním práva, na němž závisí existence celé Evropské unie.³⁷ Rozdíl mezi implementačním a transpozičním deficitem tak dobře popsal Haigh, který rozlišil formální dodržování práva EU a praktické dodržování práva EU. Formální dodržování práva EU udává právě transpoziční deficit, který proto představuje důležitou hodnotu ukazující, jak státy dodržují právo EU.³⁸

Dodržování práva se v literatuře začalo více objevovat až od roku 1992, kdy došlo k částečnému dokončení vnitřního trhu. Autoři poté začali zkoumat, jak je možné, že dochází k problémům s dodržováním práva, a začali hledat jejich příčiny.

1.4.1 Příčiny vzniku transpozičního deficitu

Jednou z příčin, která je zmiňována, je samotná povaha směrnice jako normativního právního aktu, nástroje harmonizace práva členských států. Podle Jordana je Komise limitována, co se týká environmentální politiky, preferovaným nástrojem, kterým je právě směrnice. Problém spatřuje převážně ve flexibilitě, kterou směrnice nabízí, a v nemožnosti úplného vymáhání dodržování práva SDEU.³⁹ S tím souvisí problém vágních nebo vylučujících se definic. Často jsou některé definice nebo pojmy výsledkem politického kompromisu, se kterým si poté musí poradit až legislativec přenášející směrnici do vnitrostátní roviny. Často tak i kvůli kompromisu členské státy souhlasí s problematickými věcmi a neuvědomují si všechny sporné body a důsledky daného právního předpisu.⁴⁰ Jak píše Selin a VanDeever, tvorba evropského práva je někdy charakterizována extenzivními snahami o konsensus, ale někdy také až příliš technickými detaily.⁴¹ Vzhledem k tomu, že je zde probírána politika životního prostředí je toto tvrzení

³⁷ Dimitrij Toshkov, „Compliance with EU law in Central and Eastern Europe: The Disaster that Didn't Happen (Yet)“, *Revue l'Europe en Formation* 2, č. 364 (2012): 91–109, <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2012-2-page-91.htm?contenu=article> (staženo 20. 1. 2019).

³⁸ Nigel Haigh, *Manual of environmental policy* (Harlow: Longman, 1992), citováno podle Andrew Jordan, „The implementation of EU environmental policy: a policy without a political solution?“, *Environment and Planning C: Government and Policy*, č. 17 (1999): 69–90, https://www.researchgate.net/publication/23542127_The_implementation_of_EU_environmental_policy_A_policy_problem_without_a_political_solution (staženo 20. 1. 2019).

³⁹ Andrew Jordan, „The implementation of EU environmental policy: a policy without a political solution?“, *Environment and Planning C: Government and Policy*, č. 17 (1999): 69–90, https://www.researchgate.net/publication/23542127_The_implementation_of_EU_environmental_policy_A_policy_problem_without_a_political_solution (staženo 20. 1. 2019).

⁴⁰ Whelanová, „Vybrané problémy spojené s implementací práva Evropské unie“, 68–69.

⁴¹ Henrik Selin a Stacy D. VanDeever, „EU Environmental Policy Making and Implementation: Changing Processes and Mixed Outcomes“ *Annual Review of Environment and Resources* (2015): 8, <http://aei.pitt.edu/79664/1/Selin.VAnDeever.pdf> (staženo 20. 1. 2019).

výstižné. Životní prostředí je velice citlivé, co se týká zacílené politické debaty, jelikož je třeba, aby se pracovalo s reálnými daty, která jsou někdy příliš technická.

Následkem již takto v prvotní fázi špatně navrhnuté legislativy vzniká problém s výkladem směrnice. Whelanová tvrdí, že dotyčný legislativec, který směrnicí transponuje, musí daný předpis správně pochopit i z hlediska ostatních pramenů práva EU, jelikož se i sama evropská legislativa od té vnitrostátní zákonitě liší.⁴² Vzhledem k velkému množství různých předpisů je to velice těžké, zvláště pak, jak Whelanová zmiňuje, když se právo tvoří „salámovou metodou“, tedy na základě na sebe nabalujících se úprav. Složitě a matoucí pro legislativce je pak také to, že v právu EU není zakotvena hierarchizace sekundárních právních předpisů, proto bývá nepřehledná. Běžně je možné, že jsou směrnice novelizovány nařízeními a naopak, nebo jsou provázány různými odkazy.

Legislativa často následuje nějaký obecný politický cíl. Právě obecné formulace a spoléhání Evropské unie na aktivitu členských států v tomto smyslu je podle Lampinena a Uusikilä zásadní problém.⁴³ Na členské státy jsou poté kladeny vysoké nároky, a proto poté působí pasivně. To se děje hlavně z důvodu obrovského množství směrnic, přílišné byrokracie a již zmíněné technické náročnosti. Velkým problémem je také nedostatek expertů a odborných pracovníků zabývajících se jednotlivými oblastmi životního prostředí, což Marek a Baun nazývají nedostatečnou administrativní kapacitou.⁴⁴

Veškerá odborná literatura dále také zmiňuje problém přísných transpozičních lhůt, kterými si EU zajišťuje jak právní jistotu, tak jednotnou platnost. Při jejich porušení se však tyto hodnoty hrouť. Podle Whelanové díky snaze o rychlé formální zavedení pravidel kvantita vytlačuje kvalitu.⁴⁵ Problematiku s včasností transpozice více rozvádí König a Luegert, kteří ve své analýze potvrzují, že státy při snaze včas transponovat směrnice ovlivňují hlavně následující faktory: řada vnitrostátních opatření nezbytných pro odpovídající provedení, přílišná byrokracie a zapojení zájmových skupin.⁴⁶ Marek a Baun přímo tvrdí, že se jedná o „lobbistické aktivity obchodních a ekonomických zájmů“.

⁴² Whelanová, „Vybrané problémy spojené s implementací práva Evropské unie“, 67–68.

⁴³ Lampinen a Uusikylä, „Implementation Deficit – Why member States do not Comply with EU directives?“, 233–234.

⁴⁴ Baun a Marek, „Implementace environmentální politiky EU v České republice: problémy s dodržováním práva?“, 252.

⁴⁵ Whelanová, „Tvorba a implementace práva EU v České republice a vybraných členských státech EU“ *Správní právo*, 2–3.

⁴⁶ Thomas König a Brooke Luetgert, „Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives“, *B. J. Pol.* 39 (2008): 165, <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/AcademyofEuropeanLaw/CourseMaterialsUL/UL2009/Conant/ConantBackgroundReading4.pdf> (staženo 2. 2. 2019).

Na druhou stranu ale uznávají v některých případech pozitivní dopady českých neziskových organizací v tom smyslu, že vyvíjí tlak na českou vládu, aby správně implementovala, a zároveň u Evropské komise podaly řadu stížností na to, že tak nečiní.⁴⁷

Odborná literatura se obecně shoduje na ne zcela funkčním systému, který je třeba zlepšit a ideálně začít nejprve na úrovni EU. Whelanová dokonce tvrdí, že je třeba celkově zpomalit proces práva jak na evropské, tak na vnitrostátní úrovni.⁴⁸ V souhrnu, základními problémy jsou špatné definice, přílišná snaha o kompromis, problém s výkladem směrnic, zmatečnost v celém legislativním systému, přílišná byrokracie, technická náročnost a krátké transpoziční lhůty.

2 Transpozice směrnic Českou republikou

Tato kapitola se zabývá procesem transpozice směrnic týkajících se životního prostředí v České republice. Vzhledem k samotné právní povaze směrnice probíhá transpozice v každém členském státě jiným způsobem. Ve většině „nových“ států⁴⁹ je zřízen příslušný útvar, který na proces transpozice práva dohlíží. Nejde o nově zřízený úřad, ale zpravidla útvar, který má „nadresortní kompetence“ a je přiřazen k nějakému již existujícímu úřadu, ať už se jedná o úřad vlády nebo o některé z ministerstev.

V České republice je zajištění transpozice směrnic, jak z institucionálního, tak z metodického pohledu, upraveno ve dvou základních právních dokumentech – *Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU*⁵⁰ (MPV) a *Legislativní pravidla vlády*⁵¹ (LPV). V těchto dokumentech jsou přesná pravidla a požadavky, kterých se mají příslušné subjekty držet při transpozici směrnic do právního řádu České republiky. Hlavním útvarem je zde Odbor kompatibility s právem EU při Úřadu vlády České republiky, který zde plní úlohu koordinačního

⁴⁷ Baun a Marek, „Implementace environmentální politiky EU v České republice: problémy s dodržováním práva?“, 252.

⁴⁸ Whelanová, „Vybrané problémy spojené s implementací práva Evropské unie“, 75.

⁴⁹ *Jedná se o státy, které přistoupily do EU v roce 2004 a později.*

⁵⁰ „Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU“, Vláda ČR, https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/kompatibilita-s-pravem-es/Methodicke_pokyny_UZ.pdf (staženo 10. 3. 2019).

