

UNIVERZITA KARLOVA
Právnická fakulta

Michal Říha

**Fenomén pozdní transpozice v České
republice**

Disertační práce

Školitel: doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc.

Konzultant: prof. JUDr. Radim Boháč, Ph.D.

Studijní program: Teoretické právní vědy – Evropské právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 15. 08. 2023

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 382 943 znaků včetně mezer.

JUDr. Michal Říha
disertant

V Praze dne 15. srpna 2023

PODĚKOVÁNÍ

Není možné vyjádřit slovy vděčnost mé ženě Elišce za bezpodmínečnou toleranci, lásku a podporu během tvorby této práce.

Velké díky náleží doc. JUDr. Lence Pítrové, CSc. za její vedení, vstřícnost, podporu i urgence při psaní této práce. Stejně díky patří prof. JUDr. Radimovi Boháčovi, Ph.D., který si přes vlastní náročný program vždy dokázal najít čas.

Poděkoval bych rád členům katedry evropského práva pod vedením prof. JUDr. PhDr. Michala Tomáška, DrSc. za vřelé přijetí do kolektivu a jejich podporu a rady.

Velké poděkování patří Amátě Vohradské, zda opakované čtení této práce, opravy chyb a upozornění na pasáže, které nebyly srozumitelné.

Dále bych rád poděkoval za pomoc katederním pomvědům Adéle Kalové a Adamu Baumrukovi za pomoc s druhou částí datového souboru a Lukášovi Svobodovi s kontrolou přepisů rozhovorů.

Neadresné poděkování patří respondentům tohoto výzkumu, kteří si vyhradili svůj čas a umožnili mi lépe pochopit praktické problémy s transpozicemi evropského práva v českém Parlamentu.

Každá dlouhá cesta s sebou přináší riziko, že na jejím konci zapomenete na drobnou příhodu, setkání či pomoc. Nejinak je to s výzkumem, který je za touto disertační prací. Proto bych rád poděkoval všem, se kterými jsem se během let doktorského studia setkával, diskutoval a povídal si a kteří zde nejsou jmenovitě uvedeni.

Zatímco poděkování patří všem, kteří byli nápomocní, chyby a omyly uvedené v této práci jsou jen mé.

OBSAH

1. Úvod.....	2
1.1. Vymezení některých pojmů	11
1.2. Stav současného poznání.....	15
1.3. Způsob realizace výzkumu.....	19
1.3.1. Zvolené metody výzkumu	20
1.3.2. Prohlášení o střetu zájmů.....	23
1.4. Hypotézy výzkumu	24
2. Povinnosti vyplývající z členství v Evropské unii	26
2.1. Efektivní provedení.....	29
2.2. Srovnatelná ochrana	32
2.3. Srozumitelné provedení	34
2.4. Formální povinnosti	37
2.4.1. Notifikační povinnost	37
2.4.2. Referenční povinnost	39
3. Pozdní transpozice	42
3.1. Důvody pozdní transpozice.....	42
3.2. Důvody ospravedlňující pozdní provedení	45
4. Transpozice v České republice.....	50
4.1. Normativní úprava implementačních prací	51
4.2. Metody provádění směrnic.....	54
4.3. Transpoziční procedura.....	58
5. Jedná se o jiný druh zákonů?	64
5.1. Mapa první: každodenní legislativní proces	65
5.2. Mapa druhá: unijní směrnice.....	78
5.3. Mapa třetí: transpozice směrnic do českého právního řádu	81
5.3.1. Počet předpisů, které směrnici provádí.....	82
5.3.2. Balíčková transpozice	85
5.3.3. Řízení pro opožděně provedených směrnic proti České republice.....	87
5.3.4. Včasná transpozice směrnic.....	89
5.3.5. Case study: Konkrétní příklady projednávání transpozic v českém Parlamentu.....	94
5.3.6. Vládní fáze přípravy implementačních návrhů.....	98
5.3.7. Dá se to stihnout?.....	104
5.4. Shrnutí.....	106
6. Vliv české státní správy na transpozice	111
6.1. Legislativec...?	117

6.2. Europeizace české veřejné správy.....	120
6.3. Europeizovaný legislativec?.....	124
7. Pohledem aktérů.....	129
7.1. Výběr respondentů	129
7.2. Důvody zpoždění pohledem respondentů	130
7.2.1. Národní sociálně-kulturní rámec	130
7.2.2. Nesouhlas se směřováním evropské integrace	131
7.2.3. Obava z <i>gold-platingu</i>	135
7.2.4. Nedostatečná preference ze strany exekutivy	137
7.3. Nízká politická priorita	139
8. Závěr	144
9. Seznam zkratk	VI
10. Použité zdroje a jiné prameny	VIII
10.1. Monografie a akademické práce	VIII
10.2. Odborné časopisy	XI
10.3. Další prameny	XIX
10.4. Rozhodnutí Soudního dvora.....	XX
10.5. Seznam rozhodnutí Ústavního soudu ČR	XXIV
10.6. Další soudní rozhodnutí	XXV
10.7. Akty Evropské unie.....	XXV
10.8. Tuzemské právní předpisy	XXIX
10.9. Zahraniční právní předpisy	XXX
11. Příloha č. 1 – formulář strukturovaného rozhovoru.....	XXXII
12. Abstrakt.....	XXXIII
13. Abstract.....	XXXIV

„...A to je každý tisk dneska, který se projednává a který je z EU, tak hrozí infringement. Takhle to začíná. Jednání začíná „máme tady tohleto, je to implementace evropského práva, hrozí nám infringement, nebo už [infringement běží], protože už jsme po [lhůtě].“ A to je špatně. Tak se k tomu přistupovat nedá a nedá se k tomu tak přistupovat, ať jsem euroskeptik, nebo nejsem. Jsou samozřejmě v Parlamentu euroskeptici... Mám nějaký jiný názor, OK, ale jednou jsme v Evropské unii, měli bychom si [své povinnosti] plnit, a ne furt být popotahováni za to, že něco děláme pozdě.“

Respondent č. 2

1. ÚVOD

Již Walter Hallstein mluvil o Evropském společenství, jehož Komise byl předsedou, jako o právním společenství.¹ Myšlenka evropské integrace skrze právo se následně objevuje u celé řady autorů ať už jako potvrzení neofunkcionalistické povahy evropské integrace, nebo naopak jako kritika vyčerpaného technokratismu bez politického ducha. Bez ohledu na to, který přístup je čtenáři bližší, právo hraje v evropské integraci ústřední roli, což potvrzuje i skutečnost, že právem nejvíce zabývající se instituce, Soudní dvůr Evropské unie,² je označován za motor evropské integrace.³

Dostředivý účinek evropského práva – ať už v podobě legislativní činnosti, rozhodovací praxe exekutivních orgánů či judikatury Soudního dvora – tvoří základ ojedinelého úspěchu evropského projektu. Vzhledem ke skutečnosti, že Evropská unie není federativním státem a Unie má jen omezené nástroje, jak unijní právo vynucovat, je pro ni existenčně důležité, aby se této úlohy zhostily příslušné orgány členských států. Nejedná se přitom jen o orgány moci výkonné, ale o veškeré orgány tradiční triády státní moci. Evropské právo musí být promítnuto do národního právního řádu legislaturami, zatímco orgány moci výkonné musí upravit své postupy a rozhodovací praxi, aby byla v souladu s cíli unijního zákonodárce, a soudy musí poskytovat unijním právům adekvátní ochranu, ev. zabránit aplikaci konfliktních tuzemských norem. Pokud by členské státy nebo jejich orgány k těmto povinnostem přistupovaly liknavě nebo na tyto úkoly dokonce rezignovaly, znamenalo by to ohrožení samotné podstaty Evropské unie coby společenství založeného na vládě práva.⁴ Spustil by se tak ničivý lavinový efekt, neboť pro celou řadu aktérů je Unie legitimizována jejími přínosy (*output legitimacy*),⁵ jež by se zcela rozplynuly nebo by byly distribuovány nerovnoměrně, čehož se obávají i evropské instituce.⁶

Dřívější nedostatky, selhání a neefektivita evropského práva byly dávány za vinu unijním orgánům v čele s Evropskou komisí. Tento přístup byl Komisí zpochybněn v roce 1997

¹ Na příklad VOSSKUHLER, Andreas. *European Integration Through Law*.

² V práci je možné se setkávat se souhrnným označením „Soudní dvůr“ nebo „Evropský soudní dvůr“, která nepřesně slučují Soudní dvůr Soudního dvora Evropské unie coby soudní orgán a Soudní dvůr Evropské unie ve smyslu orgánu Evropské unie dle čl. 13 Smlouvy o Evropské unii. K tomuto nepřesnému sloučení mne vede původní jednota těchto pojmů do roku 1989. V případech, kdy se mluví o rozhodnutích Tribunálu, bude toto explicitně uvedeno.

³ Např. BLAUBERGER, Michael a Susanne K. SCHMIDT. *The European Court of Justice and its political impact*.

⁴ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 23. dubna 1986 ve věci C-294/83 *Les Verts* proti Parlamentu.

⁵ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*.

⁶ Evropská komise. *Bílá kniha o evropském vládnutí*. COM(2001) 428. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

ve Zprávě o zlepšování evropské normotvorby (*Better Lawmaking Report*),⁷ která Evropskou radu upozornila na spoluodpovědnost členských států za stav evropského práva: „Členské státy stejně tak mají významnou odpovědnost ve smyslu kvantity a kvality legislativy, kterou přijímají. Jejich zákonodárné výstupy zůstávají podstatné a komplexní; způsobující riziko roztržitého [vnitřního] trhu. Členské státy proto musí hrát aktivní roli v procesu zlepšování normotvorby.“⁸ V této zprávě Komise také upozornila, že přestože proces dotváření vnitřního trhu byl formálně dovršen v roce 1992, přes 25 % související legislativy v roce 1997 stále nebylo implementováno. Tyto nedostatky byly postupem času odstraněny, nicméně problémy s neprováděním unijního práva nadále přetrvávají.⁹

Velkým problémem byla samozřejmě i kvalita a zejména kvantita evropské legislativy, takže lze od této doby identifikovat tři základní reformní období regulační politiky. První období se zaměřilo zejména na formální podobu evropských aktů – rozporuplná terminologie, netransparentnost, redakční chyby a problémy s včasnou publikací vedly k přijetí *Birminghamské deklarace*,¹⁰ na jejímž základě byla přijata legislativní pravidla jednotlivých unijních orgánů. Politika *Better Lawmaking* zahrnovala otevření legislativního procesu veřejnosti, vytvoření redakčních týmů právníků-lingvistů a uzavření *interinstitucionálních dohod o oběhu a redakci legislativních návrhů*.¹¹ Druhé období bylo zahájeno zprávou nezávislých expertů pod vedením Bernarda Molitora, která byla vypracována na základě mandátu Rady. Cílem této zprávy bylo identifikovat nedostatky unijní regulace, jež vedou ke snížení konkurenceschopnosti evropských soutěžitelů na globálních trzích. Na jejím půdorysu Komise zahájila programy SLIM (*Simpler Legislation Internal Market*) a BEST (*Business Environment Simplification Task Force*), které měly obsahově zjednodušit komunitární regulaci a deregulovat právní prostředí. Třetí období, ve kterém se stále nacházíme, je ve znaku re-regulace, tedy chytřejší a méně invazivní podoby regulace. Politika *Better Regulation* obsahuje celou paletu nástrojů – od dalšího otevření normotvorby veřejnosti skrze veřejné konzultace, přes tlak na *ex ante* hodnocení dopadů regulace (*regulatory impact assesment* nebo též RIA), až po *ex post*

⁷ Evropská komise. Zpráva Evropské radě o zlepšování evropské normotvorby. COM(1997) 626 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:51998IP0460> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

⁸ Ibidem.

⁹ ROBINSON, William. Introduction: EU Legislation—A Shared Responsibility.

¹⁰ Prohlášení Evropské rady na jejím zasedání 16. října 1992 v Birminghamu, DOC/92/6. Dostupná z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_92_6 (naposledy navštíveno 31. července 2023).

¹¹ Interinstitucionální dohoda ze dne 22. prosince 1998 o společných pokynech k redakční kvalitě právních předpisů Společenství. Publikována v Úředním věstníku C 73 dne 17. března 1999.

hodnocení jejích výsledků (*Regulatory Fitness and Performance Programme*, též REFIT).¹² Komise znovu zdůraznila podmínku sdílené odpovědnosti s členskými státy, abychom dosáhli stavu, kdy „výhoda jednodušší unijní regulace nebyla ztracena národní normotvorbou.“¹³ I proto se postupem času začaly objevovat podobné iniciativy na úrovni členských států, které redefinovaly legislativní potupy a zavedly do svého legislativního prostředí různé nové formy kontrolních mechanismů.¹⁴

Povinnost provádět evropské právo je stanovena členským státům samotnou podstatou jejich členství vycházející ze zásady *pacta sunt servanda*, jež je dále v mezinárodním právu rozpracována v čl. 26 *Vídeňské úmluvy o smluvním právu*. V rámci primárního práva je základním kamenem čl. 2 SEU, jež deklaruje závazek vlády práva, který je dále podpořen čl. 52 odst. 1 *Listiny základních práv EU*, tj. výhradou zákona pro omezení práv a svobod. Důsledek těchto závazků se přenáší na členské státy, které mají na základě čl. 4 odst. 3 SEU povinnost činit „veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie.“ Na toto ustanovení navazuje čl. 291 SFEU, který ve svém prvním odstavci stanoví, že „Členské státy přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie.“ Takovými právními akty jsou na základě čl. 288 SFEU nařízení, směrnice a rozhodnutí – a to jak legislativního, tak nelegislativního charakteru. Směrnice jsou členským státům explicitně adresovány, aby bylo dosaženo jimi stanovených cílů – to jak formálně legislativní změnou, tak i faktickou implementací. I směrnice sice mohou vyvolávat další – nepřímé – účinky, ale pro plnou účinnost je *sine qua non* nezbytná jejich transpozice.

Vnitrostátně tyto povinnosti zrcadlí čl. 1 odst. 2 a v čl. 10a Ústavy České republiky, které byly doplněny tzv. euronovelou Ústavy.¹⁵ Jedním z důvodů doplnění obecné povinnosti dodržovat závazky vyplývající z mezinárodního práva byla i skutečnost, že sekundární akty EU samy o sobě jsou akty vydávané pouze na základě mezinárodních smluv, v tomto případě *Smlouvy*

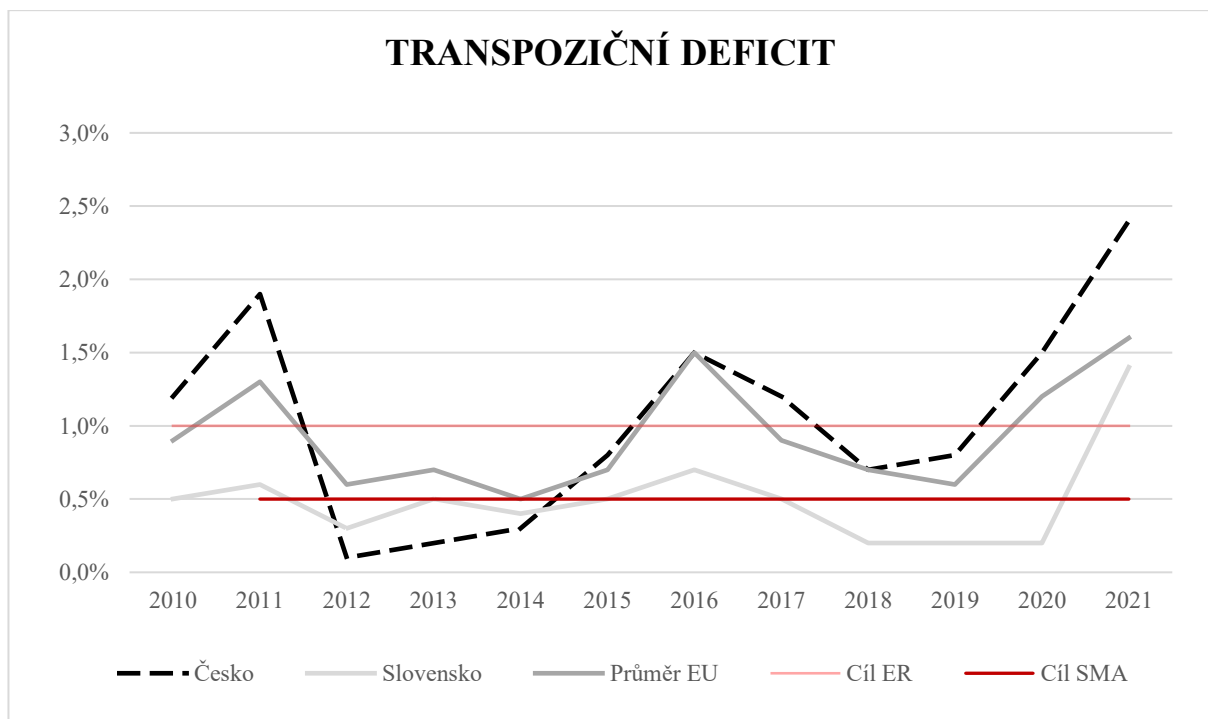
¹² K tomu více ŘÍHA, M. Právo na dobré zákony. str. 31-40. In.: WINTR, Jan a Marek ANTOŠ, eds. *Vybrané problémy ústavního práva v historické perspektivě*.

¹³ Evropská komise. Sdělení Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Strategické přezkoumání politiky zlepšování evropské regulace. COM (2006) 689 final, str. 5. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0689:FIN:en:PDF> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

¹⁴ Více k vývoji evropské regulační metapolitiky viz ŘÍHA, Michal. *Zásady tvorby sekundární legislativy Evropské unie*.

¹⁵ Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

o vstupu České republiky do EU,¹⁶ a nejedná se o mezinárodní smlouvu jako takovou.¹⁷ Výsledkem neplnění implementačních povinností může být tedy sankce, a to jak na evropské úrovni, tak na úrovni vnitrostátní. Na unijní úrovni existovala možnost řízení o porušení povinnosti již od *Pařížské smlouvy*, ale až od *Maastrichtské smlouvy* je možné vedle deklaratorního rozhodnutí o porušení povinnosti uložit členskému státu i sankci. *Lisabonská smlouva* dále v čl. 260 odst. 3 SFEU stanovila zjednodušený režim pro tzv. (ne)notifikační spory, ve kterých členský stát nesplnil povinnost informovat Komisi o způsobu provedení evropského aktu do práva národního. Důvodem selhání může být prosté administrativní opomenutí ale i absence implementace – díky jednoduchému způsobu dokazování (notifikace je nebo není v příslušné databázi evidována) se koncentruje nalézací a sankční řízení.



Graf č. 1¹⁸

Pro zlepšení fungování jednotného trhu Evropská komise v roce 2011 v *Aktu o jednotném trhu (Single Market Act)* stanovila cíl 0,5 % implementačního i transpozičního deficitu u směrnic

¹⁶ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb. m. s., o sjednání smlouvy... o přistoupení České republiky... k Evropské unii.

¹⁷ SYLLOVÁ, Jindřiška. Komentář k čl. 10a. Str. 146. In.: SLÁDEČEK, Vladimír et al. *Ústava České republiky: komentář*.

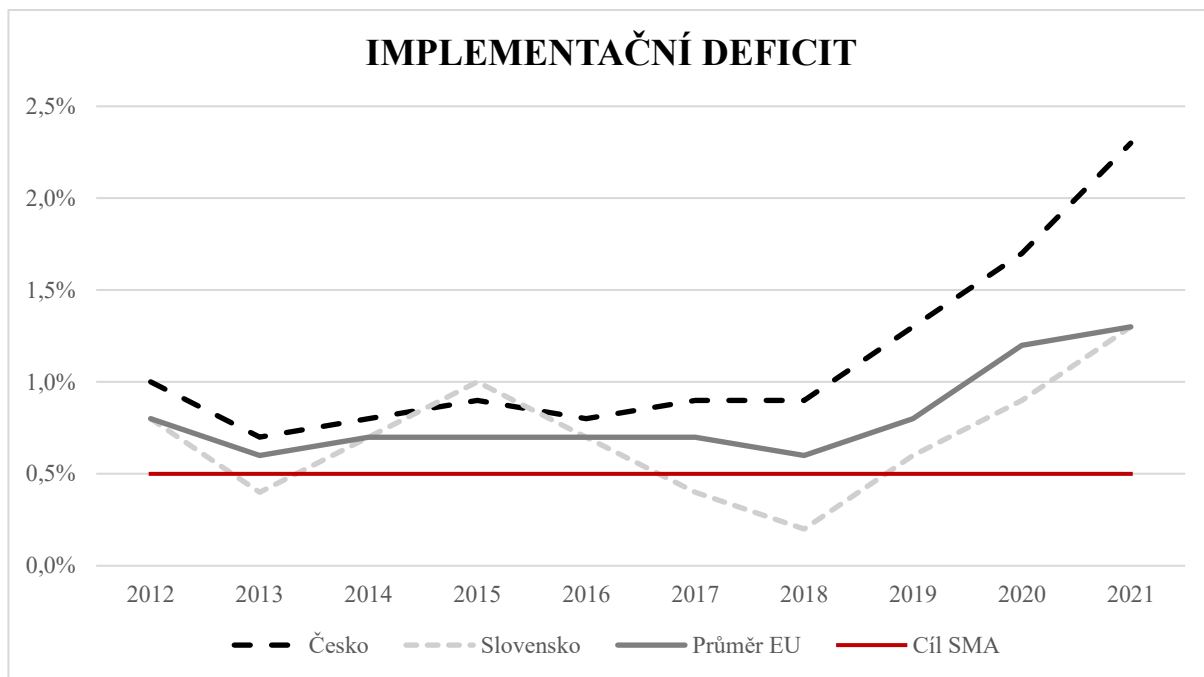
¹⁸ Údaje byla převzata autorem z archivu *Single Market Scoreboard* pro Česko a Slovensko za jednotlivé roky. Dostupné z: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/archive/ (naposledy navštíveno 31. července 2023).

upravujících fungování jednotného trhu,¹⁹ tj. 99,5 % evropského práva této oblasti by mělo být členskými státy včasně a úplně provedeno. Evropská rada v tomto směru deklarovala méně ambicióznější cíl 1 % transpozičního deficitu.²⁰ Tyto cíle je nutné do sebe odlišovat nejen kvůli odlišné hodnotě, ale také proto, že zatímco transpoziční deficit označuje skutečnost, že transpozice nebyla do právního řádu členského státu provedena vůbec, implementační deficit označuje situaci, kdy je směrnice provedena jen částečně nebo chybně. Tvrzení chybného provedení směrnice je také třeba brát s rezervou, neboť jeho pravdivost může autoritativně konstatovat jen Soudní dvůr a nikoli Evropská komise, která statistiku *Single Market Scoreboard* zveřejňuje. Česká republika měla v roce 2021 ze všech členských států nejvyšší implementační (*conformity*) deficit ve výši 2,3 % oproti 1,3 % celounijnímu průměru. Skoro pětkrát tak překračuje cíl Komise a dvakrát závazek členských států. Česko si podobně stojí v případě transpozičního deficitu, tj. množství zpožděných směrnic, jež činí v České republice 2,4 % a převyšuje tak evropský průměr 1.6 %. Česko se těmito výsledky řadí do spodního kvartilu členských států. Česká republika se za dobu svého členství dostala pod unijní průměr v oblasti transpozičního deficitu pouze v letech 2012-2014. Lze si všimnout, že Česko kopíruje celounijní vývoj trendů, ale nedochází ke snížení dříve vzniklého deficitu. Srovnáme-li následně český a slovenský výkon, tj. výkon dvou zemí se sdílenou historií a stejnou délkou členství, uvidíme zřejmé rezervy na české straně. Nelze se divit, že od roku 2010 mírně roste počet řízení proti České republice o porušení povinnosti dle čl. 258 SFEU.²¹

¹⁹ Evropská komise. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Akt o jednotném trhu“. COM(2011) 206.

²⁰ Závěry zasedání Evropské rady v Bruselu ve dnech 8-9. března 2007, spis. zn. 7224/1/07 REV 1.

²¹ Tato čísla je nicméně nutné brát s rezervou. Viz podkapitola 5.2.



Graf č. 2²²

Pro Českou republiku je přítom funkčnost vnitřního trhu vitální záležitostí – dle Světové banky bylo v roce 2020 72 % HDP Česka závislé na mezinárodním obchodu²³ s tím, že 80 % vývozu a 73 % dovozu probíhá v rámci jednotného trhu.²⁴ Chybějící, neúplná nebo chybná implementace sice může Česku získávat určité komparativní výhody – Česko je pozadu zejména s prováděním environmentální legislativy – ale z dlouhodobého hlediska by fragmentace jednotného trhu poškozovala zejména státy s otevřenou exportní ekonomikou, mezi něž se řadí i Česká republika. Praktickým důvodem pro výzkum otázky implementačních selhání v České republice je jak snaha předejít řízením o porušení povinností, tak český strategický zájem na funkčnosti jednotného trhu.

Teze o posílení výkonné moci na úkor parlamentů v důsledku vstupu do EU je považována za opakovaně prokázanou.²⁵ Důvodem je skutečnost, že je to právě moc výkonná, která se účastní evropských rozhodovacích procesů – zejména v Radě a Evropské radě – a může ovlivňovat jejich

²² Údaje byla převzaty autorem z archivu *Single Market Scoreboard* pro Česko a Slovensko za jednotlivé roky. Dostupné z: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/archive/ (naposledy navštíveno 31. července 2023).

²³ Údaje jsou dostupné z: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS?end=2021&locations=CZ&start=2009&view=chart> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

²⁴ Údaje jsou dostupné z: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/czechia_enc (naposledy navštíveno 31. července 2023) a dále z: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/CZE/Year/LTST/TradeFlow/EXPIMP/Partner/by-country> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

²⁵ K tomu více ZBÍRAL, Robert a Jan GRINC. National Strategies of EU Law Transposition: Does the Distinction between Legislative and Executive Measures Matter in Practice? Str. 104. In.: FROMAGE, Diane a Anna HERRANZ-SURRALLÉS. *Executive-legislative (Im)balance in the European Union*.

výstupy. Je to zcela logické vyústění evoluce evropské integrace z mezinárodní organizace, neboť je to vláda, ev. prezident, kdo hraje ústřední roli v zahraniční politice státu.²⁶ Tradičně formulace politik a jejich schvalování probíhá v národních orgánech, kde podléhají demokratické kontrole voličů, takže oktrojování politických rozhodnutí z unijní úrovně není vnímáno národní politickou reprezentací ani veřejností pozitivně.²⁷ Mluvíme tak o demokratickém deficitu evropské integrace.²⁸ Změna konstrukce Evropského parlamentu z delegovaného shromáždění na přímo volený orgán v 70. letech vedla k dalšímu omezení kontaktu mezi národními parlamenty a evropskými orgány. Přestože tento problém byl opakovaně řešen, např. vznikem Konference evropských výborů národních parlamentů, povinným obesíláním parlamentů návrhy aktů nebo zapojením národních parlamentů do kontroly subsidiarity unijních aktů, způsob formulování mandátu pro vládu je otázka vnitrostátního ústavního práva.²⁹ S frustrací, jež plyne z přesunu místa formulování politických cílů z parlamentů na abstraktní „Brusel“, se pak národní parlamenty potýkají různými způsoby. Jednak může docházet k aktivnímu zapojení se do evropského legislativního procesu skrze politický dialog, jako to dělá například český Parlament,³⁰ nebo může být vzniklý prostor využit ke kvalitnější implementační práci a *ex post* hodnocení přijatých politik, jako je tomu po ústavní novele ve Francii.³¹ Parlamenty nicméně disponují zákonodárnou pravomocí nezbytnou pro transpozici unijních aktů.

Na druhé straně moc výkonná má fakticky povinnost uvést unijní právo v život i zastupovat stát v případě řízení dle čl. 258 SFEU, přestože často nemá ani nástroje, jak protiprávnost odstranit.³²

²⁶ Viz čl. 7 odst. 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ Poněkud skandálním příkladem může být vystoupení poslance Václava Klause ml. ke sněmovnímu tisku č. 138 v 8. volebním období dne 12. března 2019: „*Ale přesto si nemůžu nevšimnout takového pocitu, který mám, že zase projednáváme něco, co občané České republiky nechťejí. To je nařízení Evropské unie, to sem přilítlo a my tady jenom zoufale teď hledáme, jak to trošilinku zmírnit, a trošku se o to hádáme. Nezlobte se, mně to připomíná, my jsme jak židovský výbor, když nám řekli, že máme vypravit transport, a my jenom tak jako rozhodujeme, že teda ty nemocné ženy ještě nepošleme, ty půjdou až příštím vlakem. Ale jinak děláme to, co nám řeknou.*“ K tomu též ŘÍHA, Michal. Evropská legislativa v praxi české Poslanecké sněmovny. In.: MIHÁLIKOVÁ, Valéria, ed. *15 roků v Európskej únii: aktuálne otázky a súčasné výzvy*.

²⁸ K tomu více MORAVCSIK, Andrew. In *Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union*.

²⁹ BOROŇSKA-HRYNIEWIECKA, Karolina a Jan GRINC. *Actions Speak Louder Than Words? The Untapped Potential of V4 Parliaments in EU Affairs*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Čl. 24 ústavy Francouzské republiky ze dne 4. října 1958 po ústavní novele z roku 2008 tuto povinnost dává národnímu shromáždění.

³² Toto může být zejména palčivé v případě (ne)aplikace evropského práva soudními orgány, které ale musí být z povahy věci nezávislé. Takové porušení je přesto přičitatelné členskému státu jako celku (viz rozhodnutí ze dne 30. září 2003 ve věci C-224/01 Köbler). Mohou tak vznikat paradoxní situace, kdy vláda reprezentující stát (žalovaný) může souhlasit s Komisí (žalobcem). Příkladem může být konflikt mezi Nejvyšší správním soudem, Komisí a českou vládou na straně jedné a Ústavním soudem na straně druhé v kauze tzv. slovenských důchodů,

Výkonná moc navíc nemá příliš velkou motivaci odhalovat a odstraňovat implementační chyby, neboť to představuje zvýšené náklady bez adekvátní odměny. *Wim Voermans* k tomu uvádí: „*přesný monitoring, vykazování implementace a dodržování unijního práva je nákladné a může mít sebeobviňující následek (může být základem pro zahájení soudního řízení před Soudním dvorem). Navíc nepřináší žádný politický kapitál (na národní i na evropské úrovni), takže jen vzácně je mu přisuzována nějaká důležitost.*“³³ Jsou to nicméně právě vlády členských států, které mají povinnost předkládat implementační akty parlamentům, ve kterých mají většinu. K tomu jim napomáhá státní správa, jež má v českém případě přípravu právních předpisů dokonce na prvním místě výčtu svých úkolů dle § 5 odst. 1 *služebního zákona*.³⁴ Na druhém místě má – příznačně – zapojení do přípravy předpisů na úrovni Evropské unie.

Státní správa s vládou v čele tímto nabývá zvláštní, hybridní povahy,³⁵ neboť je zároveň spolutvůrcem unijním aktů a tvůrcem implementačních opatření na národní úrovni. Navíc, přestože Soudní dvůr není vstřícný k argumentům, proč nebylo evropské právo správně a včas provedeno,³⁶ je praktická stránka věci mnohem komplikovanější. Státní správa není jednoduše monolit, ale lze ji označit za množinu celé řady aktérů, kteří spolu vzájemně interagují a sledují často odlišné zájmy. Empirické zkušenosti nám vyvrací klasickou tezi *Maxe Webera* o byrokracii coby tupém nástroji, který pouze plní státní politiku formulovanou politickou mocí.³⁷ Role, pozice i síla k prosazení cílů se u jednotlivých aktérů v průběhu přípravy (předparlamentní fáze legislativního procesu) a během projednávání v parlamentu proměňují. Vzhledem k délce celého procesu se pozice mění i kvůli personálním obměnám a individuálním charakterovým vlastnostem konkrétních osob. Za takového aktéra potom můžeme považovat alespoň semiautonomní jednotku, která ovlivňuje podobu návrhu implementace – typicky se může jednat o jednotlivé relevantní odbory v rámci ministerstev, ministerstva jako celky, a dále i lobbistická uskupení včetně zástupců třetího sektoru, stakeholdery, politiky a jejich uskupení včetně politických stran. Pohled těchto aktérů se liší ve způsobu a rozsahu implementace unijního práva, kdy mohou využívat národní diskrece poskytnuté evropským právem (uzpůsobování

který vyvrcholil (mimo jiné) odsudkem pozice české vlády: „...jakožto účastník řízení o předběžné otázce bezprecedentně ve svém vyjádření uvedla, že judikatura českého Ústavního soudu porušuje právo Unie... K tomu podotkl, že uvedené stanovisko české vlády z pohledu Ústavy České republiky je v rozporu s jejím čl. 89 odst. 2, podle něhož jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby, tj. také pro vládu České republiky a jejího zmocněnce.“ Viz náleží sp. zn. č. Pl.ÚS 5/12 ze dne 31. 1. 2012.

³³ VOERMANS, Wim. *Implementation: The Achilles Heel of European Integration*. Str. 347.

³⁴ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 1. března 1983 ve věci 301/81 Komise proti Belgii, bod č. 11.

³⁶ Viz dále podkapitola 3.2.

³⁷ Viz kapitola 6.

či *customization*) či jej dokonce překračovat (*non-compliance*).³⁸ Rozdílné pozice, které tito aktéři zastávají, jsou v ideálním případě integrovány v rámci politického procesu, který provází proces legislativní. Přes význam těchto aktérů v celém procesu je jejich přímá odpovědnost za eurokonformnost výsledku nepoměrně nižší.

Tento obraz, který je vlastní každému demokratickému uspořádání, je v tuzemském prostředí dále rozšiřován organizací parlamentní fáze legislativního procesu, kterou lze označit eufemisticky za dynamickou. *Jan Wintr* charakterizuje české parlamentní prostředí jako improvizovanou parlamentní kulturu s nízkou mírou organizace práce, stranické disciplíny a relativně slabým postavením vlády.³⁹ Ačkoli mají vládní strany v Poslanecké sněmovně většinu hlasů a mohou tak určovat parlamentní agendu, vláda samotná má omezené nástroje, jimiž by mohla parlamentní diskusi usměrňovat, mmj. z důvodu širokých oprávnění přednostních vystoupení. Důsledkem je pak potřeba kontrolovat průběh legislativního procesu státními úředníky i v Parlamentu, dohlížet na eurokonformitu a případně negovat aktivity jiných aktérů. Oproti obecné představě může parlamentní projednávání dokonce vést i k vyšší míře eurokonformity na základě iniciativy samotných členů Parlamentu.⁴⁰

Ze stenozáznamů můžeme identifikovat situace, kdy se jednotlivé resorty snaží třeba na poslední chvíli proměnit své zájmy, což na záznam glosoval poslanec Marek Benda: „...*Nakonec téměř všemi výbory ty návrhy prošly, přestože se jedná o novelu asi 38 návrhů zákonů, celkem bez problémů. Jediné, kde se to začalo opravdu komplikovat, je zdravotní výbor. A myslím, že je to bohužel typickou ukázkou toho, jak Ministerstvo zdravotnictví pracuje velmi složitě a pak to nosí všechno přes jednotlivé poslanecké návrhy a věci se nám mimořádně komplikují.*“⁴¹ Mohou ale vyvstávat i situace, kdy i aktér z řad státní správy iniciuje nebo alespoň podporuje cíl, který je v rozporu s českými závazky plynoucími z členství v Evropské unii. Paradoxem může být, že se tím poslanci následně ani netají, což ukazuje příklad poslance Václava Klučky: „*Čemu jsem se zpronevěřil? Co jsem udělal špatně, když jsem chtěl po ministerstvu, ano po ministerstvu, ať mi*

³⁸ K tomu více THOMANN, Eva. Customizing Europe: transposition as bottom-up implementation.

³⁹ WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Str. 44 a násled.

⁴⁰ Příkladem může být novela zákona o ochraně osobních údajů, sněmovní tisk č. 131 v 8. volebním období, která měla ambici snížit aplikační nejistotu obecného nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR) před přijetím vládního adaptačního návrhu. Jiným příkladem je sněmovní tisk č. 272 v 9. volebním období, kterým poslanci provádění několika nařízení z oblasti společné zemědělské politiky, kterou by vláda nestíhala včas předložit. Skutečnost, že předložením podobných návrhů z poslaneckých lavic dochází k obcházení kontrolních mechanismů v podobě meziresortního připomínkového řízení, kontroly Legislativní radou vlády a připomínkám dotčených stakeholderů, je na pováženou a svědčí o kultuře legislativního procesu.

⁴¹ Vystoupení dne 18. září 2018 k druhému čtení zákona o změnách v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, sněmovní tisk č. 139.

připraví návrhy, kterými zpřísníme ten proces, o kterém oni sami mluví, že je nedostatečný. (...) Já jsem přesvědčen, že ten návrh má svůj smysl, že je v souladu s nálezem Ústavního soudu, který říká: stát má právo. Stát má právo si pro pobyt cizinců stanovit své mantinely, stanovit své podmínky. A jestli s tím Evropská unie nesouhlasí, tak je hodně pozadu...“⁴²

Význam státní správy nejen jako nástroje tvorby implementačních aktů, ale jako aktéra tohoto procesu, jehož správnost je pro budoucnost evropské integrace krucióální, bývá přehlížen. Státní správa často bývá uzavřená a jejím vnitřním procesům není věnována pozornost.⁴³ Je to ale právě státní správa, která (na úrovni expertních skupin) vyjednává evropskou legislativu, na národní úrovni připravuje implementační akty, její politické vedení pro ně hledá podporu, kontroluje jejich eurokonformitu a následně je aplikuje. Její role ve vztahu k českému členství v Evropské unii není příliš prozkoumána a obdobně chybí výzkum její role v implementačních pracích.