⁵¹ „Legislativní pravidla vlády“, Vláda ČR, https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn__pravidla_vl_dy.pdf (staženo 10. 3. 2019).

a poradního místa v oboru implementace evropského práva pro státní správu.⁵² Skládá se ze tří oddělení – analyticko-konzultační oddělení, oddělení informací pro kompatibilitu s právem EU a oddělení pro legislativní proces EU. Analyticko-konzultační oddělení se zaměřuje na poradenskou činnost, vypracovává vyjádření o míře slučitelnosti návrhů právních předpisů ČR s právem EU. Druhé oddělení informací pro kompatibilitu s právem EU prostřednictvím Informačního systému pro aproximaci práva (ISAP) zajišťuje informační podporu ministerstvům a dalším orgánům. Třetí oddělení pro legislativní proces EU připravuje již při projednávání určité směrnice na úrovni EU monitoring legislativních dopadů návrhu, aby byl proces následné transpozice rychlejší.⁵³

Oddělení pro legislativní proces EU ale v první řadě přiděluje gesce. Děje se tak do tří dnů od vyhlášení směrnice v Úředním věstníku EU.⁵⁴ Pomocí ISAPu oddělení určí gestora, kterým je podle MPV „*orgán státní správy odpovědný za zajištění řádné implementace předpisu Evropské unie jako celku, zejména za jeho transpozici, adaptaci nebo jiné zohlednění*“.⁵⁵ Určený gestor transpozice směrnice může do 10 dnů gesci s odůvodněním odmítnout a navrhnout jiného gestora. Může se stát, že účast jednoho gestora na transpozici a implementaci nebude stačit z důvodu povahy a obsahu předpisu, proto si určí původní gestor spolugestora.⁵⁶ Konečný gestor je následně povinen provést transpoziční analýzu přidělené směrnice. Gestor má v rámci transpoziční analýzy za úkol zjistit, jak směrnicí správně transponovat a jaká transpoziční opatření je třeba přijmout. V této chvíli mohou pomoci výše zmíněné analýzy dopadů návrhu té příslušné směrnice, na kterých se pracovalo již v době, kdy byla směrnice projednávána a přijímána na úrovni EU. Na základě transpoziční analýzy může gestor navrhnout, jaká transpoziční opatření je třeba přijmout a zároveň navrhnout i jejich předkladatele. Dále také stanoví termíny, kdy má být návrh předložen vládě.⁵⁷ Během tohoto procesu je možné požádat Evropskou komisi o konzultaci.⁵⁸

Pro zhodnocení výsledků transpoziční analýzy se užívá tzv. srovnávací tabulka. Zde jsou na levé straně uvedena ustanovení transponované směrnice a na pravé straně jsou uvedeny návrhy transpozičních předpisů společně s hodnocením dosaženého vlivu

⁵² „Kompatibilita s právem EU“, Vláda ČR, <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/kompatibilita-s-pravem-es/odbor-kompatibility-5531/> (staženo 10. 3. 2019).

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Čl. 3, odst. 2 MPV.

⁵⁵ Čl. 3, odst. 1 MPV.

⁵⁶ Čl. 3a odst. 1 MPV.

⁵⁷ Čl. 5 MPV.

⁵⁸ Čl. 6 odst. 4 MPV.

směrnice. Srovnávací tabulka by měla být vytvořena a vložena do ISAPu do 20 pracovních dnů ode dne přijetí gesce. Jedná-li se o transpozici vyžadující změnu nebo zcela nový zákon, gestor předloží návrh změny nebo nového zákona do připomínkového řízení nejpozději 11 měsíců před uplynutím lhůty pro implementaci předpisu.⁵⁹

Transpoziční předpis musí obsahovat tzv. informační odkaz⁶⁰, který přímo odkazuje na příslušnou směrnici. Běžně se v textu nachází ve formě obecné informační klauzule a poznámky pod čarou.⁶¹ Před předložením transpozičního návrhu vládě je nutné stvrdit slučitelnost s právem EU tzv. doložkou slučitelnosti⁶². Zde je uvedeno, kterou směrnicí transponuje a dokdy má být směrnice transponována. Doložku slučitelnosti kontroluje odbor kompatibility nejdříve ve fázi připomínkového řízení, a poté v rámci předložení legislativní radě vlády.⁶³ V této fázi musí být splněny ještě dvě náležitosti: potvrzení veškerých transpozičních opatření v návrhu a musí zde být celexové číslo směrnice⁶⁴, kterou transponují, a vypracování rozdílové tabulky. Rozdílová tabulka je naprostým opakem tabulky srovnávací. Jak uvádí Král: „*slouží i jako určitá zábrana proti tomu, aby v Parlamentu ČR nedocházelo v důsledku pozměňovacích návrhů poslanců či senátorů k takovým změnám ve vládním návrhu transpozičního zákona, jež by měly za následek nenáležitost vnitrostátní transpozice předmětné směrnice*“⁶⁵. Zde je tedy zřejmé, že po projednání návrhu Legislativní radou vlády a přijetí na úrovni celé vlády se návrh schvaluje v Parlamentu ČR podle obecných zásad legislativního procesu (tedy tři čtení v Poslanecké sněmovně, Senát a spolupodpis Prezidenta).

Po přijetí návrhu transpozičního předpisu dojde do 15 pracovních dnů k aktualizaci srovnávací tabulky, která slouží jako podklad Odboru kompatibility, který musí provést notifikaci transpozičního předpisu Komisi.⁶⁶

V České republice, ač o to byla snaha v roce 1999, neexistuje žádný zvláštní systém pro transpozici a implementaci legislativy. Zde se užívají klasické vnitrostátní prameny práva: zákony, nařízení vlády a vyhlášky ministerstev, které se všechny přijímají klasickým

⁵⁹ Čl. 6a MPV.

⁶⁰ Král, *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*, 281–282.

⁶¹ Čl 48 odst. 3 a 6 LPV.

⁶² Král, *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*, 283–285.

⁶³ „Markéta Whelanová: Implementace práva EU do českého právního řádu“, Odbor kompatibility s právem EU Úřadu vlády ČR, dostupné z: <https://slideplayer.cz/slide/11159701/> (staženo 15. 2. 2019).

⁶⁴ *Celexové číslo umožňuje lépe identifikovat dokumenty v Úředním věstníku EU.*

⁶⁵ Král, *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*, 284–285.

⁶⁶ Čl. 7 odst. 2 MPV.

způsobem.⁶⁷ Například Slovensko má pro tyto účely speciální ministerská nařízení s mocí zákona pro implementační záležitosti.⁶⁸

3 Přehled transpozice environmentálních směrnic Českou republikou v letech 2010–2017

Česká republika, přestože je státem, který vstoupil do Evropské unie v rámci obávaného „východního rozšíření“, si vede poměrně dobře a hodnocení týkající se zvláště přistoupení zemí střední a východní Evropy je pozitivní. Odborníci postupně uznávají, že se s transpozicí komunitárního práva nově přistoupené země vyrovnaly navzdory očekávání velice dobře. Tato kapitola se proto týká jak vývoje transpozice směrnic Českou republikou, tak i posouzení současného stavu pomocí oficiálních dat Evropské komise.

Tato práce zkoumá období od roku 2010 do roku 2017. Pro zasazení tohoto vývoje do kontextu, je třeba poukázat na fakt, že Česká republika patří mezi země střední a východní Evropy, u kterých se čekalo, že bude harmonizace práva s komunitárním právem velice složitým procesem. Právo životního prostředí bylo uvedeno mezi nejvýznamnějšími oblastmi práva, které bylo třeba harmonizovat. Pro Českou republiku byla v této oblasti vyjednána tři přechodná období – recyklace všech druhů obalů z plastů a jejich opětovného využití, zajištění odpovídajícího sběru odpadních vod a jejich čištění v obcích nad 2000 obyvatel a integrované povolení, které se týká integrované prevence a omezení znečišťování teplárny Přerov a elektrárny Nová Huť.⁶⁹

Ačkoliv je ale celkově výkon v transpozici (nejen environmentálního práva) zemí střední a východní Evropy úspěchem, Dimiter Toshkov ve svém odborném článku „*Compliance with EU Law in Central and Eastern Europe*“ poskytuje tabulku s výsledky transpozice Evropské komise za období 2004 až 2011, kde názorně ukazuje, že Česká republika byla mezi přistupujícími zeměmi výjimkou. Její výsledky jsou pod unijním průměrem.⁷⁰ Podle Srovnávacího přehledu výsledků v oblasti jednotného trhu (EU Single

⁶⁷ „Markéta Whelanová: Implementace práva EU do českého právního řádu“, Odbor kompatibility s právem EU Úřadu vlády ČR, dostupné z: <https://slideplayer.cz/slide/11159701/> (staženo 15. 2. 2019).

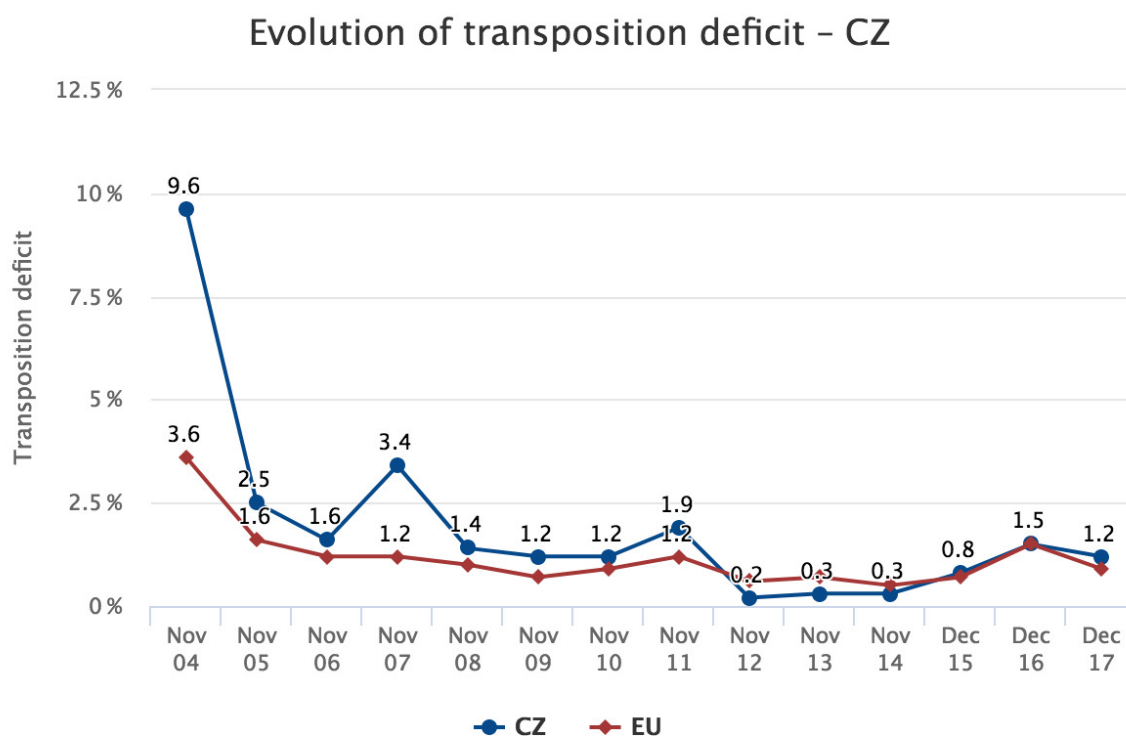
⁶⁸ Whelanová, „Tvorba a implementace práva EU v České republice a vybraných členských státech EU“, 14.

⁶⁹ „Životní prostředí“, Euroskop.cz, <https://www.euroskop.cz/8926/sekce/zivotni-prostredi/> (staženo 6. 4. 2019).

⁷⁰ Toshkov, „Compliance with EU law in Central and Eastern Europe: The Disaster that Didn't Happen

Market Scoreboard – viz Graf č. 1) byl transpoziční deficit České republiky v roce 2004 9,6 %, přičemž průměr EU byl 3,6 %.⁷¹ Postupně se ale tento trend snižuje, jen v roce 2007 transpoziční deficit České republiky mírně vzrostl. Česká republika se poté v roce 2012 dostala dokonce nad evropský průměr s transpozičním deficitem 0,2 %, což je zatím nejnižší hodnota. Postupně ale od roku 2012 jeho hodnota rostla a podle poslední zprávy z roku 2017 činí transpoziční deficit České republiky 1,2 %.⁷² Nejedná se ale o ojedinělý případ, tento problém měla většina členských států, z důvodu nárůstu množství směrnic, které musely být transponovány. Do výsledků Srovnávacího přehledu je životní prostředí zahrnuto, ale bez oblasti ochrany přírody.

Graf č. 1: Vývoj transpozičního deficitu České republiky



Zdroj:

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/czech_republic/index_en.htm

(Yet)“, 91–109.

⁷¹ „Czech Republic – EU Single Market Scoreboard“, European Commission, http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/czech_republic/index_en.htm (staženo 6. 4. 2019).

⁷² Ibid.

Vývoj transpozice a implementace environmentálních směrnic je ale možné také blíže pozorovat na počtu řízení vedených proti České republice ze strany Evropské komise. Zatímco transpoziční deficit České republiky s nárůstem let viditelně poklesl, počet otevřených řízení o oblasti životního prostředí od roku 2004 do roku 2010 jen rostl.⁷³ Podle údajů, které zveřejňuje Evropská komise ve svých Výročních zprávách o kontrole uplatňování práva EU, bylo pak mezi lety 2010 a 2017 oficiálně otevřeno 75 řízení pro porušení povinností v oblasti životního prostředí. To potvrzuje i databáze Evropské komise o porušení Smluv. Podle této databáze bylo v oblasti životního prostředí proti České republice od roku 2010 do roku 2017 rozhodováno v 75 případech pro porušení Smluv, z nichž se 46 případů týkalo nesdělení přijatých opatření, tedy nenotifikace transpozičního opatření.⁷⁴

V tabulce 1 níže je znázorněn vývoj počtu řízení vedených proti České republice v oblasti životního prostředí. Je zde vidět, že po roce 2011 dochází ke kolísavému poklesu a po roce 2014 počet zase narůstá.⁷⁵ Jedná se o velmi různorodý vývoj, jelikož zde není vidět přímo rostoucí či klesající trend. To se nedá říci o počtu žalob podle čl. 260 SFEU, které se od roku 2011 drží na čísle 0.⁷⁶ V tabulce jsou zaneseny i nekompletní údaje o nově otevřených řízeních z důvodu pozdní transpozice, které Evropská komise uvádí v již zmíněných Výročních zprávách.⁷⁷

⁷³ „Infringements per member state“, European Commission, http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics_ms_from_2007_to_2017.pdf (staženo 2. 2. 2019).

⁷⁴ „Infringement decisions“, European Commission at work, http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en (staženo 2. 2. 2019).

⁷⁵ „Infringements per member state“, European Commission, http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics_ms_from_2007_to_2017.pdf (staženo 2. 2. 2019).

⁷⁶ „Statistics on environmental infringements“, European Commission, http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics_Art.260_from_2007_to_2017.pdf (staženo 2. 2. 2019).

⁷⁷ „Annual Report on Monitoring the application of EU law (2010–2017)“, European Commission, https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en (staženo 28. 3. 2019).

Tabulka č. 1: Počet řízení vedených ze strany Evropské komise proti České republice pro porušení povinností v oblasti životního prostředí

Rok	Počet otevřených řízení pro porušení povinností	Počet nově otevřených řízení pro pozdní transpozici	Počet žalob k Soudnímu dvoru EU (podle čl. 260)
2010	17	-	2
2011	21	10	1
2012	5	-	0
2013	7	2	0
2014	9	3	0
2015	11	3	0
2016	10	-	0
2017	15	5	0

Zdroj: autorka podle dat Evropské komise (dostupné z:

http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics_ms_from_2007_to_2017.pdf)

Transpoziční deficit přímo v oblasti životního prostředí Evropská unie neměří. Ze zpráv vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za jednotlivé roky lze vysledovat vývoj netransponovaných směrnic náležících do gesce Ministerstva životního prostředí. Tyto údaje jsou zachyceny v tabulce 2, kde je možné vysledovat jisté zlepšení. V roce 2010 bylo netransponovaných směrnic ke konci roku 5, ale v dalších letech, s výjimkou roku 2012 a 2014, se drží soustavně na čísle 1.⁷⁸

⁷⁸ „Zprávy vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017“, Senát Parlamentu České republiky, <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie> (staženo 1. 3. 2019).

Tabulka č. 2: Počet netransponovaných environmentálních směrnic ke konci konkrétního roku

Rok	Počet netransponovaných směrnic
2010	5
2011	1
2012	0
2013	1
2014	0
2015	1
2016	1
2017	1

Zdroj: autorka podle Zpráv vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU (dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie>)

Z uvedeného tedy vyplývá, že klesající transpoziční deficit se projevuje na počtu netransponovaných environmentálních směrnic (tabulka č. 2), ale ne na počtu otevřených řízení pro porušení povinností vyplývajících ze smluv (tabulka č. 1). Je zde vidět nerovnoměrný vývoj co se týká počtu otevřených řízení ze strany Evropské komise proti České republice pro porušení povinností v oblasti životního prostředí a počtu nově otevřených řízení pro pozdní transpozici. Nedostatek údajů o transpozičním deficitu přímo v oblasti životního prostředí ve členských státech pak ztěžuje provedení hlubší a konkrétnější analýzy.

4 Oblasti

Tato část práce je věnována již konkrétním problémům, které při transpozici environmentálních směrnic v praxi nastávají. Jak je naznačeno v úvodu, tato kapitola se zaměřuje na případové studie ze dvou oblastí environmentálního práva. Z hlavních oblastí jako je ochrana ovzduší, ochrana vody, ochrana klimatu a energetika nebo ochrana přírody a krajiny, byly na základě již zmiňovaného Pracovního dokumentu Komise o přezkumu provádění právních předpisů EU v oblasti životního prostředí⁷⁹ a na základě dat z Databáze

⁷⁹ „Pracovního dokumentu Komise o přezkumu provádění právních předpisů EU v oblasti životního prostředí“, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52017SC0037> (staženo 2. 2. 2019).

Komise o porušení Smluv⁸⁰ ke zkoumání vybrány: 1) oblast odpadového hospodářství a 2) oblast chemického znečištění.

Oblast odpadového hospodářství je podle databáze oblastí, ve které má Česká republika v porovnání s oblastí chemického znečištění méně problémů s transpozicí a celkovou implementací směrnic. Podle zprávy z roku 2017 o přezkumu provádění právních předpisů EU v oblasti životního prostředí Českou republikou ze strany Evropské komise je Česká republika v této oblasti vcelku úspěšná. Přestože celková produkce odpadů v České republice v posledních letech stoupá (od roku 2009 došlo k 7% navýšení)⁸¹, dochází k lepšímu materiálnímu využití na úkor skládkování. Podle zprávy o životním prostředí agentury CENIA dochází rovněž k růstu míry recyklovaných odpadů z obalů, což potvrzuje i zmíněná zpráva Evropské komise.⁸²

Chemické znečištění se běžně v českém kontextu řadí pod ochranu přírody a krajiny. Ministerstvo životního prostředí pak řadí chemické látky pod specifická rizika pro životní prostředí společně se závažnými průmyslovými haváriemi a geneticky modifikovanými organismy. Současně ale spadají chemické látky a směsi rovněž do gesce Ministerstva průmyslu a obchodu, kde jsou řešeny jako součást oblasti průmyslu. Chemikálie a chemické znečištění jsou pro svou podstatu komplexní oblastí, která se dotýká jak znečištění ovzduší, tak znečištění vody anebo půdy. Lze si všimnout, že od roku 2010 do roku 2017 bylo otevřeno velké množství případů pro porušení Smluv, které se týkaly určitých látek a jejich užívání.