1.1. Vymezení některých pojmů

V úvodu práce je třeba věnovat prostor vymezení termínů, které se dále budou objevovat. V první řadě je vhodné si vymežit termíny implementace, transpozice, adaptace, ev. aproximace. S výjimkou implementace, která je českým ekvivalentem, lze všechny tyto aktivity shrnout pod slovní spojení „*provádění evropského práva do tuzemského právního řádu*“. I z toho důvodu občas dochází k jejich směšování či zaměňování.⁴⁴ V této práci, se budu držet následujícího obsahu pojmosloví:

Transpozicí se rozumí provedení evropského aktu do právního řádu členského státu, aby obsah evropského aktu získal normativní sílu v daném právního řádu. Typickými ale nikoli jedinými akty, které jsou takto prováděny, jsou směrnice – ať už legislativního nebo nelegislativního charakteru. Směrnice nemají na základě čl. 288 SFEU *per se* přímou použitelnost, což je jednou z odlišností oproti nařízením, ačkoli na základě judikatury Soudního dvora byly dovozeny podmínky, za kterých i směrnice mohou mít přímý účinek.⁴⁵ Směrnici transponující akt pak přímo zakládá, mění či ruší práva a povinnosti adresátů normy, ev. stanovuje pravomoci a působnosti. Přestože přímý účinek nebyl směrnicím pozitivním právem explicitně přiznán,

⁴² Vystoupení dne 7. dubna 2017 k třetímu čtení návrhu novely zákona o pobytu cizinců, sněmovní tisk č. 990 v 7. volebním období. Pozměňovací návrh mimo jiné spočíval ve vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o povolení pobytu.

⁴³ FRAENKEL-HAEBERLE, Cristina a Johannes SOCHER. Direct and indirect europeanisation of national administrative systems: Implementation and spillover effects of the environmental information directives in a comparative perspective.

⁴⁴ Např. ZBÍRAL, Robert. Comparing the intensity of scrutiny for ‘domestic’ and implementing bills: does transposition of EU law reduce political contestation in national parliaments? Str. 971.

⁴⁵ K tomu přehledově KRÁL, Richard. *Vnitrostátní účinky směrnic*.

členské státy jeho existenci nepřímo potvrdily a akceptovaly.⁴⁶ V českém prostředí je transpozice prováděna transpozičním aktem, kterým je zpravidla zákon z důvodu restriktivně vykládané výhrady zákona zakotvené v čl. 2 Listiny základních práv a svobod.⁴⁷ Méně podstatné či technické aspekty mohou ale být transponovány i podzákonnými právními předpisy. Hlavním úkolem transpozičního aktu je vyjádřit volby a metody, jimiž chce členský stát dosáhnout cílů stanovených směrnicí, aktem transponovaným, a podpořit je normativním režimem. Uvedené je ovšem třeba korigovat v tom směru, že s rostoucí podrobností směrnic se svými regulačními důsledky se stále více blíží nařízením.⁴⁸

Adaptací se rozumí proces úpravy národního právního řádu, aby unijní akt, který sice má schopnost přímo zakládat, měnit či rušit práva a povinnosti, dosahoval své plné efektivity a zároveň byly odstraněny případné konfliktní normy, které by narušovaly právní jistotu adresátů. V praxi se můžeme navíc setkávat s předpisy, které *Peter Ulrich* označuje za kulhající nařízení (*limping regulation*),⁴⁹ jež vyžadují od členského státu volbu právního režimu, gesčního orgánu či jinou další konkretizaci. Nařízení může členskému státu dále svěřovat možnost stanovit odchýlení se od základního režimu.⁵⁰ Taková neúplná nařízení se svým charakterem a diskrečí svěřenou členskému státu naopak blíží směrnicím, přestože by nařízení teoreticky mělo poskytovat úplný regulační rámec.

V této práci bychom se s pojmem aproximace neměli příliš setkávat, neboť tento proces v případě České republiky považuji za historicky vyčerpaný. Aproximace neboli sblížení unijního a vnitrostátního práva je již uzavřenou aktivitou, která spočívala v přípravě uchazečského státu

⁴⁶ Původní návrh, aby přednost unijního práva byla uvedena přímo ve smlouvách, byl odmítnut, nicméně členské státy k Lisabonské smlouvě připojili stanovisko právní služby Rady: „Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že přednost práva ES je základní zásadou práva Společenství. Podle Soudního dvora je tato zásada neodmyslitelným prvkem zvláštní povahy Evropského společenství. V době prvního rozsudku této ustálené judikatury (rozsudek ze dne 15. července 1964 ve věci 6/64, *Costa/ENEL (I)*) nebyla ve Smlouvě žádná zmínka o přednosti. Je tomu tak i dnes. Skutečnost, že zásada přednosti nebude v budoucí smlouvě uvedena, nezmění žádným způsobem existenci této zásady ani stávající judikaturu Soudního dvora.“ Viz prohlášení č. 17 připojené k Závěrečnému aktu mezivládní konference, která dne 13. prosince 2007 přijala Lisabonskou smlouvu.

⁴⁷ Viz ČEBIŠOVÁ, Taisie. Právo na dobré zákony? Str. 87-88. In.: VOSTRÁ, L. a J. ČERMÁKOVÁ, eds. *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*.

⁴⁸ K tomu blíže WHELANOVÁ, Markéta. Implementace přímo použitelných nařízení Evropské unie do českého právního řádu.

⁴⁹ ULRICH, Peter. *Participatory Governance in the Europe of Cross-Border Regions*. Str. 258.

⁵⁰ Příkladem může být nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, jež bylo do českého právního řádu adaptováno zákonem č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, a zákonem č. 111/2019 Sb. Během projednávání těchto zákonů výbor pro veřejnou správu dokonce vyzval Ministerstvo vnitra, aby zpracovalo komplexní pozměňovací návrh, který by více využil výluk, které nařízení nabízí. Viz usnesení výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj Poslanecké sněmovny ze dne 10. května 2018 k tisku č. 138 v 8. volebním období.

na vstup do Evropské unie. Obsahově se může překrývat s pojmem provádění unijního *acquis*, ale ve fázi před přistoupením. I etymologicky chápáno se zkrátka nemůžeme k EU přibližovat, jsme-li již její součástí. Přesto se s tímto termínem ještě dnes můžeme setkávat.⁵¹

V práci je užíván termínem evropský tisk, který označuje legislativní dokument Poslanecké sněmovny, jež provádí evropské právo. Zde je potřeba upozornit na několik úskalí:

Příznak „EU“ u sněmovních tisků mají pouze návrhy zákonů iniciované vládou, a navíc pouze takové, které se potýkající s novou implementací unijního práva nebo mění stávající implementaci v mezích vnitrostátní diskrece. S problémy se můžeme setkávat u novel, které se přímo nedotýkají europeizovaných ustanovení implementačního zákona – pak návrh takový příznak nemá, přestože se může jednat o zásah do oblasti, která má dopad na práva evropských občanů. To souvisí zejména se skutečností, že evropský prvek se dostává do celé řady oblastí regulace, aniž by si toho regulátoři byli vždy plně vědomi. Děje se tak velmi často přes právní principy, které se v ryzí podobě vzájemně vylučují, ale prakticky se korigují. Příkladem může být princip procesní autonomie členských států, tedy kompetence stanovit si procesní postupy, jež ale musí poskytovat srovnatelnou a účinnou soudní ochranu.⁵² Příkladem takového „ne-evropského“ tisku je novela některých volebních zákonů,⁵³ jež reagovala na problémy s průběhem voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2017. Zákon mimo jiné novelizoval zákon o volbách do zastupitelstev obcí a krajů, ve kterých mohou volit i občané Evropské unie, a dále zákon o volbách do Evropského parlamentu. Tento zákon tedy zcela zjevně souvisí s unijním právem, ačkoli novela postrádá označení evropského tisku.

Znovu je třeba zdůraznit, že evropský příznak mají pouze vládní návrhy zákonů,⁵⁴ takže návrhy jiných nositelů zákonodárné iniciativy nejsou takto evidovány, ačkoli se mohou dotýkat unijního práva či je přímo provádět.⁵⁵ Pozitivní změnou je provedení posouzení takových návrhů

⁵¹ Například je tento pojem historicky obsažen ve zkratce databáze *Informačního systému pro implementaci práva EU* (dále též „ISAP“), jež se původně nazývala „*pro aproximaci práva*“.

⁵² Viz kapitola 2.

⁵³ Zákon č. 38/2019 Sb., kterým se mění volební zákony a soudní řád správní, předložený jako sněmovní tisk č. 137 v 8. volebním období.

⁵⁴ Výjimkou potvrzující pravidlo je sněmovní tisk č. 199 v 7. volebním období, kterým zjevně skupina poslanců obchází vládní kontrolní mechanismy, a ze struktury návrhu je zřejmé, že návrh zákona byl vypracován státní správou.

⁵⁵ Na příklad poslanecká adaptace *všeobecného nařízení o ochraně osobních údajů* sněmovní tisk č. 131 v 8. volebním období.

Parlamentním institutem, jež poslancům dává nezávazné stanovisko k eurokonformitě nevládních návrhů.

Třetí problém může vyvstávat v souvislosti s načítáním pozměňovacích návrhů, které mohou svou podstatou rozšiřovat zaměření návrhů zákona jednak expanzí do jiných zákonů, tak i aplikovatelností nových pravidel na další životní situace. Jednoduše se tak může stát, že návrh zákona bude ve třetím čtení doplněn o novou normu, jež se týká evropského práva. Pokud bychom zůstali u příkladu volebního práva, tak § 4 *zákona o volbách do zastupitelstev obcí*⁵⁶ stanovil na první pohled srovnatelné podmínky pro zápis do voličského seznamu českým a evropským občanům, jak předpokládá čl. 22 SFEU. Až do roku 2019 nicméně mohl být zapsán jen cizinec s trvalým pobytem, tedy osoba, která v obci pět let žila, což byla podmínka stanovená nad rámec povinností českého občana.⁵⁷ Nerovná právní úprava byla odstraněna pozměňovacím návrhem poslankyně Heleny Válkové⁵⁸ – tisk přesto evropský příznak dodatečně nezískával. Oproti tomu jiná vládní novela volebních zákonů⁵⁹ ze 7. volebního období příslušný příznak měla ze stejného novelizačního důvodu – odstranění nepřímé diskriminace při zápisu do voličských seznamů. Toto ustanovení nicméně bylo z návrhu zákona odstraněno na základě pozměňovacího návrhu ústavněprávního (sic!) výboru⁶⁰ a rozpor byl odstraněn až o dva roky později. Další skupinou zákonů s evropským příznakem jsou tuzemské reformy, které sice manipulují s již existující podobou provedení evropského práva, ale samy nepřenesají do tuzemského právního řádu novou evropskou materii.⁶¹ Závěrem tohoto exkurzu je varování, že ačkoli návrh zákona může zasahovat do působnosti unijního práva, v práci se termín evropský tisk bude omezovat na sněmovní tisky s tímto příznakem.

Pro zachování větší srozumitelnosti textu je v práci použita zjednodušená terminologie. Přestože ke sloučení komunitárně-unijní Evropské unie dochází *Lisabonskou smlouvou*, v práci budu pracovat s adjektivy unijní či evropská synonymicky. Obdobné platí pro používání různých

⁵⁶ Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších zákonů.

⁵⁷ Tato nepřímá diskriminace byla rozřešena přímým účinkem evropského práva v rámci soudních sporů. Viz usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 19. 9. 2014, sp. zn. 64A 6/2014.

⁵⁸ Sněmovní dokument č. 12928-18929.

⁵⁹ Zákon č. 90/2017 Sb., kterým se mění volební zákony a některé další zákony, předložený jako sněmovní tisk č. 899 v 7. volebním období.

⁶⁰ Sněmovní tisk č. 899/2 v 7. volebním období.

⁶¹ Viz sněmovní tisk č. 288 v 9. volebním období. Tento návrh formálně doplňuje některé odkazy, ale samotná směrnice byla do českého právního řádu provedena již dříve. Dalším příkladem může být dílem sněmovní tisk č. 362 v 6. volebním období, tzv. nový občanský zákoník, který byl zásadní reformou civilní práva. Evropský příznak měl jednak z důvodu, že částečně transponoval nově vzniklé povinnosti, ale zároveň inkorporoval již dříve provedené evropské akty. Podobně zákon č. 113/2016 Sb., o elektronické evidenci tržeb (sněmovní tisk č. 513 v 7. volebním období) měl evropský příznak, přestože jeho vztah k právu Unie byl jen velmi nepřímý.

názvů forem evropské integrace – bude-li rozlišení nezbytné z důvodu přesnosti, bude uveden konkrétní název organizace (např. Evropské hospodářské společenství). Podobná nepřesnost bude existovat i v případě používání označení Soudní dvůr či Evropský soudní dvůr; bude-li z důvodu výkladu nutné odlišit soudní orgány, bude také uveden explicitně Tribunál. Tyto nepřesnosti jsou, věřím, tolerovatelné, z důvodu lepší plynulosti textu.

Poslední zmínku si zaslouží termín „předparlamentní fáze legislativního procesu.“ V českém prostředí je legislativní proces formálně zahájen předložením návrhu zákona Poslanecké sněmovně Parlamentu. Přesto musíme tuto činnost vnímat širěji, neboť návrh někdo připravoval, oponoval a někdo musel učinit řadu politických voleb o jeho obsahu. Skutečně extenzivní vnímání by proces zahajovalo rozhodnutím předložit určitou myšlenku na celoevropský postup Evropské radě, následovalo by zpracování a předložení návrhu Komisí Evropskému parlamentu a Radě, publikace v Úředním věstníku, přidělení gesce a zpracování implementačního opatření, jež by vláda předložila Parlamentu. Takový záběr by pokrýval několik let a práci stovek ba možná tisíců lidí. V případě této práce bude termín předparlamentní fáze zahrnovat úsek národního opatření, které implementuje evropský akt. I tak se bude jednat slovy *Mariana Kokeše* o málo prozkoumaná „temná zákoutí“ tvorby práva.⁶²

V práci se jsou používány opakovaně používání označení rozlišená velkým písmenem – zatímco parlamentem je myšlena obecně jakákoli legislatura, Parlamentem s velkým písmenem je označen Parlament České republiky. Obdobě je rozlišována ústava v obecném smyslu a Ústava ve smyslu Ústavy České republiky.⁶³ Součástí práce je seznam použitých zkratk a označení.

1.2. Stav současného poznání

Problematice pozdní a chybné transpozice evropského práva se věnuje pozornost od 90. let, kdy byla neadekvátní implementace členskými označena za původ nedokončení jednotného trhu. Výzkum právní i z oblasti politických věd se snaží nacházet odpovědi jednak na evropské úrovni, ale i na straně členských států. Ve vztahu k supranacionálnímu dění jsou pro tuto práci nejzajímavější výzkumy věnované reflexi politik legislativních metapolitik vycházejících a navazujících na *Better Legislation*. Tato literatura přináší reflexi přímých aktérů – zejména praktiků z Evropské komise, kteří se na formulování metapolitik podíleli a následně uváděli

⁶² KOKEŠ, Marian. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů v ČR*.

⁶³ Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění dalších změn.

v život.⁶⁴ Texty právníků unijních institucí jako Jean-Clauda Pirise nebo Williama Robinsona tak reagují na těžkosti interinstitucionálních vztahů dotýkajících se legislativního procesu, ale i spolupráci s vnitrostátními aktéry na provádění unijních aktů. Na ně navazují akademičtí výzkumníci, jež mohou kriticky hodnotit realizaci metapolitik⁶⁵ a zároveň je dávat do kontextu s děním na úrovni členských států. V kontextu metapolitik *Better Regulation* a lisabonské agendy zvyšování konkurenceschopnosti je velký důraz dáván na problematiku efektivity evropského práva v kontextu víceúrovňového vládnutí⁶⁶ včetně kritiky upínání se právě jen na ni.⁶⁷ Unijní snahy vyvolaly reakci na úrovni členských států, které část nástrojů pro zlepšení efektivity regulace převzaly – typickým příkladem je provádění analýz hodnocení dopadů regulace (dále též „RIA“) a vytvoření poradních orgánů, jež dohlíží na snižování administrativní zátěže, jako nizozemský ATR (*adviescollege toetsing regeldruk*) nebo německá Národní rada pro kontrolu regulace (*Nationaler Normenkontrollrat*).

Přes postupné zlepšení transpozičního i implementačního deficitu nadále tyto fenomény nevymizely, takže i jim se věnuje pozornost výzkumů evropských studií, jež mají eklektický

⁶⁴ KELLERMANN, Alfred E. *Improving the quality of legislation in Europe*.

PIRIS, Jean-Claude. The legal orders of the European Community and of the Member States: peculiarities and influences in drafting.

ROBINSON, William. Drafting of EU Legislation: A view from the European Commission. In.: STEFANO, Constantin a Helen XANTHAKI, eds. *Drafting Legislation: A Modern Approach*.

VERHOEVEN, Amaryllis. *Legisprudence and European Law: in Search of the Principles of European Legislation*. In: WINTGENS, Luc J. (ed.). *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*.

ROBINSON, William. Making EU Legislation Clearer.

ROBINSON, William. Time for coherent rules on EU regulation.

⁶⁵ Např. ALEMANNI, Alberto. The Better Regulation Initiative at the Judicial Gate: A Trojan Horse within the Commission's Walls or the Way Forward?

BRAY, Robert. Better Legislation and the Ordinary Legislative Procedure, with Particular Regard to First-Reading Agreements.

KORKEA-AHO, Emilia. Better Judicial Review? EU Courts and the Smart Regulation Agenda in Implementing Chemicals Regulation.

MADER, Luzius. Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation.

SCOTT, Joanne. In legal limbo: Post-legislative guidance as a challenge for European administrative law.

STRANDVIK, Ingemar. Is there Scope for A More Professional Approach to EU Multilingual Lawmaking?

VAN GESTEL, Rob a Gijs VAN DIJCK. Better Regulation through Experimental Legislation.

VOERMANS, Wim, Chris MOLL, Nico FLORIJN a Peter VAN LOCHEM. Codification and Consolidation in the European Union: A Means to Untie Red Tape.

VOERMANS, Wim a Ymre SCHUURMANS. Better Regulation by Appeal.

VOERMANS, Wim. Concern about the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards.

XANTHAKI, Helen. The Problem with Quality of EU legislation: What on earth is really wrong?

⁶⁶ MASMOUTI, Maria. Effectiveness as an Aspect of Quality of EU Legislation: Is it Feasible?

MOUSMOUTI, Maria. Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test.

VAN AEKEN, K. From Vision To Reality: Ex Post Evaluation of Legislation.

RENDA, A. *Impact Assessment in The EU: The State of Art and the Art of State*.

VAN GESTEL, R. a M.-C. MENTING. Ex Ante Evaluation and Alternatives to Legislation: Going Dutch?

RADAELLI, Claudio M. Whither better regulation for the Lisbon agenda?

⁶⁷ DRINÓCZI, Tímea. Concept of Quality in Legislation—Revisited: Matter of Perspective and a General Overview.

základ a čerpá z právních, politologických, sociologických, historických a ekonomických doktrín. Výzkum se zaměřuje na statické atributy jako je státní organizační struktura, bohatství, prointegrační nálady veřejnosti i politických elit, kapacity státní správy,⁶⁸ ale i na aspekty dílčí jako je komplementarita unijních a národních politik nebo proměnný jako je volební cyklus.⁶⁹ Této oblasti se bude práce dále věnovat v třetí kapitole.

Stále více pozornosti se také věnuje otázkám vzestupného směru integrace (*down-top*). Tento proces jednak spočívá v přenášení osvědčených konceptů z národní na evropskou úroveň a následnou zpětnou diseminaci do ostatních členských států skrze unijní legislativu.⁷⁰ Stále dominantnější složkou výzkumu vzestupné integrace je uzpůsobování, kdy se za takový proces označuje zkoumání míry využití flexibilních ustanovení unijních aktů a identifikaci implementačních stylů skupin členských států v rámci harmonizovaného odvětví.⁷¹ Unijní orgány pak existenci takových uskupení musí reflektovat při revizích příslušných aktů.⁷² S rostoucí mírou používání nařízení, jež obsahuje uzpůsobovací ustanovení v mezích autonomie členských států, logicky bude tato oblast výzkumu růst.⁷³

V Českém prostředí se provádění evropského práva věnuje pozornost ve dvou rovinách. První okruh literatury se věnoval vstupu České republiky do Evropské unie a souvisejících institucionálních změn a následně relativně brzké reflexe lisabonské reformy.⁷⁴ Ústavněprávní

⁶⁸ BÖRZEL, Tanja A., Tobias HOFMANN, Diana PANKE a Carina SPRUNGK. *Obstinate and Inefficient: Why Member States Do Not Comply With European Law.*

BÖRZEL, Tanja A., Tobias HOFMANN a Diana PANKE. *Caving in or sitting it out? Longitudinal patterns of non-compliance in the European Union.*

BÖRZEL, Tanja A. *Why Noncompliance: The Politics of Law in the European Union.*

BÖRZEL, Tanja A. a Ulrich SEDELMEIER. *Larger and more law abiding? The impact of enlargement on compliance in the European Union.*

KAEDING, Michael. *Determinants of Transposition Delay in the European Union.* RAUCHEGGER, Clara a Anna WALLERMAN. *The Eurosceptic Challenge.*

THOMSON, Robert, René TORENVLIED a Javier ARREGUI. *The Paradox of Compliance: Infringements and Delays in Transposing European Union Directives.*

PIRCHER, Brigitte a Karl LOXBO. *Compliance with EU Law in Times of Disintegration: Exploring Changes in Transposition and Enforcement in the EU Member States between 1997 and 2016.*

⁶⁹ BARATTA, Roberto. *Complexity of EU Law in the Domestic Implementing Process.*

THOMAS, Martha. *The Relationship between National Elections and the Delay in Transposition of E.U. Directives.*

⁷⁰ BARATTA, Roberto. *Complexity of EU Law in the Domestic Implementing Process.*

⁷¹ THOMANN, Eva. *Customizing Europe: transposition as bottom-up implementation.*

ZHELYAZKOVA, Asya a Eva THOMANN. *'I did it my way': customisation and practical compliance with EU policies.*

⁷² STEUNENBERG, Bernard. *How Implementation Affects Revision: EU Decision-Making on Changing the Posting of Workers Directive*

⁷³ ZBIRAL, Robert, Sebastiaan PRINCEN a Hubert SMEKAL. *Differentiation through flexibility in implementation: Strategic and substantive uses of discretion in EU directives.*

⁷⁴ KYSELA, Jan a Aleš GERLOCH, eds. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie.*

literatura s evropským prvkem vypořádává spíše defenzivně⁷⁵ či se věnuje problematice zapojení parlamentů do nástroje kontroly subsidiarity.⁷⁶ V textech věnovaných obecné legisprudenci se pak zpravidla objevuje krátká poznámka věnovaná transpozicím bez hlubší analýzy.⁷⁷ Lze tak spatřovat určitý deficit propojení českého konstitucionalismu s evropským prvkem, jež je vnímán jako cizorodý faktor. Provádění evropského práva po legislativně-technické stránce a stránce eurokonformity se v Česku věnují zejména Richard Král⁷⁸ a Markéta Whelanová,⁷⁹ z jejichž textů budu vycházet. Obecněji problematiku provádění evropského práva pojímá Jan Grinc spolu s Robertem Zbíralem, kteří se více než na techniku a aplikační problémy zaměřují na implementační strategie členských států.⁸⁰

Předkládaný výzkum vychází z kombinace výzkumů věnovaných implementačním strategiím, příp. jejich absence, v kontextu české legisprudence, výzkumu racionální tvorby legislativy a regulace. Tradičně je třeba uvést, že legisprudenci se nedostává adekvátní pozornosti, na což upozorňují zahraniční⁸¹ i tuzemští autoři.⁸² Jan Bartošek přímo uvádí: „Právní věda se tedy běžně začíná právní normou zabývat až v okamžiku, kdy se tato takovou normou stává, tedy až od okamžiku, kdy se určitý normativní obsah (nikoli nutně ale ještě v požadované normativní

⁷⁵ Např. KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*.

⁷⁶ GRINC, Jan. *Demokratická legitimita hospodářské a měnové unie: Parlamenti mezi ústavním; unijním a mezinárodním právem*.

GRINC, Jan. *Národní parlamenti a demokratická legitimita Evropské unie*.

⁷⁷ WHELANOVÁ, Markéta. *Implementace práva a plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU*. In.: *Legislativní proces: (teorie a praxe)*.

GERLOCH, Aleš a Jan KYSELA, eds. *Teorie a praxe tvorby práva*.

CVRČEK, František a František NOVÁK. *Legislativa: teoretická východiska a problémy*.

ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*.

⁷⁸ KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*.

KRÁL, Richard. *Vnitrostátní účinky směrnic*.

KRÁL, Richard et al. *Zbytečně zatěžující transpozice - neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice*.

KRÁL, Richard. *K zamezování regulatorně zcela bezpředmětné nebo zbytečně zatěžující transpozice směrnic EU v ČR*.

⁷⁹ WHELANOVÁ, Markéta. *Implementace přímo použitelných nařízení Evropské unie do českého právního řádu*.

WHELANOVÁ, Markéta. *Tvorba českých právních předpisů z hlediska implementace práva EU*.

⁸⁰ ZBÍRAL, Robert a Jan GRINC. *National Strategies of EU Law Transposition*. In: *Executive–Legislative (Im)balance in the European Union*.

ZBÍRAL, Robert. *Comparing the intensity of scrutiny for ‘domestic’ and implementing bills: does transposition of EU law reduce political contestation in national parliaments?*

ZBÍRAL, Robert, Jan GRINC a Markéta WHELANOVÁ. *Praktická příručka pro implementaci práva Evropské unie do českého právního řádu*.

ZBÍRAL, Robert, Sebastiaan PRINCEN a Hubert SMEKAL. *Differentiation through flexibility in implementation: Strategic and substantive uses of discretion in EU directives*.

⁸¹ Za zakladatele či znovuobjevitele pojmu je označován profesor Luc Wintgens. Viz WINTGENS, Luc, ed. *Legisprudence: a new theoretical approach to legislation*. Případně XANTHAKI, Helen. *Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born*.

⁸² ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárného procesu a zákonu v České republice, Německu a Rakousku*. KOKEŠ, Marian. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů v ČR*.

formě) vynořuje z kalných vod společenské reality. Děje „pod hladinou“, které vedou k formulaci tohoto obsahu, stojí však v podstatě mimo zájem právní vědy, neboť se skutečně jedná o děje mimoči [sic!] předprávní, které pro své praktické účely právník zdánlivě nemusí výraznějším způsobem zkoumat a uchopovat. Takový pohled však nepochybně zanedbává minimálně širší kontextuální a teleologické souvislosti práva...“⁸³ Práce se nicméně omezí zejména na oblast výzkumu legislativního procesu v české Poslanecké sněmovně, takže bude navazovat na výzkumy fungování českého parlamentarismu Jana Wintra⁸⁴ a Marie Zámečnickové⁸⁵. Přípravě českých právních předpisů v předparlamentní fázi se dlouhodobě věnují Zbyněk Šín⁸⁶ a František Cvrček⁸⁷. Aktuálně se procesu tvorby zákonů v exekutivě věnují tým Michala Škopa⁸⁸ a dále Marián Kokeš s Robertem Zbíralem.⁸⁹

1.3. Způsob realizace výzkumu

Zkoumání komplexního problému, kterým legislativní tvorba práva zajisté je, vyžaduje eklektický přístup ke zkoumanému tématu. Rovněž jako každý výzkum i zde navazují na starší práce a zjištění. Rád bych zde proto uvedl, že práce navazuje na mé předchozí kvalifikační práce – diplomovou práci věnovanou tvorbě legislativy na unijní úrovni⁹⁰ a rigorózní práci z oblasti ústavního práva věnovanou českým kontrolním mechanismům v legislativě.⁹¹ Disertační práce dále těží ze skutečnosti, že výzkumu legislativní tvorby práva – legisprudenci – se v tuzemsku v posledních letech dostává více pozornosti a v nedávné době proběhlo hned několik výzkumných projektů na toto téma.⁹² Jakkoli by bylo pohodlné na již odvedenou práci navázat

⁸³ BARTOŠEK, Jan. Byrokraticko-exekutivní fáze zákonodárního procesu. Str. 23. In.: MOLEK, Pavel, Pavel KANDALEC a Jan VALDHANS, eds. *Dny práva 2014: Část V. - Mýtus racionálního zákonodárce aneb ideál a realita legislativního procesu.*

⁸⁴ WINTR, Jan. Parlamentní obstrukce a práva opozice.

WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury.*

ASKARI, Daniel a Jan WINTR. Parlamentní obstrukce ve světle ústavněprávních diskusí.

WINTR, J. *Česká parlamentní kultura.*

⁸⁵ ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárního procesu a zákonu v České republice, Německu a Rakousku.*

⁸⁶ ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika.*

⁸⁷ CVRČEK, František a František NOVÁK. *Legislativa: teoretická východiska a problémy.*

⁸⁸ ŠKOP, Martin et al. *Tvorba práva - empirické studie.*

⁸⁹ KOKEŠ, Marian. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů v ČR.*

ZBÍRAL, Robert. Návrhy zákonů v meziresortním připomínkovém řízení: zásadní fáze legislativního procesu, nebo přehlídka malicherných podnětů?

LYSEK, Jakub a Robert ZBÍRAL. In the cradle of laws: resolving coalition controversies in the executive phase of law-making.

⁹⁰ ŘÍHA, Michal. *Zásady tvorby sekundární legislativy Evropské unie.*

⁹¹ ŘÍHA, Michal. *Nástroje kontroly kvality legislativy v kontextu České republiky.*

⁹² Jedná se zejména o výzkumné projekty Jana Wintra, Roberta Zbírala a Martina Škopa věnující se tvorbě právních předpisů a fungování českého parlamentarismu, v rámci kterých vznikly texty důležité pro pochopení stavu české legisprudence. Robert Zbíral se svým týmem řešil projekt Erasmus+ *Legislative Drafting and Implementation of EU Law (LDimple)*, číslo projektu 599478, a projekt GAČR č. GA17-03806S *Odhlování temného koutu legislativního*

a výzkum pouze zúžit na transpoziční předpisy, v průběhu zpracovávání práce jsem přes uvedený posun opakovaně narážel na nedostatečné české rozpracování problematiky tvorby zákonů a na základní otázku srovnatelnosti: Jakým způsobem můžeme zkoumat zvláštnosti tvorby a projednávání implementačních předpisů, jestliže neznáme chování běžných zákonů? To bohužel vede k potřebě se zprvu odklonit od užšího tématu implementace evropského práva a zkoumat širěji pojatou problematiku zákonodárství v Česku. Až následně je možné se vrátit k užšímu ale specifickému problému provádění evropských aktů do našeho právního řádu. V práci se proto bude opakovaně objevovat srovnávání čistě národních návrhů zákonů a implementačních předpisů. Vnímáme-li tvorbu legislativy jako holistickou, komplexní disciplínu, pak i její zkoumání vyžaduje podobně komplexní přístup kombinující několik metod, jež vzájemně korigují a eventuálně vysvětlují (nebo vyvrací) dílčí závěry.

1.3.1. Zvolené metody výzkumu

Výzkum staví na existujících publikacích v oblasti české jurisprudence a evropských *compliance* výzkumů. Při stanovování povinností členských států vychází zejména z rozhodovací praxe Soudního dvora, který při posuzování porušení povinností členskými státy často preskriptivně stanoví obsah jejich povinností při provádění unijního práva. Analyticky jsou tyto povinnosti seskupeny, čímž je vytvořen základní katalog povinností členských států. Základ práce dále vychází z deskripce transpozičních procesů a jejich normativního zakotvení v tuzemských pravidlech na úrovni vládních usnesení. Popisy jsou doplněny kazuistikou, jež slouží vedle ilustrativního účelu i jako důkaz tvrzeného.

Prvním krokem vlastního výzkumu bylo sestavení datového souboru pro období let 2010-2021, jehož pomocí můžeme číselně vyjádřit zkoumané fenomény. Z tohoto důvodu jsem ručně sestavil tabulkové přehledy, které sdružují veřejně dostupné údaje o českém zákonodárství – z vládní databáze *Elektronické knihovny legislativního procesu* (dále též „eKLEP“), z internetových stránek komor Parlamentu České republiky a z *Informačního systému pro implementaci práva EU*. Zvolený časový úsek odpovídá 6., 7. a 8. volebnímu období Poslanecké sněmovny reprezentující období pěti vládních formací – koaliční většinové vlády Petra Nečase, prezidentské vlády Jiřího Rusnoka, koaliční většinové vlády Bohuslava Sobotky, jednobarevné menšinové vlády Andreje Babiše a koaliční menšinové vlády s tolerancí Andreje Babiše. Ačkoli se nabízí i jiné volby časového rámce výzkumu, např. volební cyklus Evropského parlamentu

procesu: Příprava návrhů zákonů exekutivou; dále jde o projekt GAČR Jana Wintra č. GA17-02033S Ústavní a procedurální rámec legislativního procesu a parlamentní kultury; či projekt GAČR č. GA17-14903S Metodologie empirického zjišťování využití interpretačních metod v tvorbě práva Martina Škopa.

potazmo funkční období Evropské komise, nebo kratší (a přesnější) funkční období Senátu, kritérium volebního období Sněmovny bylo zvoleno z důvodu ústřední role Poslanecké sněmovny v tuzemském politickém i legislativním životě. Tato volba se též neodchyluje od rámce zvoleného v obdobných výzkumech, na které je tak možné lépe navazovat.⁹³

Vybrané období tří volebních cyklů nabízí dostatečný počet vstupních dat pro výzkum (přibližně dva tisíce předložených návrhů zákonů), čímž se eliminují atypické postupy projednávání. Příkladem extrémů může být rychlost projednávání zákonů, kdy například v 8. volebním období se rozdíl v délce schvalování může lišit i o 1073 dnů, tj. téměř o tři roky ve čtyřletém volebním cyklu. Eliminace extrémů velkým datovým setem nám lépe umožní identifikovat trendy a skutečný stav zákonodárného procesu. Na tato zjištění dále můžeme navázat zkoumáním existence odlišnosti návrhů zákona, které implementují evropské právo.

Tento časový úsek navíc reprezentuje již normalizované období českého členství v EU – časový úsek nezatížený spěšným prováděním závazků z unijního *aquis* vzniklých před přistoupením. Období dospělosti členství v EU bez vlivů aproximačních před- a po-vstupních aktivit rámuje výzkum do stabilních a, jak z výzkumu vyplývá, až petrifikovaných procesů. Těžko lze předpokládat, že by se znovu opakovala legislativní smršť z let 2000–2004, jejíž provedení bylo nutné pro vstup do EU.⁹⁴ Vzhledem ke skutečnosti, že proces určování gesce, přípravy návrhu implementujícího předpisu a jeho projednávání v Parlamentu se během sledovaného období měnil jen minimálně, lze očekávat, že bude stabilní i nadále. Přestože jednotlivá volební období nejsou bezprostředně srovnatelná z důvodu stability a velikosti vládní většiny⁹⁵, povinnosti České republiky implementovat evropské právo (i sankce za nesplnění této povinnosti) mají

⁹³ Např. ZBÍRAL, Robert. Comparing the intensity of scrutiny for ‘domestic’ and implementing bills: does transposition of EU law reduce political contestation in national parliaments?

⁹⁴ Petr Kolář uvádí, že v předvstupních volebních obdobích (1998-2002 a 2002-2006) bylo vládou předloženo 426 návrhů zákonů, z čehož 177 návrh mělo příznak evropského tisku v třetím volebním období, resp. 206 z 457 návrhů zákonů ve čtvrtém období. To představuje významně vyšší podíl návrhů oproti současnému stavu. Viz KOLÁŘ, Petr. Kvantitativní analýza legislativního procesu s evropským prvkem. In.: KYSELA, Jan a Aleš GERLOCH. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*.

⁹⁵ Vláda Petra Nečase se původně opírala o robustní koaliční většinu 118 hlasů ODS, TOP09 a Věcí veřejných. Po rozpadu poslaneckého klubu Věcí veřejných a nahrazení strany ve vládě hnutím LIDEM měla vláda v parlamentu jen těsnou a důvodem politických sporů nestabilní většinu. Vláda Jiřího Rusnoka nezískala v Poslanecké sněmovně důvěru, takže nelze ani mluvit o vzniku jakékoli většiny. Koaliční vláda ČSSD, KDU-ČSL a ANO2011 Bohuslava Sobotky se opírala celé volební období o stabilní většinu 111 hlasů, která byla narušována jen vnitrokoaličními konflikty. Zatímco první jednobarevná vláda Andreje Babiše neměla důvěru Poslanecké sněmovny, druhá menšinová vláda se zapojením ČSSD měla 93 mandátů a byla tolerována zprvu formálně a následně neformálně KSČM s občasnými hlasovacími koalicemi s ostatními nevládními stranami (pro tehdejší situaci se termín „opoziční strany“ zpravidla nehodí). Z těchto důvodů je nutné konstatovat, že odlišné historicko-politické konstelace srovnání nepřejí.

externí povahu nezávislou na tuzemském politickém dění. Povinnost Česka implementovat evropské právo existuje odděleně od vnitropolitického života a politická (ne)stabilita není dle Soudního dvora obranou před případným řízením o porušení povinnosti členského státu.⁹⁶ Tyto dvě konstanty – kombinace stability vnitrostátních pravidel a externí charakter povinnosti – odůvodňuje použití zvoleného časového úseku pro výzkum. Stabilita faktorů také dává dobrý základ pro to, aby se dal formulovat pravděpodobný střednědobý výhled, či naopak doporučení pro změnu systému. Vymezením konstant se výzkum může zaměřit na identifikaci a vysvětlení proměnných, které proces ovlivňují.

Z datové sady byly vyloučeny zákony o státním rozpočtu a je měnící zákony, které sice mají formu zákona, ale jedná se pouze o zvláštní akty předepisující finanční závazky České republiky bez vlastního normativního obsahu. Z databáze byla dále vyloučena zákonná opatření Senátu, která byla ratihabována Poslaneckou sněmovnou na začátku 6. volebního období, neboť u nich neprobíhal klasický legislativní proces a Sněmovna měla možnost jen opatření se silou zákona nechat v platnosti nebo zrušit. Ze vzorku byly v některých případech vyloučeny další zákony, což je uvedeno a vysvětleno dále u příslušných kapitol.

Délka projednávání jednotlivých zákonů je uváděna od jejich předložení Poslanecké sněmovně (formální zahájení procesu) do jejich publikace ve Sbírce zákonů (poslední podmínka nabytí právní síly). V případě přijetí zákonů s pevným začátkem účinnosti po tomto datu je ručně dopočítána legisvakance 15 dnů dle pravidel *sbírkového zákona*.⁹⁷ Z toho též vyplývá skutečnost, že jsou zahrnuty pouze návrhy, které byly úspěšně přijaty. Čas připadající na legislativní proces je poměrně dlouhý, což je zpravidla dáno absencí lhůt před druhým čtením. U dílčích údajů jsou vyloučeny atypické situace, kdy například není u některých zákonů možné z veřejných zdrojů sledovat čas, který zákon strávil v kanceláři prezidenta republiky, neboť ten jej ani nepodepsal ani nevetoval. Dalším ojedinělým případem jsou situace, kdy Poslanecká sněmovna neprojednává tzv. *senátní vratku* (zamítnutí nebo pozměňovací návrhy Senátu) a projednávání skončí s volebním obdobím. Výsledkem je zpracování datového souboru údajů o 2017 návrzích zákonů a 375 legislativních směrnicích. Konkrétní kritéria výběru datového vzorku, stanovení začátku a konce implementačních lhůt jsou dále uvedena v páté kapitole.

⁹⁶ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 7. dubna 1992 ve věci C-45/91 Komise proti Řecku, odstavec č. 22.

⁹⁷ Shodně je toto pravidlo obsaženo v § 9 zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, a před novelou zákonem 24/2017 Sb. i v § 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

Další sady dat byly získány z databází Evropské unie – zejména z databáze *EUR-Lex*, systému Soudního dvora *Curia* a z zprav a databází uvedených na stránkách Evropské komise.

Přestože považuji možnost číselné kvantifikace údajů za velmi užitečný způsob, jak získat přehled z velkého množství datových vstupů, redukce sociálních interakcí na čísla s sebou nese riziko ztráty kontextu. Příkladem může být novela *zákona o střelných zbraních*,⁹⁸ která byla Parlamentem projednávána téměř jedenáct set dní a je nejdéle schvalovaným implementačním aktem. Numerická redukce nám neřekne nic o důvodech zdlouhavého schvalování, takže nesprávným závěrem může být obvinění českého zákonodárce z liknavosti. Významným faktorem v délce projednávání však byla Českem iniciovaná žaloba na přezkum legality transponované směrnice, po jejímž zamítnutí byl zákon dokonce nadstandardně rychle projednán a schválen – uplynulo pouhých 226 dní mezi prvním čtením ve Sněmovně a publikací ve Sbírce zákonů. Z tohoto důvodu výzkum zahrnuje také kvalitativní šetření ve formě polostrukturovaných rozhovorů s aktéry legislativního procesu. Konkrétní kritéria výběru respondentů a pravidla vedení výzkumu jsou rozvedena v sedmé kapitole.

Design výzkumu tedy postupuje od obecného zkoumání legislativního procesu k postupnému zužování výzkumného pole. K výsledkům budou následně hledána vysvětlení a obecně platná pravidla pro oblast implementace evropského práva v Česku. Výzkum se odchyluje od častějších výzkumů věnovaných konkrétnímu implementovanému aktu, jakkoli takové výzkumy jsou užitečné, ale cílem je komplexně uchopit celou problematiku v delším časovém úseku. Zákonitě s tím bude docházet ke zjednodušením.

1.3.2. Prohlášení o střetu zájmů

Autor působil v průběhu tvorby práce jako asistent poslance Parlamentu České republiky v jednom ze zkoumaných volebních období. Autor dále působil v průběhu tvorby práce jako poradce člena vlády. Autor s žádným ze svých zaměstnavatelů nekonzultoval obsah práce ani její závěry. Stejně tak si autor není vědom, že by se v práci a jejích závěrech jakkoli projevovali jejich názory.

Autor nebyl s respondenty výzkumu v pracovním kontaktu a oslovil je na základě kritérií reprezentativnosti uváděných v práci.

⁹⁸ Sněmovní tisk č. 92 v 8. volebním období.

Autor si není vědom jiného střetu zájmů ani dalších okolností, které by mohly ovlivňovat závěry výzkumu.

1.4. Hypotézy výzkumu

Předkládaný výzkum se zaměřuje na několik základních hypotéz, jejichž potvrzení či vyvrácení je jeho hlavním úmyslem:

Obecně akceptovaným faktem v odborné literatuře⁹⁹ i v širším povědomí¹⁰⁰ je negativní role národních parlamentů, jejichž zapojení vede často k prodloužení transpozičního procesu. Parlament představuje významného aktéra, který disponuje významnými právy, jak ovlivnit formu, obsah a zejména eurokonformitu návrhu. V českém prostředí se navíc setkáváme s *improvizovanou parlamentní kulturou*, která dále komplikuje šance na včasné přijetí, neboť vládě neposkytuje adekvátní nástroje k efektivnímu nastolování implementační agendu. Z tohoto důvodu první hypotézou je:

H₁: zpoždění transpozic je zapříčiněno fungováním Parlamentu České republiky; zejména organizací práce Poslanecké sněmovny po nárůstu počtu poslaneckých klubů.

Běžná legislativní činnost se řídí politickou prioritou, tj. aktuální problémy jsou řešeny spěšněji a v případě akceptace řešení veřejností se aktérům vrací ve formě obliby a politického kapitálu. Provádění evropského práva s sebou nicméně přináší jiný druh motivace – řízení o porušení povinnosti – se kterým je spojeno riziko reputační a finanční sankce. Dá se tak předpokládat, že

H₂: vzhledem k riziku externí sankce v rámci řízení dle čl. 258 SFEU mají evropské tisky přednostní prioritu projednávání.

V roce 2021 se Česko umístilo na 19. místě v evropském srovnání efektivity vládnutí dle Světové banky.¹⁰¹ Česko se umístilo lépe, než státy jako je Litva, Slovensko či Itálie, tj. státy s mnohem nižším transpozičním deficitem.¹⁰² Lze tedy předpokládat, že:

H₃: čeká státní správa má adekvátní kvality, aby připravovala transpoziční návrhy včas.

Uvedené tři hypotézy jsou zkoumány v následujících kapitolách skrze výše uvedené metody.

⁹⁹ SPRUNGK, Carina. Legislative Transposition of Directives: Exploring the Other Role of National Parliaments in the European Union. Str. 298.

¹⁰⁰ ZAJAC, Lada. Česko nestihá zavedení evropských směrnic. Přitom hrozí i miliardové pokuty. In: *IDNES.cz* [online]. [cit. 2023-08-07]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/eu-cesko-evropske-smernice-implementace-legislativa-odbornici-salomoun.A220823_142456_domaci_lre (naposledy navštíveno 31. července 2023).

¹⁰¹ Dostupné z: https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_government_effectiveness/Europe/ (naposledy navštíveno 31. července 2023).

¹⁰² Konkrétně 0,3 %, 0,9 % a 0,7 % transpozičního deficitu v porovnání s 1,4 % deficitem Česka. Měření dle Single Market Scoreboardu k prosinci 2022.

„My nepřebíráme, my harmonizujeme, a vždycky ty drobnosti můžou znamenat velké změny.“

Respondent č. 4

2. POVINNOSTI VYPLÝVAJÍCÍ Z ČLENSTVÍ V EVROPSKÉ UNII

Odborná literatura rozlišuje dva základní integrační modely. Na jedné straně Evropská unie určuje povinnost členským státům nějaké jednání provádět, nebo zakazuje jednání, jichž se členské státy musí zdržet. Dle generálního advokáta *Mengozziho* modely pozitivní a negativní integrace přitom nestojí ve vzájemném protikladu, ale působí komplementárně.¹⁰³ Vymezuje se jimi operační pole pro členské státy, které v předintegračním období měly téměř neomezenou diskreci ve volbě politik. Jak uvádí *Aleš Šrámek* pro české prostředí před vstupem do Evropské unie: „*Parlament má v zásadě neomezenou legislativní pravomoc, s výjimkou změn podstatných náležitostí demokratického právního státu.*“¹⁰⁴ Vzhledem k relativně vágnímu vymezení oblastí, ve kterých mají členské státy na základě primárního práva výlučnou pravomoc,¹⁰⁵ můžeme přemýšlet nad pravdivostí tzv. *Delorsova mýtu*. Jacques Delors v roce 1988 předvídal, že do deseti let bude mít 80 % národní ekonomické, ale i sociální a fiskální legislativy původ na evropské úrovni.¹⁰⁶ Zatímco výzkumy tuto tezi vyvrací ve vztahu k pozitivní integraci,¹⁰⁷ tj. kolik evropských norem musí být implementováno, lze uvažovat o pravdivosti tohoto tvrzení ve smyslu negativní integrace. Jak ale uvádí *Daniela Beyer*, europeizace právního řádu zahrnuje nejen činnost tvorby a institucionalizace na evropské úrovni, nýbrž i podřízení celkové logiky vnitrostátního systému.¹⁰⁸ *Harald Christian Scheu* a *Bohumil Peterka* to uvádějí na příkladu rozhodnutí *Hans Åkerberg Fransson*,¹⁰⁹ kde se Listina základních práv EU díky plíživé a organické expanzi unijního práva projevuje v často nečekaných situacích. Příkladem se jedná třeba o odebrání státního občanství, jinak považované za vrcholně niternou otázku vztahu státu a jejich občanů.¹¹⁰ Doporučením autorů je pak preventivní a předstižné zkoumání souladu každé navrhované vnitrostátní normy s unijními lidskoprávními dokumenty ve světle jejich výkladu Soudním dvorem.¹¹¹

¹⁰³ Stanovisko generálního advokáta Paola Mengozziho ve věci C-341/05 *Laval un Partneri Ltd*, bod č. 51.

¹⁰⁴ Viz ŠRÁMEK, Aleš. K legislativní funkci veřejné správy. Str. 178. In.: *Veřejná správa a právo: Pocta Dušanovi Hendrychovi k 70. narozeninám*.

¹⁰⁵ Jędrzej Mańnicki uvádí jako právní základ této kategorie čl. 153 odst. 4, čl. 168 odst. 7 a 194 odst. 2 SFEU. Viz MAŚNICKI, Jędrzej. Str. 16. In: GRZESZCZAK, Robert (ed.). *Renationalisation of the Integration Process in the Internal Market of the European Union*.

¹⁰⁶ Vystoupení předsedy Delorse v Evropském parlamentu dne 6. července 1988.

¹⁰⁷ Srovnej TÖLLER, Annette E. *Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation: A Research Note*. RAUNIO, Tapio a Matti WIBERG. *How to Measure the Europeanisation of a National Legislature?*

¹⁰⁸ BEYER, Daniela. *The neglected effects of Europeanization in the member states – policy-making in directly EU-influenced and sovereign domains*. Str. 1295.

¹⁰⁹ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 7. května 2013 ve věci C-617/10 *Hans Åkerberg Fransson*.

¹¹⁰ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 2. března 2010 ve věci C-135/08 *Janko Rottman*.

¹¹¹ SCHEU Harald Christian a Bohumil PETERKA. *Proces legislativy ve světle mezinárodních a unijních lidskoprávních závazků*.

Národní zákonodárce navíc může – i nevědomky – rozšířit působnost evropského práva na situace jinak bez evropského prvku, pokud vztáhne unijní pravidlo na vnitrostátní situace.¹¹² V takovém případě musí orgány členského státu respektovat autonomii unijního práva, jež vyžaduje vztáhnout výklad související s expandovanou unijní normou na jinak vnitrostátní situace. Situace jinak bez unijního prvku je takovým legislativním zásahem europeizována a je nutné na ni hledět jako s unijním prvkem. To zahrnuje aplikaci unijních výkladových pravidel včetně Litiny základních práv EU a výkladu Soudního dvora, aby byla zachována jednotnost výkladu unijní normy. Podobná extenze je pro unijní právo téměř charakteristická, neboť EU je normativní mocností v globálním měřítku a i nečlenské státy často inkorporují unijní normy do svého právního řádu.¹¹³ V případě členských států takový režim může být matoucí, neboť se z iniciativy národního zákonodárce stírá hranice mezi unijním a vnitrostátním.

Ve smyslu negativní integrace tedy platí, že členský stát (a další entity veřejné moci) nebude přijímat akty v rozporu s evropským právem, a navíc bude odstraňovat nebo alespoň neaplikovat ty, jež jsou s unijním právem konfliktní. Tyto úkoly jsou poměrně jednoduché ve vztahu k výlučným pravomocem Unie, kde s výjimkou situací tzv. zpětné delegace členské státy nesmí jednat, a to ani v případech, kdy je Unie neaktivní a oblast právní regulace je neúplná nebo nedokonalá.¹¹⁴ Ve smíšených pravomocích se členské státy v duchu principu loajality zdrží jednání, která by zhoršovala šanci na dosažení stanovených cílů určených evropským právem, jak bylo stanoveno v rozhodnutí *Inter-Environnement Wallonie*,¹¹⁵ a národní soudy musí poskytnout efektivní a srovnatelnou ochranu právům vyplývajících z unijního práva, byť by to znamenalo neaplikaci národním parlamentem schváleného předpisu.¹¹⁶ Absolutní přednost unijního práva je nadále považována za kontroverzní koncept, neboť vychází z jiného axiomu než národní ústavní systémy, takže je pochopitelná odmítavost ze strany národních orgánů ochrany ústavnosti. Nelze se proto divit, že přednost unijního práva je ústavními tribunály relativizována nebo podmiňována různými podmínkami, jejichž splnění si posuzují právě jen opět samy ústavní soudy.¹¹⁷ Další judikaturou byl dovozen přímý účinek evropského práva

¹¹² Příkladem může být § 4 odst. 2 zákona č. 110/2019 Sb, o zpracování osobních údajů,

¹¹³ K tomu více SCOTT, Joanne. Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law.

¹¹⁴ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 13. listopadu 1964 ve spojených věcech 90/63 a 91/63 Komise proti Lucembursku a Belgii. V tomto případě nešlo o oblast výlučných pravomocí (resp. v té době toto členění ještě neexistovalo), ale Soudní dvůr jasně deklaroval, že neaktivita unijního zákonodárce nevrací přenesené pravomoci členským státům a ty nemohou unijního zákonodárce nahradit ani v rámci institutu odvetných opatření dle mezinárodního práva. Selhání jednat členské státy mají řešit k tomu určenými nástroji evropského práva.

¹¹⁵ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 18. prosince 1997 ve věci C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie*.

¹¹⁶ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 9. března 1978 ve věci 106/77 *Simmenthal SpA*.

¹¹⁷ K tomu více AVBELJ, Matej. Supremacy or Primacy of EU Law-(Why) Does it Matter?

i v situacích, které Smlouvami nebyly předvídané, a též u aktů, jejichž vlastnosti by jej měly přímo vylučovat – totiž u směrnic.¹¹⁸

Zcela zakázané jsou logicky změny předpisů, které by vedly k rozporu s unijním právem. Českým příkladem může být poslanecká novela *zákona o právu autorském*,¹¹⁹ kterou byli provozovatelé ubytovacích služeb osvobozeni z autorskoprávních poplatků kolektivním správcům. Návrh byl schválen i přes odpor vlády a odborné veřejnosti¹²⁰ většinou poslanců napříč poslaneckými kluby. Určitou polehčující okolností byl nejednoznačný obsah slovního spojení „sdělování veřejnosti“, které umožňovalo různou praxi jednotlivých členských států, nicméně po jeho sjednocujícím výkladu Soudním dvorem v rozhodnutí *SGAE*¹²¹ bylo s Českou republikou zahájeno řízení o porušení povinnosti.¹²² Důsledkem byla urychlená novela,¹²³ jež měla zrušit odpuštění poplatku, ale nakonec byl (opět poslaneckou intervencí) alespoň snížen na 50 % běžné výše. Obdobně bylo později konstatováno protiprávní vyjmutí lázeňských zařízení z poplatkové povinnosti, ve kterém Soudní dvůr jasně upozornil na harmonizační účinek směrnic, které členské státy mají zpřesňovat, ale nemohou jej podmiňovat či dokonce neutralizovat.¹²⁴ To samozřejmě představuje významný limit zpochybňující výše uvedenou tezi *Aleše Šrámka*.

Oproti tomu stojí úžeji vymezená a snad i předvídatelnější pozitivní povinnost provádět unijní právo. Tato povinnost členských států vychází z principu loajálně a v dobré víře¹²⁵ spolupracovat mezi sebou navzájem, a i s Uníí samotnou dle čl. 4 odstavec 3 SEU. Na základě druhého pododstavce mají členské státy povinnost činit veškerá vhodná opatření k plnění závazků, které pro ně vyplývají z unijního práva. Provádění těchto závazků může mít různé formy – od přijímání

¹¹⁸ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 4. prosince 1974 ve věci 41/74 Van Duyn.

¹¹⁹ Zákon č. 81/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon).

¹²⁰ Viz vystoupení ministra kultury Pavla Dostála dne 31. března 2004 ke sněmovnímu tisku č. 499 ve 4. volebním období: „*Jak jsem řekl, jsem opravdu jako ministr odpovědný za harmonizaci autorského práva s právem Evropského společenství a mohu zodpovědně prohlásit, že navrhovaná úprava je v rozporu se směrnicemi Evropské unie. Rád bych pouze připomenul ctěným předřečníkům, že se zakotvením výjimky z práva autorského ve prospěch provozovatelů ubytovacích služeb nesouhlasí totiž nejen Ministerstvo kultury nebo já, ale i taková renomovaná pracoviště, a to bych prosím zdůraznil přítomným právníkům, jako je Ústav autorského práva, práv průmyslových a práva soutěžního Právnické fakulty Univerzity Karlovy nebo Právnická fakulta Masarykovy Univerzity v Brně...*“

¹²¹ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 7. prosince 2006 ve věci C-306/05 Sociedad General de Autores y Editores de España.

¹²² Řízení Komise proti České republice č. 2005/4430.

¹²³ Zákon č. 168/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁴ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 27. února 2014 ve věci C-351/12 OSA.

¹²⁵ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 11. června 1991 ve věci C-251/89 Athanasopoulos, bod č. 57.

právních předpisů, přes změnu správních a jiných postupů až po korekci soudní praxe. Taková činnost státu a jeho orgánů se vztahuje k veškerým unijním aktům – jedno, zda se jedná o primární právo, právo sekundární či prováděcí a delegované akty – a musí být posuzována zejména materiálně, tj. aby byl naplněn cíl takové činnosti ve smyslu *l'effet utile*. To platí zejména ve vztahu k aktům, které standardně nevyvolávají přímý účinek, což jsou zejména směrnice. Na základě čl. 288 SFEU jsou směrnice adresovány členským státům a stanovují výsledek, kterého mají členské státy dosáhnout, k čemuž jim je zpravidla stanovena konkrétní lhůta. Přes poměrně liberální formulaci čl. 288 SFEU o volnosti členských států jsou v praxi úkoly stanoveny poměrně podrobně a uvážení členských států je velmi limitováno.¹²⁶ V minulosti tato podrobnost úpravy, jež omezuje národní specifikace, byla dokonce programově prosazována Evropským parlamentem, který tím vyvažoval absenci jeho zapojení do kontroly implementace.¹²⁷ Ovšem i v případech, kdy členský stát má volnost uvážení, jak cílů stanovených směrnicí dosáhne, musí respektovat negativní limity stanovující, čeho se musí zdržet, nebo naopak pozitivní povinnosti, které musí ve svých závěrech zohlednit.

2.1. Efektivní provedení

Prvním materiálním kritériem je efektivní provedení unijního práva – právům i povinnostem, které vyplývají z evropských aktů, jsou v národním právním řádu poskytovány nástroje, jež zajišťují naplnění cílů, kvůli nimž byl implementovaný akt přijat. Kritérium efektivnosti právní regulace je stále více akcentováno obecně v oblasti legisprudence, kdy dochází ke stírání hranic mezi právní a správní vědou,¹²⁸ takže *Claudio Radaelli* mluví o legislativně-regulární politice.¹²⁹ A není se čemu divit, neboť legislativa – jedno zda národní či evropská – slouží ke změně společenské reality, takže je logické, že tvůrci legislativy chtějí (s výjimkou symbolické legislativy¹³⁰) zajistit, aby legislativa byla potentní a změny bylo skutečně dosaženo. Jak připomíná lord *Thring*: „*smysl předkládání zákonů kvůli schvalování, je stejné jako výroba žiletek kvůli prodeji*“¹³¹ – naopak žiletky jsou vyráběny, aby holily, zákony schvalovány, aby se jejich pomocí vládlo. V případě víceúrovňového vládnutí, ve kterém se objevuje více aktérů

¹²⁶ V roce 2022 Soudní dvůr stanovil, že směrnice může vyvolávat bezprostřední dotčenost žalobce, pokud neponechává prováděcímu členskému státu žádnou míru uvážení. Viz rozhodnutí Soudního dvora ze dne 12. července 2022 ve věci C-348/20 P Nord Stream 2 AG, bod č. 74.

¹²⁷ FRANCHINO, Fabio. *The powers of the Union: delegation in the EU*. Str. 293-294.

¹²⁸ Přehledově k tomuto trendu viz KOKEŠ, Marian. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů v ČR*. Str. 236-241.

¹²⁹ RADAELLI, Claudio M. Whither better regulation for the Lisbon agenda?

¹³⁰ NEVES, Marcelo. From Symbolic Legislation, a Forward-moving Debate ... In: *Symbolic Constitutionalization*.

¹³¹ Citováno dle ENGLE, George. „Bills are made to pass as razors are made to sell“: practical constraints in the preparation of legislation.

s právem veta či alespoň právem otupit efektivitu regulace dle vlastních zájmů, je důležitější mít efektivitu na paměti a aktivně ji prosazovat. I proto je efektivita jedním z hlavních cílů metapolitik *Better Regulation* a *SMART Regulation* na unijní úrovni.

Povinnost zajistit efektivní provedení unijního práva na národní úrovni vyplývá z principu loajality a v pozitivním právu se vychází z čl. 4 odstavce 3 SEU. Efektivitě navíc dala rozhodovací praxe Soudního dvora charakter právního principu. Princip efektivity unijního práva má dle *Marie Elviry Mendez-Pinedo* základy v doktríně *l'effet utile* mezinárodního práva, jež soudní orgány dále rozvíjejí přidáním zásady vlády práva vycházející z ústavních pořádků členských států a doplněním o supranacionální charakter práva EU.¹³² Výsledkem této kombinace je zrození superprincipu v rozhodnutí *Steenkolenmijnen Limburg*,¹³³ od kterého byly následně odvíjeny ostatní stavební kameny unijního práva – přímý účinek, přednost unijního práva či odpovědnost států za škodu vzniklou porušením povinností. Efektivita se dá rozlišovat do dvou kategorií – ve vztahu k ochraně práv založených evropským právem a ve vztahu k prosazování evropského práva v obecnější rovině; ve výkladu níže tedy dochází ke zjednodušení a sloučení principu efektivní soudní ochrany a principu efektivity, jež se dílem překrývají.¹³⁴

Jak opakovaně konstatuje Soudní dvůr: „[č]lenským státům přísluší zajistit účinný soudní přezkum dodržování použitelných ustanovení [evropského] práva (...) a vnitrostátních právních předpisů, které mají provádět práva stanovená směrnici“¹³⁵, což vychází též z čl. 19 odstavce 1 SEU, jež stanovuje členským státům povinnost zajistit efektivní soudní ochranu právům garantovaných unijním právním řádem. Prakticky to znamená, že i přes princip procesní autonomie členských států – výhradní právo rozhodovat o soudní struktuře i procesních postupech¹³⁶ – jsou státy ve svých úvahách limitovány povinností zajistit vymáhání unijního práva a existenci nezbytných procesních nástrojů, které nejen že existují, ale dají se skutečně

¹³² MENDEZ-PINEDO, M. Elvira. The principle of effectiveness of EU law: a difficult concept in legal scholarship.

¹³³ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 23. února 1961 ve věci 30/59 De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg proti Vysokému úřadu.

¹³⁴ PRECHAL, Sacha a Rob WIDDERSHOVEN. Redefining the Relationship between ‘Rewe-effectiveness’ and Effective Judicial Protection.

¹³⁵ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 15. května 1986 ve věci 30/59 Johnston, bod č. 19.

¹³⁶ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 16. prosince 1976 ve věci 33/76 Rewe-Zentralfinanz.

efektivně uplatnit.¹³⁷ Posuzovat takto můžeme běh,¹³⁸ délku¹³⁹ i stavění¹⁴⁰ lhůt, ve kterých jednotlivci mají možnost uplatnit práva založená unijními akty, zákaz jejich retroaktivního zkracování¹⁴¹ či posuzování důkazů.¹⁴² Stejně princip stanoví limity autonomie členských států ve vztahu k organizaci národní justice, obsazování soudcovských pozic a zajištění nezávislosti soudců.¹⁴³

Nemožnost či přílišná náročnost domáhání se práv vedou k omezení ochrany unijních práv, tudíž snižují užitečnost práv samých a představují nedostatečné provedení unijního práva. V případě nedostatečné procesní ochrany tak mohou mít národní soudy dokonce povinnost krátkou lhůtu neaplikovat – a to i v případě, že takový postup by byl v rozporu s ústavním pořádkem členského státu.¹⁴⁴ Jedním ze základních rozhodnutí v této oblasti je kauza *Emmott*, případ vdané Irky s postižením, která ovšem dostávala od státu podporu v nižší výši, než by měl muž ve stejné situaci. Zatímco její první požadavek na dorovnání byl irskými orgány odmítnut, neboť nebyl ještě dokončen přezkum slučitelnosti evropského a irského oprávnění, v následné žalobě ministerstvo namítalo pozdní uplatnění nároku v důsledku čekání na dokončení zmíněného přezkumu. Soudní dvůr v tomto případě uzavřel, že uplatnění takového pravidla soudem by nedávalo žalobci efektivní nástroje, jak se domoci svého práva.¹⁴⁵

Platí to ovšem i opačně – pokud právo nemá v právním řádě adekvátní nástroj procesní ochrany, musí jej soudy vytvořit. To byl i jeden z argumentů formulujících doktrínu přímého účinku v rozhodnutí *Van Gend en Loos*. Po otevření archivů Soudního dvora bylo zjištěno, že toto rozhodnutí bylo přijato jen těsnou většinou, a navíc díky dvěma novým soudcům, kteří byli na Soudní dvůr delegováni několik měsíců před vydáním rozhodnutí. Alberto Trabucchi, nový italský soudce, argumentoval pro autonomní charakter evropského práva a vymanění se z tradičního mezinárodního práva veřejného právě z pozic efektivní ochrany práv v duchu *ubi*

¹³⁷ PRECHAL, Sacha a Rob WIDDERSHOVEN. Redefining the Relationship between ‘Rewe-effectiveness’ and Effective Judicial Protection.

¹³⁸ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 25. července 1991 ve věci C-208/90 Emmott.

¹³⁹ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 17. června 2004 ve věci C-30/02 Cash & Carry.

¹⁴⁰ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 28. března 2019 ve věci C-637/17 Cogeco, body č. 48-53.

¹⁴¹ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 11. července 2002 ve věci C-62/00 Marks & Spencer, bod č. 47.

¹⁴² Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 9. listopadu 1983 ve věci C-199/82 SpA San Giorgio, bod č. 14.

¹⁴³ Např. rozhodnutí Soudního dvora ze dne 6. listopadu 2012 ve věci C-286/12 Komise proti Maďarsku, rozhodnutí Soudního dvora ze dne 27. února 2018 ve věci C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses, rozhodnutí Soudního dvora ze dne 15. července 2021 ve věci C-791/19 Komise proti Polsku, rozhodnutí Soudního dvora ze dne 22. února 2022 ve věci C-430/21 RS, rozhodnutí Soudního dvora ze dne 5. června 2023 ve věci C-204/21 Komise proti Polsku.

¹⁴⁴ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 19. června 1990 ve věci C-213/89 Factortame Ltd.

¹⁴⁵ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 25. července 1991 ve věci C-208/90 Emmott.

jus ibi remedium. Coby civilista poukazoval na skutečnost, že mělo-li primární právo založit jednotlivcům práva, zákonitě jim muselo poskytnout i procesní nástroje na jejich ochranu a obranu; nutně navíc jednotně napříč všemi členskými státy.¹⁴⁶

Proti ochraně práv jednotlivců stojí efektivní prosazování unijních cílů a jejich ochrana včetně stanovení dostatečně odrazujících sankcí za porušování unijního práva. Unie sice nemůže stanovovat konkrétní sankce, ale členské státy mají povinnost při uplatnění své diskrece volit sankce, které jsou dostatečně účinné, přiměřené a odrazující, zároveň postupovat dostatečně rázně a rychle při efektivním stíhání deliktů. Základním judikturním stavebním kamenem je rozhodnutí *Komise proti Helénské republice*, jehož předmětem byla liknavost řeckých orgánů ve vyšetřování celních podvodů, kdy byla jugoslávská kukuřice vydávána za vypěstovanou na území Řecka a dovážena do Belgie bez doclení.¹⁴⁷ Soudní dvůr zde formuloval existenci samotné povinnosti členských států efektivně stíhat podvody proti finančním zájmům Evropské unie; v tomto případě celním poplatkům, jež jsou příjmem evropského rozpočtu. Nejedná se jen o příjmovou stránku, ale i o povinnost stíhat podvody na výdajové stránce, tj. bránit a odrazovat od dotačních a jiných podvodů, jimiž je unijní rozpočet neoprávněni odčerpáván.¹⁴⁸ Povinnosti se neomezují jen na kriminalizaci takového jednání a proaktivní vyšetřování, též ale i na efektivně nastavený proces vyšetřování a stíhání. V případě *Taricco I.* se například italský soud obrátil na SDEU s otázkou, zda může ve světle povinnosti efektivního vymáhání evropského práva neaplikovat ustanovení, jímž se stanoví limit pro prodloužení stavěné promlčecí lhůty.¹⁴⁹ V opačném případě by ve značném počtu případů tzv. karuselových podvodů docházelo k promlčení. Soudní dvůr proto považoval podobné ustanovení za neslučitelné s primárním právem a povinnostmi členských států.¹⁵⁰ Toto rozhodnutí bylo ve svých důsledcích korigováno následnou judikaturou ve světle základních zásad trestního práva a garance lidských práv,¹⁵¹ ale argumenty předestřené Soudním dvorem v prvním rozhodnutí jsou nadále validní.

2.2. Srovnatelná ochrana

Referenčním rámcem druhého materiálního kritéria – ekvivalence – je zbytek právního řádu členského státu včetně jeho neeuropeizované části. Princip ekvivalence stanoví povinnost

¹⁴⁶ RASMUSSEN, M. Law Meets History. Str. 115-116, 119. In.: NICOLA, Fernanda a Bill DAVIES. *EU law stories: contextual and critical histories of European jurisprudence*.

¹⁴⁷ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 21. září 1989 ve věci 68/88 Komise proti Řecku.

¹⁴⁸ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 21. prosince 2021 ve spojených věcech C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19 Euro Box Promotion a další, body č. 180-183.

¹⁴⁹ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 8. září 2015 ve věci C-105/14 Ivo Taricco a další.

¹⁵⁰ Ibidem, bod č. 47.

¹⁵¹ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 5. prosince 2017 ve věci C-42/17 M.A.S. a M.B.

členských států poskytnout unijnímu prvku možnost se projevit ve stejné intenzitě jako normy vnitrostátní tak, aby práva vyplývající z unijního předpisu nebyla hůře dostupná než práva založená vnitrostátní normou, ačkoli je jim poskytnuta stále ještě efektivní ochrana. Jedná se o zákaz preferenčního zacházení na základě původu pravidla chování. Soud s touto povinností členského státu pracuje ve svém rozhodnutí *Rewe*, jehož předmětem bylo promlčení nároku na vrácení neoprávněně vybíraných fyto-sanitárních poplatků majících rovnocenný účinek clům. Soudní dvůr při potvrzení procesní autonomie formuloval dvojí podmínku – práva plynoucí z unijního práva musí být vymahatelná za stejných podmínek, jako práva založená národními normami, s výjimkou situace, kdy by taková národní pravidla neumožňovala nebo významně komplikovala uplatnění subjektivních práv.¹⁵² Povinnost ekvivalence tak představuje *stand-still* podmínku, jež stanovuje minimální standard ochrany práv na úroveň národní úpravy. Takový standard ovšem může být dále zvyšován, pokud to je nezbytné pro efektivní uplatnění práv. To pak vede *Bobka a další* k tvrzení: „*Pojem procesní autonomie pak může vlastně pouze sloužit jako označení oblastí práva, kde doposud nedošlo k žádné harmonizaci ze strany orgánů EU...*“¹⁵³

Vrátíme-li se zpět k výše zmíněnému rozhodnutí *Taricco I.*, i zde se setkáváme s otázkou srovnatelnosti. Soudní dvůr posouzení této podmínky věnoval jen omezený prostor, nicméně poukázal na rozpor mezi stanovováním horního limitu prodloužení stavěné promlčecí lhůty u daně z přidané hodnoty. Italská úprava konkrétně stanovila, že promlčecí lhůta odpovídá horní hranici trestu odnětí svobody a v případě stavění promlčecí lhůty z důvodu nařízení přípravného řízení se promlčecí lhůta prodlužuje jen o jednu čtvrtinu původní maximální délky. Může se tak stát, že v dané časové lhůtě soud nevydá pravomocný rozsudek a pachatelé uniknou bez trestu. Ovšem v případě krácení spotřební daně z tabáku se takový absolutní limit nestanoví. Druhým rozdílem je skutečnost, že zatímco spotřební daně jsou příjmem státního rozpočtu, daň z přidané hodnoty je z menší části též příjmem rozpočtu Evropské unie. Marné uplynutí lhůt u úniků DPH zasahuje do finančních zájmů EU, a ty jsou tedy chráněny hůře než rozpočtové zájmy italského státu. Ověření platnosti tohoto závěru Soudního dvora je nicméně ponecháno na dotazujícím se soudu, který disponuje potřebnými informacemi o národních reáliích.¹⁵⁴

¹⁵² Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 16 prosince 1976 ve věci 33/76 *Rewe-Zentralfinanz*, bod č. 6.

¹⁵³ BOBEK, Michal, Petr BŘÍZA a Pavlína HUBKOVÁ. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Str. 437.

¹⁵⁴ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 8. září 2015 ve věci C-105/14 *Ivo Taricco a další*, bod č. 48.

Obdobně jiný italský soud dříve položil Soudnímu dvoru otázku ve věci uplatnění náhrady škody na základě rozhodnutí *Frankovich I.*, která vznikla v souvislosti s pozdním transponováním směrnice. Italský zákon totiž stanovil pro uplatnění odškodnění jen jednoletou lhůtu, jejíž počátek začínal přijetím dodatečného transpozičního předpisu, což bylo v kontrastu s obecnou pětiletou lhůtou pro uplatnění náhrady škody vzniklé z civilního deliktu dle italského občanského zákoníku. V rozhodnutí *Palmisani* SDEU tuto praxi posvětil s výhradou, že zvláštní režim odškodnění zaměstnanců, jejichž zaměstnavatelé se stali insolventními a nebyli z důvodu pozdní transpozice pojištěni proti úpadku v odpovídající výši, nesmí být horší než režim obecný.¹⁵⁵ Generální advokát se pak ve svém rozhodnutí zabýval otázkou efektivity jednoleté lhůty a shledal ji přiměřenou,¹⁵⁶ ovšem – podobně jako následně Soudní dvůr – splnění podmínky srovnatelnosti ponechal na posouzení dotazujícímu se soudu, který oproti unijním institucím disponuje nezbytnými informacemi.

Toto posouzení je zcela zásadní, neboť princip ekvivalence není možné zaměňovat za doložku nejlepších výhod – členský stát nemá povinnost podřít unijní normu nejvýhodnějšímu žalobnímu režimu v jeho procesním právu, nýbrž tomu nejpodobnějšímu.¹⁵⁷ Při zkoumání srovnatelnosti procesních lhůt dle Soudního dvora musí být posouzen jak předmět, tak základní prvky údajně obdobných řízení vnitrostátní povahy, a to s ohledem na to, jakou roli v právním systému plní.¹⁵⁸ Národní soud tedy musí určit, které typy národních řízení jsou mezi sebou srovnatelné, a vůči nim režim unijního práva porovnávat v širším kontextu. Může se tak stát, že uplatnění ekvivalence nám přinese omezení procesních práv, pokud by obdobná tuzemská žaloba byla podmíněna například splněním podmínky veřejného zájmu převyšujícího zájmy stran řízení.¹⁵⁹ Jiným příkladem je stanovení povinnosti pokusu o mimosoudní smír před podáním žaloby, což opět samo o sobě nepředstavuje absolutní překážku domožení se efektivní soudní ochrany.¹⁶⁰ Podobné korekce přístupu k soudu odůvodňuje ekonomičnost řízení a může být uplatněna i na podobnou žalobu sledující uplatnění práv vyplývajících z unijního práva.

2.3. Srozumitelné provedení

¹⁵⁵ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 10. července 1997 ve věci C-261/95 *Palmisani/INPS*.

¹⁵⁶ Stanovisko generálního advokáta Cosmase ze dne 23. ledna 1997 ve věci C-261/95 *Palmisani/INPS*, bod č. 32.

¹⁵⁷ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 1. prosince 1998 ve věci C-326/96 *Levez*, bod č. 42.

¹⁵⁸ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 8. července 2010 ve věci C-246/09 *Bulicke*.

¹⁵⁹ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 17. března 2016 ve věci C-161/15 *Abdelhafid Bensada Benallalicy*, bod č. 33.

¹⁶⁰ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 18. března 2010 ve spojených věcech C-317/08, C-318/08, C-319/08 a C-320/08 *Alassini a další*.