Tyto dvě oblasti jsou zdánlivě neporovnatelné, co se týká jejich obsahového zaměření, ale lze na ně nahlížet jako na dva odlišné případy vcelku úspěšné a na druhé straně neúspěšné transpozice a implementace evropských environmentálních směrnic. Za účelem zkoumání těchto dvou oblastí byly vybrány dvě sady příkladových směrnic, které slouží jako případové studie. Byly vybrány případy, které se v procesu řízení pro porušení povinností dostaly nejdále, tzn. byly nejzávažnější. Řízení týkající se odpadových směrnic zaujímají 25 % a řízení týkající se chemických směrnic 37,5 % z celkového počtu řízení v environmentální

⁸⁰ „Infringement decisions“, European Commission at work, http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en (staženo 2. 2. 2019).

⁸¹ „Zpráva o životním prostředí České republiky 2017“, CENIA, http://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2019/03/Zprava-o-zivotnim-prostredi-Ceske-republiky_2017.pdf (staženo 1. 3. 2019).

⁸² „Přezkum provádění právních předpisů EU v oblasti životního prostředí: Zpráva o zemi – Česká republika“, Evropská komise, http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/country-reports-archive/report_cz_cs.pdf (staženo 1. 3. 2019).

oblasti. Na základě výsledků budou pak zhodnoceny a vyzdviženy problémy, které v jednotlivých případech bránily náležitě transpozici a které budou následně porovnány se zpracovanou literaturou.

Tabulka č. 3: Otevřená řízení za roky 2010–2017

Stupeň v řízení o porušení Smluv	Směrnice o odpadech	Směrnice o chemikáliích	
Formální upozornění	2006/66/ES 2013/28/EU 2008/98/ES 2015/720/EU 2008/103/ES 2016/66/EU 2012/19/EU 2016/774/EU 2013/2/EU	2009/87/ES 2010/50/EU 2009/88/ES 2010/71/EU 2010/7/EU 2010/72/EU 2010/8/EU 2010/74/EU 2010/9/EU 2012/18/EU 2010/10/EU 2013/56/EU 2010/11/EU	
Formální upozornění Odůvodněné stanovisko	2002/95/ES 2002/96/ES 2006/21/ES 2006/66/ES	2008/75/ES 2008/77/ES 2008/78/ES 2008/79/ES	2008/80/ES 2008/81/ES 2009/150/ES 2009/151/ES
Formální upozornění Dodatečné formální upozornění	2000/53/ES		
Formální upozornění Odůvodněné stanovisko Dodatečné odůvodněné stanovisko		2008/112/ES	
Formální upozornění Odůvodněné stanovisko Žaloba	1999/31/ES	2010/5/EU	

Zdroj: autorka s daty Evropské komise (dostupné z: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en)

4.1 Směrnice o odpadech

První směrnicí je směrnice **2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností**⁸³. Tato směrnice se týká minimalizace odpadů z vozidel s ukončenou životností a zároveň harmonizuje vnitrostátní opatření členských států týkající se této problematiky. Obecně je vyžadováno, aby se subjekty podílející se na výrobě a následném zpracování vozidel

⁸³ „Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES“, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0053> (staženo 2. 3. 2019).

snažily minimalizovat množství nerecyklovatelných částí vozidla, a tudíž i nepříznivý dopad na životní prostředí. Směrnice z velké části pracuje s jednou z hlavních zásad environmentálního práva a politiky, tedy „znečišťovatel platí“, a díky tomu je po členských státech požadováno, aby konečný uživatel předal vozidlo autorizovanému zpracovatelskému zařízení bez jakýchkoliv výdajů, jelikož by měl veškeré nebo alespoň značnou část nákladů platit výrobce.

K této směrnici bylo od jejího vyhlášení⁸⁴ vydáno 18 vnitrostátních opatření. Nejzásadnějšími z nich jsou zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů, který byl mnohokrát novelizován, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.⁸⁵ K přijetí směrnice došlo již 18. září 2000, přesto bylo s Českou republikou zahájeno řízení za nesprávnou transpozici až v roce 2009. Ve dvoufázovém procesu došlo nejdříve k formálnímu upozornění ze strany Evropské komise, která v dopise ministru zahraničí z roku 2009 kritizovala celkem 7 ustanovení, která značila nesprávné nebo neúplné provedení směrnice.⁸⁶ Česká republika v reakci zjedнала nápravu přijetím tzv. euronovely tehdejšího zákona o odpadech. Pravděpodobně i vzhledem k blížícím vnitrostátním parlamentním volbám došlo k rychlému přijetí zákona č. 154/2010 Sb.⁸⁷ v květnu roku 2010 s účinností od 1. července 2010.⁸⁸

V říjnu roku 2010 bylo ale České republice zasláno dodatečné formální upozornění, které se týkalo čl. 5 odst. 3, podle něhož lze vyřadit vozidlo z registru po předložení osvědčení o likvidaci vozidla, které bylo ale možné obcházet čestným prohlášením o zániku účelu využití jako motorového vozidla.⁸⁹ Toto označila Evropská komise jako nesoulad a nesplnění povinností formálního upozornění z roku 2009.⁹⁰ Zde reagovala Česká

⁸⁴ *K dubnu 2019.*

⁸⁵ „Provedení směrnice 2000/53/ES členskými státy“, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/NIM/?uri=CELEX:32000L0053&qid=1555435365363> (staženo 2. 4. 2019).

⁸⁶ „Výzva Komise Evropských společenství – porušení smlouvy 2009/2265“, Evropská komise, <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2009/CZ%202009-2265%20-%20LFN.pdf> (staženo 18. 4. 2019)

⁸⁷ „Předpis 154/2010 Sb.“, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=154&r=2010> (staženo 2. 4. 2019).

⁸⁸ „Euronovela zákona o odpadech“, Tretiruka, <https://www.tretiruka.cz/news/euronovela-zakona-o-odpadech> (staženo 18. 4. 2019).

⁸⁹ „Důvodová zpráva k novele zákona o odpadech“, Vláda ČR, <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/Duvodova-zprava.doc> (staženo 12. 3. 2019).

⁹⁰ „Dodatečná výzva Komise Evropských společenství – porušení smlouvy 2009/2265“, Evropská komise, <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2009/CZ%202009-2265%20-%20LFN%20additional.pdf> (staženo 18. 4. 2019).

republika novelizací zákona 185/2001 Sb. a napravila nesouladný §13 zákona 56/2001 Sb. vyškrtnutím příslušných ustanovení.⁹¹ Řízení tak bylo uzavřeno 22. března 2012.

Druhou směrnicí je směrnice **2006/21/ES o nakládání s odpady z těžebního průmyslu**⁹². Tato směrnice zavádí jednotná opatření, postupy a návody proti nepříznivým vlivům na životní prostředí, které jsou způsobené nakládáním s odpadem z těžebního průmyslu. Účelem této směrnice je zabránit v největší možné míře rizikům ohrožení nejen lidského zdraví, ale i jednotlivých složek životního prostředí.

K této směrnici bylo od jejího přijetí 15. března 2006 vydáno⁹³ 21 vnitrostátních opatření ze strany České republiky, z nichž nejzásadnější je zákon č. 157/2009 Sb. O nakládání s těžebním odpadem. Evropská komise otevřela řízení proti České republice ve spojení s touto směrnicí 23. května 2008, kdy jí bylo zasláno formální upozornění. Podle dopisu již lhůta pro transpozici a sdělení vnitrostátního opatření uplynula 30. dubna 2008.⁹⁴ Český báňský úřad, v jehož gesci tato konkrétní směrnice byla, ale opatření nedodal, a tak bylo České republice zasláno odůvodněné stanovisko.⁹⁵ V dopise je zmíněno, že Česká republika argumentovala tím, že „*nebylo možné efektivně připravit potřebné předpisy, neboť Komise nepřijala právní opatření předvídaná v článku 22 směrnice*“⁹⁶, což Komise neshledává jako důvod pro neprovedení transpozice.⁹⁷ Notifikace nakonec proběhla, a směrnice tak byla transponována výše zmíněným zákonem č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem. V roce 2012 ale otevřela Komise nové řízení o porušení Smluv, kdy zjistila neúplné a nesprávné provedení několika článků směrnice – čl. 2 odst. 1 a 4, čl.5 odst. 1 a 4, čl. 6 odst. 5, čl. 7 odst. 5, čl.11 odst. 3, čl.12 odst. 3, čl.15 odst. 5, čl. 14 odst. 2 písm. b) a čl. 14 odst. 4, čl.16 odst. 1 a přílohy I oddílu 1 bodu 1.⁹⁸ S vyjádřením České

⁹¹ „Důvodová zpráva k novele zákona o odpadech“, Vláda ČR, <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/database/Duvodova-zprava.doc> (staženo 12. 3. 2019).

⁹² „Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES“, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32006L0021> (staženo 18. 4. 2019).

⁹³ *K dubnu 2019.*

⁹⁴ „Výzva Evropských společenství – porušení smlouvy č. 2008/0382“, Evropská komise, <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2008/CZ%202008-0383-LFN.pdf> (staženo 18. 4. 2019).

⁹⁵ „Odůvodněné stanovisko Evropských společenství – porušení smlouvy č. 2008/0382“, Evropská komise, <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2008/CZ%202008-0383-RO.pdf> (staženo 18. 4. 2019).

⁹⁶ (22) *Je nutné stanovit postupy pro monitorování zařízení pro nakládání s odpady během provozu a po jeho ukončení. Mělo by se stanovit období pro monitorování a kontrolu zařízení pro nakládání s odpady kategorie A po ukončení jejich provozu, úměrně k riziku, které dotčené zařízení pro nakládání s odpady představuje, obdobně jako podle požadavků směrnice 1991/31/ES.*

⁹⁷ „Odůvodněné stanovisko Evropských společenství – porušení smlouvy č. 2008/0382“, Evropská komise, <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2008/CZ%202008-0383-RO.pdf> (staženo 18. 4. 2019).