Aby mohla být právní úprava efektivní, musí být příslušná norma chování svým adresátům dobře seznatelná. V opačném případě jí nebudou moci přizpůsobit své jednání či uplatnit svá práva. Konkrétně mají členské státy povinnost zajistit, aby právní postavení poskytnuté směrnicí bylo ve vnitrostátním právu vymezeno dostatečně jasně a přesně, aby vzniklým právům mohla být poskytována efektivní ochrana.¹⁶¹ Členské státy musí dosáhnout stavu, ve kterém transpozice „skutečně garantuje úplnou aplikaci směrnice dostatečně jasným a přesným způsobem tak, že v případech, kdy směrnice přiznává jednotlivcům práva, jsou dotčení jednotlivci schopni zjistit celkový rozsah svých práv, a v případech, kdy je to nutné, i se těchto práv dovolávat před národními soudy.“¹⁶² Soudní dvůr dále jasnost, jednoduchost a přesnost právních pravidel považuje za předpoklad pro zajištění ochrany právní jistoty a legitimního očekávání.¹⁶³ Porušení těchto zásad eventuálně může mít následek za i neplatnost normy s výjimkou mimořádných situací.¹⁶⁴

Jasnost a srozumitelnost právních norem ovšem lze považovat buď za obecné kritérium, tj. vnímání normy obyčejným občanem, některé normy jsou ale určeny specialistům v oboru, takže jejich jazyk může být laikovi méně přístupný pro zachování jeho větší přesnosti.¹⁶⁵ Soudní dvůr navíc otázku srozumitelnosti zpřísňuje v situacích, ve který regulace jednotlivcům přináší finanční zatížení.¹⁶⁶ Příkladem může být zrušení daňového osvobození pro biopaliva v Německu, jak tomu bylo v rozhodnutí *Plantanol*.¹⁶⁷ V případě směrnic navíc čelíme dalšímu problému, neboť směrnice je adresována členskými státy, jež se na jejím přijímání podílely, tudíž lze si klást otázku, zda potom není na místě uplatňovat měkkší kritéria na posuzování srozumitelnosti směrnic. Samotná trojkombinace *jasné, jednoduché a přesné* se projevuje nejen v rozhodovací praxi, nýbrž i v pozitivním právu – například v interinstitucionálních dohodách týkajících se společných redakčních prací evropských institucí.¹⁶⁸

¹⁶¹ Např. rozhodnutí Soudního dvora ze dne 23. března 1995 ve věci C-365/93 Komise proti Řecku, bod č. 9; příp. rozhodnutí ze dne 23. listopadu 2003 ve věci C-429/01 Komise proti Francii, bod č. 83.

¹⁶² Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 30. května 1991 ve věci C-361/88 Komise proti Německu, bod č. 15.

¹⁶³ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 15. února 1996 ve věci C-63/93 Duff a další, bod č. 20.

¹⁶⁴ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 25. ledna 1979 ve věci 98/78 Racke.

¹⁶⁵ XANTHAKI, Helen. *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*. Str. 114.

¹⁶⁶ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 29. dubna 2004 ve věci C-17/01 Sudholz, bod č. 34.

¹⁶⁷ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 10. září 2009 ve věci C-201/08 Plantanol.

¹⁶⁸ Čl. I. odst. 3 Interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí ze dne 13. dubna 2016 o zdokonalení tvorby právních předpisů, publikované dne 12. května 2016 v části L 123/1 Úředního věstníku Evropské unie.

Je třeba pamatovat na to, že unijní právo je multilingvální a všech 24 jazykových verzí je stejně závazných.¹⁶⁹ Paradoxně největší problém může nastávat právě v jazykové mutaci společné členskému státu, protože na základě autonomie unijního práva se i terminologie může odchylovat obsahu slova v národním právním řádu. V případě směrnic je možné problém mírnit užitím reformulační metody transpozice v rámci tuzemského legislativního procesu a rozlišovat pojmy použitím jiného synonyma. *Richard Král* uvádí příklad pojmu „spotřebitel“ v unijní směrnici, jež byl do českého právního řádu proveden coby termínem „zákazník“, neboť stejný tuzemský pojem měl od směrnice odlišný obsah – konkrétně tuzemský spotřebitel mohl být jen fyzickou osobou, ale spotřebitelem dle směrnice mohla být i právnická osoba.¹⁷⁰ Problém ovšem nastává pokud na takto zavedenou evropskou terminologii odkazují jiné přímo použitelné předpisy Evropské unie.

Této metody ovšem není možné využít v případě nařízení, která se netransponují a u nichž musí národní zákonodárce respektovat unijní terminologii, jakkoli to může být pro uživatele právní normy matoucí. Stane se tak, že sice „nadaci“ je v českém právním řádu zakázáno zakládat k financování politické strany či politického hnutí a jakékoli související aktivity,¹⁷¹ ale „evropská politická nadace“ slouží přesně k tomuto účelu.¹⁷² Zde se terminologický problém překlene užitím celého názvu institutu. Větším problémem je předklad *nařízení Komise o blokových výjimkách*, jež vymezuje průmyslový výzkum (*industrial research*) jako proces vedoucí k získání nových poznatků a dovedností pro vývoj nových „výrobků“.¹⁷³ Z tohoto vymezení by bylo možné vnímat aplikovaný výzkum za postup využitelný skutečně pro výrobní účely, tj. zejména oblast technických věd. Takový výklad by ovšem z blokové výjimky vylučoval aplikovaný výzkum společensko-humanitní a dílem i zdravotnický, využitelný pro účely veřejné správy nebo neziskového sektoru. Respektování takového restriktivního vymezení národním zákonodárcem může vyvolávat aplikační problémy a v případě odlišného vymezení vést ke zvýhodnění či znevýhodnění soutěžitelů v přeshraniční konkurenci. V dotčeném sněmovním tisku se předkladatel s tímto problémem vypořádal v nenormativní části návrhu, v důvodové zprávě, kde odmítl podobný restriktivní výklad.¹⁷⁴ Osobně považuji nadále za vhodné usilovat

¹⁶⁹ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 6. října 1982 ve věci 283/81 Srl CILFIT.

¹⁷⁰ KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Str. 95-96.

¹⁷¹ Viz § 306 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1141/2014 ze dne 22. října 2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací.

¹⁷³ Čl. 2 odst. 85 nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem.

¹⁷⁴ Viz novelizační bod č. 2 sněmovního tisku č. 1118 v 8. volebním období. Zajímavostí je, že tento tisk neměl „EU“ příznak.

o opravu překladu z „výrobek“ na neutrálnější termín „produkt“, neboť podobné jednání je pouze jednostranným gestem směrem k vnitrostátním aktérům.¹⁷⁵

2.4. Formální povinnosti

Vedle výše uvedených povinností členského státu, které mají převážně substantivní povahu s významným podílem formálních znaků v případě srozumitelnosti, unijní právo stanovuje též povinnosti formálnějšího charakteru. Paradoxně právě tyto povinnosti se mnohem lépe kontrolují a jednodušeji se dokazuje jejich nesplnění. Obě níže uvedené povinnosti spočívají v zajištění kontroly ze strany Komise a veřejnosti, jak je s unijním právem nakládáno.

2.4.1. Notifikační povinnost

Členské státy mají povinnost Evropské komisi sdělit, jakým způsobem došlo k transpozici evropských směrnic do jejich právního řádu, včetně identifikace konkrétních právních předpisů a ustanovení. Tato povinnost je obsažena v unijním aktu, ke kterému má být Komise informována – zpravidla je to spojeno s koncem transpozičního období. Cílem ustanovení je zajistit Komisi informace o případných prodlevách v implementaci unijního práva a přehled podoby provedení (např. užití odchylových ustanovení); na druhé straně si může každý jednotlivec v systému EUR-lex provést srovnání, ve kterých aktech najde příslušnou úpravu v jednotlivých členských státech. Ověření včasnosti je následně jednoduché – členský stát nemá zkrátka po skončení transpoziční lhůty co vykázat. V minulosti pak nebyl rozdíl v tom, zda členský stát informaci neposkytl vůbec, informace nebyla dostatečně jasná, přesná a jednoznačná, nebo transpozice byla jen částečná či chybná – všechny typy deliktu byly řešeny v rámci jednoho řízení zahajovaného na základě dnešního čl. 258 SFEU.

I před lisabonskou reformou notifikace nicméně existovala jako samostatná povinnost, takže už jen samotné nezaslání notifikace představovalo porušení povinnosti členského státu bez ohledu na reálný stav transpozice směrnice.¹⁷⁶ Toto opakovaně potvrdil i Soudní dvůr: „...*Mimoto informace o provedení směrnice, kterou jsou členské státy povinny Komisi poskytnout, musí být jasná a přesná a musí uvádět jednoznačně, jaké jsou právní a správní předpisy, o nichž má členský stát za to, že jimi splnil jednotlivé povinnosti, které mu směrnice ukládá. Pokud taková informace chybí, nemůže Komise ověřit, zda členský stát skutečně a úplně směrnicí provedl. Nesplnění této povinnosti členským státem, ať už tím, že informace zcela chybí, anebo je nedostatečně jasná a přesná, může samo o sobě odůvodnit zahájení řízení podle článku*

¹⁷⁵ Viz rozhodnutí Soudního dvora ze dne 30. ledna 1985 ve věci 143/83 Komise proti Dánsku.

¹⁷⁶ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 16. června 2005 ve věci C-456/03 Komise proti Itálii, bod č. 27.

258 SFEU směřujícího k určení tohoto nesplnění povinnosti...“¹⁷⁷ Lisabonská smlouva následně vedla k vydání nenotifikačních řízení do zvláštní podskupiny řízení o porušení povinnosti. Článek 260 odstavec 3 SFEU v sobě totiž spojuje nalézací a sankční řízení, která by dle čl. 260 odstavce 1 a 2 na sebe navazovala jako dvě oddělená řízení před Soudním dvorem. Vzhledem k jednoduché možnosti ověření včasného oznámení se řízení spojují. V nedávných rozhodnutích Soudní dvůr ovšem vyvrátil úvahy, že by šlo pouze o formální přezkum, takže v rámci řízení se přezkoumá obvinění Komise, že členský stát neinformoval dostatečně jasně o způsobu provedení, ale též substantivně soud posoudí chybějící provedení směrnice až do úrovně jednotlivých ustanovení.¹⁷⁸ Jde tedy o otázku nejen nekomunikace, ale i úplného neprovedení. Na druhé straně v případě podezření na chybné provedení směrnice musí Komise uplatnit klasické řízení o porušení povinnosti s oddělenými řízeními nalézacími a sankčními, aby byla zajištěna procesní práva členského státu.¹⁷⁹

Spojením řízení vyvstává též otázka, zda Komise musí odůvodnit, zda bude požadovat uložení sankce, či zda stačí jen konstatovat porušení povinnosti. Logicky by mohly vyvstávat nerovnosti mezi členskými státy, jako v případě Rumunska, které neprovedlo čtvrtou *AML směrnici*¹⁸⁰ stejně jako dalších 18 států, se kterými řízení zahájeno nebylo. Rumunsko argumentovalo, že by čl. 260 odstavec 3 SFEU měl být vykládán – stejně jako jiné sankční mechanismy – restriktivně, tudíž by Komise měla odůvodnit své rozhodnutí, proč vedle konstatování porušení povinnosti by měla být i uložena sankce. Soudní dvůr však s odkazem na absenci jurisdikce soudního přezkumu diskrece Komise ve volbě podoby řízení a vůbec jeho zahájení tento argument odmítl,¹⁸¹ tudíž Komise má volné uvážení, zda řízení zahájí dle čl. 260 odstavec 1 nebo odstavce 3 SFEU. Dále je na uvážení Komise, zda bude požadovat rozhodnutí o porušení povinnosti a uložení sankce, nebo se spokojí jen s konstatováním nesplnění notifikační povinnosti.¹⁸² Soud odkázal na přípravné dokumenty ke *Smlouvě o Ústavě pro Evropu*,¹⁸³ v jejímž návrhu se nenotifikační

¹⁷⁷ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 11. června 2015 ve věci C-29/14 Komise proti Polsku, bod č. 33.

¹⁷⁸ AMALFITANO, Chiara. Commission v Romania and Commission v Ireland: a step forward in clarifying the accelerated infringement procedure under Article 260(3) TFEU.

¹⁷⁹ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 8. července 2019 ve věci C-543/17 Komise proti Belgii, bod č. 59.

¹⁸⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES.

¹⁸¹ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 14. února 1989 ve věci 247/87 Star Fruit Company SA.

¹⁸² Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 16. července 2020 ve věci C-549/18 Komise proti Rumunsku, bod č. 49.

¹⁸³ K tomu více rozhodnutí Soudního dvora ze dne 8. června 2019 ve věci C-543/17 Komise proti Belgii, bod č. 52, a dále dokument Předsednictva konventu sp. zn. č. CONV 734/03.

řízení objevilo právě jako nástroj na zrychlení a zjednodušení tohoto specifického řízení o porušení povinnosti.

Občas může docházet k záměně jiné, specifičtější, notifikační povinnosti členských států, konkrétně notifikace technických norem. Na základě *notifikační směrnice*¹⁸⁴ mají členské státy povinnost informovat Komisi a jiné členské státy o návrzích technických norem a předpisů pro služby informační společnosti, které mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy a fungování jednotného trhu. Jedná se o preventivní opatření, jež má zabránit vzniku překážek obchodu. Tento druh notifikace lze považovat za podskupinu obecné notifikační povinnosti, nicméně s jejím nesplněním jsou spojeny odlišné následky. Oznámení předpisů musí být přesné a bezpodmínečné, aby státy vytvářely transparentní prostředí, ve kterém se jednotlivci budou moci seznámit se svými povinnostmi. Pokud tento požadavek není dodržen, má za následek vertikální sestupnou neaplikovatelnost takových nenotifikovaných pravidel vůči jednotlivcům.¹⁸⁵ Stejně nemůže být nenotifikovaná norma použita ani v řízení mezi dvěma soukromými osobami, přestože přímý účinek *notifikační směrnice* je v takové situaci vyloučen.¹⁸⁶

2.4.2. Referenční povinnost

Stanoví-li tak směrnice, jež je transponována do vnitrostátního práva, mají členské státy povinnost uvést v transpozičním předpisu odkaz na unijní směrnici.¹⁸⁷ Tato povinnost je z velké míry formální, nicméně usnadňuje jednotlivcům orientaci v právním řádu a indikuje jim unijní původ právní úpravy. Neuvedení odkazu, přestože to směrnice vyžaduje, může být samostatným deliktem ze strany členského státu,¹⁸⁸ přestože se zpravidla vyskytuje v souběhu s včasným neprovedením implementace směrnice a její notifikací. Je přitom na členských státech, aby si stanovily formu, jakým způsobem má být odkaz na směrnici proveden. Může tak vzniknout poněkud formalistická povinnost novelizovat právní řád, který již materiálně obsahuje nezbytnou právní úpravu, aby byl přijat zvláštní akt obsahující takový odkaz.¹⁸⁹ Na druhé straně právě tento chybějící odkaz může představovat pro Komisi důkaz, že členský stát, ačkoli notifikoval provedení, reálně nezměnil svůj právní řád z důvodu implementace směrnice.¹⁹⁰ Pro aplikační praxi tak třeba chybí impuls změnit dříve zavedené zvyklosti, které nemusí být zcela v souladu

¹⁸⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti.

¹⁸⁵ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 30. dubna 1996 ve věci C-194/94 CIA Security International.

¹⁸⁶ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 26. září 2000 ve věci C-443/98 Unilever Italia, bod č. 49.

¹⁸⁷ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 27. listopadu 1997 ve věci C-137/96 Komise proti Německu, bod č. 8.

¹⁸⁸ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 21. srpna 2020 ve věci C-549/18 Komise proti Rumunsku, bod č. 20.

¹⁸⁹ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 13. ledna 2021 ve věci C-628/18 Komise proti Slovinsku, bod č. 22.

¹⁹⁰ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 18. prosince 1997 ve věci C-360/95 Komise proti Španělsku, bod č. 13.

s cíli směrnice. Legislativní změna indikuje adresátům i změnu širšího právního rámce a ti věnují více pozornosti skutečnosti, zda jejich chování je nadále souladné. Paradoxně i pouhé doplnění odkazu může mít dopad na projevy dosavadních norem na společenskou realitu.

V České republice se odkazy na unijní akty v normativní části textu uvádějí ve formě poznámky pod čarou¹⁹¹ zpravidla na začátku daného zákona.¹⁹² Nad to, když jsou vládou návrhy předkládány, je přímo v textu návrhu zákona graficky vyznačena implementační část návrhu zákona podtržením, u kterého je uveden evropský identifikátor v podobě celexového čísla implementovaného aktu. Součástí podkladových materiálů k návrhu zákona je pak od roku 2014 též rozdílová tabulka (některé resorty připojují srovnávací tabulku), ve které si zákonodárce i občan může porovnat znění ustanovení, jež má být provedeno, a provádějící ustanovení. Tím lze odhalit zejména případný *gold-plating*. Nevýhodou, která se pojí se všemi doprovodnými dokumenty, je jejich rychlé zastarávání a absence průběžných aktualizací, a to zejména ve světle pozměňovacích návrhů zákonodárců. Situace je občas také komplikována samotnými tvůrci návrhů předpisů, kdy se v návrhu zákona občas objeví chybné nebo neúplné celexové identifikátory.¹⁹³ Taková pochybení nicméně nejsou porušením povinností členského státu ve vztahu k právnímu řádu EU, byť komplikují přehlednost implementace na národní úrovni.

¹⁹¹ Čl. 20 odst. 5 MPVEU.

¹⁹² Výjimkou je například § 419a zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, který byl do trestního zákona doplněn novelou č. 141/2014 Sb., jehož důvodová zpráva ale o důvodech, proč bylo ustanovení doplněno až o 5 let později, a navíc v rozporu se zvyklostí na konec předpisu, mlčí. Viz sněmovní tisk č. 410 v 7. volebním období.

¹⁹³ Např. sněmovní tisk č. 252 v 6. volebním období, ve kterém chybí hned dva znaky celexového kódu.

„...Pokud chcete mít parlamentní demokracii, tak to jinak neuděláte, že nějakým rozhodnutím vládním nebo stranickým jim řeknete: „prostě tady musíme ve středu tady těch pět evropských norem schválit, jinak to je hrozný.“ Protože tady furt je silnější ta sněmovna, ta sněmovní většina, která řekne jako „sorry, chceme se dneska bavit o protržení přehrad na Ukrajině a co to udělá“... To [evropské tisky] můžeme řešit zítra, nebo příští týden.“

Respondent č. 5
(upraveno autorem)

3. POZDNÍ TRANSPOZICE

Jak bylo uvedeno výše, evropská integrace významně spoléhá na harmonizaci pomocí právních nástrojů, které musí být uváděny v život aktéry na úrovni členských států, jinak zůstávají pouze na papíře. Mezi implementační selhání můžeme zařadit čtyři základní kategorie problémů, kterým unijní akty mohou čelit: 1) absentující transpozici, 2) pozdní transpozici, 3) chybnou transpozici a 4) neaplikaci unijních pravidel.

Toto práce se zaměřuje na fenomén pozdní transpozice, která ovlivňuje právní jistotu jednotlivců, jejich práva a rovnost v porovnání mezi členskými státy, neboť překročení hranic může představovat změnu rozsahu práv a povinností. Protiprávní stav, který vzniká nenaplněním transpoziční povinnosti, sice může být v některých situacích mírněn aplikační praxí soudů – přímým účinkem směrnic, eurokonformním výkladem či náhradou vzniklé škody, to samo o sobě klade na jednotlivce zvýšené nároky, aby se aktivně o svá práva bral a podstupoval často dlouhé a drahé soudní spory. V některých případech směrnice mohou stanovovat omezení, ze kterých konkrétní jednatelce benefítuje, tudíž je není možné označit za práva v právním slova smyslu.¹⁹⁴ Nejednotný právní režim v jednotlivých členských státech je tak nežádoucí stav, se kterým se v praxi velmi často setkáváme.

3.1. Důvody pozdní transpozice

Důraz, který Evropská komise věnovala včasnému provádění transpozic v 90. letech, vedl k významnému zlepšení – z 9 % transpozičního deficitu v roce 1991 na 0,6 % v roce 2013. S ustupujícím využíváním směrnic a jejich nahrazováním nařízeními ovšem *Tanja A. Börzel* mluví o stále méně důležité výšeči problému provádění unijního práva členskými státy.¹⁹⁵ Přes uvedenou tezi ovšem i dočasné transpoziční zpoždění vede k odlišnému právnímu postavení jednotlivců v jednom okamžiku napříč unijním prostorem. Zpoždění transpozice do vnitrostátního práva vychází z kombinace řady faktorů, které ovlivňují identifikaci národního řešení, rychlost přijímání příslušného transpozičního aktu a nezbytnost zapojení více aktérů s různými prerogativy – od čistě konzultační povinnosti, práva souhlasu až po právo návrh upravovat a měnit. *Michael Kaeding* vytvořil seznam několika kategorií aspektů, jež ovlivňují riziko pozdní transpozice, jež rozdělil do dvou kategorií dle úrovně jejich vzniku:

¹⁹⁴ Např. rozhodnutí Soudního dvora ze dne 22. prosince 2022 ve věci C-61/21 JP v. *Ministre de la Transition écologique*.

¹⁹⁵ BORZEL, Tanja. A. *Why noncompliance: The Politics of Law in the European Union*. Str. 17.

1. Evropská úroveň:
 - a. úroveň detailnosti unijního aktu;
 - b. rozdíl, zda se jedná o nový akt nebo o novelu;
 - c. délka transpoziční lhůty;
 - d. legislativní nebo terciální akt.
2. Národní úroveň:
 - a. typ transponujícího aktu;
 - b. počet zapojených aktérů a jejich pravomoci;
 - c. počet transponujících aktů;
 - d. modifikace již existujícího právního institutu / nový právní institut;
 - e. vnitrostátní opozice k návrhu;
 - f. míra korporativismu členského státu;
 - g. národní postoj k evropské integraci;
 - h. vnitrostátní pravidla legislativního procesu.¹⁹⁶

Kaedingův výzkum v oblasti transpozic směrnic v oblasti dopravy v období 1957-2004 u Velké Británie, Německa, Nizozemska, Španělska a Řecka došel k závěrům, že transpoziční zpoždění se vyskytlo o 61 % transponovaných aktů. Průměrné zpoždění se pohybovalo mezi 8 měsíci až 6,5 roky. Rozdílné délky zpoždění se vyskytují mezi jednotlivými členskými státy, takže se setkáváme s průměrným španělským zpožděním 10 týdnů i řeckým šestinásobkem této doby. Za hlavní proměnné, které ovlivňují rychlost transpozic, *Kaeding* považuje počet transponujících aktů, počet zapojených aktérů s právem veta a detailnost transponovaných směrnic.¹⁹⁷ Skrytějším původcem zpoždění je volba typu národního transpozičního aktu, od které se odvíjí fakt, kdo se transpozičního procesu účastní, jaká mají jednotliví aktéři oprávnění a jaké procesní lhůty se uplatní, od čehož se odvíjí potřebný čas na transpozici. Roli též hraje národní uzpůsobení v rámci tuzemského autonomního uvážení,¹⁹⁸ jehož míra i cíl se mění se změnou politického vedení státu, což může v extrémních případech vrátit transpoziční proces o několik kroků nazpět.¹⁹⁹

¹⁹⁶ KAEDING, M. Determinants of Transposition Delay in the European Union. Str. 229-253.

¹⁹⁷ Ibidem. Str. 249.

¹⁹⁸ THOMANN, Eva. Customizing Europe: transposition as bottom-up implementation.

¹⁹⁹ Srovnej verze transpoziční novely zákoníku práce č.j. MPSV-2022/111094-521/2, jež byla připravena MPSV pod vedením sociálnědemokratické ministryně Jany Maláčové a následně přepracována novým lidoveckým ministrem Marianem Jurečkou. Sněmovní tisk č. 423 v 9. volebním období.

Administrativní kapacita, tedy vlastní schopnost státu do svého právního řádu absorbovat a provést unijní politiku a jí provádějící akty, se zákonitě mezi členskými státy liší. Kapacita je dána organizací státní správy, její hierarchizací, rozdělením úkolů a odpovědností, zkušeností, lidskými i finančními zdroji a tradicí. *Börzel et al.* v zásadě rozlišují dvě základní kritéria – dostupné zdroje, kterými veřejná správa disponuje, a schopnost je efektivně využít. Francie nebo Itálie mají dostatek administrativních zdrojů, ale neumí je často dostatečně efektivně využít. Proto bylo proti členským státům, které mají nejvyšší míru administrativní kapacity a ale zároveň nemají takovou politickou sílu vzdorovat případnému tlaku z Bruselu, vedeno nejmenší počet řízení ze strany Komise. V období 1986–1999 to byly zejména euroskeptičtější Dánsko a Nizozemsko, proti kterým bylo vedeno násobně méně řízení pro porušení povinnosti než proti prointegračně smýšlející Belgii a Portugalsku.²⁰⁰ Paradoxně vyšší administrativní kapacita vede k vyššímu souladu i u k integraci zdrženlivějším státům.²⁰¹ V rámci několika kol východních rozšíření přistoupily státy, které se relativně nedávno vymanily z vlády autoritářských režimů, takže by bylo možné předpokládat, že nebudou mít nezbytnou kapacitu k včasnému a správnému provádění práva EU.²⁰² Lze předpokládat, že důsledkem bude vyšší šance, že státy nebudou včasnou transpozici směrnic zvládat. *Börzel a Sedelmeier* ovšem naopak upozorňují na komplexní proces přebudovávání institucionálního rámce v těchto státech, jež souvisel s předstupními reformami a nutností inkorporovat *acquis*. Rozvoj kapacit a související reformy byly podpořeny nástroji podmíněnosti (*conditionality*), finančními programy, a i přechodovými obdobími po vstupu do EU. Souběhem těchto faktorů nové členské státy vykazovaly dokonce menší míru transpozičních selhání než původní členské státy (dále též „EU15“).²⁰³ *Falkner a Trieb* ovšem řadí nové členské státy včetně České republiky do kategorie „*světa prázdných liter zákona*“; tj. států, které formálně směrnice transponovaly, ale nedošlo ke změně v praktické realitě.²⁰⁴ Ve vztahu k Unii jako celku mluví *Voermans* o kultuře papírového výkaznictví; stavu, kde se praxe významně liší od Komisi vykázaných přehledů.²⁰⁵ Osobně bych také upozornil

²⁰⁰ BÖRZEL, Tanja A., Tobias HOFMANN, Diana PANKE a Carina SPRUNGK. *Obstinate and Inefficient: Why Member States Do Not Comply With European Law*. Str. 1365-1366.

²⁰¹ *Ibidem*. Str. 1380.

²⁰² BÖRZEL, Tanja A. a Frank SCHIMMELFENNIG. *Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe*. Str. 199.

²⁰³ BÖRZEL, Tanja A. a Ulrich SEDELMEIER. *Larger and more law abiding? The impact of enlargement on compliance in the European Union*. Str. 213-214.

²⁰⁴ FALKNER, Gerda a Oliver TREIB. *Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States*. Str. 308.

²⁰⁵ VOERMANS, Wim. *Implementation: The Achilles Heel of European Integration*. Str. 349.

i na přehodnocení přístupu Evropské komise k zahajování řízení o porušení povinnosti v roce 2004.²⁰⁶

Dalším problémem pro včasnou transpozici mohou být nekorespondující politické cykly na unijní a národní úrovni. Recese a jiné ekonomické těžkosti mohou dle *Marthy Thomas* snižovat vůli členských států přijímat včasné směrnice, jejichž obsah může přinášet další administrativní a ekonomickou zátěž.²⁰⁷ Vládnoucí strany se v posledním roce před volbami soustředí na volební kampaň a šance na včasné splnění unijních závazků, navíc v případě nezvolení jdoucí na vrub nové vlády, nejsou prioritou. Nové vlády se naopak snaží tyto deficity dohnat a vybudovat si v Bruselu dobrou pověst – zejména pokud dochází k vládní diskontinuitě.²⁰⁸ Dobrou pověst vlády naopak může poškodit žaloba Komise, takže zejména v počátcích, kdy cena předejití konfliktu je nižší, se vláda snaží potenciální (byť zděděný) problém urychleně vyřešit. Na začátku volebního cyklu je cena za předložení a projednání návrhu pro vládu zpravidla nižší než na konci – vláda právě získala od voličů mandát, nepojí se s ní ještě žádné skandály a případné vnitrokoaliční konflikty jsou ještě v počátcích. Naopak nedávnější návrhy předložené na konci volebního cyklu jsou voliči více zohledňovány při jejich předvolebních úvahách. *Thomas* ve svém výzkumu zemí EU15 v období 1994–2003 identifikovala 54 % pozdě transponovaných směrnic u Portugalska, resp. 52 % v případě Řecka. Na opačné straně spektra bylo Dánsko s 16 % zpožděním a Německo spolu s Nizozemskem, jež pozdě provedly 25 % směrnic.

3.2. Důvody ospravedlňující pozdní provedení

V případě, že Komise přikročí k zahájení řízení o porušení povinnosti dle čl. 258 SFEU, se členské státy mohou pokusit ospravedlnit transpoziční selhání. Nesmí se však dle Soudního dvora jednat o „*ustanovení, postupy nebo okolnosti plynoucí z vnitrostátního právního systému.*“²⁰⁹ Takovými důvody tedy nejsou zpoždění vzniklá politickými okolnostmi (volby, pád vlády, změna agendy ministerstev),^{210, 211} legislativními náležitostmi (povinné konzultace veřejnosti,

²⁰⁶ K tomu více v podkapitole 5.3.3.

²⁰⁷ THOMAS, Martha. The Relationship between National Elections and the Delay in Transposition of E.U. Directives. Str. 913.

²⁰⁸ Ibidem. Str. 936.

²⁰⁹ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 15. června 2000 ve věci C-470/98 Komise proti Řecku.

²¹⁰ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 1. října 2009 ve věci C-502/08 Komise proti Španělsku.

²¹¹ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 14. května 2009 ve věci C-266/08 Komise proti Španělsku, bod č. 10 (povolební sestavování vlády a změna působnosti ministerských resortů).

parlamentní deliberace),²¹² právními překážkami (potřeba větších zásahů do právního řádu, rekodifikace odvětví, složitost transpozice),²¹³ či faktické těžkosti (stavební povolení).²¹⁴ Díky tomu v průběhu let vznikla poměrně rozsáhlá judikatura, která negativně vymezuje, co není *force majeure*, jež by eventuálně ospravedlnila nesplnění implementace.²¹⁵ Spíše na procesní bázi se členské státy neúspěšně snažily hájit též odkazem na neprovedení směrnice jinými členskými státy,²¹⁶ složitostí úpravy a její nejednoznačností.²¹⁷ Úspěšné nejsou ani státy, které pozastavily transpoziční práce do rozhodnutí o legalitě aktu.²¹⁸ Taktéž v případě, že směrnice předepisuje přijetí právního aktu na úrovni členských států, není možné tak neučinit s argumentem, že cíle směrnice je dosaženo i bez něj²¹⁹ a akt jen zbytečně bují právní řád. Zde je vhodné doplnit, že uvedené argumenty neobstojí juristickou perspektivou – coby politické argumenty mohou být Komisí akceptovány nebo alespoň zohledněny, neboť Komise ve věci zahájení řízení disponuje diskrečním uvážením.

Existují ovšem i situace, ve kterých lze překročení transpoziční lhůty obsažené ve směrnici obhájit. Lze je rozdělit do tří kategorií:

1. výjimka z působnosti směrnice;
2. prodloužení transpoziční lhůty;
3. ospravedlnění překročení transpoziční lhůty v užším smyslu.

Do první kategorie lze zařadit situace, ve kterých členský stát není adresátem normy z právních nebo faktických důvodů. V prvním případě jde o do situace, ve kterých se povinnost provést unijní právo na členský stát nevztahuje z důvodu dočasné nebo trvalé výjimky stanovené primárním právem. Příkladem může být odchylná úprava vyjednaná Českou republikou z režimu povinné registrace k dani z přidané hodnoty při vstupu Česka do EU stanovující povinnou registraci subjektů s ročním obratem vyšším než 35 000 EUR namísto běžného režimu 5 000 EUR.²²⁰ Trvalý režim primárního práva je dále rozšířen prováděcím rozhodnutím Rady

²¹² Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 7. prosince 2000 ve věci C-423/99 Komise proti Itálii, či rozhodnutí ze dne 27. listopadu 2003 ve věci C-66/03 Komise proti Francii, bod. č. 12 (projednávání návrhu odbornými poradními orgány).

²¹³ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 24. března 2011 ve věci C-375/10 Komise proti Španělsku, bod č. 17 (paralelní reforma celého právního odvětví).

²¹⁴ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 4. července 2009 ve věci C-530/07 Komise proti Portugalsku.

²¹⁵ Více k tomu KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Str. 150 a násl.

²¹⁶ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 18. listopadu 2010 ve věci C-48/10 Komise proti Španělsku.

²¹⁷ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 1. března 1983 ve věci 301/81 Komise proti Belgii.

²¹⁸ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 27. října 1992 ve věci C-74/91 Komise proti Německu.

²¹⁹ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 4. prosince 1997 ve věci C-207/96 Komise proti Itálii.

²²⁰ Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty.

specificky pro Českou republiku, které ji opravňuje navýšit limit do výše 85 000 EUR.²²¹ Druhým případem jsou situace, ve kterých směrnice nejsou členskému státu adresované z faktických důvodů. Příkladem jsou směrnice upravující povinnosti v námořní přepravě, kterou Česko nedisponuje.²²² Ovšem i zde je třeba přistupovat k neprovádění opatrně, protože implementace může být vyžadována preemptivně vzhledem k prospektivně možné změně okolností. Lze si všimnout větší míry opatrnosti ze strany Soudního dvora, který v minulosti připustil neprovedení směrnice upravující porážku koňovitých Řeckem z důvodu, že řecké úřady takové porážky vůbec neumožňují.²²³ Česká republika ovšem s podobným argumentem – že její právní řád neumožňuje vznik institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění – před Soudním dvorem neuspěla.²²⁴ Další dvě zvláštní podskupiny zahrnují situace, ve kterých směrnice nevyžaduje přijetí právního aktu, ale pouze faktické naplňování povinnosti – na příklad jde o sběr dat a tvorbu plánů či strategií členskými státy a jejich zpřístupnění Komisi.²²⁵ Druhou podskupinou jsou směrnice, které zohledňují přistoupení nových členských států, takže právní režim v původních členských státech není dotčen, resp. není nutný legislativní zásah.²²⁶

Druhá kategorie představuje situace, kde původní lhůta stanovená unijním právem není členským státem dodržena, ale zároveň nevzniká protiprávní stav. Může se jednat o zásah unijního zákonodárce, který reaguje na předpokládaný problém s provedením evropského práva. Například jde o preventivní změkčení úpravy či prodloužení lhůty novelou příslušného aktu, jako tomu bylo v souvislosti s pandemií COVID-19.²²⁷ Alternativně se využije explicitní zmocnění směrnice k prodloužení prováděcí lhůty.²²⁸ Specifikem může být také neprovedení směrnice, která byla před koncem transpoziční lhůty zrušena a nahrazena jiným aktem.²²⁹

²²¹ Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/865 ze dne 24. května 2022, kterým se České republice povoluje zavést zvláštní opatření odchylovající se od článku 287 směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty.

²²² Např. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2110 ze dne 15. listopadu 2017 o systému inspekce pro zajištění bezpečného provozu plavidel typu ro-ro pro přepravu cestujících a vysokorychlostních osobních plavidel v líniové dopravě a o změně směrnice 2009/16/ES a zrušení směrnice Rady 1999/35/ES.

²²³ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 16. listopadu 2000 ve věci C-214/98 Komise proti Řecku.

²²⁴ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 14. ledna 2010 ve věci C-343/08 Komise proti ČR. Kriticky k tomu KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Str. 156-160.

²²⁵ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 24. června 2003 ve věci C-72/02 komise proti Portugalsku, body č. 19-20.

²²⁶ Např. Směrnice Rady 2013/25/EU ze dne 13. května 2013, kterou se v důsledku přistoupení Chorvatské republiky upravují některé směrnice v oblasti práva usazování a volného pohybu služeb.

²²⁷ Např. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/700 ze dne 25. května 2020, kterou se mění směrnice (EU) 2016/797 a (EU) 2016/798, pokud jde o jejich lhůty pro provedení ve vnitrostátním právu.

²²⁸ Např. čl. 22 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

²²⁹ Směrnice Rady 2014/48/EU ze dne 24. března 2014, kterou se mění směrnice 2003/48/ES o zdanění příjmů z úspor v podobě úrokových plateb.

Poslední kategorie zahrnuje ospravedlnění porušení transpoziční povinnosti v užším smyslu. Takových důvodů je ovšem poměrně málo a musí být vykládány restriktivně, neboť často vedou k omezenému dosažení cílů evropské integrace. Nejčastěji užívaným argumentem je vyšší moc; ovšem *Richard Král* považuje tento argument za spíše hypotetický a členské státy s ním v soudních sporech nemají úspěch.²³⁰ Jediným případem, kdy Soudní dvůr takový postup připustil, bylo nepředání údajů o přepravě zboží Itálií z důvodu bombového útoku na datové centrum – Soudní dvůr ovšem zakončil své rozhodnutí tím, že k útoku došlo již před čtyřmi lety, takže následky útoku měly být členským státem již odstraněny.²³¹ Též může jít o překážky dané mezinárodními závazky vzniklými před vstupem do EU dle čl. 351 SFEU, čímž se prodlužuje transpoziční lhůta, ale sekundárně vzniká povinnost členským státům mezinárodní závazek vypovědět.^{232,233} Třetí podskupinou jsou akty, které předvídají přijetí prováděcích norem na evropské úrovni, ale k tomu nedojde, takže provedení není fakticky možné.²³⁴ Lze tedy uzavřít, že s výjimkou teoretického konceptu vyšší moci veškeré překážky ospravedlňující včasné provedení unijního práva vznikají mimo území členských států, což potvrzuje i tvrzení Soudního dvora.

Markéta Whelanová uvádí jako další důvod, kdy členský stát nemusí provádět směrnici, stav, kdy stávající vnitrostátní právní režim je v souladu s úpravou směrnice. V takovém případě stáčí Komisi jen notifikovat dosavadní úpravu, ev. doplnit referenční odkaz.²³⁵ Osobně ale považují takový postup za odlišný oproti výše uvedeným situacím, neboť nedochází k liberaci státu směrnicí provést; pouze není nutná legislativní změna. Lze si navíc povšimnout trvajících povinností doplnit referenční odkaz.

²³⁰ KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Str. 152.

²³¹ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 11. července 1985 ve věci 101/84 Komise proti Itálii.

²³² Na příklad dříve uzavřené bilaterální smlouvy o ochraně investic mezi členskými státy, které jsou v rozporu s čl. 267 a 344 SFEU. Viz rozhodnutí Soudního dvora ze dne 6. března 2018 ve věci C-284/16 Achmea.

²³³ Obdobně rozhodnutí Soudního dvora ze dne 1. února 2005 ve věci C-203/03 Komise proti Rakousku, v jehož bodě č. 62 Soudní dvůr konstatoval existenci povinnosti vypovězení konfliktní smlouvy. Na druhé straně tento konflikt nebyl zřejmý, takže Rakousko v konkrétním případě neporušilo svou povinnost.

²³⁴ Bod č. 2 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/31/ES ze dne 5. dubna 2006, kterou se mění směrnice 2004/39/ES o trzích finančních nástrojů, pokud jde o některé lhůty.

²³⁵ WHELANOVÁ Markéta. Str. 215. In.: ZBÍRAL, Robert, Jan GRINC a Markéta WHELANOVÁ. *Praktická příručka pro implementaci práva Evropské unie do českého právního řádu*.

... Nebo píšou ministři na sněmovnu, že žádají o zařazení zákona o zemědělství na ten a ten den. Ale samozřejmě, sněmovna prostě jim častokrát nevyhoví, protože máme, zaplat' Pánbůh, parlamentní systém, kde prostě poslanci řeknou „sorry, my tady chceme dneska řešit deset let od pádu Nečasovy vlády a tehdejší jednání státních zástupců... a nechceme tu dneska řešit vaše přibližlé zákony z EU“.

Respondent č. 5
(upraveno autorem)

4. TRANSPOZICE V ČESKÉ REPUBLICE

Otázka provádění unijního – původně komunitárního – práva v českém prostředí se objevuje od uzavření asociační dohody mezi Českou republikou a Evropskými společenstvími v říjnu 1993.²³⁶ Mladičká republika se sice musela potýkat primárně s problémy spojenými s transformací ekonomiky i společenského uspořádání, ale již od jejího počátku začaly vyvstávat otázky na sblížování českého a evropského práva kvůli přístupu na západní trhy. Základem tohoto procesu byla na evropské straně *Bílá kniha o začleňování asociovaných států Střední a Východní Evropy do vnitřního trhu*,²³⁷ která označovala aproximační reformy právního řádu za základní metodu přibližování asociovaných států k budoucímu členství.

Tyto tendence byly dále posíleny na přelomu tisíciletí ve snaze zajistit, že Česká republika bude zahrnuta do plánovaného velkého rozšíření v roce 2004. Přes snahu vlády po slovenském či irském vzoru zrychlit aproximační snahy zavedením nového institutu aproximačního nařízení se silou zákona,²³⁸ kdy by Poslanecká sněmovna měla jen omezenou kontrolou ve formě tzv. *tudorovské klauzule*,²³⁹ novela Ústavy byla odmítnuta již v prvním čtení.²⁴⁰ Výsledkem pak byla *legislativní smršť*, jejímž cílem bylo včasné přijetí požadované legislativy.²⁴¹ *Markéta Whelanová* upozorňuje na několik výhod, které toto období mělo – přes nezbytné zapracování *acquis communautaire* do českého právního řádu byly nejčastějším aktem směrnice, jež byly spíše rámcové než podrobné, a navíc dohled Komise a související vykazovací povinnost nebyla tak rozsáhlá jako dnes. Na druhé straně čeština nebyla oficiálním jazykem Společenství, takže velká část podpory legislativní práce ležela též na českých překladatelích. S blížícím se vstupem do EU se pozornost začala věnovat i nařízením, která byla do té doby upozaděna.²⁴²

²³⁶ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 7/1995 Sb., o sjednání Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé.

²³⁷ Evropská komise. *Bílá kniha: Příprava přidružených států Střední a Východní Evropy na integraci do vnitřního trhu Unie*. COM(95)163.

²³⁸ Sněmovní tisk č. 208 ve 3. volebním období.

²³⁹ PEČARIČ, Mirko. An old absolutist amending clause as the ‘new’ instrument of delegated legislation. Str. 2.

²⁴⁰ Vystoupení poslance Marka Bendy dne 8. června 1999: „...*de facto prostě zákony, prostě dekrety, podle toho, jak jsou ve zbytku ústavní novely vyloženy – to já myslím, že žádný soudný parlament vládě nemůže přisoudit, nemůže připustit, aby takto široké zmocnění vláda měla. Pokud chceme přijímat nějaké technické normy, pokud chceme přijímat nějaké přibližování k právu Evropské unie, nechť se tak děje buďto v této sněmovně – a já si myslím, že je správné, aby se tak dělo v této sněmovně, protože nestihne-li návrhy zákonů nebo věci, které slouží k přibližování k právu Evropské unie projednat Parlament, tak já kladu otázku, jak se je mají stihnout naučit občané, kteří se podle nich mají nepochybně řídit. To prostě musí stihnout Parlament a nechť zasedá déle, intenzivněji...*“

²⁴¹ WINTR, Jan. Str. 312 a násl. In.: GERLOCH, Aleš a Jan KYSELA, eds. *Teorie a praxe tvorby práva*.

²⁴² WHELANOVÁ, Markéta. Implementace přímo použitelných nařízení Evropské unie do českého právního řádu. Str. 84-85.

Přístupový proces a následný vstup si vynutily též změny v organizaci státní správy, socializaci státních zaměstnanců s evropskou agendou a celkovou europeizací. Bylo nezbytné nastavit procesy a postupy nejdříve monitoringu dění na evropské úrovni, později tvorby vlastních národních pozic. Zatímco původně byla dominantní role resortů s externí působností, zejména Ministerstva zahraničních věcí, postupně se evropské odbory objevily téměř na všech ministerstvech. Europeizace nebyla a dosud není rovnoměrná a odvíjí se od obsahu a rozsahu pravomocí svěřených Evropské unii, což se projevuje v různé míře zapojení resortů do unijního dění. Vyvstala také potřeba koordinace národních aktérů, aby Česko v Evropě mluvilo jednotným hlasem. Tato opatření jak procesního tak substantivního charakteru se v průběhu času vyvíjela v návaznosti na zkušenosti s řešením dílčích problémů, nicméně většina takto nastavených postupů zůstává zachována do současnosti.

4.1. Normativní úprava implementačních prací

Příprava právních předpisů provádějících evropské právo je v první řadě odpovědností vlády, resp. ministerstev dle jejich působnosti.²⁴³ Úprava procesů a náležitostí provádění evropského práva je tak stanovena téměř výlučně usnesením vlády. Hlavním dokumentem jsou *Legislativní pravidla vlády* (dále „legislativní pravidla“ nebo „LPV“)²⁴⁴, která ovšem v této specifické agendě odkazují na *Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii* (dále též „metodické pokyny“ či „MPVEU“).²⁴⁵ Převážně procesní předpis upravující přípravu rámcových pozic a koordinaci vlády a Parlamentu představuje *Směrnice o nakládání s dokumenty Evropské unie* (dále též „SNDEU“).

Základním dokumentem, který upravuje náležitosti tvorby právních předpisů co do procedury i legislativně-technických náležitostí, jsou Legislativní pravidla vlády. LPV mají formu usnesení vlády, takže přes svůj význam pro českou legistiku, se jedná o vnitřní předpis zavazující jen vládě podřízené úřady. Česko se nevydalo cestou právně závazné kodifikace a legislativní pravidla mají historicky formu usnesení vlády.²⁴⁶ Tato forma jim dává potřebnou flexibilitu, jež ovšem hraničí s občasnou zvučností, neboť je vláda každým schválením jim odporujícího návrhu *ad hoc*

²⁴³ Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴⁴ Směrnice vlády o postupu při nakládání s dokumenty Rady a jinými dokumenty Evropské unie, projednávání záležitostí Evropské unie v Senátu a Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a přípravě českého jazykového znění právních aktů, příloha usnesení vlády č. 665 ze dne 6. srpna 2014, ve znění pozdějších změn.

²⁴⁵ Příloha usnesení vlády č. 432 ze dne 16. července 1997, ve znění pozdějších změn.

²⁴⁶ ŠÍN, Zbyněk. Historie legislativních pravidel v našich zemích. Str. 1336.

deroguje.²⁴⁷ Přesto se jedná o kodifikaci, která stanovuje obecně doporučený standard i ostatním aktérům legislativního procesu, pro které LPV mají formu doporučujícího *soft law*. V případě, že se jimi nebudou řídit, hrozí, že právě odchýlení se od legislativní konvence bude zdrojem kritiky a argumentem pro zamítnutí návrhu.

Legislativní pravidla stanovují zejména obecný postup pro tvorbu právních předpisů. Ve vztahu k unijní agendě LPV zakládá roli odboru kompatibility při Úřadu vlády (dále též „OKOM“), který dohlíží na slučitelnost návrhu s evropským právem, coby připomínkového místa i podpůrného útvaru Legislativní rady vlády (dále též „legislativní rada“ nebo „LRV“).²⁴⁸ Legislativní pravidla dále zakládají povinnost vypracovat zhodnocení eurokonformity u každého návrhu právního předpisu, které zahrnuje soulad s primárním právem, legislativou i rozhodovací praxí Soudního dvora. Článek 47 LPV upravuje odkazovou povinnost, tedy povinnost předkladatele identifikovat evropské akty, které jsou návrhem předpisu prováděny. Pravidla dále stanovují postup notifikací technických předpisů nebo proces povinných konzultací s unijními orgány nebo jinými členskými státy.

Druhým dokumentem je *Směrnice o nakládání s dokumenty Evropské unie*, která stanoví postupy pro nakládání s dokumenty zejména Rady EU. Prvním důležitým krokem je určení gestora na národní úrovni, tj. úřadu, který bude mít z úkol sledovat legislativní proces na evropské úrovni, vysílat zástupce do pracovních skupin a připravovat podklady pro formulaci české politiky v dané oblasti. Gesci návrhům zejména unijních právních aktů, dále ale i právně nezávazných sdělení a zpráv Komise, včetně koncepčních dokumentů jako jsou bílé či zelené knihy, a závěrům Rady a Evropské rady přiděluje dle tématu OKOM konkrétnímu resortu. Případně může OKOM přidělit gesci i k jakémukoli jinému dokumentu na unijní úrovni, jestliže to je vhodné. Výsledně je ročně přidělována gesci v řádu tisíců materiálů. K právním předpisům gestor zpracovává rámcovou pozici automaticky do 15 pracovních dnů, ev. i k dalším dokumentům, jestliže je o to požádán. Rámcové pozice jsou v průběhu projednávání návrhů aktualizovány dle vývoje jednání, příp. pokud dojde ke změně politických cílů na národní úrovni – zejména v souvislosti se změnou složení vlády a souvisejících zahraničních priorit. S tím souvisí i povinnost informování obou komor Parlamentu a korespondující povinnosti zohledňovat názory obou komor – zejména v instrukcích a mandátech pro jednání v Radě. To je mimo jiné důležité pro uplatnění institutu parlamentní výhrady – žádosti o pozastavení

²⁴⁷ KNĚŽÍNEK, Jan. Str. 288. In.: *Legislativní proces: (teorie a praxe)*.

²⁴⁸ Např. čl. 5 odst. 1 písm. h) a odst. 2 či čl. 8 odst. 2 LPV.

projednávání návrhu na evropské úrovni do vyjasnění české pozice v Parlamentu. Lze si zde všimnout slabšího postavení Senátu oproti Poslanecké sněmovně v situacích, kdy je možné stáhnout výhradu před takovým projednáním.²⁴⁹ Zvláštní režim mají návrhy v oblasti evolutivních klauzulí, u kterých mohou národní parlamenty vetovat projednávání.²⁵⁰ Gestoři zejména zajišťují informace pro členy obou komor zákonodárského sboru. Na druhé straně OKOM eviduje všechna usnesení obou komor Parlamentu týkající se evropské agendy, aby je bylo možné zohledňovat. Většina uvedené komunikace probíhá skrze informační systém ISAP spravovaný OKOM.

Nejdůležitějším dokumentem pro provádění evropského práva v České republice jsou metodické pokyny, které upravují postup státní správy při přípravě provedení evropských aktů do vnitrostátního práva. Ústřední koordinační roli má opět OKOM, který určuje gesce, koordinuje resorty, vyhodnocuje implementační činnost, dohlíží nad včasným provedením a následně i notifikuje provedení Evropské komisi. Metodické pokyny stanovují jednak procesní postupy, ale i substantivní kritéria implementací, obsahují doporučení, vzory a předepisují i implementační dogmata. Za ta lze stanovit pravidla interpretace a aplikace unijního práva, jimiž edukují příslušné pracovníky ministerstev,²⁵¹ ale zároveň jim stanovují povinnost se jimi řídit. Edukace mimo jiné spočívá v uvádění argumentů podporujících tyto pokyny ve formě odkazů na rozhodovací praxi Soudního dvora. Příkladem je vyčerpávající souhrn kritérií, jež autor transpozičního předpisu musí při přípravě normy zohlednit: *„Obsah transpozičního předpisu musí být jasný, srozumitelný, přehledný a jednoznačný, aby nevznikaly pochybnosti o rozsahu a obsahu práv a povinností fyzických a právnických osob, kterých se transpoziční předpis dotýká. Transpoziční předpis nesmí obsahovat podmínky nebo požadavky, které nejsou pro promítnutí směrnice nezbytné, pokud mohou překážet výsledku, jehož má být podle směrnice dosaženo nebo mohou způsobit, že směrnice nebude promítnuta v předepsané lhůtě. Transpoziční předpis dále musí respektovat systematiku právního řádu České republiky, zejména nesmí znovu upravovat práva a povinnosti, která již ve stejném rozsahu a se stejnými účinky upravuje jiný právní předpis, a musí být ústavně konformní. Je-li to pro zajištění plného promítnutí možné, využívají se v transpozičním předpisu pojmy již zavedené v právním řádu České republiky...“*²⁵²

²⁴⁹ Sněmovní lhůta může být podkročena v případě naléhavých důvodů, ovšem podkročení senátní lhůty je možné po konci lhůty pro zpřístupnění návrhů evropských aktů národním parlamentům. V běžném režimu lhůty pro projednání stanoví jednací řády obou komor. Viz čl. 28 SNDEU.

²⁵⁰ PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. Str. 255.

²⁵¹ Např. čl. 6 odst. 3 druhá alinea.

²⁵² Čl. 20 odst. 2 MPVEU.

4.2. Metody provádění směrnic

MPVEU dále stanovují přípustné metody transpozicí směrnic v českém prostředí.²⁵³ K významnému posunu MPVEU došlo v roce 2018, kdy se přistoupilo k novelizaci téměř dekadě jejich fungování. Impulsem pro inovaci byl i rozvoj českého výzkumu v dané oblasti, takže novely respektovaly na příklad doporučení Richarda Krále v dané oblasti. Novelou se do metodických pokynů zahrnuje další metody transpozice směrnic. Lze zde převzít rozdělení, se kterým pracuje právě *Richard Král*:

1. doslovná transpozice,
2. transpozice odkazem,
3. reformulační transpozice,
4. konkretizační transpozice,
5. minimalistická transpozice,
6. neminimalistická transpozice / *gold-plating*,
7. odchylovací transpozice,
8. přesahující transpozice.²⁵⁴

Tento výčet můžeme dále rozdělit na metody formy transpozice a metody provedení obsahu směrnice. Metody označené 4-8 rozlišují v jakém rozsahu je s obsahem směrnice členským státem pracováno – zda dochází k využití odchylových klauzulí ke zvýšení nebo naopak snížení regulatorní zátěže a podrobnosti úpravy či k rozšíření působnosti unijního aktu na situace bez unijního prvku. Formy transpozice nám pak upravují v *Králově* podání první tři postupy, které reflektují i MPVEU. Oproti *Královi* bych ale metodu transpozice odkazem označil za extrémní minimalistickou formu doslovné transpozice, byť v důsledku žádná slova ani přebírána nejsou a jde o inkorporaci externího aktu do tuzemského právního řádu.

V zásadě základní metodou transpozice by mělo být reformulační převzetí materie unijního aktu, neboť tato metoda respektuje základní charakteristiky směrnic. Vzhledem k odlišným reálným podmínkám i různorodým aspektům právních řádů jednotlivých členských států by měl, každý členský stát zvolit nejvhodnější – nejefektivnější – způsob, jak dosáhnout cíle směrnice. Odlišně mohou předpisy používat i terminologii. Touto akulturací je možné lépe dosáhnout cíle směrnice, neboť bude organicky zakomponována do vnitrostátního právního řádu. Pomineme-li riziko

²⁵³ Čl. 20 MPVEU zahrnuje reformulační metodu, odchylovou metodu, extenzivní metodu a referenční metodu. Čl. 20a MPVEU zahrnuje doslovnou transpozici a čl. 24a neminimalistickou implementaci (*gold-plating*).

²⁵⁴ KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Str. 76.

chybného provedení, např. volbou méně přesných termínů, problém nastává při souběhu různých pramenů evropského práva – stále častěji dochází k prolínání směrnic a nařízení na stejné úrovni, též k novelizacím směrnic nařízením nebo jejich doplnění či provádění terciálními nařízením.²⁵⁵ Důsledkem je omezení členského státu, který se může – alespoň hypoteticky – terminologicky odchýlit od stejnojazyčné verze směrnice. Ovšem v situaci, kdy je směrnice měněna nařízením s přímou použitelností, vyvstává otázka dalšího charakteru měněného aktu. Jednou variantou je setrvat na dosavadním, tj. text směrnice se sice změnil, ale forma daného ustanovení zůstává směrníci. Druhou variantou je vznik hybridního směrnico-nařízení, jehož většinová část je směrníci (s povinností transpozice), ovšem některé pasáže mají charakter nařízení. Členský stát pak musí respektovat použitou terminologii, neboť reformulační implementace nařízení je možná výjimečně, a navíc jen při zachování přísných pravidel.²⁵⁶ Přitom reformulace při provádění směrnice může s přihlédnutím k jejím cílům a zohlednění doporučení Komise vést ke zpřesnění případného politického kompromisu projeveného v normativním textu směrnice.

V opozici k reformulační transpozici stojí metoda doslovného převzetí textu směrnice (*copy-paste, slave transposition*), která se často využívala ve Spojeném království,²⁵⁷ aby nedocházelo k přidávání vlastní národní regulatorní zátěže. V důsledku tím metoda transpozice podporuje minimálnost transpozice. Tato metoda také zjednodušuje i notifikaci transpozice Komisi, protože hodnotitel se nemusí věnovat substantivnímu posouzení správnosti provedení, ale jen zkontroluje vykázaní všech relevantních ustanovení směrnice. Občas je národní zákonodárce dokonce donucen k doslovnému převzetí textu unijního aktu unijní kontrolou, jež je často outsourcována externím dodavatelům,²⁵⁸ což považuji za nesprávný postup. Ve snaze o co nejpodobnější provedení unijního aktu je tvůrce národní předpisu veden též k někdy poněkud zvláštním normativním formulacím.²⁵⁹ Král uvádí podmínky pro využití tohoto postupu, která lze shrnout následovně: směrnice stanoví jasná, bezpodmínečná a dostatečně detailní pravidla, která nemusí

²⁵⁵ KRÁL, Richard. Ke změně či doplnění směrnic EU nařízením EU v přenesené působnosti. Str. 23 a násl.

²⁵⁶ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 28. března 1985 ve věci 272/83 Komise proti Itálii, bod č. 27.

²⁵⁷ RAMSEY, Lynn E. The Copy Out Technique: More of a 'Cop Out' than a Solution?

²⁵⁸ Viz WHELANOVÁ Markéta. Str. 72. In.: ZBÍRAL, Robert, Jan GRINC a Markéta WHELANOVÁ. *Praktická příručka pro implementaci práva Evropské unie do českého právního řádu*.

²⁵⁹ Srovnaj novelizační bod č. 5 návrhu novely zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, PID: ALBSCRGHMYG: „g) národním cílem snížení expozice částicemi PM_{2,5} (dále jen „cíl snížení expozice“) hodnota, které má být dosaženo průměrné expozice obyvatelstva pro období referenčního roku za účelem omezení škodlivých účinků na lidské zdraví, jehož má být dosaženo **pokud možno** ve lhůtě stanovené směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.“ (zvýraznění doplněno autorem).

být členským státem konkretizována, a členský stát není nucen využít žádného zmocnění (např. zvolit dohledový orgán či nastavit zvláštní procesní postup).²⁶⁰

Určitý problém pro doslovné provedení představuje nenormativní část unijních aktů, recitály, která nemají právní závaznost, ale jsou důležité pro interpretaci evropských aktů. Jednoduše tak může dojít k situaci, kdy nebude nezkušeným zpracovatelem nenormativní část zohledněna.²⁶¹ Na příklad *pobytová směrnice*²⁶² stanovila povinnost testu proporcionality při restrikci pobytu nikoli v operativní části ale v recitálu, takže pouhé zohlednění normativní části směrnice by vedlo k jejímu chybnému provedení.²⁶³ Mohou ovšem vyvstávat i opačné situace, jako v případě rozhodnutí *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*, ve kterém Soudní dvůr řešil rozpor mezi normativní částí směrnice a jejími recitály.²⁶⁴ Podobné nejasnosti mohou vyvstávat z duální povahy právních aktů, tj. aktů zároveň normativních i projevů většinové politické vůle. S následky kompromisů, které svou víceznačností a neurčitostí zahlazují třecí plochy politického konfliktu během přijímání aktu, se ovšem musí často kreativně vypořádat aplikační praxe, příp. implementující stát.²⁶⁵

Soudní dvůr též ve své podstatě odmítá povinnost členských států slepě přebírat textaci směrnic,²⁶⁶ nicméně s rostoucí podrobností směrnic hraničících detailností s nařízeními mohou vznikat situace, ve kterých je jedinou metodou provedení bezduché převzetí. Příkladem může být provedení novely *plynové směrnice*,²⁶⁷ v jejímž případě Soudní dvůr připustil do té doby

²⁶⁰ Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶¹ RAMSEY, Lynn E. The Copy Out Technique: More of a 'Cop Out' than a Solution?

²⁶² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

²⁶³ BARATTA, Roberto. Complexity of EU Law in the Domestic Implementing Process. Str. 296.

²⁶⁴ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 25. listopadu 2020 ve věci C-303/19 *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*.

²⁶⁵ PIRIS, Jean-Claude. The legal orders of the European Community and of the Member States: peculiarities and influences in drafting. Str. 24.

²⁶⁶ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 9. dubna 1987 ve věci 363/85 Komise proti Itálii, bod č. 7.

²⁶⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/692 ze dne 17. dubna 2019, kterou se mění směrnice 2009/73/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem.

nepředpokládanou možnost,²⁶⁸ že směrnice, která neponechává žádnou diskreci členským státům, může vyvolávat bezprostřední účinky.²⁶⁹

V extrémním případě může být jediným správným postupem minimalistické přebírání ve formě transpozice pouhým odkazem na směrnici. Text směrnice v takovém případě není ani přebírán a jen je na něj odkazováno implementujícím předpisem. Tato metoda je zákonitě nejpřesnější a nenabízí mnoho prostoru pro chybu a zároveň umožňuje dynamickou aktualizaci obsahu normy. K tomu dochází použitím spojení „v platném znění“ v tuzemském předpisu, takže když dojde ke změně evropského aktu, automaticky se promění transpozice bez nutnosti dalšího legislativního zásahu.²⁷⁰ Na příklad *zákon o podmínkách obchodování s emisními povolenkami*²⁷¹ ve svém § 2 písmeně e) odkazuje na další subdelegaci příslušné směrnice,²⁷² kterým se Komise zmocňuje k zveřejnění seznamu leteckých společností, a takto zveřejněný seznam inkorporuje do českého právního řádu, aniž by muselo docházet k opakované novelizaci zákona nebo vydávání zvláštního českého podzákoného předpisu, jež by jen přebíral seznam Komise. *Markéta Whelanová* nicméně upozorňuje na trvání spíše formálních transpozičních povinností, jako je doplnění referenčního odkazu.²⁷³

Na druhé straně národní akt využívající odkazovou transpozici nabízí svým adresátům jen minimum informací o jejich právech a povinnostech. I proto MPVEU obě metody přebírání textu směrnice limitují převážně na situace, ve kterých se mají přejímat různé seznamy často technických parametrů určených profesionálům v oboru.²⁷⁴ Členský stát musí dodržet povinnost srozumitelného provedení, takže je vyloučeno vypořádat práva a povinnosti jednotlivců. Toto pravidlo se v MPVEU objevilo v souvislosti s rozhodnutím proti Německu, které nedostatečně

²⁶⁸ Srovnej se stanoviskem Tribunálu v předchozí fázi řízení, viz bod č. 109 rozhodnutí Tribunálu ze dne 20. května 2020 ve věci T-526/19 Nord Stream 2 AG: „Ostatně uznat názor žalobkyně... by znamenalo, že kdykoli by Unie nově legislativně upravila určitou oblast ... by se nutně a bezprostředně dotýkaly hospodářských subjektů ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Takový přístup by přitom byl v rozporu se samotným zněním čl. 288 třetího pododstavce SFEU: „[s]měrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“ ...“.

²⁶⁹ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 12. června 2022 ve věci C-348/20 P Nord Stream 2 AG, body č. 74-80.

²⁷⁰ WHELANOVÁ Markéta. Str. 95. In.: ZBÍRAL, Robert, Jan GRINC a Markéta WHELANOVÁ. *Praktická příručka pro implementaci práva Evropské unie do českého právního řádu*.

²⁷¹ Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷² Čl. 18a odstavec 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a o změně směrnice Rady 96/61/ES.

²⁷³ WHELANOVÁ Markéta. Str. 96. In.: ZBÍRAL, Robert, Jan GRINC a Markéta WHELANOVÁ. *Praktická příručka pro implementaci práva Evropské unie do českého právního řádu*.

²⁷⁴ Čl. 20a MPVEU.

provedlo starší *pobytovou směrnicí*²⁷⁵ odkazem s odůvodněním, že akt neponechává žádné uvážení a SRN obsah těchto práv migrujících osob jen legislativně uznává.²⁷⁶

V praxi je využívána nejvíce reformulační metoda, neboť akt musí být proveden do většího množství zákonů. Směrnice zpravidla (a stále častěji i nařízení) vyžadují po členském státě nějakou regulatorní volbu či konkretizaci, takže se uplatní konkretizační metoda, jež je ve formální rovině podřaditelná pod reformulační postup. Eklektická kombinace metod je nejvhodnější, neboť teoretické koncepty se jednak částečně překrývají a v praxi se vyžaduje jejich kombinace, aby došlo k plnému účinku unijního práva. K tomu legislativce navádí i čl. 20 odstavec 2 MPVEU.

4.3. Transpoziční procedura

Proces implementace unijních aktů je převážně stanoven metodickými pokyny. Ústřední koordinační roli má odbor kompatibility, který určuje gestora aktu – zpravidla jde o stejný subjekt, který byl gestorem návrhu aktu během jeho projednávání na unijní úrovni.²⁷⁷ I v tomto případě je zde možný negativní kompetenční konflikt, tedy určený gestor gesci může do 10 pracovních dní konstruktivně odmítnout a navrhnout, aby se jiný resort ujal role gestora. Gesční spor řeší OKOM, příp. o něm finálně rozhodne vláda. Příkladem takového gesčního sporu byly materiály Evropského úřadu pro boj proti podvodům mezi Ministerstvem spravedlnosti a Ministerstvem vnitra. V případě, že to vyplývá z meziresortní povahy a obsahu unijního předpisu, je možné ustavit i spolugestora, který spolu s gestorem odpovídá za správné provedení unijního aktu a zpracovává pro gestora podklady. Resorty se ovšem mohou dohodnout i na méně formalizované spolupráci při implementaci.

²⁷⁵ Směrnice Rady č. 90/364/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu.

²⁷⁶ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 20. března 1997 ve věci C-96/95 Komise proti Německu.

²⁷⁷ Čl. 3 MPVEU.

PŘIDĚLENÉ GESCE LEGISLATIVNÍCH SMĚRNIC DLE RESORTŮ												
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Celkem
MF	14	9	6	2	10	14	4	7	5	6	10	87
MSP	3	1	5	4	3	4	0	4	3	1	5	33
MPO	12	2	2	1	6	3	1	0	1	4	5	37
MV	2	0	3	1	4	2	0	4	1	0	1	18
MPSV	3	1	0	0	1	2	1	1	0	2	2	13
MZE	13	4	4	4	2	3	2	0	0	1	1	34
MZD	2	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	6
MŽP	5	1	2	3	4	1	4	2	0	5	1	28
MD	29	3	5	2	5	5	2	4	4	1	2	62
MŠMT	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	2
MO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MK	1	1	1	1	0	2	0	0	1	1	2	10
MZV	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	2
OSTATNÍ GESTOŘI ²⁷⁸	8	1	2	0	2	12	3	1	2	2	1	34

Tabulka č. 1

Gestor, v případě že nebyla vypracována analýza dopadů návrhu unijního aktu na národní právní řád dle SNDEU, takovou analýzu vypracuje. Analýza je živým dokumentem, takže je průběžně aktualizována dle navrhovaných změn návrhu na unijní úrovni až do momentu jejího schválení evropskými orgány. Následně se analýza může dále měnit v souvislosti s výkladovou činností unijních soudů a vydávanými stanovisky a doporučeními zejména Komise. Důležitým kritériem je hodnocení splnitelnosti implementační lhůty – gestor by měl upozornit na příliš krátké lhůty a tato skutečnost by měla být promítnuta do české rámcové pozice a vyjednávací pozice v Radě.²⁷⁹ Vedle implementační lhůty gestor sleduje formulace v aktu, aby byly jasné, nedocházelo k nejednoznačnostem a terminologickým nejasnostem, které by ztěžovaly řádnou implementaci. Veškeré tyto analýzy jsou zasílány i OKOM, který je eviduje.

Jakmile je unijní akt schválen, gestor zkontroluje, zda předchozí „schvalovací“ analýza odpovídá výsledné podobě aktu, a zahájí implementační proces včetně koordinace dalších dotčených

²⁷⁸ Jinými gestory jsou typicky ústřední správní orgány odlišné od ministerstev. Takovým častým gestorem je Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, pro který legislativní řešení dále předkládá ministr průmyslu a obchodu. Dalšími takovými gestory je na příklad Úřad pro jadernou bezpečnost, Úřad pro průmyslové vlastnictví nebo Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

²⁷⁹ Čl. 5a MPVEU.

resortů. Gestor zejména kontroluje, které národní předpisy musí být změněny a případně které mezinárodní závazky renegociovány. MPVEU stanovují gestorovi povinnost konzultovat obsah a rozsah implementačních povinností s Evropskou komisí v případě, že v tomto směru vzniknou nejasnosti.²⁸⁰

Praktickým výstupem analýzy je srovnávací tabulka, kterou gestor vypracovává. Tabulka na levé straně uvádí citaci ustanovení implementovaného unijního aktu a na pravé straně ustanovení implementujícího aktu. Lze tedy jednoduše porovnat texty obou znění, zda se jedná o přesné provedení, nedochází k rozšiřování působnosti evropského práva a zatěžující implementaci; dále uvádí všechny národní implementační akty, neboť referenčním rámcem pro srovnávací tabulku je právě jeden konkrétní implementovaný evropský akt. Gestor zejména musí identifikovat ustanovení aktu, která je nutné implementovat legislativně, a naopak ta, která na Českou republiku vůbec nedopadají.²⁸¹ Tabulka je opět živým dokumentem, tj. průběžně aktualizována dle průběhu implementačního procesu i třeba nesouvisejících novel či derogací, které celkovou implementaci ovlivňují. Aktualizace srovnávací tabulky probíhá i po implementaci aktu, aby bylo možné identifikovat europeizovaná ustanovení. Na vypracování úvodní srovnávací tabulky má gestor 20 pracovních dní.

Klíčovou surovinou implementačního procesu je čas, takže ihned po publikaci unijního aktu gestor zahájí nezbytné práce. Důsledkem je mimo jiné absence povinnosti zpracovávat věcný návrh zákona u implementačních návrhů,²⁸² které by celou proceduru prodloužily, a implementační návrhy jsou uváděny v oddělené části ročního legislativního plánu vlády. Metodické pokyny stanovují pro gestory lhůty, ve kterých mají předložit návrh legislativního řešení. Nejpozději 11 měsíců před koncem implementační lhůty by měl být legislativní návrh předložen do meziresortního připomínkového řízení a devět měsíců před koncem implementační lhůty by měl být návrh předložen vládě.²⁸³ V případě implementace podzákoným právním předpisem se obě lhůty zkracují na čtyři, resp. dva měsíce. Tyto lhůty jsou nicméně minimální a ani neodpovídají časovému harmonogramu, který stanovují legislativní pravidla vlády. Ta počítají s alespoň 20 pracovními dny pro meziresortní připomínkové řízení a následně dva měsíce pro projednání v Legislativní radě vlády a jejích pracovních komisích. Oproti jiným návrhům předpisů jsou implementační předpisy navíc předkládány ke konzultaci i výboru pro evropské

²⁸⁰ Čl. 6 odst. 4 MVPEU.

²⁸¹ Jestliže je ČR explicitně vyloučena z působnosti aktu, není výjimečně vypracována ani srovnávací tabulka.

²⁸² Čl. 3 odst. 3 LPV.

²⁸³ Čl. 6b odst. 2 MPVEU.

záležitosti Poslanecké sněmovny.²⁸⁴ Vzhledem ke dvouměsíčnímu rozdílu mezi lhůtami dle MPVEU by muselo dojít buď k prominutí jedné nebo druhé posuzovací fáze, či k předložení návrhu ve větším časovém předstihu, což opět klade další tlak na gestora. V této fázi též dochází ke kontrole eurokonformity návrhu ze strany analyticko-konzultačního oddělení OKOMu, které v meziresortním řízení vystupuje coby povinné připomínkové místo.

Povšimnout si lze i legislativně-technických odlišností implementačních aktů a formálních požadavků na implementační akty. Výše již byla zmíněna referenční povinnost, která se v Česku řeší poznámkou pod čarou.²⁸⁵ Součástí návrhu implementačního předpisu je též rozdílová tabulka, druhá tabulka, která je k srovnávací tabulce zrcadlová. Na levé straně je jeden implementační akt a na pravé straně rozdílové tabulky ustanovení těch unijních aktů, které mají být tuzemským návrhem provedeny. Opět je tedy možné si srovnat konkrétní ustanovení aktů implementovaných a aktu implementujícího. Rozdílová tabulka je opět živá a průběžně aktualizovaná, a to až do okamžiku předložení návrhu Poslanecké sněmovně.

Další odlišnosti upravuje příloha č. 5 LPV, která stanovuje grafické označení ustanovení, které provádějí evropské právo. Označení podtržením není nahodilé, neboť se jedná o konkrétní textu ustanovení uváděná i ve srovnávací a rozdílové tabulce. Druhá povinnost spočívá v povinném uvedení celexového identifikátoru každého implementovaného aktu u každého paragrafu či novelizačního bodu, jež je prováděn daným ustanovením. Vzhledem k výskytu normativních ustanovení, v nichž unijní zákonodárce deklaruje cíle, hodnoty a principy konkrétního aktu, jež musí být též implementovány a vykázány tímto způsobem, může v důsledku tohoto formálního postupu lehce dojít k nezamýšlené europeizaci i jiných ustanovení. Příkladem může být ustanovení § 14 *zákona o trestní odpovědnosti právnických osob*,²⁸⁶ které je implementačním ustanovením hned několika unijních aktů a zároveň vymezuje pravidla ukládání sankcí. To znamená, že pokaždé, kdy je právnické osobě ukládána sankce, se aplikuje unijní právo.

Již uvedená notifikační povinnost je závěrem celého implementačního snažení. V českém prostředí ji má na starosti odbor kompatibility, pro který potřebné podklady zajišťuje gestor. Základním podkladem je srovnávací tabulka směrnice, jež je průběžně zasílána Evropské komisi s uvedením, které implementační předpisy byly v mezidobí přijaty. Nabytí platnosti oznamuje gestor OKOMu do 15 pracovních dní. Za správnost uváděných údajů odpovídá gestor, který

²⁸⁴ Příloha č. 5 čl. III LPV.

²⁸⁵ Čl. 20 odst. 5 MPVEU v souvislosti s čl. 47 LPV.

²⁸⁶ Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.

v závěru dává i souhlas s provedením notifikace, ke kterému připojí prohlášení o úplném dokončení transpozice. Zároveň platí, že pokud byl dokončen legislativní proces a výsledek není plně eurokonformní, musí být okamžitě zahájeny přípravné práce pro odstranění takového stavu. To samé platí v případě externího zjištění nedostatku, tj. zahájení řízení podle čl. 258 SFEU.²⁸⁷ Notifikační povinnost trvá i následně, takže v případě přijetí novely transpozičního ustanovení, jeho změny, přesunutí, reformulaci, sloučení apod., dochází k opětovné notifikaci této změny Komisi.