⁹⁸ „Stanovisko k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 157/2009 Sb.“, Odbor kompatibility Úřadu vlády ČR, <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN922JE9Y3> (staženo 19. 4. 2019).

republiky ale nebyla Komise spokojena, proto v listopadu 2012 dostala Česká republika odůvodněné stanovisko, na základě kterého již došlo k úplné novelizaci zákona č. 157/2009 Sb., čímž byly všechny vady odstraněny, a řízení bylo v září roku 2013 ukončeno.

Třetí směrnicí je směrnice **1999/31/ES o skládkách odpadů**⁹⁹. Tato směrnice se týká technických požadavků na skládky a stanovuje opatření, postupy a návody pro předcházení nebo maximální omezení negativních účinků skládkování odpadů na životní prostředí.

K této směrnici bylo od jejího vyhlášení 26. dubna 1999 vydáno 24 vnitrostátních opatření. Nejdůležitějšími předpisy, pomocí nichž je transponována příslušná směrnice jsou zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů.¹⁰⁰ Proti České republice bylo zahájeno řízení v roce 2007, kdy došlo nejdříve k formálnímu upozornění ze strany Evropské komise. Předmětem stížnosti Evropské komise byla chybná transpozice mnoha ustanovení směrnice.¹⁰¹ Jednalo se například o nedostatečné zohlednění časového omezení výjimek z definice skládky, dále chybělo zahrnutí potřeby odpadového hospodáře na každé skládce a označení místa na skládce, kde se nachází nebezpečný odpad.¹⁰² Evropská komise byla nucena přejít do fáze odůvodněného stanoviska, jelikož připravovaná novela vyhlášky č. 294/2005 Sb. nebyla do konce roku 2009 dokončena.¹⁰³ V březnu roku 2010 byla celá věc postoupena soudu, ale v této fázi bylo řízení zastaveno vydáním již zmíněné euronovely o odpadech v květnu roku 2010 jako zákona č. 154/2010 Sb.

⁹⁹ „Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů“, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A31999L0031> (staženo 19. 4. 2019).

¹⁰⁰ „Provedení Směrnice 1999/31/ES členskými státy“, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/NIM/?uri=celex:31999L0031> (staženo 19. 4. 2019).

¹⁰¹ „Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a soudem prvního stupně za rok 2007“, Informační systém pro aproximaci práva Úřadu vlády ČR, [https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/\\$file/VLZ-zprava_2007.pdf](https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2007.pdf) (staženo 19. 4. 2019).

¹⁰² „Výroční zpráva za rok 2009“, Ministerstvo životního prostředí, http://www.opzp2007-2013.cz/soubor-ke-stazeni/40/12108-vz_opzp_2009.pdf (staženo 19. 4. 2019).

¹⁰³ Ibid.

4.2 Směrnice o chemikáliích

První směrnicí je směrnice **2008/112/ES, kterou se mění některé zákony za účelem přizpůsobení nařízení 1272/2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí**¹⁰⁴. Jedná se o zvláštní typ směrnice, jehož obsahem je změna jiných směrnic¹⁰⁵. Tato směrnice mění směrnice EHS a ES tak, aby odpovídaly tehdejšími potřebám klasifikace, označování a balení látek a směsí. Byla vytvořena na základě přijetí nařízení 1272/2008, které obsahuje kritéria pro klasifikaci a označování látek a směsí stanovená Globálně harmonizovaným systémem klasifikace a označování chemických látek (GHS), jež byl přijat v rámci OSN. Tento systém přináší mimo jiné zavedení nových tříd a kategorií nebezpečnosti, které jen částečně odpovídají klasifikaci v příslušných směrnicích. Bylo ale rozhodnuto, že bude dostatečné v této směrnici uvést změny příslušných směrnic, které spočívají ve změně odkazů na klasifikační kritéria.¹⁰⁶

K této směrnici bylo od jejího přijetí v roce 2008 vydáno¹⁰⁷ 15 vnitrostátních předpisů, z nichž nejvýznamnějším je zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.¹⁰⁸ V souvislosti s nenotifikací prováděcího opatření této směrnice zahájila Evropská komise květnu roku 2010 řízení proti České republice pro porušení Smluv. Nejdříve zaslala formální upozornění, ve kterém vyzývá vládu, aby co nejdříve sdělila transpoziční předpisy.¹⁰⁹ Poté, co Česká republika stále předpisy neuvedla, bylo jí zasláno odůvodněné stanovisko, které bylo následované dodatečným odůvodněným stanoviskem z téhož důvodu.¹¹⁰ Komise byla nakonec uspokojena transpozicí díky tzv. chemickému zákonu č. 350/2011 Sb.,

¹⁰⁴ „Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/112/ES“, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/112/oj/?locale=cs> (staženo 19. 4. 2019).

¹⁰⁵ *Jedná se o tyto směrnice: směrnice Rady 76/768/EHS, 88/378/EHS, 1999/13/ES a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES, 2002/96/ES a 2004/42/ES.*

¹⁰⁶ „Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/112/ES“, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/112/oj/?locale=cs> (staženo 19. 4. 2019).

¹⁰⁷ *K dubnu 2019.*

¹⁰⁸ „Provedení směrnice 2008/112/ES členskými státy“, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/NIM/?uri=CELEX:32008L0112> (staženo 19. 4. 2019).

¹⁰⁹ „Výzva Evropských společenství – porušení Smlouvy č. 2010/0306“, Evropská komise, <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2010/CZ202010-030620-20LFN.pdf> (staženo 19. 4. 2019).

¹¹⁰ „Dodatečné odůvodněné stanovisko Evropských společenství – porušení Smlouvy č. 2010/0306“, Evropská komise, <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2010/CZ202010-030620-%20RO%20additional.pdf>

o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů¹¹¹, jehož návrh byl předložen vládou v dubnu 2011.¹¹²

Druhou směrnicí je směrnice **2010/5/EU kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/8/ES za účelem zařazení účinné látky akrylaldehyd do přílohy I uvedené směrnice**¹¹³. Tato směrnice byla přijata na základě zprávy Spojeného království o akrylaldehydu, který nebyl uveden ve směrnici 98/8/ES jako účinná látka akrylaldehydu. Rizika spojená s užíváním této látky je třeba minimalizovat příslušnou úpravou.

K této směrnici byl od jejího přijetí 8. února 2010 vydán¹¹⁴ jeden vnitrostátní předpis, tedy vyhláška č. 343/2011 Sb., o seznamu účinných látek.¹¹⁵ V roce 2010, 20. září, bylo České republice zasláno formální upozornění Evropské komise a bylo tak otevřeno řízení pro porušení Smluv. V tomto formálním upozornění je poukázáno na nenotifikaci této směrnice po uplynutí lhůty pro transpozici. Evropská komise tak vyzývá Českou republiku k zaslání transpozičního opatření, kterým se provádí tato směrnice.¹¹⁶ České republice bylo 28. ledna 2011 zasláno již odůvodněné stanovisko ze stejného důvodu nepřijetí příslušného vnitrostátního opatření.¹¹⁷ Z toho důvodu podala Komise 5. července 2011 žalobu k Soudnímu Dvoru EU (žaloba ve věci C-353/11). Z usnesení předsedy Soudního dvora z 11.července 2012 je ale zřejmé, že Evropská komise svou žalobu bere zpět. Učinila tak proto, že mezitím 18. listopadu 2011 byla vydána výše zmíněná vyhláška č. 343/2011 Sb., o seznamu účinných látek. České republice tak bylo uloženo „jen“ nahradit náklady řízení.¹¹⁸

¹¹¹ „Zákonu č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů“, Ministerstvo životního prostředí, <https://www.mzp.cz/www/platnalegislativa.nsf/d79c09c54250df0dc1256e8900296e32/3ed571e252e44b37c12571b0003f53b1OpenDocument> (staženo 19. 4. 2019).

¹¹² „Předpis 350/2011 Sb.“, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=350&r=2011> (staženo 18. 4. 2019).

¹¹³ „Směrnice Komise 2010/5/EU“, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32010L0005> (18. 4. 2019).

¹¹⁴ *K dubnu 2019.*

¹¹⁵ „Provedení směrnice Komise 2010/5/EU členskými státy“, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/NIM/uri=CELEX:32010L0005> (18. 4. 2019).

¹¹⁶ „Výzva Evropských společenství – porušení Smlouvy č. 2010/0616“, Evropská komise, <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2010/CZ202010-0619-20LFN.pdf> (staženo 18. 4. 2019).

¹¹⁷ „Odůvodněné stanovisko Evropských společenství – porušení Smlouvy č. 2010/0616“, Evropská komise, <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2010/CZ202010-0619-20RO.pdf> (staženo 18. 4. 2019).

¹¹⁸ „Věc C-353/11“, Judikatura soudního dvora, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=125443&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2702533> (staženo 20. 4. 2019).