MPVEU pracují s čtyřstupňovým semaforem pro hodnocení naplnění transpozice – plná transpozice, částečná transpozice, netransponováno a nerelevantní pro směrnici. Z povahy věci je cílem plná transpozice, tedy úplné promítnutí všech relevantních²⁸⁸ ustanovení směrnice. Z povahy věci vládě i LRV se předkládají v *zásadě* jen plně slučitelné návrhy legislativy, což musí zpracovatel prokázat v důvodové zprávě k návrhu. Termín „v *zásadě*“, který se objevuje v čl. 17 MPVEU, představuje možnost předložit i návrh hraničící se slučitelností, pokud je na tom politická shoda, příp. z projednávání v LRV vyplyne vhodnější alternativní řešení.

OKOM na kvartální bázi předkládá vládě zprávy o stavu přidělování gescí a plnění legislativních závazků vyplývajících ze členství České republiky v Evropské unii, ve kterých shrnuje postup v legislativních pracích. Součástí zprávy je vytváření přehledu o počtu aktuálně probíhajících implementačních řízení směrnic, nařízení a jiných unijních aktů, o počtu zpožděných transpozic, o počtu řízení o porušení smluv vedených s Českou republikou a o hodnocení Česka v rámci *Single Market Scoreboard*. Zpráva obsahuje nejen skoupé číselné vyjádření, ale i slovní shrnutí dosavadního vývoje implementace konkrétních problémových aktů, takže výsledkem je poměrně komplexní přehled o stavu evropské agendy v České republice.

²⁸⁷ Samozřejmě pouze v případě, že Česko souhlasí s výtkou; jinak musí rozhodnout Soudní dvůr.

²⁸⁸ Ačkoli to nemusí znamenat všech ustanovení.

„...nikdy nevíte, co se stane, prostě tam padla třeba Bečva, tak jsme věděli, že bude celý den Bečva, a kdybychom tam tu Bečvu nedali, jako menšinová vláda, tak bychom stejně nic neprojednali. Tak se prostě řekne ministrovi „Máš smůlu s implementací, řešíme aktuální politické otázky“.

Respondent č. 10

5. JEDNÁ SE O JINÝ DRUH ZÁKONŮ?

Při zkoumání transpozičních selhání se můžeme setkávat s kritikou národních parlamentů, jejichž zdoluhavé procedury vedou ke zvýšení rizika, že provedení evropského práva nebude dosaženo včas. V případě aktivních zákonodárců může docházet i k tomu, že jejich pozměňovací návrhy zapříčiní přijetí eurokonfliktních ustanovení. Ve vztahu k obecnému legislativnímu procesu *Martin Škop* uvádí citaci jednoho respondenta jeho výzkumu z řad zaměstnanců státní správy: „*vy se o něco snažíte a v Poslanecké sněmovně vám do toho začnou valit poslanci.*“²⁸⁹ Obdobná situace může nastávat ve vztahu k provádění evropského práva, které oproti volnějším mocenskému uvážení národní legislativy má stanoveny své limity unijním zákonodárcem. Pro národního zákonodárce je frustrující zúžení jeho manévrovacího prostoru v důsledku existujícího (a často složitě uchopitelného) víceúrovňového vládnutí v Evropské unii a s tím souvisejícího přesunu substantivního politického rozhodování na unijní úroveň. Pro státní správu je úkol též ztížen, neboť musí hledat průnik mezi unijním závazkem a politickým zadáním vlády (nebo alespoň vedení příslušného resortu). Opět obecněji ve vztahu k národnímu zákonodárství si čeští legislativci stěžují na dvojí paradox své práce – oni reprezentují nejvyšší míru odbornosti k danému tématu, ale zároveň v rámci mocenské hierarchie jsou nejnižší postavení. Naopak v zásadě laický sbor často bez hlubšího porozumění věci rozhoduje o finální podobě normy, výjimkách, pravidlech a odchylkách. Zároveň tito laici jsou nejvíce náchylní k ovlivnění zájmovými skupinami.²⁹⁰ Tento spor mezi meritokratickou odborností a demokratickou legitimitou, paradox demokraticky legitimovaného elektrikáře, nutně vede ke konfliktu. Pokud k tomu přidáme často jen formální charakter vykazování provedení evropského práva, zvyšuje se i riziko jeho nedokonalého či chybného provedení. Spíše negativní vnímání zapojení národních parlamentů do provádění evropského práva lze vysledovat i v přístupu Komise. Ta ve svých dokumentech označila nedostatek koordinace mezi aktéry vyjednávajícími evropskou (v tomto případě environmentální) legislativu a tělesy, které ji provádějí, za původce transpozičních selhání.²⁹¹

Rozhodnutí, jakým způsobem se bude provádět evropské právo do práva vnitrostátního, se odvíjí od rozhodnutí exekutivy, coby neaktivnějšího aktéra v evropských záležitostech a hlavního aktéra legislativní iniciativy. Roli mají ovšem i národní zvyklosti. Volba zákonné nebo

²⁸⁹ ŠKOP, Martin et al. *Tvorba práva - empirické studie*. Str. 181 a násl.

²⁹⁰ *Ibidem*. Str. 197 a násl.

²⁹¹ Evropská komise/DG ENVI. Druhá roční zpráva o provádění a vymáhání komunitárního práva životního prostředí: leden 1998 – prosinec 1999. SEC(2000) 1219 final. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/37264/1/2nd_environmental_law.pdf (naposledy navštíveno 31. července 2023).

podzákoně formy provedení evropského práva – tudíž zapojení nebo nezapojení parlamentu – je dílem předurčena historickou zkušeností konkrétního členského státu. Zřejmé rozdíly jsou zejména mezi EU15 a státy, které přistoupily po roce 2004. U starých členských států je role parlamentu často slabší – *Jan Karlas* za tímto spatřuje dva důvody. Starší členské státy původně k evropské integraci přistupovaly obdobně jako k jiným formám mezinárodních paktů, takže i provádění této agendy bylo ponecháno spíše na vládní úrovni. Evoluce evropského integračního projektu sice vedla k posílení parlamentní role – ať v souvislosti s posilováním demokratické legitimacy samotnou Unií nebo zásahy ústavních soudů – komplexní změna zavedených postupů však byla vnímána jako zbytečný vícenáklad. Proto je dle *Lauren Kariny Perez* jen mezi 14 % a 17 % všech směrnic prováděno parlamentními akty.²⁹² Zbývajících 80 % směrnic je prováděno akty moci výkonné. Nové členské státy ovšem měly zkušenost s deparlamentarizací rozhodovacích procesů autoritativními režimy, což vedlo k jejich podezřívavosti vůči opětovnému oslabování parlamentů, které teprve relativně čerstvě obnovily svou roli v politickém procesu. Nadto nové členské státy čerpaly ze zkušeností parlamentů starých členských států, takže se mohly při vytváření vlastních nových procedur pro unijní agendu poučit ze zjištěných nedostatků.²⁹³ V důsledku toho zapojení parlamentů nových členských států do provádění evropského práva je v obecné rovině vyšší než v případě parlamentů původní EU15.

5.1. Mapa první: každodenní legislativní proces

Základním problémem výzkumu současné situace v oblasti implementace unijního práva je relativně nízký zájem odborné veřejnosti o tuto problematiku, takže výzkumy se opírají buď o nepřímé ukazatele nebo o starší data. Tato část práce má proto za cíl provést převážně deskriptivní mapování současné situace provádění evropského práva do českého právního řádu. Základem je dlouho panující teze o zvláštní preferenci zákonného práva v České republice, jehož korpus se trvale rozrůstá i díky členství v EU.²⁹⁴ *Marie Zámečnicková* spatřuje za tímto stavem zdrženlivost a nevoli delegovat právní úpravu do podzákoných aktů a související restriktivní výklad výhrady zákona obsažené v článku 2 Ústavy.²⁹⁵

²⁹² PEREZ, Lauren K. *National parliamentary involvement in EU policy-making: questions, resolutions, and transposition*. Str. 145.

²⁹³ KARLAS, Jan. *Parliamentary control of EU affairs in Central and Eastern Europe: explaining the variation*. Str. 259.

²⁹⁴ ČEBIŠOVÁ, Taisie. *Právo na dobré zákony?* In.: VOSTRÁ, L. a J. ČERMÁKOVÁ, eds. *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*.

²⁹⁵ ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárského procesu a zákonodárství vůbec*. Str. 164-165.

Nejdříve musíme zmapovat základní charakteristiky českého legislativního procesu. Transpoziční akty se v Parlamentu řídí stejným legislativním postupem, kterým se přijímají i veškeré jiné návrhy zákonů. Základní právní rámec mu dává *zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny* (dále jen „jednacím řád Sněmovny“),²⁹⁶ popř. *zákon o jednacím řádu Senátu* (dále jen „jednacím řád Senátu“).²⁹⁷ Na základě čl. 41 Ústavy České republiky má právo legislativní iniciativy poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo kraje. Charakteristiky vysoké procento návrhů zákonů není Parlamentem meritorně projednáno, tj. postrádají kladný nebo negativní výsledek, a jejich cesta končí legislativní diskontinuitou koncem volebního období. Ve sledovaném časovém úseku 6., 7. a 8. volebního období takto nebylo uzavřeno 27 %, 28 % a 46 % návrhů zákonů. Před takovým osudem návrh nechrání ani brzké předložení, což lze ilustrovat na příkladu poslanecké novely *zákona o evidenci obyvatel*,²⁹⁸ která se nedostala ani do prvního čtení, přestože byla předložena týden po ustavující schůzi nové Sněmovny.

PŘEHLED ÚSPĚŠNOSTI LEGISLATIVNÍCH INICIATIV											
VOLEBNÍ OBDOBÍ	# PŘEDLOŽENÝCH NÁVRHŮ	# SCHVÁLENÝCH ZÁKONŮ	ÚSPĚŠNOST CELKEM	# SCHVÁLENÝCH ZÁKONŮ VLÁDA	ÚSPĚŠNOST VLÁDA	# SCHVÁLENÝCH ZÁKONŮ POSLANCI	ÚSPĚŠNOST POSLANCI	# SCHVÁLENÝCH ZÁKONŮ SENÁT	ÚSPĚŠNOST SENÁT	# SCHVÁLENÝCH ZÁKONŮ ZASTUP	ÚSPĚŠNOST ZASTUPITELSTVO
6.	618	335	54,2 %	266	77,8 %	53	24 %	13	38,2 %	3	14,3 %
7.	640	218	34,1 %	186	50 %	27	11,4 %	5	21,7 %	0	0 %
8.	735	323	43,9 %	241	68,5 %	75	20,7 %	6	35,3 %	1	33,3 %

Tabulka č. 2

V moderním státním uspořádání má komparativně dominantní postavení coby iniciátor legislativy vláda. Je to vláda, resp. jí podřízené orgány, které mají bezprostřední zkušenost s aplikační praxí, a právě vláda ve svém programovém prohlášení formuluje plány na realizaci volebních programů, které získaly podporu voličů. *Saiegh* mluví o tom, že „v parlamentních demokraciích vlády zpravidla navrhuje nejméně 70 % legislativní agendy a zhruba 80 % z toho, co navrhuje, je skutečně přijato.“²⁹⁹ Výsadní postavení je dáno kombinací politické moci – vláda se opírá o důvěru většiny členů parlamentu – a kapacitní převahy, neboť vláda má pro přípravu návrhů zákonů k dispozici celý státní aparát. Ministerstva a jiné úřady vládě poskytují svou

²⁹⁶ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších zákonů.

²⁹⁷ Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších zákonů.

²⁹⁸ Sněmovní tisk č. 19 v 8. volebním období.

²⁹⁹ Citováno dle KYSELA, Jan. Moc výkonná jako činitel právtvorby. Přehled rolí a problémů. Str. 5.

odbornost, jež dále posiluje převahu exekutivy nad ostatními držiteli iniciační pravomoci. Shodně česká vláda Parlamentu předkládá nejvíce návrhů a zároveň s nimi má nejvyšší úspěšnost. Pro ilustraci lze uvést, že ve sledovaných volebních obdobích vláda předložila 342, 372 a 352 návrhů zákonů s 78 %, 50 % a 68 % úspěšností. Uvedené výsledky je třeba brát s rezervou, neboť schválení návrh neznamena, že je schválen ve vládou předloženém znění.

Ve vztahu ke státní správě, která pro vládu chystá jednotlivé návrhy zákonů, si můžeme všimnout nerovné distribuce práce i jejího rozdílného nápadu. Existují resorty, které odpovídají za většinu legislativní činnosti, zatímco jiné jsou svátečními tvůrci návrhů zákonů a regulatorní prostředí korigují alternativními nástroji (podzákonými právními předpisy, fiskálními nástroji). Menší zapojení do legislativní činnosti vlády může mít za následek méně zkušeností s tvorbou legislativních návrhů, neznalost parlamentních procedur, větší chybovost a menší základnu dostupných legislativců ovlivňující zastupitelnost pracovníků. Úspěšnost návrhů ovlivňuje též postavení příslušného ministra ve vládě i v Parlamentu, kdy dominantnější osoby ministrů dávají šance na zařazení návrhu na program a jeho schválení.

LEGISLATIVNÍ VYTÍŽENÍ RESORTŮ									
	POČET NÁVRHŮ V 6. VOLEBNÍ OBDOBÍ	6. VOLEBNÍ OBDOBÍ ÚSPĚŠNOST V %	PRŮMĚRNÁ DÉLKA PROJEDNÁVÁNÍ ÚSPĚŠNÝCH NÁVRHŮ VE DNECH	POČET NÁVRHŮ V 7. VOLEBNÍ OBDOBÍ	7. VOLEBNÍ OBDOBÍ ÚSPĚŠNOST V %	PRŮMĚRNÁ DÉLKA PROJEDNÁVÁNÍ ÚSPĚŠNÝCH NÁVRHŮ VE DNECH	POČET NÁVRHŮ V 8. VOLEBNÍ OBDOBÍ	8. VOLEBNÍ OBDOBÍ ÚSPĚŠNOST V %	PRŮMĚRNÁ DÉLKA PROJEDNÁVÁNÍ ÚSPĚŠNÝCH NÁVRHŮ VE DNECH
MF	87	77 %	186,2	81	84 %	233,3	65	84,6 %	191,3
MSP	50	84 %	249,6	30	70 %	349,1	35	57,1 %	364,6
MPO	38	84,2 %	186	32	90,6 %	246,4	34	73,5 %	301,5
MV	30	66,7 %	162,9	44	88,6 %	232,9	49	61,2 %	364,3
MPSV	24	87,5 %	156,5	33	75,8 %	239,5	35	77,1 %	127,6
MZE	24	87,5 %	246	16	87,5 %	294,7	18	66,7 %	352,4
MZD	22	72,7 %	182,4	27	81,5 %	268,3	27	77,8 %	221
MŽP	14	78,6 %	167,6	25	84 %	258,3	16	68,8 %	324,6
MD	13	69,2 %	229,4	16	100 %	272	14	64,3 %	321,3
PREMIÉR ³⁰⁰	9	66,7 %	176	11	100 %	245,7	8	50 %	313,8
MMR	8	75 %	232	8	100 %	285	19	73,7 %	239,5

³⁰⁰ Předseda vláda je pověřen zastupovat předkladatele v případech legislativy, která spadá do působnosti nezávislých ústředních orgánů veřejné správy. Příkladem jsou předpisy upravující zpravodajské služby, soutěžněprávní pravidla nebo regulaci jaderné energetiky.

MŠMT	6	100 %	225,2	10	80 %	268,1	8	62,5 %	97,8
MO	5	80 %	218,8	13	53,8 %	277	3	33,3 %	366
MK	4	75 %	219	10	60 %	285	7	42,9 %	103,3
MZV	0	X	X	3	66,7 %	141	1	0 %	X

Tabulka č. 3

Jednací řád Poslanecké sněmovny předepisuje tři plenární čtení zákona, mezi kterými probíhá projednávání návrhu v příslušných výborech. Tvorba programu pléna je poměrně komplikovanou záležitostí, přestože je na začátku týdne vytvářen organizačním výborem a projednáván grémiem předsedů politických klubů. Případná dohoda má doporučující charakter a je podmíněna schválením plénem, kterému předchází dlouhá diskuze často kombinující zneužívání přednostních vystoupení³⁰¹ a snahy individuálních poslanců předřadit jejich vlastní priority.³⁰² Často se tak stává, že návrhy v prvním čtení po desítkách i stovkách průběžně propadávají na další schůze. V prvním čtení Sněmovna posoudí vhodnost navrhované právní úpravy a kvalitu jejího zpracování. V případě, že návrh není vhodný, může jej Sněmovna zamítnout. Obdobně v případě nízké kvality může být návrh vrácen předkladateli k přepracování. Přestože jde o dva instituty, faktický důsledek je shodný – skončení projednávání a nutnost zahájit novou legislativní proceduru s novým během lhůt. Psychologicky může vrácení návrhu sice působit jako příslib dalšího projednání, nicméně vzhledem ke skutečnosti, že v prvním čtení téměř výhradně končí pouze opoziční návrhy, tohoto institutu je využíváno v jednotkách případů. Za sledovaná tři volební období bylo vráceno 12 zákonů. Naopak explicitně zamítnuto bylo Sněmovnou v prvním čtení 152 návrhů. Častěji než k vrácení návrhu dochází ke zpětvzetí předkladatelem, k čemuž došlo sto čtyřikrát. Motivace zpětvzetí bývá různá – zkvalitnění návrhu, včlenění návrhu do komplexnější úpravy i získání větší základny podporovatelů, kteří ale požadují úpravu existujícího návrhu, popř. přijetí konkurenčního návrhu v mezidobí.

V případě, že návrh není zamítnut ani vrácen, je určen garanční výbor a další výbory, kterým je návrh přikázán k projednání. Ty mají na zaujetí stanoviska standardně 60 dní, ale tato lhůta může být zkrácena dle § 91 jednacího řádu Poslanecké sněmovny až o 30 dní, nebo naopak prodloužena na 80 dní. Prodloužení lhůty pro projednání o více než 20 dní je možné jen se souhlasem předkladatele. Výbory zaujmou k návrhu stanovisko a eventuálně připraví pozměňovací návrhy, kterou jsou poslancům rozeslány nejméně 24 hodin před zahájením druhého čtení dle § 92

³⁰¹ § 54 odst. 6 jednacího řádu Poslanecké sněmovny uvádí, že Sněmovna rozhodne o návrhu bez rozpravy, ovšem osoby s přednostním právem slova mají možnost vystoupit, což se často změní v plnohodnotnou diskuzi, do níž se ale nemohou ostatní poslanci zapojit.

³⁰² K tomu více WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury*. Str. 135 a násl.

odstavce 2 jednacího řádu. Zde je třeba upozornit na dva negativní důsledky – výbor může předkládat pozměňovací návrhy, kdy se může jednat o osvojení návrhů individuálních poslanců, ale též o nova, která jednak nemusí být odůvodněna, ale též může docházet k zastření původce návrhu vzhledem ke kolektivnímu charakteru výboru. Dále 24hodinová lhůta poskytuje jen malý časový prostor pro eventuální posouzení eurokonformity návrhu – v minulosti tuto službu poskytovala výzkumná služba Parlamentu, Parlamentní institut. Kritickým se takový postup může stát zejména v případě urychlené přípravy a projednávání tzv. komplexních pozměňovacích návrhů. Ty urychlují legislativní proces promítnutím politického konsensu bez nutnosti opakovat exekutivní fázi přípravy, což ale znamená urychlené až živočišné změny politik bez jejich řádného a transparentního promyšlení, zdůvodnění a zhodnocení. Významným způsobem roste i riziko, že součástí komplexního pozměňovacího návrhu bude eurokonfliktní obsah.³⁰³

NESCHVÁLENÉ NÁVRHY			
Volební období	Neprojednáno	Zpětvzetí	Zamítnuto sněmovnou
6.	169	31	63
7.	179	43	47
8.	337	30	42

Tabulka č. 4

Sněmovna koná třetí čtení standardně 14 dní od doručení pozměňovacích a jiných návrhů, ale lhůta může být plénem zkrácena na sedm dní. Plénem nejdříve rozhodne o eventuálním návrhu na vrácení do druhého čtení, následně projedná návrhy na zamítnutí zákona. Následuje projednávání předložených pozměňovacích návrhů, které zpravidla nedoprovází větší diskuze. Ve třetím čtení je dodatečně možné navrhnout pouze opravu chyb a posunutí účinnosti zákona, neboť délka projednávání často nekoresponduje s představou předkladatele, kdy by mohl legislativní proces skončit, a výsledkem by mohla být retroaktivní úprava. V závěru hlasuje Sněmovna o návrhu jako celku, což je občas podceňováno, neboť dříve podporovaný návrh se může stát pro poslance díky přijatým pozměňovacím návrhům nepřijatelným. Častěji nastává opačný výsledek a návrh je schválen. Pro přijetí návrhu je třeba většina přítomných hlasů.

Projednávání návrhu pokračuje v Senátu, kterému je návrh zákona postoupen ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou. Tato fáze legislativního procesu je mnohem rychlejší,

³⁰³ K tomu více ZRALÁ, Magdaléna. Zákony na ochranu životního prostředí a institut komplexních pozměňovacích návrhů.

protože ve většině případů je Senát vázán ústavní lhůtou 30 dní, jejíž překročení má fikci kladného stanoviska.³⁰⁴ Během tohoto časového limitu organizační výbor přikáže návrh relevantním výborům, které návrh projednají, a určí garanční výbor. Již v této fázi je návrh zákona zařazen na program schůze, aby bylo možné návrh plenárně projednat ve lhůtě. Výbor projedná návrh v obecné a následně podrobné rozpravě. Plénum Senátu předloží svá doporučení, zda návrh neprojednávat, zamítnout, vrátit Sněmovně s pozměňovacími návrhy nebo návrh schválit. Podobně návrh projednává i plénum Senátu. Obojí, změna návrhu i zamítnutí, může být ve většině případů zvráceno absolutní většinou v Poslanecké sněmovně, která Senát může přehlasovat. Využití těchto postupů tak může být (marnou) deklarací postoje horní komory, ale i taktikou, ve které Senát využije nestability sněmovní většiny.³⁰⁵ Kontrolní role Senátu se též může projevit odstraněním chyb, které Poslanecká sněmovna neodhalila nebo dokonce způsobila. Takovým příkladem může být novela *zákona o potravinách a tabákových výrobcích*,³⁰⁶ jejíž součástí bylo stanovení kvót na prodej potravin dle klíče původu těchto potravin – zcela zjevné opatření s rovnocenným účinkem kvantitativním omezením v rozporu s čl. 34 SFEU. Toto bylo schváleno Poslaneckou sněmovnou a bylo vypuštěno až na základě pozměňovacího návrhu Senátu. Určitým problémem zůstává, že Sněmovna hlasuje o návrhu jako celku, což opět může být problematické, jestliže Senát schválí více změn, jež jsou spojeny do jednoho hlasování. Pro přijetí původní sněmovní verze zákona je navíc vyžadována absolutní většina (oproti relativní většině pro schválení senátní verze), což může vést i k odmítnutí senátní verze a následnému neschválení sněmovní verze pro nedostatečné kvórum.³⁰⁷

Poté, co obě komory dojdou k výsledné podobě zákona, je schválený materiál postoupen prezidentu republiky. Ten může ve lhůtě 15 dní uplatnit suspensivní veto, jež je přehlasovatelné většinou všech členů Poslanecké sněmovny. Užití veta je politickým rozhodnutím prezidenta, což český model odlišuje od německé úpravy, ve které prezident svým podpisem stvrzuje řádnost

³⁰⁴ Čl. 46 odst. 3 Ústavy. Paradoxně i tato lhůta může posloužit k senátní obstrukci. Stalo se tomu tak v případě přijímání zákona č. 243/2020 Sb., o pravomoci Policie České republiky a obecní policie postihovat porušení krizových opatření a mimořádných opatření během pandemie COVID-119, jež Sněmovna schválila v legislativní nouzi. Návrh zákona dával policii a obecní polici zvláštní pravomoci v době nouzového stavu, ale Senát návrh neprojednal, čímž zákon vstoupil v účinnost až po skončení tohoto mimořádného stavu. Pouhé neschválení Senátem by totiž bylo rychle přehlasováno Sněmovnou.

³⁰⁵ Příkladem je poslanecká novela zákona o vnitrozemské plavbě (sněmovní tisk č. 157 v 8. volebním období) věnující se limitu alkoholu pro vodáky, ke které Senát připojil úpravu limitu alkoholu pro cyklisty. S přílepkiem sněmovní většina nesouhlasila, ale taktéž nebyl dostatek hlasů pro schválení původní sněmovní verze. Pro návrh bylo jen 89 poslanců, přestože původně jej schválilo 123 členů dolní komory.

³⁰⁶ Sněmovní tisk č. 502 v 8. volebním období.

³⁰⁷ To byl například osud sněmovního tisku č. 1153 v 8. volebním období.

legislativního procesu.³⁰⁸ Ve sledovaném období práva veta využil prezident Václav Klaus celkem ve 13 případech. Prezident Zeman využíval svého práva veta zdrženlivěji – konkrétně v sedmi případech. Vzhledem ke skutečnosti, že veto je využíváno jako nástroj konfliktu s vládou, potažmo sněmovní většinou, není překvapivé, že v 19 případech bylo veto sněmovní většinou přehlasováno. Jediné účinné veto ve sledovaném období bylo vrácení novely *zákona o odpadech*³⁰⁹ prezidentem Zemanem z důvodu, že Poslanecká sněmovna postoupila Senátu chybné znění zákona, jež Senát ale schválil. Vzhledem k nemožnosti situaci řešit jiným způsobem³¹⁰ byl návrh znovu předložen do legislativního procesu.³¹¹ Lze zjevně obhájit tvrzení, že prezident veto používá v případech politicky citlivých zákonů, což se mimo jiné projevuje v tom, že z 19 případů „politického“ veta byl v 9 případech Senát přehlasován. Za zmínku stojí, že řada vet byla uplatněna v souvislosti s environmentální legislativou. Ústava nepředvídá nečinného prezidenta, který návrh zákona ani nepodepíše ani nevrátí. V takovém případě je návrh zákona považován za schválený a je publikován bez prezidentského podpisu podobně, jako v případě přehlasování prezidentského veta Sněmovnou.³¹²

Po podpisu zákona předsedou vlády, předsedou Poslanecké sněmovny a eventuálně prezidentem je celý legislativní proces dokončen publikací zákona ve Sbírce zákonů, což je poslední obligatorní krok pro platnost právního předpisu. Zákon nabývá účinnosti v předvídané jednotné dny právní účinnosti 1. ledna a 1. července (dle toho, který den nastane dříve).³¹³ Ve zvlášť výjimečných případech lze stanovit kratší legisvakaci, nicméně právní úprava naráží na skutečnost, že lze odlišně určit den nabytí účinnosti přímo v přijímaném zákoně. Jednalo by se tak o *ad hoc* výjimku z obecného pravidla *sbírkového zákona*. Takovým důvodem pro nabytí účinnosti mimo jednotné dny může být právě provedení evropského práva. Oproti starší právní úpravě před rokem 2020, která stanovila obecné pravidlo nabytí účinnosti patnáctým dnem po publikaci, nyní nemůžeme dobře předvídat délku legisvakace jednotlivých zákonů. V obecné rovině lze uvést, že průměrná legisvakace se pohybovala všechna tři období okolo 78 dní

³⁰⁸ ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárského procesu a zákonodárství vůbec*. Str. 79.

³⁰⁹ Sněmovní tisk č. 730 v 6. volebním období.

³¹⁰ Nemožnosti revokovat usnesení parlamentních komor s věnoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. č. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. října 2002.

³¹¹ Sněmovní tisk č. 998 v 6. volebním období.

³¹² Např. zákon č. 330/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů.

³¹³ § 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

od publikace. Na druhé straně lze nalézt extrémní případy v podobě legisvakace několika let.³¹⁴ Stejně ale bylo vydáno 200 zákonů, jež vstoupily v účinnost, aniž by daly svým adresátům jediný den na přípravu.

Celá parlamentní část legislativního procesu je v českém prostředí poměrně časově náročnou procedurou, která se navíc dále prodlužuje. V průměru úspěšně projednaný zákon stráví na cestě mezi předložením a Sbírkou zákonů devět měsíců. Opět lze nalézt extrémní příklady jako poslaneckou novelu *exekučního řádu*,³¹⁵ která byla schvalována 40 měsíců, nebo dříve zmíněný příklad transpoziční novely *zákona o zbraních*. Dominance vlády, která má k dispozici svůj odborný aparát a disponuje sněmovní většinou, je opět zřetelná, neboť vládní návrhy mají nejen největší šanci na schválení, ale i na rychlejší projednání. Přesto si příslušný ministr může myslet na zkrácení celého procesu jen o desítku dní. V případě evropských tisků si lze všimnout nápadného prodloužení projednávání v 8. volebním období o dva a půl měsíce navíc oproti běžnému vládnímu průměru. Výzkum *Roberta Zbírala* ovšem dokazuje menší vůli o těchto tiscích v Poslanecké sněmovně debatovat,³¹⁶ což potvrzuje obecnější trend depolitizace transpozičního procesu, o kterém mluví *Pircher a Loxbo*.³¹⁷ V prostředí českého Parlamentu to ovšem má následek zkrácení debat o evropských tiscích, jež ovšem nejsou ani zařazovány k projednání, takže celkový čas v legislativním procesu se tak paradoxně prodlužuje. Vzhledem k ústavním lhůtám, které váží Senát i prezidenta republiky, aby konali, připadá většina uvedeného času na dění v Poslanecké sněmovně. Doba sněmovních deliberací se pohybuje okolo sedmi měsíců. A opět – díky vnitřním lhůtám dolní komory po prvním čtení – hlavní síto i zdržení představuje čekání na první projednání, tj. moment stanovení vhodnosti a potřebnosti návrhu. Z celého času dedikovaného sněmovnímu projednání později úspěšně přijatý návrh stráví v průměru čtvrtinu času před branou prvního čtení.

PRŮMĚRNÁ DÉLKA PROJEDNÁVÁNÍ VE DNECH (POUZE SCHVÁLENÉ NÁVRHY)

³¹⁴ Nový sbírkový zákon č. 222/2016 Sb. ani po sedmi letech nenabyl účinnosti. Jiným příkladem může být zákon č. 47/2020 Sb. novelizující zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřičství, ve znění pozdějších předpisů, jehož legisvakace byla 1221 dní.

³¹⁵ Sněmovní tisk č. 238 v 7. volebním období.

³¹⁶ Zbiral nicméně bere za základ starší data z 5. volebního období, kde nenachází rozdíl ve schvalování evropských a ne-evropských vládních návrhů. Viz ZBÍRAL, Robert. Comparing the intensity of scrutiny for 'domestic' and implementing bills: does transposition of EU law reduce political contestation in national parliaments?

³¹⁷ PIRCHER, Brigitte a Karl LOXBO. Compliance with EU Law in Times of Disintegration: Exploring Changes in Transposition and Enforcement in the EU Member States between 1997 and 2016. Str. 1284.

Volební období	Celkový průměr	Vládní návrhy (všechny)	Z toho EU-tisky	Poslanecké návrhy ³¹⁸	Senátní návrhy	Návrhy krajských zastupitelstev
6.	213,8	201,3	201,1	256,81	274	300
7.	274,8	260,3	266,4	341,52	427	483
8.	272,9	254,8	348,2	325,12	357	241

Tabulka č. 5

I český legislativní proces má nástroje pro své zrychlení – mimořádné i řádné. Za běžné zrychlení procesu považují postup dle § 90 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny – předkladatel může navrhnout, aby s návrhem zákona Sněmovna vyslovila souhlas již v prvním čtení. Tento postup lze zablokovat, pokud proti němu podá námitku 50 poslanců nebo dva poslanecké kluby. Toto pravidlo je poměrně přísné a po nárůstu počtu poslaneckých klubů v 8. volebním období je možné tento postup použít výhradně jen u konsensuálních a nekonfliktních návrhů. To lze ilustrovat na skutečnosti, že zatímco v 6. i 7. volebním období bylo rozhodováno o takovém návrhu u sta návrhů, z čehož vyhověno bylo ve čtvrtině případů, v 8. volebním období bylo takových rozhodování jen 60. Ve dvou třetinách akceptovaných případů navíc šlo o poslanecké návrhy zákonů, které reagovaly na konkrétní nedostatky v legislativě. Přes snahu zvýšit hranici pro veto zrychleného projednávání žádný takový návrh nebyl dosud přijat,³¹⁹ což souvisí se snahou zachovat poslanecké prerogativy v nezměněné podobě přes praktické negativní následky pro legislativní proces.

Evropských tisků schválených takto v prvním čtení bylo 12 z 28 případů v 6. volebním období,³²⁰ 4 z 31 v 7. volebním období³²¹ a 6 z 21 v 8. volebním období.³²² Vetováno bylo naopak zrychlené projednání u 15, 30 a 10 návrhů provádějících evropské právo. Návrhy na zrychlené projednání jsou předkládány zejména v případech, kdy jsou nové Poslanecké sněmovně předkládány neprojednané návrhy po uplynutí implementační lhůty, nebo naopak se je vláda snaží stihnout projednání na konci volebního cyklu. Vstřícnost poslaneckých klubů vedle politických kritérií kalí zatěžující transpozice, nevyužití odchylkových klauzulí nebo nesouvisející domácí právní úprava obsažená v evropském tisku. Opět lze tuto situaci demonstrovat na příkladu návrhu

³¹⁸ Přestože legislativní iniciativou disponují jednotliví poslanci i skupina poslanců, v tabulce jsou tyto dvě kategorie sloučeny, neboť to hraje roli především politickou a nikoli právní.

³¹⁹ Například sněmovní tisk č. 347 v 8. volebním období.

³²⁰ Sněmovní tisky č. 74, 82, 201, 215, 234, 366, 538, 539, 665, 782, 892, 998 v 6. volebním období.

³²¹ Sněmovní tisky č. 67, 651, 886 a 1110 v 7. volebním období.

³²² Sněmovní tisky č. 68, 98, 303, 336, 369 a 758 v 8. volebním období. Dále se do množiny dá zařadit sněmovní tisk č. 368, který upravoval postavení občanů Velké Británie v případě neschválení dohody o vystoupení z EU, který ale neměl evropský příznak.

*zákona o zpracování osobních údajů,*³²³ který byl předložen s žádostí o schválení ve zrychleném režimu, ale příslušný výbor pro veřejnou správu dokonce vyzval předkladatele ke zpracování komplexního pozměňovacího návrhu pro přepracování celého zákona.³²⁴

³²³ Sněmovní tisk č. 138 v 8 volebním období.

³²⁴ Písm. c) usnesení č. 38 z 8. schůze výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj ze dne 10. května 2018.

PROJEDNÁVÁNÍ NÁVRHŮ DLE § 90 Odst. 2 JŘ PSP						
Volební období	Procedura § 90(2) navržena	§ 90(2) schváleno	§ 90(2) neschváleno	§ 90(2) úspěšnost	EU-tisky § 90(2) schváleno	EU-tisky § 90(2) neschváleno
6.	119	28	73	23,5 %	12	16
7.	132	31	95	23,5 %	4	31
8.	160	38	49	23,8 %	6	14

Tabulka č. 6

V mimořádných situacích lze vyhlásit stav legislativní nouze, ve které se zkracují lhůty pro projednávání. Stav legislativní nouze vyhláší dle § 99 jednacího řádu Poslanecké sněmovny předseda Poslanecké sněmovny na návrh vlády v situacích, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů, bezpečnost státu nebo kdy hrozí značné hospodářské škody. Jestliže Sněmovna souhlasí s existencí takto významného rizika, nekoná se první čtení a třetí čtení může ihned navázat na druhé čtení. Celý proces se významným způsobem zkracuje a v případě koordinace se Senátem a kanceláří prezidenta uběhnou mezi předložením návrhu a jeho publikací ve Sbírce zákonů jednotky dní.³²⁵ V takto krátkých časových úsecích zásadním způsobem trpí transparentnost i koherentnost parlamentních deliberací, zastupitelé mají hodiny na seznámení se s často radikální právní úpravou a díky omezení pravidel parlamentní rozpravy si nemohou učinit jasno ani skrze diskuzi. Jde o podstatné omezení fungování parlamentní demokracie, takže využití tohoto režimu musí být používáno jen pro skutečně krizové situace. To potvrzuje i Ústavní soud, který aprobuje vyhlášení legislativní nouze „jen za předpokladu, že bude vykládána maximálně restriktivně, ústavně vstřícně a odpovědně.“³²⁶ Tomu je zejména z důvodu omezení práv opozice, které jiné zrychlené režimy tolik neomezuji. Přestože byl v minulosti stav nouze opakovaně levicovými i pravicovými vládami využíván k prosazování politické agendy a omezení práv opozice, zásah Ústavního soudu limitoval tento institut výhradně pro objektivně mimořádné události mimo politickou sféru.³²⁷

³²⁵ Návrhům zákonů přijatým v souvislosti s pandemií COVID-19, sněmovní tisky č. 785, 786, 787 a 788, trvala cesta z vlády do Sbírky čtyři dny. Jan Wintř uvádí, že mezi předložením návrhu zákona a jeho schválením Sněmovnou v případě sněmovního tisku č. 787 neuběhlo ani 24 hodin. Viz WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury*. Str. 31.

³²⁶ Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, sp. zn. č. ÚS 55/10, bod č. 100.

³²⁷ PECHANCOVÁ, Marie. Způsoby zrychlení zákonodárného procesu v ČR a SRN.

Shrneme-li základní rysy českého legislativního procesu, je nutné říci, že je dominován Poslaneckou sněmovnou a je zdlouhavý. Český průměr devíti měsíců si sice ve srovnání s 15 měsíci evropského legislativního procesu stojí poměrně dobře, ale uvědomme si, že projednávání v Evropského parlamentu je zvykově kontinuální bez ohledu na volební cykly.³²⁸ Podíváme-li se na jiné národní parlamenty, již to tak slavné není. Zřejmě nejrychlejší zákonodárný proces má maďarský jednokomorový parlament, kterému v běžném režimu ke schválení zákona stačí jeden měsíc. Procedura připomíná organizaci práce českého Senátu – návrh je nejdříve diskutován v obecné rozpravě na plénu, načež je návrh přikázán výborům a jsou načteny pozměňovací návrhy. Veškeré návrhy jsou projednány od roku 2014 legislativním výborem a následně je návrh přeložen plénu k finálnímu hlasování.³²⁹ Povinné projednání ve výboru specializujícím se na právní otázky najdeme podobně na Slovensku³³⁰ a v minulosti byly všechny návrhy zákonů předkládány též ústavně-právnímu výboru české Sněmovny.

Česká procedurální pravidla sice zahrnují nástroje, jak přijímání zákonů urychlit, ale to má limity v konsensuálnosti návrhů v případě procedury dle § 90 odst. 2, nebo přísně vykládaných mimořádných okolností ve stavu legislativní nouze dle § 99 jednacího řádu. *Jan Wintr* toto glosuje, že řádný legislativní proces je příliš pomalý, ale stav legislativního stavu nouze naopak příliš rychlý mechanismus.³³¹ Český Parlament postrádá zvláštní legislativní proceduru pro evropskou agendu, ačkoli ta byla navrhována. První ideou byl zmíněný návrh ústavní novely umožňující české vládě vydávat po irském³³² a slovenském³³³ vzoru aproximační nařízení, po jejímž selhání Stanislav Gross navrhl, aby aproximační návrhy nebylo možné v prvním čtení vrátit ani zamítnout. Dále by byl takový návrh přikazován pouze jednomu výboru, který by k němu zaujal pozici ve zkrácené lhůtě 30 dní namísto tehdejších 80 dní.³³⁴ Aktivace tohoto režimu by byla v rukou Poslanecké sněmovny, kterou o tento postup mohla požádat vláda.

Grossův návrh na zavedení zvláštního evropského legislativního postupu má pro českou parlamentní kulturu příznačný výsledek, neboť pozměňovací návrhy byla iniciativa přetvořena

³²⁸ Tradičně dochází ke kladnému posouzení návrhu na obnovení projednávání nedokončených návrhů na základě druhého odstavce čl. 240 Jednacího řádu Evropského parlamentu.

³²⁹ SZABÓ, Zsolt. Hungary. Str. 101. In.: ZBÍRAL, Robert. *Cradle of Laws*.

³³⁰ ZBÍRAL, Robert. Comparing the intensity of scrutiny for 'domestic' and implementing bills: does transposition of EU law reduce political contestation in national parliaments?

³³¹ WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury*. Str. 287.

³³² Irsko. Act no. 27/1972, European Communities Act.

³³³ Slovensko. Zákon č. 19/2002 Z. z., z 18. decembra 2001, ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania aproximačných nariadení vlády Slovenskej republiky, ve znění pozdějších změn.

³³⁴ Sněmovní tisk č. 361 ve 3. volebním období.

do výše popsaného modelu konsensuálního § 90 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. I v tomto návrhu se ale zrcadlí parlamentní kultura na vládě silně autonomní dolní komory, tj. vláda žádá o zrychlené projednání a Sněmovna může, ale nemusí, vyhovět. To stojí v opozici proti polskému zvláštnímu mechanismu pro projednání implementačních aktů dle kapitoly 5a Jednacího řádu polského Sejmu.³³⁵ Předseda Sejmu pouze kontroluje, že byla naplněna obsahová podmínka a skutečně jde o implementační akt, jak to tvrdí vláda, a zařadí tisk do zvláštního zrychleného postupu bez diskrece tisk ponechat v běžném režimu. I v Česku nacházíme privilegované postavení vlády v určitých situacích (např. iniciace stavu legislativní nouze, návrh zákona o státním rozpočtu, iniciace zákonných opatření senátu, přednostní vystoupení ministrů apod.), ale je to Sněmovna, která má silnější slovo v organizaci legislativního procesu. Česká vládní pozice je vzdálena postavení vlád v jiných jurisdikcích. Spolková vláda v Německu má například dle čl. 113 Základního zákona (*Grundgesetz*)³³⁶ právo závazného stanoviska, tj. veta, vůči legislativním návrhům, jež mají rozpočtové dopady. Česká vláda sice má též právo vyjádřit své stanovisko ke všem návrhům zákonů na základě čl. 44 Ústavy, ale to má pouze politické následky a v praxi nemusí být poslanci respektováno.³³⁷ Radikálním racionalizačním nástrojem je francouzská *guillotine*, která dává vládě – jednou za volební období – možnost spojit s návrhem zákona otázku důvěry.³³⁸ Jestliže není vyjádřena nedůvěra – ať už negativním výsledkem hlasování, nebo neprojednáním návrhu do 24 hodin – návrh zákona je schválen.³³⁹ V českém prostředí sice vláda může též s návrhem spojit otázku důvěry a požadovat projednání návrhu zákona do tří měsíců, ale sankcí za neprojednání je rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem a volby, ve kterých by vládní poslanci riskovali ztrátu většiny. Z toho důvodu je tento institut využíván výjimečně jako krajní nástroj vynucení stranické disciplíny, jež si vláda nechává pro prosazování klíčových bodů vládního programu.³⁴⁰ Jiný institut francouzské ústavy obsažený v jejím čl. 44 by byl v českém prostředí vhodnější – exekutiva může požadovat, aby parlament blokově hlasoval o návrhu ve znění vládou preferovaných pozměňovacích návrhů, např. jen těch eurokonformních. Vláda tak reflektuje část výstupů parlamentní debaty a osvojuje

³³⁵ Polsko. Usnesení Sejmu Polské Republiky ze dne 30. července 1992, Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, ve znění pozdějších změn.

³³⁶ SRN. Základní zákon pro Spolkovou republiku Německo, BGBl. S. 1.

³³⁷ ZBÍRAL, Robert. Ovládá exekutiva v České republice všechny výšece legislativního procesu? Výklad a praktické dopady práva české vlády vyjádřit se k návrhům (nevládních) zákonů podle čl. 44 odst. 1 a 2 Ústavy In.: BENÁK, Jaroslav, Jan FILIP a Vojtěch ŠIMÍČEK, eds. *Poceta Janu Svatoňovi k 70. narozeninám*.

³³⁸ Francie. Čl. 49.3 ústavy 5. Francouzské republiky.

³³⁹ KYSELA, J. Moc výkonná jako činitel právo tvorby. Přehled rolí a problémů. Str. 15.

³⁴⁰ S hlasováním o důvěře byl spojen jen jeden evropský tisk, kterým byl tisk č. 801 v 6. volebním období. Nicméně evropský prvek byl s touto daňovou reformou spojen skutečně jen velmi volně.

si je, čímž oslabuje vzniklé *quid pro quo* hlasovací koalice. Neupírá se však členům parlamentu možnost hlasovat i o jiných návrzích.

Výsledkem nevhodného nastavení legislativního procesu je na jedné straně obstrukční jednání opozice ve formě dlouhých vystoupení či pozměňovacích návrhů.³⁴¹ To ovšem vede k reakci vládní většiny protizákonného hlasování před vyčerpáním pořadu řečníků³⁴² či dokonce omezení přednostních vystoupení.³⁴³ Jednací řád Sněmovny sice zná námitku proti takovému postupu předsedajícího, o námitce se ovšem rozhoduje hlasováním, takže tento institut opoziční menšině přílišnou ochranu neposkytuje. Spor vládní většiny a opozice tak zpravidla pokračuje před Ústavním soudem, který s ohledem na právní jistotu adresátů právních norem deroguje nesprávně přijatý právní předpis jen v případech, kdy intenzita porušení dosáhne ústavněprávního rozměru – například opozice nemá možnost se s návrhem seznámit či prezentovat alespoň kolektivně svůj postoj.³⁴⁴ V opačném případě je nezákonné omezení rozpravy bez právní sankce a Ústavní soud takový postup *de facto* toleruje.³⁴⁵

5.2. Mapa druhá: unijní směrnice

Druhá oblast, kterou potřebujeme pro vytvoření realistické mapy současného legislativního prostředí, je zachycení stavu evropské legislativní produkce.³⁴⁶ Primární právo stanovuje ve svém čl. 288 SFEU tři základní typy právně závazných aktů, které mají buď přímý účinek, nebo vyžadují určitou formu provedení ze strany členských států. Z přiloženého grafu je zřejmé, že polisabonská podoba evropské integrace v praxi významně preferuje nařízení a rozhodnutí, která mají přímý účinek a vyvolávají v evropském prostoru unifikační efekt.³⁴⁷ Hlavními tvůrci těchto

³⁴¹ K novela zákona č.112/2016 Sb., o elektronické evidenci tržeb předložil předseda poslaneckého klubu ODS Zbyněk Stanjura 775 pozměňovacích návrhů, které musely být hlasovány. Viz sněmovní tisk č. 205/6 v 8. volebním období.

³⁴² Dne 10. února 2016 tento postup při projednávání sněmovního tisku č. 513 v 7. volebním období (zákon o elektronické evidenci tržeb) komentoval poslanec Jan Kováčik slovy: „...všichni jsme tady byli svědky určitého, řekněme, na hraně nebo možná trošku za hranou jednacího řádu a Ústavy se pohybujícího ohnutí procedury, jsem velmi jemný, neříkám znásilnění, říkám jen ohnutí procedury...“

³⁴³ Vystoupení poslance Radka Vondráčka dne 3. března 2023 k sněmovnímu tisku č. 392 v 9. volebním období: „...no je to tak, že i v této situaci, když už vlastně zákon neplatí, tak já ho dodržuji. Takže nejprve jsem se přihlásil k faktické poznámce a budu reagovat na průběh rozpravy a na to, co se stalo. Na to, co se stalo poprvé za 30 let, na to, co prostě jsme nepochopili, proč se to udělali, když už se pomalu druhé čtení chýlí ke konci a blížili jsme se ke třetímu čtení a byla tady nějaká dohoda o tom, že proběhnou dvě schůze v té přestávce, než se nachystají pozměňovací návrhy, tak vy přijдете a řeknete si, že Sněmovna může zrušit zákon jedním hlasováním. Já jsem rád, že vás napadl jenom ten jednací řád. Já se bojím, co zrušíte příště. Tak už se k sobě tady budeme chovat jako zvířete příště...“

³⁴⁴ Viz rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 27. listopadu 2012 sp. zn. č. Pl.ÚS 1/12, bod č. 217, či rozhodnutí ze dne 9. srpna 2016 sp. zn. č. Pl. ÚS 26/16, body č. 50-63.

³⁴⁵ Viz rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 13. září 2022 sp. zn. č. Pl.ÚS 7/22.

³⁴⁶ V podkapitole uváděné informace jsou zpracovány autorem na základě dat zveřejněných na stránkách EUR-Lex.

³⁴⁷ V některých případech je ovšem forma aktu předepsána přímo primárním právem. Například úprava svobody usazování v čl. 50 SFEU nebo harmonizace trestních předpisů dle čl. 82 SFEU.

aktů je Rada, která ročně vydává stovky rozhodnutí, jež často mají vliv pouze na vnitřní organizaci Unie a neovlivňují procesy v členských státech, a dále Evropská komise, jež taktéž vydává stovky prováděcích nařízeních, které již dění v členských státech ovlivňují více. Je zřejmé, že směrnice, ať coby sekundární nebo terciální akty, nejsou unijními orgány příliš preferovány, neboť poskytují příliš prostoru pro divergenci členských států. Uplatnění subsidiarity vedoucí k různé míře transpozice, využití odchýlných ustanovení či výjimek vede k tříštění pravidel jednotného trhu.³⁴⁸ Opětovným příkladem je *obecné nařízení o ochraně osobních údajů*, které nahradilo starší *směrnici o ochraně osobních údajů*.³⁴⁹ Jedzej Maśnicki v této souvislosti upozorňuje na související snižování počtu směrnic, které musí členské státy transponovat,³⁵⁰ a jejich nahrazení přísnějšími kulhavými nařízením. Překážkou tohoto trendu je princip subsidiarity, který by měl preferovat volnější režim směrnic, a případně limity právního základu, které v některých případech umožňují přijímat jen směrnice.³⁵¹ Jiným druhem komplikace jsou novely směrnic nařízením, jež mají přímou použitelnost, čímž se jedna právní úprava dostává do dvojího prováděcího režimu bez možnosti využití reformulační metody transpozice, např. z důvodu zachování národní terminologie.³⁵²

Výjimku od tohoto trendu reprezentuje nárůst produkce směrnic v letech 2009, 2013, 2014 a 2019, jež jsou dány historickými událostmi. V roce 2009 vstoupila v účinnost lisabonská reforma, takže bylo možné využít nových právních základů – zejména v oblasti pracovního práva a dopravy. Nárůst směrnic, resp. jejich novelizací v roce 2013 souvisí se vstupem Chorvatska do Evropské unie a reflexe tohoto kroku ve stávajících unijních směrnících. Řada těchto směrnic nemusela být formálně transponována do národních právních řádů. Nárůst počtu směrnic též vidíme v letech 2014 a 2019 v souvislosti s koncem volebního cyklu Evropského parlamentu (a Evropské komise), což je poměrně dobře vidět na datech přijetí aktů ještě před květnovými volbami do Evropského parlamentu.

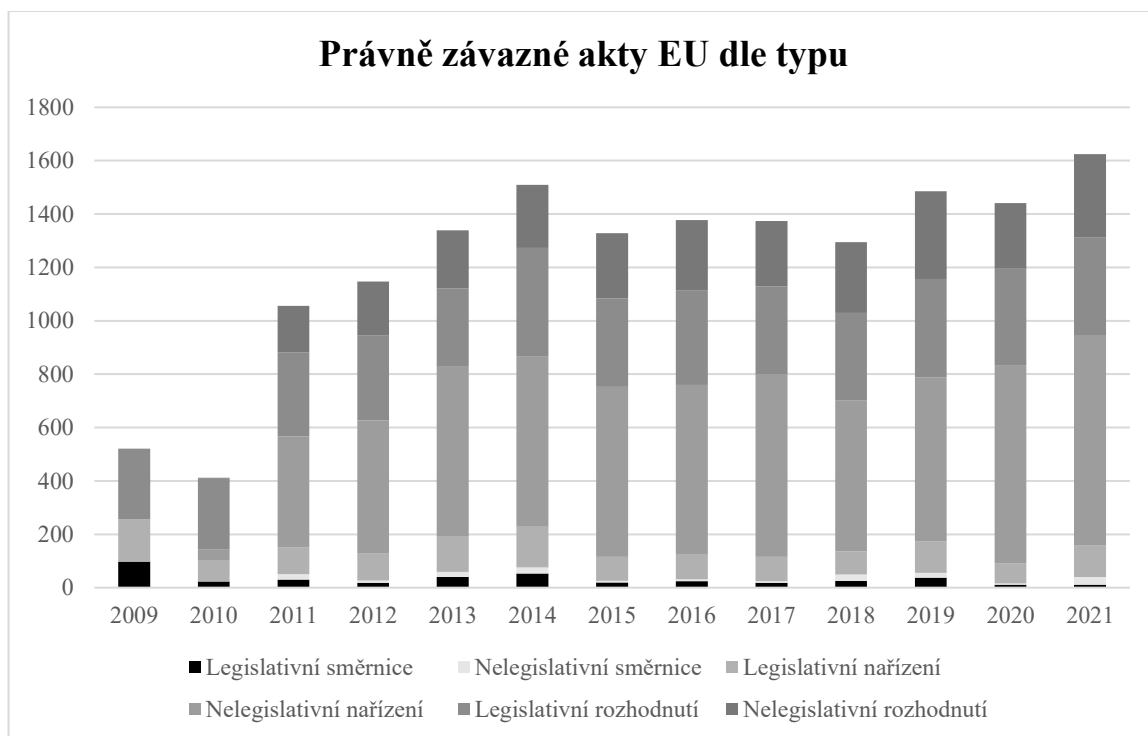
³⁴⁸ Stanovisko generálního advokáta Paola Mengozziho ze dne 29. března 2007 ve věci C-298/05 Columbus Container Services BVBA & Co, bod. č. 117.

³⁴⁹ Viz bod 9 preambule nařízení: „Ačkoli cíle a zásady směrnice 95/46/ES nadále platí, nezabránilo to roztržitosti v provádění ochrany údajů v celé Unii, právní nejistotě ani rozšířenému pocitu veřejnosti, že v souvislosti s ochranou fyzických osob existují značná rizika... Rozdíly v úrovni ochrany práv a svobod fyzických osob, zejména práva na ochranu osobních údajů, v souvislosti se zpracováním osobních údajů v členských státech mohou bránit volnému pohybu osobních údajů v rámci Unie...“

³⁵⁰ Např. MAŚNICKI, Jędrzej. Str. 20. In: GRZESZCZAK, Robert (ed.). *Renationalisation of the Integration Process in the Internal Market of the European Union*.

³⁵¹ Např. čl. 50, 52, 53, 59, 82, 83, 115 SFEU předepisují formu aktu směrnice, což omezuje unifikaci daných oblastí politik.

³⁵² WHELANOVA, Markéta. Tvorba českých právních předpisů z hlediska implementace práva EU. Str. 91.



Graf č. 3³⁵³

V následujícím výkladu se zaměříme na část, která může ve světle uvedeného grafu působit marginálně – na legislativní směrnice. Proč právě ty? Směrnice jsou harmonizačním nástrojem a kladou na členské státy požadavky pro své správné transponování. Zaměříme-li se navíc na směrnice sekundárního práva, tj. akty s vyšší demokratickou legitimitou, lze předpokládat, že budou spíše transponovány zákonnou formou. Mezi lety 2009 a 2019, které vzhledem k transpozičním lhůtám korespondují s našim sledovaným obdobím fungování českého Parlamentu, bylo přijato 375 směrnic řádným nebo zvláštním legislativním postupem. Jednalo se celkem o 158 základních směrnic, které nesly vlastní regulatorní obsah, a 217 novel již existujících směrnic.

Pro členské státy je klíčovým parametrem délka transpoziční lhůty, ve které mají unijní směrnici provést do vnitrostátního práva – vzhledem k hypotéze o potřebě transponovat legislativní směrnice formou zákona musí státní orgány zohlednit délku legislativního procesu a přizpůsobit tomu termín předložení do legislativního procesu. Plánování hraje klíčovou roli zejména z důvodu, že přestože interinstitucionální dohody kalkulují s dvouletou transpoziční lhůtou, praxe je úspěšnější. Průměrná délka transpoziční lhůty ve sledovaném období je o skoro čtyři měsíce kratší, tj. 20,04 měsíců. Dohodnuté maximální dvouleté lhůty v průměru dosahovaly akty

³⁵³ Autorské zpracování dle databáze EUR-Lex.

přijaté jen v letech 2014 a 2016. Ve sledovaném období 2009-2019 bylo dvacetiměsíčního průměru dosaženo pouze v polovině let – v rocích 2012, 2015 a 2018 transpoziční lhůta mírně překročila 19 měsíců, v roce 2009 lhůta nedosáhla ani 18 měsíců. Můžeme se však setkávat i se směrnicemi jako je *Solventnost II.*³⁵⁴ nebo *směrnice o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek*,³⁵⁵ které ponechávaly členským státům pět, resp. čtyři a půl roku pro provedení. Naopak *směrnice o usnadnění přeshraniční výměny informací o dopravních deliktech v oblasti bezpečnosti silničního provozu*³⁵⁶ reprezentuje opačný extrém, protože měla být provedena v nereálné lhůtě během jednoho a půl měsíce. Povšimnout si lze zajímavosti, že zatímco účinnost směrnic je typicky stanovena pohyblivým pravidlem odvozeným typicky od publikace směrnice, lhůta pro provedení je stanovena pevným datem, takže zpoždění unijního legislativního procesu zkracuje reakční prostor členských států. Délka transpozičních lhůt zákonitě ovlivňuje prostor identifikovat potřebné změny národního právního řádu, vydiskutovat je a včasné prosadit.

5.3. Mapa třetí: transpozice směrnic do českého právního řádu

V této části je zmapován průběh tuzemského legislativního procesu i informace o zdroji budoucích transpozičních povinností. Proto podobně jako na meotaru nyní bude promítnut jejich vzájemný překryv a bude analyzován výsledný obrázek.

Na národní úrovni jsou jednotlivým směrnicím přiděleni gestoři, jež mají za úkol připravit provedení aktu do vnitrostátního právního řádu. Gestorů může být více, ale pro účely tohoto textu budeme pracovat se zjednodušením bez dělené gesce, tj. uveden je jen primární gestor. Přestože MPVEU stanovují třídenní lhůtu pro určení gestora od publikace aktu v Úředním věstníku, gestor je zpravidla určován ještě před publikací – období 2009-2019 se tak stalo ve třech čtvrtinách případů legislativních směrnic. Zpravidla je to jednoduchý úkol, neboť se gestorem stane úřad, jenž byl gestorem přípravy aktu na unijní úrovni. Ve zbývající čtvrtině případů je gestor určen v průměru do 14 dní.³⁵⁷ Gestor má možnost rozhodnout, zda směrnice bude provedena legislativním aktem parlamentu, nebo exekutivním podzákonným právním předpisem – v českém prostředí vyhláškou nebo nařízením vlády. *Helen Xanthaki* upozorňuje na britském

³⁵⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES ze dne 25. listopadu 2009 o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (*Solventnost II.*).

³⁵⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/55/EU ze dne 16. dubna 2014 o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek.

³⁵⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/413 ze dne 11. března 2015 o usnadnění přeshraniční výměny informací o dopravních deliktech v oblasti bezpečnosti silničního provozu.

³⁵⁷ Ze vzorku byly eliminováno čtrnáct gestorství směrnic, kdy určování gesce trvalo déle než 60 dní.

příkladu, že i zde by měl být uplatňován princip subsidiarity – jestliže je možné užít podzákonný předpis, neměl by se používat zákon.³⁵⁸ Ve sledovaném období byla vykázána alespoň částečná transpozice zákonem v 317 případech. V 36 případech nebyla transpozice nutná – například z důvodu, že směrnice nebyla adresována České republice, fakticky na ni nedopadala³⁵⁹ nebo šlo o reflexi vstupu Chorvatska do EU, což bylo potřeba promítnout do příslušných směrnic bez nutnosti dalšího provedení na národní úrovni. Pouze v 17 případech byla transpozice plně provedena jen exekutivním nástrojem.³⁶⁰ Potvrzuje se tak hypotéza, že legislativní směrnice jsou prováděny zejména zákony, tj. s účastí Parlamentu, a doporučení *Helen Xanthaki* se v českých podmínkách neuplatní. Na druhé straně je třeba upozornit, že vykázána transpozice zákonem může spočívat i v pouhém odkazu na zmocňovací ustanovení pro prováděcí legislativu nebo odkazem na odvětvové principy obsažené v zákoně. Provedení směrnice tedy nemusí automaticky znamenat potřebu novelizace zákona, jestliže ustanovení je v zákoně již obsaženo.

5.3.1. Počet předpisů, které směrnici provádí

Zajímavým kritériem je otázka roztržičnosti právní úpravy, tj. do kolika aktů je nezbytné směrnici provést. Samozřejmě čím více takových aktů je, tím větší je šance, že se transpozice zpozdí nebo bude chybná. Částečná transpozice též hraje roli ve vztahu k transpozičním a implementačním deficitům, neboť metodologii Komise stačí pro vyjmutí z transpozičního deficitu i pouhé částečné provedení. Neúplné provedení se ale nadále započítává do implementačního deficitu. V případě České republiky se každá jedna unijní směrnice v průměru promítne do 19 aktů na národní úrovni bez ohledu na jejich právní sílu. Tato skutečnost je dána odlišným obsahem systematiky na národní a unijní úrovni, kdy evropské akty jsou často úžeji tematicky laděné, takže jejich pravidla se musí promítnout do většího množství národních kodexů včetně zajištění procesněprávní ochrany práv. Provedení jedna ku jedné není unikátem, ale je spíše méně časté. *Směrnice Rady stanovující základní bezpečnostní standardy ochrany před nebezpečím vystavení ionizujícímu záření*³⁶¹ je například provedena 103 českými

³⁵⁸ XANTHAKI, Helen. *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*. str. 155.

³⁵⁹ Členské státy nicméně musí být velmi opatrné v posouzení, zda prováděcí povinnost skutečně neexistuje. V případě směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi bylo konstatováno nesplnění transpoziční povinnosti Českou republikou přestože, Česko institut zaměstnaneckého penzijního pojištění ve svém právním řádu nemělo. Komise nicméně požadovala preventivní transpozici pro situaci, kdy by ČR tento institut hypoteticky zavedla někdy v budoucnu. Viz rozhodnutí Soudního dvora ze dne 14. ledna 2010 ve věci C-343/08 Komise proti České republice.

³⁶⁰ Pro úplnost je třeba uvést též možnost transpozici unijní směrnice „jiným“ národním aktem s normativními účinky, jako je na příklad kolektivní smlouva.

³⁶¹ Směrnice Rady 2013/59/Euratom ze dne 5. prosince 2013, kterou se stanoví základní bezpečnostní standardy ochrany před nebezpečím vystavení ionizujícímu záření a zrušují se směrnice 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom a 2003/122/Euratom.

akty. Když se ale podíváme na výčet těchto aktů, zjistíme, že je transponována mimo jiné i Ústavou České republiky, která se kvůli směrnici ale neměnila. Ilustrativně je níže uvedeno pět příkladů, kdy Česko má nejvyšší počet aktů, do kterých je směrnice provedena, dále pak šest náhodně vybraných směrnic jako kontrolní vzorek. Součástí srovnání je uvedení informace, který stát v daném případě transponoval směrnice do největšího počtu aktů, do kolika tak udělala Česká republika a jaký je průměrný počet aktů napříč členskými státy. Vzhledem ke společné historii, podobnému právnímu systému i délce členství je jako další kontrolní proměnná uveden stav na Slovensku. Všechna uvedená srovnání vedou k závěru, že Česko vykazuje transpozici v mimořádně vysokém počtu národních aktů, jejichž počet několikanásobně převyšuje počet v jiných členských státech. V případě, že Česko nebylo státem s absolutně nejvyšším počtem, bylo zpravidla na druhém místě.

PŘÍKLADY VYSOKÉHO POČTU PROVÁDĚCÍCH AKTŮ V PŘÍPADĚ ČESKÉ REPUBLIKY				
Směrnice	Nejvyšší počet aktů	Průměr EU	Česko	Slovensko
Směrnice Rady 2013/59/Euratom ze dne 5. prosince 2013, kterou se stanoví základní bezpečnostní standardy ochrany před nebezpečím vystavení ionizujícímu záření a zrušují se směrnice 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom a 2003/122/Euratom	Francie (258)	43,89	103	25
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES	Česko (97)	19,25	97	23
Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES	Portugalsko (188)	34,07	97	42
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/93/EU ze dne 13. prosince 2011 o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2004/68/SVV	Maďarsko (176)	36,4	96	49
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí	Česko (93)	11,76	93	38

Náhodně vybraný vzorek				
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/64/EU ze dne 15. května 2014, kterou se mění směrnice Rady	Česko (6)	1,29	6	1

64/432/EHS, pokud jde o počítačové databáze, které jsou součástí sítí dozoru v členských státech				
Směrnice Rady (EU) 2018/912 ze dne 22. června 2018, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o povinnost dodržovat minimální základní sazbu	Chorvatsko (7)	1,42	5	1
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/30/EU ze dne 19. května 2010 o uvádění spotřeby energie a jiných zdrojů na energetických štítcích výrobků spojených se spotřebou energie a v normalizovaných informacích o výrobku	Lotyšsko (10)	3,21	6	1
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/35/EU ze dne 16. června 2010 o přepravitelných tlakových zařízeních a o zrušení směrnic Rady 76/767/EHS, 84/525/EHS, 84/526/EHS, 84/527/EHS a 1999/36/ES	Maďarsko (34)	3,89	15	1
Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1513 ze dne 9. září 2015, kterou se mění směrnice 98/70/ES o jakosti benzínu a motorové nafty a směrnice 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů	Maďarsko (18)	5,46	16	9
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/99/EU ze dne 13. prosince 2011 o evropském ochranném příkazu	Litva (27)	4,38	17	4

Tabulka č. 7

Vysvětlení tohoto fenoménu se nabízí dvě – první z nich představuje strukturální selhání České republiky ve formě mozaikovitosti právního řádu. Česko by na základě této hypotézy mělo výjimečně roztržitý právní řád, který by vyžadoval každou směrnici provést napříč řadou norem. Zároveň by tato teze popírala kontinentální charakter českého právního řádu vyznačující se kodexovou kulturou a přibližovala by jej spíše k zemím *common law*, tj. zemím, které preferují krátké a specializované zákony.³⁶² To by ale umožňovalo přijímat *ad hoc* implementační akty³⁶³ a kopírovat strukturu unijního právního řádu – čímž by se opět počet provádějících předpisů snižoval, jako tomu bylo ve Velké Británii. Vysvětlením by eventuálně mohlo být také nekorespondující členění českého a unijního práva, které by vycházelo z jiných východisek a nepřekrývalo se. Tento argument je do jisté míry validní, ale takto systematická nekompatibilita by byla pro Česko zcela unikátní a těžko vysvětlitelná ve srovnání s jinými státy. Druhým vysvětlením by mohla být praxe přílišného vykazování provedení směrnice nad rámec nezbytného (*overreporting*). Šlo by tedy zejména o užití odlišného metodologického přístupu, než mají jiné členské státy, tj. vykázání nikoli kterým aktem je obsah směrnice zahrnut do vnitrostátního právního řádu, ale který ji substantivně realizuje. Tím zákonitě dochází

³⁶² XANTHAKI, Helen. Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation. Str. 201.

³⁶³ Příklady i takové praxe jsou zákony č. 99/2019 Sb., o přístupnosti internetových stránek a mobilních aplikací, který provádí směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2102 ze dne 26. října 2016 o přístupnosti internetových stránek a mobilních aplikací subjektů veřejného sektoru, či zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, adaptující nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. července 2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES.

ke zkrácení, a to i přesto, že pracujeme s daty, která předávají Evropské komisi samotné členské státy a tento způsob vykazování je aprobován dlouholetou praxí.

5.3.2. Balíčková transpozice

Další skutečností, která si zaslouží pozornost, je balíčkové předkládání návrhů na unijní úrovni, jež se následně promítá do národního provedení. Často se v jednom období schválí na unijní úrovni větší množství aktů ze stejné oblasti, jež je následně možné provést jedním transpozičním předpisem. *Michael Kaeding* uvádí, že zpoždění vzniklé čekáním na kumulaci více směrnic může napomoci lepší spolupráci pro komplexnějším uchopení problematiky.³⁶⁴ Tuto praxi navíc předepisují i metodické pokyny v čl. 26 a stanovují lhůtu pro koncentraci návrhů v délce šesti měsíců, což ovšem může ovlivnit včasné přijetí implementace. Toto ustanovení, které je součástí pokynů po celou dobu jejich existence, glosuje *Petr Mlsna* jako podmínku pro rozumný legislativní proces, neboť jinak by docházelo k zahlcení Parlamentu.³⁶⁵

V důsledku toho počet transponovaných aktů nekoresponduje s produkcí legislativních návrhů jednotlivých resortů. To je zejména vidět na příkladu Ministerstva dopravy, které má v gesci druhý nejvyšší počet unijních směrnic, ale zároveň patří k ministerstvům s nejmenším počtem předkládaných legislativních návrhů. Výsledkem je také mimořádný podíl implementačních zákonů, které předkládá ministr dopravy – v 6. volebním období se jednalo o 11 z 13 návrhů zákonů a v 7. volebním období šlo o 14 z 16 návrhů zákonů z resortu dopravy. V 8. volebním období se podíl snížil na 25 z 35 návrhů, což bylo dáno postavením ministra dopravy Karla Havlíčka, který byl zároveň ministrem průmyslu a obchodu a místopředsedou vlády. Implementační zákony obvykle provádějí dva nebo tři unijní akty, nicméně v oblasti dopravy jsou počty mnohem vyšší – například tzv. *třetí železniční balíček* z roku 2007 se skládal ze tří nařízení a dvou směrnic a je z velké části proveden zákonem č. 134/2011 Sb.³⁶⁶ Ministerstvo má ve své gesci relativně malý počet zákonů, takže dochází k opakované novelizaci stejných zákonů během jednoho volebního období.³⁶⁷ Je-li to možné, je často balíčková transpozice spojena s přijetím nového zvláštního zákona, jako byl *zákon o posuzování shody stanovených výrobků*

³⁶⁴ KAEDING, Michael. Determinants of Transposition Delay in the European Union. Str. 266.

³⁶⁵ MLSNA, Petr. Str. 125. In.: GERLOCH, A. a J. KYSELA. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*.

³⁶⁶ Zákon (se zpožděním) provádí tři směrnice, viz. sněmovní tisk č. 136 v 6. volebním období.

³⁶⁷ Typicky jde o zákon o provozu na pozemních komunikacích, silniční zákon, drážní zákon a zákon o civilním letectví.

při jejich dodávání na trh,³⁶⁸ jež transponoval balíček 12 směrnic přijatých v roce 2014. Tím tedy může docházet ke tříštění právního řádu a jeho bobtnání v důsledku působení unijního práva.

	6. VOLEBNÍ OBDOBÍ			7. VOLEBNÍ OBDOBÍ			8. VOLEBNÍ OBDOBÍ		
	Počet gescí	Počet EU-tisků	Podíl EU-tisků z předložených	Počet gescí	Počet EU-tisků	Podíl EU-tisků z předložených	Počet gescí	Počet EU-tisků	Podíl EU-tisků z předložených
MF	31	52	59,8 %	35	49	60,5 %	21	28	43,1 %
MSP	13	21	42 %	11	14	46,7 %	9	19	54,3 %
MPO	17	18	47,4 %	10	19	59,4 %	10	22	64,7 %
MV	6	8	26,7 %	10	19	43,2 %	2	14	28,6 %
MPSV	4	3	12,5 %	5	7	24,2 %	4	5	14,3 %
MZE	25	18	75 %	7	9	56,3 %	2	13	72,2 %
MZD	2	13	59,1 %	2	13	48,1 %	2	10	37 %
MŽP	11	12	85,7 %	11	18	72 %	6	15	93,8 %
MD	39	11	84,6 %	16	14	87,5 %	7	12	85,7 %
MMR	2	3	37,5 %	6	5	62,5 %	1	6	31,6 %
MŠMT	0	1	16,7 %	1	1	10 %	1	1	12,5 %
MO	0	2	40 %	0	3	23,1 %	0	1	33,3 %
MK	4	1	25 %	2	6	60 %	4	4	57,1 %
MZV	0	0	X	1	2	66,7 %	1	0	0 %

Tabulka č. 8

Příkladem balíčkové transpozice z jiné gescie je novela č. 342/2011 Sb., *zákona č. 120/2002 Sb., o podmínkách uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh*, kterou bylo do českého právního řádu transponováno 21 unijních směrnic, z nichž u 11 již došlo k zahájení řízení o porušení povinnosti. V třetím kvartálu roku 2011 to představovalo více než třetinu všech transpozičních selhání České republiky, jež byly zhojeny přijetím jednoho zákona a navazující prováděcí legislativy. Obecně je možné si všimnout, že implementační zákony spíše výjimečně provádějí jeden unijní akt, což v praxi vede i k vyčkávání na další unijní akty, jež bude potřeba provést, aby nedocházelo k předkládání paralelních novel jednoho tuzemského předpisu, jež přináší riziko vzájemné nekompatibility. Příkladem opačné praxe byly dvě relativně obsáhlé novely *zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních*,³⁶⁹ které vláda předložila 19. prosince 2019, resp. 9. ledna 2020, tj. v rozmezí tři týdnů. Podobné tříštění vede v prostředí menší stranické disciplíny Poslanecké sněmovny k riziku neprojednání návrhů, což byl osud těchto návrhů.³⁷⁰ Koncentrace prováděných aktů tedy vyžaduje plánování ze strany resortu, aby

³⁶⁸ Sněmovní tisk č. 565 v 7. volebním období a následně zákon č. 90/2016 Sb.

³⁶⁹ Zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷⁰ Sněmovní tisk č. 682 a č. 699 v 8. volebním období. Evropské právo bylo následně provedeno sněmovním tiskem č. 175 v 9. volebním období, jež oba tisky kombinoval.

se stihla prováděcí lhůta, zároveň aby se předešlo paralelním novelám, jež spolu mohou kolidovat.

Poněkud extrémní praxí balíčkového schvalování je italský model, ve kterém je každoročně v únoru předkládán „evropský zákon“ (*legge europea*), tj. univerzální prováděcí novela, jež provádí do italského právního řádu většinu potřebných transpozic jinak nesouvisejících unijních aktů. *Zákon, kterým se provádí povinnosti vyplývající pro Itálii z členství v Evropské unii 2019*,³⁷¹ provádí třeba *delegovanou směrnici Komise o humánních léčivech*³⁷² a *legislativní autorskoprávní směrnici*.³⁷³ Vedle evropského zákona je předkládán „evropský zmocňovací zákon“, ve kterém vláda každoročně požádá o zmocnění k provedení taxativně vypočtených unijních aktů exekutivními opatřeními se silou zákona.³⁷⁴ V případě, že by byla potřeba zmocnění rozšířit, může vláda předložit další zmocňovací zákon na konci července každého roku. Model každoročního předkládání evropského zákona a evropského zmocňovacího zákona je obsažen v zákoně č. 234 z roku 2012, *kterým se stanoví pravidla účasti Itálie na tvorbě a provádění legislativy a politik Evropské unie*, jež dále upravuje vztahy mezi vládou, parlamentem i územní samosprávou v unijní agendě.³⁷⁵ Podobný model zmocnění vlády, byť v obecnější rovině, byl českým Parlamentem odmítnut.

5.3.3. Řízení pro opožděně provedených směrnic proti České republice

Dlouhodobě používaným indikátorem souladnosti národního právního řádu s unijním právem je počet řízení o porušení povinnosti dle č. 258 SFEU, resp. čl. 260 odst. 3 SFEU. Tato metoda má své limity, neboť Evropská komise disponuje diskrecí řízení zahájit a pokračovat v něm. Zejména po roce 2007, kdy Evropská komise zavedla proceduru EU Pivot, neformální dialog s členskými státy předcházející administrativní fázi řízení dle čl. 258 SFEU, lze sledovat dramatické snížení

³⁷¹ Itálie. Zákon č. 37 ze dne 3. května 2019 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2018 (19G00044); publikováno ve sbírce zákonů Italské republiky v částce č. 109 dne 11. května 2019.