Třetí směrnicí je směrnice **2009/150/ES, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/8/ES za účelem zařazení účinné látky flokumafenu do přílohy I uvedené směrnice**¹¹⁹. Tato směrnice se stejně tak jako předchozí týká zařazení látky flokumafen na seznam účinných látek v rámci směrnice 98/8/ES. Vzhledem ke zjištěním Nizozemska se nejedná o látku pro člověka nebezpečnou, ale byla zjištěna náhodná rizika u necílových zvířat a nehod u dětí. Proto bylo třeba tuto látku i s ohledem na životní prostředí zařadit na seznam látek, které je třeba regulovat případ od případu.¹²⁰

K této směrnici byl přijat od jejího vydání¹²¹ 27. listopadu 2009 jeden vnitrostátní předpis, tedy vyhláška č. 343/2011 Sb., o seznamu účinných látek.¹²² Dvoufázové řízení proti České republice bylo otevřeno 26. listopadu 2010, kdy obdržela formální upozornění z důvodu nenotifikace prováděcího opatření.¹²³ Ze stejného důvodu jí pak bylo 14. března 2011 odesláno odůvodněné stanovisko, kde Evropská komise vytýká stále neprovedení notifikace.¹²⁴ Podle usnesení vlády z 12. ledna 2011 ke Zprávě vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2010 se stále návrh zákona na provedení směrnice nacházel v přípravném řízení. Vyhláška č. 343/2011 Sb. zapracovala nejen směrnici 2009/150/ES, ale i směrnice 2009/151/ES a zmíněnou 2010/5/ES.¹²⁵

4.3 Problémové aspekty transpozice

Transpozice šesti směrnic popsaných v kapitolách 4.1 a 4.2 jsou každá individuální případovou studií, která popisuje postup v rámci porušení Smluv. Procesně se jedná o podobné situace právě z hlediska obecného postupu, který je uplatňován pokaždé stejným způsobem. Důležité je poznamenat, že se v ani jednom případě nejednalo o porušení Smluv podle čl. 260 SFEU, jelikož se žádný z případů prezentovaných ve svých oblastech

¹¹⁹ „Směrnice Komise 2009/150/ES“, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:313:0075:0077:CS:PDF> (staženo 20. 4. 2019).

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ *K dubnu 2019.*

¹²² „Povedení směrnice 2009/150/ES členskými státy“, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/NIM/uri=CELEX:32010L0005> (staženo 20. 4. 2019).

¹²³ „Výzva Evropské komise – porušení Smlouvy č. 2010/0764“, Evropská komise, <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2010/CZ202010-076920-20LFN.pdf> (staženo 20. 4. 2019).

¹²⁴ „Odůvodněné stanovisko Evropské komise – porušení Smlouvy č. 2010/0764“, Evropská komise, <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2010/CZ202010-076920-20RO.pdf> (staženo 20. 4. 2019).

¹²⁵ „Zpráva vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2010“, Senát Parlamentu ČR, <https://www.senat.cz/xqw/webdav/psssenat/original/59004/50009> (staženo 20. 4. 2019).

jako ty nejzávažnější do této fáze nedostal, a řízení bylo zastaveno nejdále u žaloby k SDEU podle čl. 258 SFEU.

Jak bylo popsáno v úvodní pasáži této kapitoly, zkoumané směrnice se pohybují na začátku zkoumaného období, povětšinou kolem roku 2010. Vysvětlením je zde spojitost směrnic uvnitř jednotlivých oblastí. V oblasti odpadů je nejviditelnější spojení směrnic 2000/53/ES a 1999/31/ES, a to nejen z důvodu krátkého časového rozdílu vzniku směrnic, ale také z hlediska obsahového. Směrnice 2006/21/ES o nakládání s odpadem z těžebního průmyslu už je pak více specifická, jelikož často musí řešit odpady náročnější na likvidaci, často dotýkající se i likvidace velmi nebezpečného odpadu, čímž se směrnice podobá směrnicím z oblasti chemikálií. Zde je vidět nápadná podobnost směrnic 2010/5/EU a 2009/150/ES, které jsou nakonec, stejně tak jako 2000/53/ES a 1999/31/ES, transponovány stejným vnitrostátním předpisem.

Co se týká technické stránky podobnosti směrnic, lze si povšimnout, že všechny tři směrnice z oblasti odpadů svým obsahem nemění jiné směrnice, zatímco ostatní tři směrnice z oblasti chemikálií ano. To je dáno převážně přijetím nového obecného rámce GHS, jenž je zmíněn v kapitole 4.2.

Tabulka č. 4: Stupně řízení u zkoumaných směrnic

Oblast	Směrnice	Formální upozornění	Dodatečné formální upozornění	Odůvodněné stanovisko	Dodatečné odůvodněné stanovisko	Žaloba k SDEU
ODPADY	2000/53/ES	X	X			
	2006/21/ES	X	-	X		
	1999/31/ES	X	-	X	-	X
CHEMIKÁLIE	2008/112/ES	X	-	X	X	
	2010/5/EU	X	-	X	-	X
	2009/150/ES	X	-	X		

Zdroj: autorka s daty Evropské komise (dostupné z: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en)

Vzhledem k tomu, že byly vybrány nejzávažnější případy problematických směrnic, není na první pohled rozdíl mezi oblastmi a ve vybraném vzorku směrnic zcela zjevný. Z Tabulky č. 5 lze ale jednoduše vypočítat rozdíl v počtu zvýrazněných polí 10:12.

Obě oblasti mají také případ, který se dostal až k žalobě k SDEU. U směrnice 1999/31/ES ovšem bylo řízení zastaveno hned po rozhodnutí o podání žaloby.¹²⁶

Česká republika ve všech případech s Komisí Evropských společenství, resp. Evropskou komisí řádně komunikovala a na její upozornění, jak vyplývá z originálních verzí těchto dokumentů, včas odpovídala. Přestože není relevantními prameny potvrzeno, jak Česká republika odpovídala, lze se domnívat, že při opětovném upozornění ze strany Komise Česká republika nepodala dostatečné důvody pro nenáležitou transpozici.

U zpracovaných směrnic je tedy možné pozorovat dvě zásadní skutečnosti. Důvody problémů s transpozicí se týkají buď nesprávného či neúplného provedení transpozičního opatření nebo jeho nesdělení, tedy nenotifikace transpozičního opatření Komisi Evropských společenství, resp. Evropské komisi. U první sady směrnic týkajících se odpadů se jednalo o nesprávné/neúplné provedení transpozičního opatření v obou fázích řízení u směrnice 2000/53/ES, dále jen ve druhé fázi u směrnice 2006/21/ES a ve všech třech fázích u směrnice 1999/31/ES. U druhé sady směrnic zase dominovalo nesdělení transpozičního opatření ve všech případech, tedy u směrnic 2008/112/ES, 2010/5/EU a 2009/150/ES.

Lze konstatovat, že u směrnic zabývajících se odpady bylo největším problémem nesprávné či neúplné provedení transpozičního opatření. Chyby, na které Evropská komise poukazovala, se ve většině případů týkaly nezohlednění všech aspektů a požadavků směrnice, což může značit jak nedostatečnou administrativní kapacitu podle Marka a Bauna, tak potřebu rychlého zpracování z důvodu krátkých transpozičních lhůt. Tento problém se objevil dále ve všech případech u směrnic s chemikáliemi. Zde se jedná, díky novému rámci GHS, o novou technicky náročnou legislativu. Odrazila se zde znovu nedostatečná administrativní kapacita, evidentně krátké transpoziční lhůty a v neposlední řadě již zmíněná „salámová metoda“, tedy nabalování různých legislativních úprav.

Šest příkladových směrnic potvrdilo většinu problémů stanovených pomocí odborné literatury v kapitole 1.4.1. Jedná se o individuální případové studie, úplná generalizace a vztahení těchto závěrů na všechny případy není vhodné.

¹²⁶ „Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU za rok 2010“, Informační systém pro aproximaci práva Úřadu vlády ČR, [https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/\\$file/VLZ-zprava_2010.pdf](https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2010.pdf) (staženo 20. 4. 2019).

Tabulka č. 5: Problémy spojené s nenáležitou transpozicí zkoumaných směrnic

	2000/53/ES	2006/21/ES	1999/31/ES	2008/112/ES	2010/5/EU	2009/150/ES
Transpoziční lhůta		x		x	x	x
Nezohlednění všech aspektů a požadavků směrnice	x	x	x			
Nedostatečná administrativní kapacita	x	x	x	x	x	x
„Salámová metoda“				x	x	x

Zdroj: autorka

Závěr

Implementace environmentálních směrnic zásadním způsobem přispívá k tvorbě environmentálního práva a politiky v České republice. Jedná se o problematickou část harmonizace právních řádů členských zemí, která působí problémy nejen státům střední a východní Evropy, v nichž bylo třeba se potýkat s obrovským nárůstem legislativy. V práci je dokázáno, že proces implementace je časově i technicky náročný, a je zapotřebí dokonalá spolupráce Evropské komise a členských států. Náročnost celého procesu dokládá i vysoký počet řízení pro porušení Smluv vedených proti České republice. Zatímco v roce 2004 byl transpoziční deficit České republiky 9,6 %, v roce 2017 se jedná již o 1,2 %. Obecný klesající trend ale přerušil mírný nárůst od roku 2012, kdy byl transpoziční deficit zatím nejnižší. Obecně klesající transpoziční deficit ale neznamená zlepšení transpozice v jednotlivých oblastech. Co se týká environmentálních směrnic, počet otevřených řízení proti České republice pro porušení Smluv je kolísavý. Je ale jisté, že pro porušení Smluv podle čl. 260 SFEU Česká republika od roku 2011 nebyla z důvodu nenáležitě transpozice směrnic žalována.

Z důvodu zkoumání případů řízení, která byla nejzávažnější, došlo v práci přímo k setření rozdílného výkonu v transpozici směrnic obou oblastí. Nicméně v obou zkoumaných oblastech bylo zjištěno, že byla na Českou republiku podána vždy jedna žaloba podle čl. 258 SFEU. Tato řízení byla ale okamžitě po podání žaloby zastavena pro zjednání nápravy. Dle zkoumaných směrnic týkajících se odpadů bylo zjištěno, že byly nenáležitě transponovány z důvodu nesprávného nebo neúplného provedení transpozičního opatření. Naopak u směrnic, které se týkaly chemikálií, dominovala nenotifikace neboli nesdělení transpozičního opatření. Výzkum zároveň potvrdil hlavní důvody problémů z odborné literatury – tedy převážně nedostatečná administrativní kapacita, krátké transpoziční lhůty a „salámová metoda“.

Některé detailnější otázky, které vyvstávaly v průběhu výzkumu, však zůstaly nezodpovězeny. Je třeba prohloubit kvalitativní analýzu a zmapovat proces převážně v části implementace, kde byly směrnice předmětem mezirezortního připomínkového řízení a rovněž při draftování samotného textu směrnic. Tyto otázky prozatím zůstávají bez odpovědí a budou snad předmětem hlubšího a podrobnějšího budoucího výzkumu.

Česká republika si tak i navzdory současné kritice politiky životního prostředí v transpozici environmentálních směrnic vede dobře. Jelikož se ale jedná o oblast práva

a politiky velice citlivou, je třeba k této problematice přistupovat zodpovědně a s respektem, jelikož si zaslouží o mnoho lepší výsledky nejen v rámci České republiky.

Summary

This thesis deals with transposition of environmental directives in the Czech Republic with the focus on the period of 2010–2017. Given that a majority of environmental legislation in the Czech Republic is actually being transposed from the European law through European directives, this aspect serves as an interesting field to analyse. The case studies of six environmental directives which played a significant role in the most serious infringements raised against the Czech Republic during a selected period, were analysed and the findings were compared to causes of transposition deficit provided by academic literature. In fact, the transposition deficit of the Czech Republic is quite unstable. While in 2004 the deficit was 9.6%, it lowers to 1.2% in 2017. However, the general downward trend has been interrupted by a slight increase since 2012, when the transposition deficit was the lowest. And although the deficit lowers, the number of infringements against the Czech Republic is still quite high. These examined directives come from two different fields – chemicals and waste. According to the case studies, the most common causes of incorrect transposition are strict transposition deadlines, disregard of some aspects and requirements of directives, insufficient administrative capacity and the “salami method” meaning cumulation of legislation. Strict transposition deadlines and “salami method” were the causes mainly in cases of chemical directives and on the other hand the disregard of some aspects and requirements of directives was the cause of bad transpositions of waste directives. Apart from this, this thesis serves as a background summary of the whole process of transposition in the Czech Republic. It provides a definition and the structure of directives, its types and appropriate transposition criteria. A part of this thesis is also dedicated to the description of the technical process of transposition in the Czech Republic, where concerned institutions and processes were highlighted.

Použité zkratky

EU = Evropská unie

SDEU = Soudní dvůr Evropské unie

SFEU = Smlouva o fungování Evropské unie

SEU = Smlouva o Evropské unii

MPV = Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků
vyplývajících z členství ČR v EU

LPV = Legislativní pravidla vlády

Použitá literatura

Legislativa

- „Konsolidované znění Smlouvy o EU“. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF (staženo 12.2.2019).
- „Konsolidované znění Smlouvy o fungování EU“. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=CS> (staženo 12.2.2019).
- „Legislativní pravidla vlády“. Vláda ČR. https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn_pravidla_vl_dy.pdf (staženo 10. 3. 2019).
- „Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU“. Vláda ČR. https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/kompatibilita-s-pravem-es/Metodicke_pokyny_UZ.pdf (staženo 10. 3. 2019).
- „Provedení směrnice 1999/31/ES členskými státy“. Eur-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/NIM/?uri=celex:31999L0031> (staženo 19. 4. 2019).
- „Provedení směrnice 2000/53/ES členskými státy“. Eur-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/NIM/?uri=CELEX:32000L0053&qid=1555435365363> (staženo 2. 4. 2019).
- „Provedení směrnice 2008/112/ES členskými státy“. Eur-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/NIM/?uri=CELEX:32008L0112> (staženo 19. 4. 2019).
- „Provedení směrnice 2009/150/ES členskými státy“. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/NIM/uri=CELEX:32010L0005> (staženo 20. 4. 2019).
- „Provedení směrnice Komise 2010/5/EU členskými státy“. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/NIM/uri=CELEX:32010L0005> (18. 4. 2019).
- „Předpis 154/2010 Sb.“. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=154&r=2010> (staženo 2. 4. 2019).
- „Předpis 350/2011 Sb.“. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=350&r=2011> (staženo 18. 4. 2019).
- „Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES“. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0053> (staženo 2. 3. 2019).
- „Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES“. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32006L0021> (staženo 18. 4. 2019).
- „Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/112/ES“. Eur-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/112/oj/?locale=cs> (staženo 19. 4. 2019).
- „Směrnice Komise 2010/5/EU“. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32010L0005> (18. 4. 2019).
- „Směrnice Komise 2009/150/ES. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:313:0075:0077:CS:PDF> (staženo 20. 4. 2019).
- „Směrnice Rady 1999/31/ES“. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A31999L0031> (staženo 19. 4. 2019).
- „Zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů“. Ministerstvo životního prostředí. <https://www.mzp.cz/www/platnalegislativa.nsf/d79c09c54250df0dc1256e8900296e32/3ed571e252e44b37c12571b0003f53b1OpenDocument> (staženo 19. 4. 2019).

Ostatní dokumenty

- „Dodatečná výzva Komise Evropských společenství – porušení Smlouvy 2009/2265“. Evropská komise. <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2009/CZ%202009-2265%20-%20LFN%20additional.pdf> (staženo 18. 4. 2019).
- „Dodatečné odůvodněné stanovisko Komise Evropských společenství –porušení Smlouvy č. 2010/0306“. Evropská komise, <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2010/CZ202010-030620-%20RO%20additional.pdf> (staženo 19. 4. 2019).
- „Důvodová zpráva k novele zákona o odpadech“. Vláda ČR. <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/Duvodova-zprava.doc> (staženo 12. 3. 2019).
- „Kompatibilita s právem EU“. Vláda ČR. <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/kompatibilita-s-pravem-es/odbor-kompatibility-5531/> (staženo 10. 3. 2019).

- „Odůvodněné stanovisko Evropské komise – porušení Smlouvy č. 2010/0764“. Evropská komise. <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2010/CZ202010-076920-20RO.pdf> (staženo 20. 4. 2019).
- „Odůvodněné stanovisko Komise Evropských společenství – porušení Smlouvy č. 2008/0382“. Evropská komise. <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2008/CZ%202008-0383-RO.pdf> (staženo 18. 4. 2019).
- „Odůvodněné stanovisko Komise Evropských společenství – porušení Smlouvy č. 2010/0616“. Evropská komise. <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2010/CZ202010-0619-20RO.pdf> (staženo 18. 4. 2019).
- „Přezkum provádění právních předpisů EU v oblasti životního prostředí: Zpráva o zemi – Česká republika“. Evropská komise. http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/country-reports-archive/report_cz_cs.pdf (staženo 1. 3. 2019).
- „Stanovisko k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 157/2009 Sb.“. Odbor kompatibility Úřadu vlády ČR. <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN922JE9Y3> (staženo 19. 4. 2019).
- „Statistics on environmental infringements“. European Commission. http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics_Art.260_from_2007_to_2017.pdf (staženo 2. 2. 2019).
- „Věc C-353/11“. Judikatura soudního dvora. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=125443&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2702533> (staženo 20. 4. 2019).
- „Výroční zpráva za rok 2009“. Ministerstvo životního prostředí. http://www.opzp2007-2013.cz/soubor-ke-stazeni/40/12108-vz_opzp_2009.pdf (staženo 19. 4. 2019).
- „Výzva Evropské komise – porušení Smlouvy č. 2010/0764“. Evropská komise. <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2010/CZ202010-076920-20LFN.pdf> (staženo 20. 4. 2019).
- „Výzva Komise Evropských společenství – porušení Smlouvy č. 2008/0382“. Evropská komise. <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2008/CZ%202008-0383-LFN.pdf> (staženo 18. 4. 2019).
- „Výzva Komise Evropských společenství – porušení Smlouvy 2009/2265“. Evropská komise. <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2009/CZ%202009-2265%20-%20LFN.pdf> (staženo 18. 4. 2019).
- „Výzva Komise Evropských společenství – porušení Smlouvy č. 2010/0306“. Evropská komise. <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2010/CZ202010-030620-20LFN.pdf> (staženo 19. 4. 2019).
- „Výzva Komise Evropských společenství – porušení Smlouvy č. 2010/0616“, Evropská komise, <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2010/CZ202010-0619-20LFN.pdf> (staženo 18. 4. 2019).
- „Zpráva o životním prostředí České republiky 2017“. CENIA. http://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2019/03/Zprava-o-zivotnim-prostredi-Ceske-republiky_2017.pdf (staženo 1. 3. 2019).
- „Zprávy vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017“. Senát Parlamentu České republiky. <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie> (staženo 1. 3. 2019).
- „Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU za rok 2010“. Informační systém pro aproximaci práva Úřadu vlády ČR. [https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/\\$file/VLZ-zprava_2010.pdf](https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2010.pdf) (staženo 20. 4. 2019).
- „Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a soudem prvního stupně za rok 2007“. Informační systém pro aproximaci práva Úřadu vlády ČR. [https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/\\$file/VLZ-zprava_2007.pdf](https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2007.pdf) (staženo 19. 4. 2019).

Knižní zdroje

- Damohorský, Milan eds. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H.Beck, 2010.
- Král, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C.H. Beck, 2014.
- Král, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C.H. Beck, 2002.
- Krämer, Ludwig. *Environmental law*. London: Thompson Reuters, 2016.
- Tomášek, Michal a Vladimír Týč eds. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2017.

Odborné články

- Baun, Michael a Dan Marek. „Implementace environmentální politiky EU v České republice: problémy s dodržováním práva?“. *Politologický časopis*, č. 3 (2013): 236–257, <http://www.politologickycasopis.cz/cz/archiv/2013/3/> (staženo 20. 1. 2019).
- Jordan, Andrew. „The implementation of EU environmental policy: a policy without a political solution?“. *Environment and Planning C: Government and Policy*, č. 17 (1999): 69–90, https://www.researchgate.net/publication/23542127_The_implementation_of_EU_environmental_policy_A_policy_problem_without_a_political_solution (staženo 20. 1. 2019).
- König, Thomas a Brooke Luetgert. „Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives“. *B. J. Pol.* 39 (2008): 165, <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/AcademyofEuropeanLaw/CourseMaterialsUL/UL2009/Conant/ConantBackgroundReading4.pdf> (staženo 2. 2. 2019).
- Risto Lampinen a Petri Uusikylä. „Implementation Deficit – Why member States do not Comply with EU directives?“. *Scandinavian Political Studies* 21, č. 3 (1998): 231–250, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9477.1998.tb00014.x> (staženo 20. 1. 2019).
- Selin, Henrik a Stacy D. VanDeever. „EU Environmental Policy Making and Implementation: Changing Processes and Mixed Outcomes“. *Annual Review of Environment and Resources* (2015): 8, <http://aei.pitt.edu/79664/1/Selin.VAnDeever.pdf> (staženo 20. 1. 2019).
- Toshkov, Dimitrij. „Compliance with EU law in Central and Eastern Europe: The Disatser that Didn't Happen (Yet)“. *Revue l'Europe en Formation* 2, č. 364 (2012): 91–109, <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2012-2-page-91.htm?contenu=article> (staženo 20. 1. 2019).
- Whelanová, Markéta. „Tvorba a implementace práva EU v České republice a vybraných členských státech EU“. *Správní právo* (2013): 2–3, <https://www.mvcr.cz/clanek/tvorba-a-implementace-prava-eu-v-ceske-republice-a-vybranych-clenskych-statech-eu.aspx> (staženo 20. 1. 2019).
- Whelanová, Markéta. „Vybrané problémy spojené s implementací práva Evropské unie“. *Správní právo* (2012): 68–69, <https://www.mvcr.cz/clanek/vybrane-problemy-spojene-s-implementaci-prava-evropske-unie.aspx> (staženo 20. 1. 2019).

Internetové zdroje

- „Czech Republic – EU Single Market Scoreboard“. European Commission. http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/czech_republic/index_en.htm (staženo 6. 4. 2019).
- „Euronovela zákona o odpadech“. *Tretiruka*. <https://www.tretiruka.cz/news/euronovela-zakona-o-odpadech> (staženo 18. 4. 2019).
- „Implementace“. *Legislativní helpdesk*. <https://help.odok.cz/vykladovy-slovník/-/wiki/VC3BDkladovC3BD20slovnC3ADk/Implementace> (staženo 2. 1. 2019).
- „Infringement decisions“. European Commission at work. http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en (staženo 2. 2. 2019).
- „Infringements per member state“. European Commission. http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics_ms_from_2007_to_2017.pdf (staženo 2. 2. 2019).
- „Uplatňování práva EU“. Evropská komise. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law_cs (staženo 13. 2.).

Teze bakalářské práce

TEZE BAKALÁŘSKÉ PRÁCE	
Jméno:	Lucie Vinařská
E-mail:	lucievinarska@gmail.com
Studijní obor:	Mezinárodní teritoriální studia
Semestr a školní rok zahájení práce:	5. semestr, 2018/2019
Semestr a školní rok ukončení práce:	6. semestr, 2018/2019
Vedoucí bakalářského semináře:	PhDr. Ondřej Matějka, PhD.
Vedoucí práce:	Mgr. Jan Váška, PhD.
Název práce:	Transpozice environmentálních směrnic do právního řádu České republiky a její problematické aspekty
Charakteristika tématu práce (max. 10 řádek):	Téma práce se týká transpozice environmentálních směrnic do prvního řádu České republiky v období 2010–2017. Transpozicí unijních environmentálních směrnic vzniká většina environmentální legislativy v České republice, proto se jedná o zajímavou oblast výzkumu. Sama transpozice je metodou harmonizace práva členských států, která probíhá v několika fázích. Proces transpozice, tedy formálního přenesení práva, je složitý a často provázený různými problémy, díky kterým je pak Česká republika žalována Evropskou komisí. Evropská komise zahajuje řízení pro nesplnění povinností proti členskému státu, když není transpozice náležitě provedena. Nesplnění povinností může vést až k žalobě k Soudnímu dvoru Evropské unie.
Zdůvodnění úprav a změn tématu od zadání projektu do odevzdání práce (max. 10 řádek):	Práce prošla mnoha úpravami, které se týkaly jak vymezení zkoumané oblasti, tak i cíle práce. Původně se jednalo časový rámec od roku 2004 do současnosti, avšak bylo zjištěno, že se jedná o příliš dlouhou dobu, relevantní literatura k časovému vymezení 2004 až 2010 již existuje a je dostatečná. Došlo také ke změně cíle práce, kterým je zkoumat problematické aspekty pomocí nejzávažnějších případů ve dvou oblastech, které ještě v původní verzi projektu nebyly určeny. Největší změnou je pravděpodobně vymezení zkoumané oblasti, tedy její zúžení na transpozici, jelikož implementace pokrývá i aplikaci a vymáhání práva, na což není v práci bohužel prostor.
Struktura práce (hlavní kapitoly obsahu):	<ol style="list-style-type: none">1 Teorie implementace environmentálních směrnic EU<ol style="list-style-type: none">1.1 Pojmy „implementace“ a „transpozice“ směrnic EU1.2 Směrnice a její struktura<ol style="list-style-type: none">1.2.1 Druhy environmentálních směrnic EU1.3 Institucionální zajištění transpozice na úrovni Evropské unie<ol style="list-style-type: none">1.3.1 Unijní kritéria náležité transpozice a transpozičních předpisů1.3.2 Následky nenáležité transpozice a implementace a sankční mechanismus1.4 Implementační a transpoziční deficit<ol style="list-style-type: none">1.4.1 Příčiny vzniku transpozičního deficitu2 Transpozice směrnic Českou republikou3 Přehled transpozice environmentálních směrnic Českou republikou v letech 2010–2017

4	Oblasti
4.1	Směrnice o odpadech
4.2	Směrnice o chemikáliích
4.3	Problémové aspekty transpozice
<p>Prameny a literatura (výběrová bibliografie, max. 30 hlavních titulů):</p> <ul style="list-style-type: none"> •Baun, Michael a Dan Marek. „Implementace environmentální politiky EU v České republice: problémy s dodržováním práva?“. Politologický časopis, č. 3 (2013): 236–257, http://www.politologickycasopis.cz/cz/archiv/2013/3/ (staženo 20. 1. 2019). •Damohorský, Milan eds. Právo životního prostředí. Praha: C.H.Beck, 2010. •„Infringement decisions“. European Commission at work. http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en (staženo 2. 2. 2019). •Jordan, Andrew. „The implementation of EU environmental policy: a policy without a political solution?“. Environment and Planning C: Government and Policy, č. 17 (1999): 69–90, https://www.researchgate.net/publication/23542127_The_implementation_of_EU_environmental_policy_A_policy_problem_without_a_political_solution (staženo 20. 1. 2019). •König, Thomas a Brooke Luetgert. „Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives“. B. J. Pol. 39 (2008): 165, https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/AcademyofEuropeanLaw/CourseMaterialsUL/UL2009/Conant/ConantBackgroundReading4.pdf (staženo 2. 2. 2019). •Král, Richard. Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků. Praha: C.H. Beck, 2014. •Král, Richard. Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. Praha: C.H. Beck, 2002. •Krämer, Ludwig. Environmental law. London: Thompson Reuters, 2016. •„Legislativní pravidla vlády“. Vláda ČR. https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn_pravidla_vl_dy.pdf (staženo 10. 3. 2019). •„Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU“. Vláda ČR. https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/kompatibilita-s-pravem-es/Metodicke_pokyny_UZ.pdf (staženo 10. 3. 2019). •Risto Lampinen a Petri Uusikylä, „Implementation Deficit – Why member States do not Comply with EU directives?“, Scandinavian Political Studies 21, č. 3 (1998): 231–250, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9477.1998.tb00014.x (staženo 20. 1. 2019). •Selin, Henrik a Stacy D. VanDeever. „EU Environmental Policy Making and Implementation: Changing Processes and Mixed Outcomes“. Annual Review of Environment and Resources (2015): 8, http://aei.pitt.edu/79664/1/Selin.VAnDeever.pdf (staženo 20. 1. 2019). •„Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES“. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0053 (staženo 2. 3. 2019). •„Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES“. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32006L0021 (staženo 18. 4. 2019). •„Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/112/ES“. Eur-Lex. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/112/oj/?locale=cs (staženo 19. 4. 2019). •„Směrnice Komise 2010/5/EU“. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32010L0005 (18. 4. 2019). •„Směrnice Komise 2009/150/ES“. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:313:0075:0077:CS:PDF (staženo 20. 4. 2019). •„Směrnice Rady 1999/31/ES“. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A31999L0031 (staženo 19. 4. 2019). 	

•Toshkov, Dimitrij. „Compliance with EU law in Central and Eastern Europe: The Disaster that Didn't Happen (Yet)“. *Revue l'Europe en Formation* 2, č. 364 (2012): 91–109, <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2012-2-page-91.htm?contenu=article> (staženo 20. 1. 2019).

•Whelanová, Markéta. „Tvorba a implementace práva EU v České republice a vybraných členských státech EU“. *Správní právo* (2013): 2–3, <https://www.mvcr.cz/clanek/tvorba-a-implementace-prava-eu-v-ceske-republice-a-vybranych-clenskych-statech-eu.aspx> (staženo 20. 1. 2019).

•Whelanová, Markéta. „Vybrané problémy spojené s implementací práva Evropské unie“. *Správní právo* (2012): 68–69, <https://www.mvcr.cz/clanek/vybrane-problemy-spojene-s-implementaci-prava-evropske-unie.aspx> (staženo 20. 1. 2019).

Podpis studenta a datum

Schváleno	Datum	Podpis
Vedoucí práce		
Vedoucí bakalářského semináře		
Garant oboru		