³⁷² Směrnice Komise (EU) 2017/1572 ze dne 15. září 2017, kterou se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/83/ES, pokud jde o zásady a pokyny pro správnou výrobní praxi pro humánní léčivé přípravky.

³⁷³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1564 ze dne 13. září 2017 o některých povolených způsobech užití některých děl a jiných předmětů chráněných autorským právem a právy s ním souvisejícími ve prospěch osob nevidomých, osob se zrakovým postižením nebo osob s jinými poruchami čtení a o změně směrnice 2001/29/ES o harmonizaci určitých aspektů autorského práva a práv s ním souvisejících v informační společnosti.

³⁷⁴ Transposition of European Legislation. In: Senato della Repubblica [online]. Dostupné z: <https://www.senato.it/en/european-and-international-affairs/role-senate-italys-membership-european-union/transposition> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

³⁷⁵ Itálie. Zákon č. 234 ze dne 24. prosince 2012 „Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea“ (13G00003); publikováno ve sbírce zákonů Italské republiky v částce č. 3 dne 4. ledna 2013.

počtu řízení v absolutních číslech, přestože se o tři roky dříve zdvojnásobil počet členských států. Celý proces se zpolitizoval a rozhodnutí zahájit řízení se stalo otázkou pro politické vedení Evropské komise namísto technokratického přístupu odborného aparátu. *Luca Prete a Ben Smulders* tento vývoj označují za projev dospělosti celého systému, neboť Komise je méně formalistická a opomíjí marginální porušení, což jí umožňuje se soustředit na významné a pro evropskou integraci důležité kauzy.³⁷⁶ Lze to spatřovat v radikálním propadu počtu řízení o porušení povinnosti – zatímco v roce 2006 Komise žalovala před Soudním dvorem členské státy v 254 případech, o 15 let později v roce 2021 Komise podala 31 žalob. Bývalý portugalský ministr a předseda vlády José Manuel Barroso v čele kolegia komisařů hledal cesty, jak prosazovat agendu Komise vůči ostatním orgánům Unie. Na základě jeho zkušeností z Rady a Evropské rady vnímal averzi zástupců členských států k semiautomatizovanému zahajování řízení o porušení povinnosti, nad kterou sám jako předseda Komise ani neměl kontrolu, takže utilitarizace řízení o porušení povinnosti se nabízela jako šikovný nástroj, jak mírnit či zvyšovat tlak na členské státy.³⁷⁷ *Daniel Kelemen a Tommaso Pavone* upozorňují na následky, které tento trend má na vládu práva na unijní úrovni. Pokud se na první miskou vah položila role Komise coby strážkyně smluv a na druhé rameno její role motoru integrace, iniciátora rozšiřování a prohlubování unijní spolupráce, první miska byla částečně obětována v prospěch druhé. Perspektivou zkoumání vývoje souladnosti národních právních řádů s právem EU se pak v úvaze o vhodnosti zahájit řízení promítá příliš velké množství dalších faktorů, jež zkreslují celkový stav. *Andreas Hofmann* kritiku perspektivou vlády práva koriguje tím, že se v důsledku rozvoje jurisprudence Soudního dvora vytvořil autory zakládacích smluv nepředvídaný prostor pro prosazování unijního práva privátními žalobami v eventuálním souběhu s řízeními o předběžné otázce dle čl. 267 SFEU.³⁷⁸ Jednotlivec se tak svých práv může domoci na základě vlastní žaloby a pasivita Komise mu není na újmu.

S těmito limity na paměti se můžeme podívat, jak si stojí Česká republika. Evropskou komisí bylo proti Česku mezi roky 2010 a 2020 vydáno 279 formálních upozornění z důvodu chybějící nebo neúplné notifikace transpozice.³⁷⁹ Většina notifikačních řízení skončila v této fázi, takže počet 55 případů, kdy Komise následně vydala odůvodněné stanovisko, jímž se vymezuje

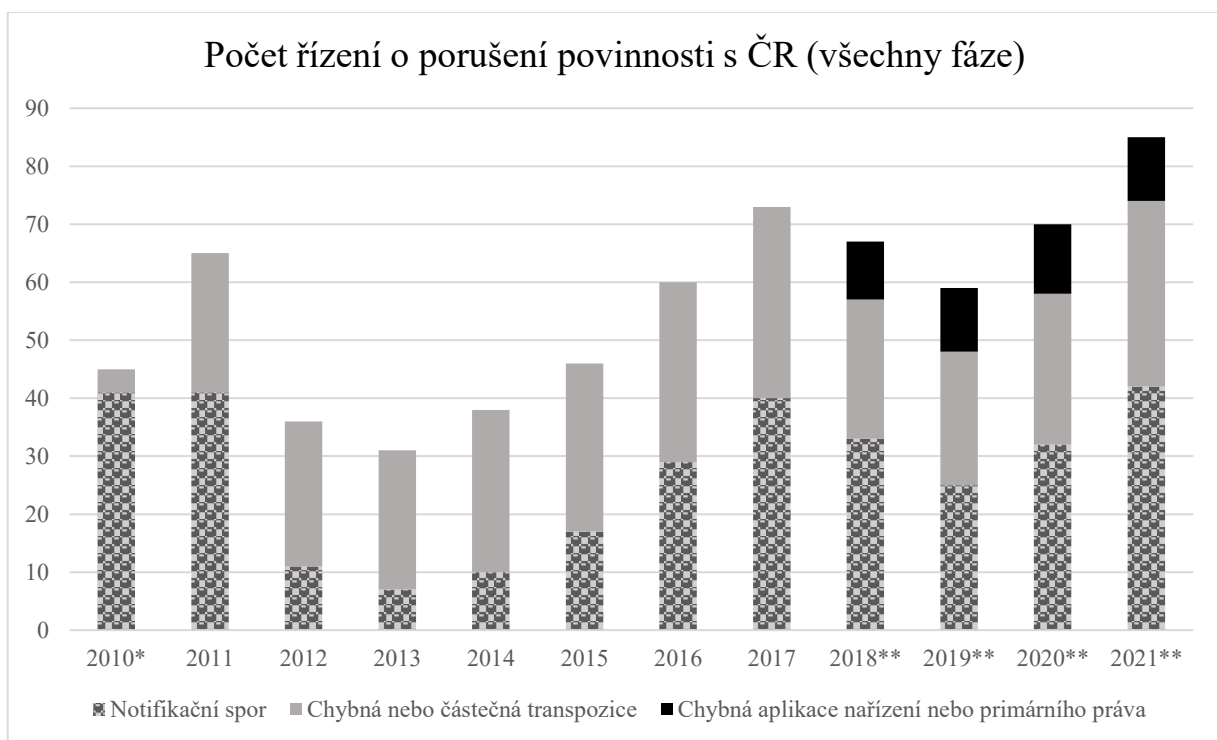
³⁷⁶ SMULDERS, Ben a Luca PRETE. The Age Of Maturity Of Infringement Proceedings. Str. 287.

³⁷⁷ KELEMEN, Daniel a Tommaso PAVONE. Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union. Str. 18-19.

³⁷⁸ HOFMANN, Andreas. Is the Commission levelling the playing field? Rights enforcement in the European Union.

³⁷⁹ Data jsou přejímána z databáze Evropské komise Themis. Dostupné z: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/screen/home (naposledy navštíveno 31. července 2023).

předmět soudního sporu, je už nepoměrně nižší. V této fázi řízení členský stát na stanovisko reaguje a má šanci stále tvrzený protiprávní vztah obhájit nebo napravit, takže ve sledovaném období byly podány proti Česku jen čtyři žaloby.³⁸⁰ V případě žaloby na neprovedení regulace biocidních přípravků byla žaloba následně stažena před vydáním rozhodnutí, protože Česko příslušné akty provedlo a Komise netrvala na deklaratorním rozhodnutí o porušení povinnosti.³⁸¹ Pokud se podíváme na vývoj počtu řízení pro nesplnění povinnosti, pak vidíme, že vývoj kopíruje volební a politický cyklus země – nárůst nastává v roce voleb do Poslanecké sněmovny a po sestavení vlády klesá. Výrazná je i proměna skladby důvodů řízení v čase, neboť po roce 2011 s výjimkou roku 2017 dominují řízení pro chybné provedení či aplikaci evropského práva.



* V roce 2010 Evropská komise změnila metodu evidence řízení.

** Od roku 2018 Komise rozdělila kategorii chybného provedení evropského práva na chybnou aplikaci nařízení či primárního práva a chybnou či neúplnou transpozici směrnic.

Graf č. 4³⁸²

5.3.4. Včasná transpozice směrnic

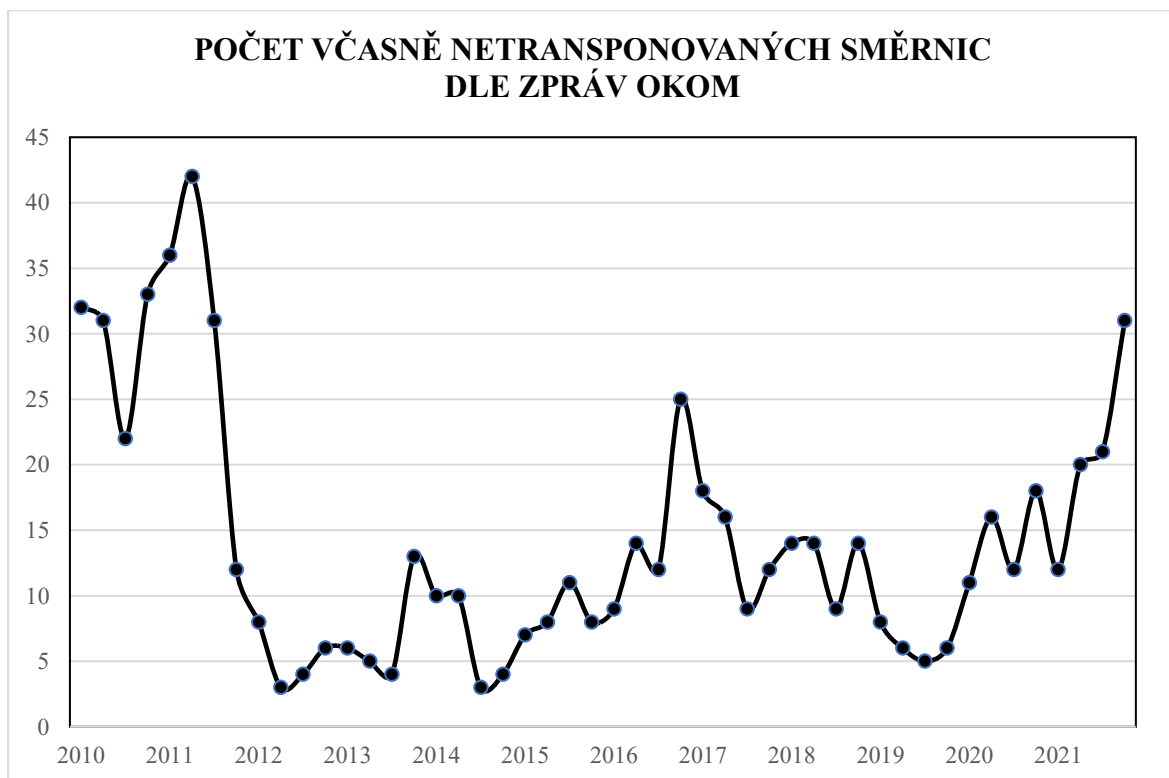
Jak bylo uvedeno v úvodní kapitole, Česká republika má dlouhodobý problém s včasným prováděním unijních směrnic. Zpoždění lze připsat na rub řady faktorů, mezi kterými musíme hledat jak celkovou délku schvalování zákonů v českém Parlamentu, tak pozdní zpracování

³⁸⁰ Z nichž případ sp. zn. č. INFR(2009)0142 byl zahájen před tímto obdobím.

³⁸¹ Jednalo se o řízení sp. zn. č. INFR(2010)0619.

³⁸² Údaje převzaty z Výročních zpráv Komise o kontrole uplatňování práva Evropské unie za příslušné roky.

ministerstvem. Transpoziční deficit je ovlivňován politickým životem země i volebním cyklem zastupitelských orgánů, jejichž členové se v posledním roce mandátu již věnují předvolební agitaci. Legislativní diskontinuita Sněmovny vede často k nutnosti opakovat celý legislativní proces a neguje dříve vynaložený čas. Nelze se tedy divit, že vývoj transpozičního deficitu kopíruje volební cykly, jak je možné vidět na grafu níže. Situaci nepomáhá ani skutečnost, že pokud bychom si položili otázku z názvu kapitoly, evropské tisky jsou projednávány téměř stejně dlouho, jako jsou předpisy iniciované bez evropské pobídky, nebo naopak pomaleji – v 6. volební období následně schválené evropské tisky strávily v Poslanecké sněmovně v průměru o 4 dny méně (133 oproti 137 dnům), v 7. volebním období o jeden den déle (203 dní) a v 8. volebním období dokonce o 74 dní déle, tj. 281 dní namísto 207.³⁸³ Rychle tak může vzniknout problém s dostatečným časovým prostorem pro včasné projednání, což vystavuje Česko riziku řízení podle čl. 258 SFEU. Vláda je o postupech prací kvartálně informována odborem kompatibility Úřadu vlády, který pro ni zpracovává přehledy nejen o včasnosti, ale i správnosti implementací. Z uvedené tabulky je jasně vidět, že český transpoziční deficit kopíruje volební cyklus Poslanecké sněmovny.



Graf č. 5

³⁸³ Průměr zde zkrácen návrhy přijímanými v legislativní nouzi z důvodu reakce na pandemii COVID-19.

Níže se zaměříme na zkoumání cesty implementačního předpisu českým legislativním procesem. Je proto nezbytné stanovit vzorek návrhů zákonů a formulovat limity zkoumání:

- V první řadě ne každý evropský tisk je tiskem implementačním – velmi dlouho byly projednávány rekodifikační zákony jako *občanský zákoník*, *zákon o obchodních korporacích*, reforma znaleckých a tlumočnických předpisů či *zákon o některých přestupcích* – ty sice provádějí unijní právo, ale zpravidla jen již dříve implementované akty. Zahrnutím těchto návrhů by došlo k disproporčnímu zkreslení výsledků, proto byly ze vzorku vyloučeny.
- Mezi evropskými tisky můžeme také najít návrhy, které mají k unijnímu právu relativně volný vztah, jako byl *zákon o elektronické evidenci tržeb* nebo *zákon o jednotném inkasním místě*. Z toho důvodu byly ze vzorku pro další analýzu vyloučeny.
- Další vyloučenou skupinu evropských tisků tvoří novely měnící již dříve implementovaný režim v mezích autonomního uvážení členského státu. Tyto novely často reagují na výtky ze strany Evropské komise o nesprávné aplikaci unijního práva, ale zahrnují i praktické problémy praxe nebo změny v mezích diskrece členského státu, které necílí na problém eurokonformity. Proto je možné je označit za „aktualizace“ implementace, nikoli za implementace samotné, a ze vzorku vyloučit.

Do vzorku přes určité limity byly zahrnuty zbývající evropské tisky. Je ovšem potřeba pamatovat na jejich další specifika. První limit představují kulhající nařízení, jež musí být adaptována, nicméně sama i bez plné implementace vyvolávají právní účinky. Opačný problém přináší novely směrnic, které na druhé straně zpravidla nestanovují členským státům transpoziční lhůtu. Třetím limitem je užívání dělené použitelnosti – například *nařízení o úředních kontrolách*³⁸⁴ stanoví čtyři termíny použitelnosti. Z toho důvodu, pokud není ve sněmovním tisku samotném stanoven termín, na který vláda v návrhu cílí, je vybrán vždy termín poslední. To je dále komplikováno trendem provádět několik unijních aktů v balíčku najednou, v následujícím textu se proto pracuje vždy s implementační lhůtou nejpozději přijatého unijního aktu prováděného návrhem zákona.

³⁸⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 ze dne 15. března 2017 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001, (ES) č. 396/2005, (ES) č. 1069/2009, (ES) č. 1107/2009, (EU) č. 1151/2012, (EU) č. 652/2014, (EU) 2016/429 a (EU) 2016/2031, nařízení Rady (ES) č. 1/2005 a (ES) č. 1099/2009 a směrnic Rady 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES a 2008/120/ES a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 a (ES) č. 882/2004, směrnic Rady 89/608/EHS, 89/662/EHS, 90/425/EHS, 91/496/EHS, 96/23/ES, 96/93/ES a 97/78/ES a rozhodnutí Rady 92/438/EHS.

Tento krok poněkud vylepšuje celkové výsledky,³⁸⁵ ale umožňuje uchopení širšího vzorku datových vstupů. Termíny jsou přebírány z databáze ISAP a v případě nařízení, jestliže přímo nestanoví adaptační lhůtu, se pracuje s termínem použitelnosti.

Pohled na tyto výsledky je tristní – z projednaných a schválených evropských tisků v 8. volebním období, které transponovaly unijní právo, jen v devíti případech předpis nabyl právní síly před koncem implementační lhůty,³⁸⁶ naopak v 57 případech to bylo až později. Z vybrané skupiny 48 evropských tisků navíc vůbec nedokončilo projednávání. Častý argument v odborné diskusi viny Parlamentu, který způsobuje prodlevy v provádění evropského práva, je potřeba korigovat. Budeme-li vycházet z toho, že na celé projednání v obou komorách Parlamentu, podpis prezidenta a publikaci ve Sbírce zákonů je potřeba alespoň devět měsíců, tj. průměrná délka schvalování v 7. i v 8. volebním období, tak vláda předložila včasně implementační předpis pouze ve 12 případech, tj. devět měsíců před koncem implementační lhůty. Ani v případě sedmiměsíčního průměru projednávání, který byl v 6. volebním období, by nebyl výsledek lepší – jednalo se celkem jen o 15 návrhů. Přestože se můžeme bavit o různých variantách, jak racionalizovat české parlamentní prostředí³⁸⁷ a kultivovat parlamentní kulturu, zákonodárny sbor musí mít na projednání implementačních aktů dostatek času, má-li plnit svou demokratickou a legitimační funkci. V 16 případech ale vláda návrh zákona předložila do legislativního procesu až po uběhnutí implementační lhůty, z čehož jen v polovině případů šlo o implementaci aktů, jež vládě napadly na začátku volebního cyklu z předchozího legislativního období, tj. jde o aktuální vládou nezaviněné zpoždění.

Výše vypočtené je možné odůvodnit výběrem 8. volebního období, ve kterém šlo o menšinový kabinet, který neměl ve Sněmovně většinu a musel pro návrhy hledat podporu. Lze navíc předpokládat, že vláda nemá implementaci unijního práva mezi svými prioritami,³⁸⁸ takže politický kredit bude raději věnovat svým politickým prioritám. Hypoteticky by měla být situace v 7. volebním období většinové vlády trojkoalice lepší, neboť vlastní parlamentní většina

³⁸⁵ Příkladem může být sněmovní tisk č. 276 v 6. volebním období, který provádí jednu legislativní směrnici a tři prováděcí směrnice Komise. Přestože legislativní směrnice č. 2009/65/ES UCITS IV. má být provedena 30. června 2011, nejpozdější prováděcí směrnice č. 2010/44/EU má dělenou účinnost stanovenou shodně na 30. června 2011, ale i na 31. prosince 2013. Přestože zákon č. 188/2011 Sb. nabyl účinnosti dnem vyhlášení 15. srpna 2011, tj. jde o zpožděnou transpozici směrnice UCITS IV., bude považován za včasné transpoziční předpis, neboť byl přijat před koncem druhé transpoziční lhůty prováděcí směrnice. Tím zákonitě dochází ke zkreslení výsledků v prospěch včasnosti.

³⁸⁶ Implementační lhůta navýšená o třídní toleranci.

³⁸⁷ Slovy Jana Wintra „...tudiž soudím, že Jednací řád Poslanecké sněmovny musí být změněn.“

³⁸⁸ VOERMANS, Wim. Implementation: The Achilles Heel of European Integration.

eliminuje potřebu *ad hoc* vyjednávání podpory. Stejnou metodou bylo identifikováno 97 návrhů zákonů, které v tomto období byly schváleny a prováděly unijní právo – transpozici směrnic, adaptaci nařízení či dokonce rozhodnutí Soudního dvora. Vedle těchto návrhů bylo předloženo 36 evropských tisků, které aktualizovaly dřívější implementace. Opět se tu setkáváme s balíčkovou implementací, kdy jeden návrh zákona zpravidla provádí více aktů Evropské unie. Vláda včasně předložila v devítiměsíčním předstihu 16 návrhů, takže včas – před koncem transpoziční lhůty či před začátkem použitelnosti nařízení – bylo přijato taktéž 16 prováděcích zákonů. Ovšem 81 zákonů vešlo v účinnost až po skončení lhůty pro provedení příslušných unijních aktů. Vědomí zpoždění a snaha o zrychlené projednávání se odrážela v častých návrzích na schválení tisků ve zrychleném režimu dle § 90 odst. 2 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny v 34 případech, z čeho Sněmovna vyhověla jen ve čtyřech případech.³⁸⁹ Toto volební období bylo ve znaku pozdní přípravy návrhů zákonů na straně vlády, neboť 36 návrhů bylo odesláno do Sněmovny až po skončení lhůty pro provedení, což bylo ze sledovaných období nejvíce.

Po většinu 6. volebního období stabilní vládní většina a v Poslanecké sněmovně působilo méně poslaneckých klubů, takže legislativní proces byl oproti dvěma následujícím volebním cyklům v průměru o dva měsíce kratší. Vláda v roce 2011 čelila mimořádně vysokému transpozičnímu deficitu, který se jí podařilo snížit na minimum. Na druhé straně celkový obrázek je obdobný – s vědomím výše popsaných metodických limitů lze konstatovat, že včasně vešlo v účinnost 15 implementačních aktů oproti 72 zpozdilým aktům. V tomto období si lze ale všimnout, že zpoždění jsou v průměru mnohem kratší – pokud bychom použili 90denní toleranci zpoždění, tak zatímco v 8. volebním období by se deficit snížil jen o čtyři předpisy z 57 na 53, v 6. volebním období by se jednalo o redukci z 72 na 51, tj. o více než čtvrtinu. Na druhé straně přes rychlejší legislativní proces je zachována pomalost vlády, která včasně, tj. v tomto případě sedm měsíců před koncem prováděcí lhůty, předložila jen 15 návrhů. Naopak 21 návrhů bylo předloženo až po konci prováděcího období. Část těchto zpoždění se vyskytuje v případě adaptace nařízení, která mohou být aplikována i bez národní aplikace, takže není takový tlak na provedení a zákonodárce na ně odpovídá až v reakci na odhalené aplikační problémy. Svůj podíl má též zděděný deficit z 5. volebního období – 19 případů připadá na první rok vlády.

Drobnou poznámku si zaslouží také opačný trend – předstižné provedení unijních aktů. Jedná se o situace, kdy do legislativního procesu je předložena – na základě aktuální podoby návrhu

³⁸⁹ Sněmovní tisky č. 67, 651, 886 a 1110 v 7. volebním období – z toho v jednom případě se jednalo o včasné provedení, dvě pozdní a jednu modifikaci již provedeného.

a předběžných dohod v pracovních skupinách – implementace unijního aktu, u kterého ještě nevznikla členskému státu implementační povinnost, neboť dosud nebyl schválen na unijní úrovni.³⁹⁰ Taková praxe samozřejmě přináší problém, že návrh musí být v průběhu schvalování korigován dle vývoje jednání na unijní úrovni, nebo vyžaduje brzkou novelizaci.³⁹¹ Zároveň tento postup respektuje povinnost členského státu včasné provádět unijní právo, tedy se na implementování připravovat ještě v momentu jeho schvalování, na kterém členský stát také participuje. Projevuje se tím hybridita exekutivy členských států, jež jsou v roli spoluvůrců normy, jejími adresáty a zpravidla i vykonavateli. *Roberto Barrata* proto považuje podobné zapojení osob vyjednávajících na unijní úrovni do implementačních procesů za žádoucí a dává za příklad italské koordinační jednotky, jež jsou do obou fází regulace zapojeny.³⁹² Na druhé straně je nutné si všimnout i negativního trendu, když si *Asya Zhelyazkova* a *Nikoleta Yordanova* všimají, že členské státy občas využijí stávajícího institutu ve svém právním řádu k deklarování provedení, aniž by reálně došlo ke změně právní reality. Výsledkem je paradoxní situace, kdy státy nejdříve notifikující provedení mají vyšší míru transpozičních selhání.³⁹³

5.3.5. Case study: Konkrétní příklady projednávání transpozic v českém Parlamentu

Pro lepší pochopení fungování českého legislativního procesu a jeho vztahu k evropské legislativě je dobré si ukázat jeho (ne)efektivitu na praktických příkladech. Příklady jsou zvoleny tak, aby prezentovaly konkrétní úskalí a problémy; zároveň aby se jednalo o situace z různých volebních období.

Jako první příklad typického transpozičního procesu nám poslouží transpozice *směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu*.³⁹⁴ Tato směrnice byla schválena 25. října 2012 a vešla v platnost den po své publikaci v Úředním věstníku 15. listopadu 2012. Národním gestorem bylo určeno

³⁹⁰ Příkladem nositelů takové předčasnosti jsou sněmovní tisky č. 651 v 7. volebním období nebo sněmovní tisk č. 98 v 6. volebním období, kdy o této skutečnosti svědčí fakt, že akt je označen celexovým označením návrhu např. 52015PC0129, nebo není uvedena celá celexová identifikace, protože ještě nebyla přidělena, např. 32010LXXXX, příp. návrh je označen populárním názvem UCITS5 či MiFID2 jako v tisku č. 216 v 7. volebním období. Tento stav označení přetrvává v doprovodné dokumentaci vzhledem k absenci její dodatečné aktualizace.

³⁹¹ Příkladem je vyhláška České národní banky č. 56/2023 Sb., kterou se mění vyhláška č. 355/2020 Sb., o žádostech a některých informacích podle zákona o bankách a zákona o spořitelních a úvěrních družstvech, která novelizovala vyhlášku z důvodu korekce dříve očekávané úpravy.

³⁹² BARATTA, Roberto. Complexity of EU Law in the Domestic Implementing Process.

³⁹³ ZHELYAZKOVA, Asya a NIKOLETA YORDANOVA. Signalling 'compliance': The link between notified EU directive implementation and infringement cases. Str. 417.

³⁹⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV.

Ministerstvo spravedlnosti 29. listopadu 2012. Směrnice poskytovala štedrou tříletou transpoziční lhůtu do 16. listopadu 2015, nicméně ministerstvo vložilo novelu *zákona o obětech trestných činů* do meziresortního připomínkového řízení až 2. července 2015 a vláda novelu schválila 9. listopadu 2015 poté, co byl materiál z projednání dvakrát stažen a přepracováván. Poslanecká sněmovna materiál obdržela 24. listopadu 2015³⁹⁵ a prvním čtením materiál prošel 4. května 2016. Ústavně-právní výbor přijal k návrhu stanovisko s pozměňovacími návrhy v červnu 2016 a návrh zákona byl Sněmovnou projednán v druhém čtení 7. září 2016. Poslední čtení proběhlo ještě v prosinci 2016 a Senát návrh obdržel krátce před vánočními svátky. Horní komora návrh schválila den před třicetidenní lhůtou, tj. 19. ledna 2017 a prezident návrh podepsal 14. února 2017. Zákon byl publikován 3. března³⁹⁶ a nabyl účinnosti 1. dubna 2017. Na tomto případě vidíme, že transpoziční proces od první prezentace návrhu v rámci meziresortního řízení v červenci 2015 do účinnosti zákona v dubnu 2017 trval 20 měsíců, z čehož 12 měsíců připadalo na projednávání v Poslanecké sněmovně.

Druhým příkladem je novelizační *autorskoprávní směrnice*³⁹⁷ schválená 27. září 2011, jejímž gestorem bylo 27. října určeno Ministerstvo kultury. Směrnice měla standardní dvouletou transpoziční lhůtu, nicméně implementační proces narazil na několik problémů. Ministerstvo návrh novely *autorského zákona* vložilo do meziresortního připomínkového řízení v lednu 2013, tj. deset měsíců před koncem transpoziční lhůty. Vláda materiál schválila 23. dubna a předložila jej hned druhý den Poslanecké sněmovně,³⁹⁸ nicméně s koncem volebního období v říjnu 2013 byl legislativní proces neúspěšně ukončen. Návrh zákona byl předložen znovu nové vládě na konci listopadu 2013, tj. již po skončení transpoziční lhůty. Vláda materiál projednala v prosinci a předložila jej Parlamentu.³⁹⁹ Poslanecká sněmovna projednala návrh čistě transpozičního předpisu v prvním čtení v únoru 2014, nicméně nesouhlasila se zrychleným projednáním dle § 90 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, jak vláda navrhovala. Druhé čtení proběhlo 29. dubna 2014 a následné třetí čtení se konalo 14. května, ve kterém proběhla debata, zda k návrhu připojit nesouvisející poslaneckou novelizaci správy kolektivních práv. Senát návrh obdržel 26. května 2014 a 16. června jej vrátil s pozměňovacími návrhy zpět Sněmovně, která jej v září schválila, takže v říjnu mohl prezident zákon podepsat. Zákon byl

³⁹⁵ Sněmovní tisk č. 658 v 7. volebním období.

³⁹⁶ Zákon č. 56/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů), ve znění zákona č. 77/2015 Sb., a další související zákony.

³⁹⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/77/EU ze dne 27. září 2011, kterou se mění směrnice 2006/116/ES o době ochrany autorského práva a určitých práv s ním souvisejících.

³⁹⁸ Sněmovní tisk č. 1002 v 6. volebním období.

³⁹⁹ Sněmovní tisk č. 70 v 7. volebním období.

publikován 23. října 2014 a vstoupil v účinnost 7. listopadu. Na tomto příkladu je dobré si ukázat hned několik charakteristik: za prvé Poslanecká sněmovna dokáže transpoziční novely projednávat relativně operativně – podruhé předložený návrh byl Sněmovnou projednán za pět měsíců. Bohužel tato disciplinovanost se odvíjí od zahájeného řízení o porušení povinnosti v lednu 2014.⁴⁰⁰ Druhou zajímavostí jsou komplikace, které přináší legislativní diskontinuita volebních období a vracení návrhu Senátem v době parlamentních prázdnin. Je třeba si ale též všimnout pozdního zpracování návrhu zákona Ministerstvem kultury, neboť i v případě bezproblémového projednávání datum zahájení meziresortního připomínkového řízení v lednu 2013 dávalo se znalostí průběhu legislativního procesu tušit nemožnost splnit listopadový transpoziční termín. Tradičním koloritem je zdržovací taktika opozičních poslaneckých klubů i v případech, kdy to není nutné. V tomto případě poslanecké kluby TOP 09-STAN a ODS odmítly schválit čistě transpoziční předpis v prvním čtení s komentářem, že návrh zákona si zaslouží být diskutován ve výborech.⁴⁰¹ V první řadě návrh zákona nechala vypracovat ještě ministryně kultury Alena Hanáková za TOP 09 a k zákonu nakonec podávala pozměňovací návrhy jen vládní poslankyně za ANO 2011 Kristýna Zeličková.

Třetí příklad reprezentuje poněkud extrémní průběh transpozice novely tzv. *zbraňové směrnice*,⁴⁰² kterou unijní zákonodárce schválil 17. května 2017 s patnáctiměsíční transpoziční lhůtou. Meziresortní připomínkové řízení proběhlo v listopadu stejného roku, v únoru 2018 byl materiál schválen vládou a předložen Sněmovně.⁴⁰³ Česká republika paralelně s transpozičním procesem podala žalobu na zrušení směrnice, o které zamítavě rozhodl Soudní dvůr v prosinci 2019.⁴⁰⁴ První čtení transpozičního zákona ve Sněmovně proběhlo až po 28 měsících od předložení dne 3. června 2020. Následné projednání bylo již relativně rychlé – druhé i třetí čtení proběhlo v říjnu 2020, takže v prosinci o návrhu kladně rozhodl Senát a prezident podepsal zákon před koncem roku. Logicky bylo s Českou republikou zahájeno řízení o porušení povinnosti,⁴⁰⁵ které pokračovalo i po přijetí novely, neboť její provedení nebylo Komisi notifikováno z důvodu nedodání podkladů ze strany Ministerstva vnitra včas. Na tomto případě můžeme vidět rizika spojená s odporem národní demokratické reprezentace vůči obsahu unijní regulace a korespondující odpor občanů. Nevole pokračovat s transpozicí trvala

⁴⁰⁰ Řízení o porušení povinnosti sp. zn. č. INFR(2014)0045.

⁴⁰¹ Vystoupení poslankyně Anny Putnové dne 5. února 2014 ke sněmovnímu tisku č. 70 v 7. volebním období.

⁴⁰² Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/853 ze dne 17. května 2017, kterou se mění směrnice Rady 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní.

⁴⁰³ Sněmovní tisk č. 92 v 8. volebním období.

⁴⁰⁴ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 3. prosince 2019 ve věci C-482/17 Česká republika v. Parlament a Rada.

⁴⁰⁵ Řízení o porušení povinnosti sp. zn. č. INFR(2018)0317.

i po pravomocném rozhodnutí Soudního dvora, přestože samotné napadení legality směrnice nemá liberační účinky vůči povinnosti členského státu provést napadený akt.⁴⁰⁶ Na druhé straně vidíme, že po svém odblokování byl celý proces poměrně rychlý – od prvního čtení ve Sněmovně do publikace uběhlo osm měsíců.

Posledním a nejnovějším příkladem je transpozice tzv. *omnibus směrnice*,⁴⁰⁷ která přepracovala úpravu ochrany spotřebitele. Směrnice byla schválena 27. listopadu 2019 a stanovila povinnost členských států provést legislativní změny k 28. listopadu 2021. Vzhledem k potřebě obchodníků se na novou úpravu adaptovat byl zájem na jednotné aplikaci v celé Unii, a tak směrnice stanovila použitelnost transpozičních předpisů k 28. květnu 2022. Novela *zákona o ochraně spotřebitele*⁴⁰⁸ byla Parlamentu předložena 4. května 2022⁴⁰⁹ a Senátu byl projednaný návrh postoupen 10. října 2022. Prezident transpoziční předpis podepsal 16. října, aby zákon⁴¹⁰ vyšel ve Sbírce zákonů 7. prosince 2022 s účinností od 6. ledna 2023. Na tomto případě si můžeme ukázat nebezpečí, které představuje pozdní transpozice pro jednotlivce – směrnice zavádí pravidlo, že procentuální výše slevy musí být vypočítávány z nejnižší ceny, za kterou elektronický obchod výrobek prodával v posledních 30 dnech.⁴¹¹ Dosavadní česká právní úprava umožňovala slevu vypočítávat z jakékoli dřívější prodejní ceny výrobku, nicméně relativně obecné ustanovení § 5 *zákona o ochraně spotřebitele* vymezující klamavé jednání může po skončení transpozičního období získalo jinou náplň na základě eurokonformního výkladu ve světle *omnibus směrnice*. Prodejčům se mohou změnit jejich povinnosti, aniž by došlo ke změně zákona, což významně zasahuje do jejich právní jistoty.

Z výše uvedeného můžeme identifikovat čtyři základní zaviněné problémy včasného schválení transpozičních předpisů:

1. pozdní předložení vládou do legislativního procesu;
2. absence politické podpory /a/ korespondující odpor veřejnosti;
3. nerespektování parlamentního harmonogramu předkladatelem;

⁴⁰⁶ Viz podkapitola 3.2.

⁴⁰⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2161 ze dne 27. listopadu 2019, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES, 2005/29/ES a 2011/83/EU, pokud jde o lepší vymáhání a modernizaci právních předpisů Unie na ochranu spotřebitele.

⁴⁰⁸ Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰⁹ Sněmovní tisk č. 213 v 9. volebním období.

⁴¹⁰ Zákon č. 374/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹¹ Článek 2 zmíněné směrnice.

4. organizace parlamentního projednávání.

Nad rámec uvedeného je třeba doplnit důvod neadekvátního zpracování předkladatelem, který se dopustí chyb, jež musí být odstraněny, nebo nevyužije změkčujících odchylových klauzulí. Kriticky je třeba nahlížet na minimální množství čistě transpozičních návrhů, takže projednávání může zdržovat vypořádávání národní nadstavby.

5.3.6. Vládní fáze přípravy implementačních návrhů

V rámci dělby moci je to exekutiva, která má ústřední roli ve formulaci a výkonu zahraniční politiky státu. Z této premisy vychází virilistické členství ministrů a premiéra v unijních orgánech, ve kterých se podílejí na určování politického směřování Unie (premiér v Evropské radě) a její normativní činnosti (ministři v Radě). Členové vlády jsou následně – z pozice řídicí osoby jednotlivých ministerstev – odpovědní za přípravu implementačních aktů na národní úrovni. Tvůrci právních předpisů musí dbát na správnost provedení evropského práva bez ohledu na případnou nejednoznačnost unijního zadání. Celý proces navíc musí proběhnout dostatečně rychle na to, aby unijní právo bylo, pokud možno, provedeno v určitém předstihu, aby se jeho adresáti stihli připravit na změnu regulatorního rámce.

Jak bylo uvedeno výše, vláda má v českém parlamentním systému relativně slabé postavení v tom směru, že Parlament má velkou volnost v určování své agendy. Tím navíc není myšleno formální nastavování ze strany sněmovní většiny, ale faktická organizace včetně neformálních pravidel.⁴¹² Na základě sněmovních usnesení musí být alespoň jeden člen vlády vždy přítomen jednání Sněmovny,⁴¹³ zároveň by to měl být vždy ministr pověřený vládou, aby ji coby předkladatele v konkrétním případě zastupoval. To má v případě unijní legislativy význam i proto, že se ministr vyjadřuje ke každému hlasovanému pozměňovacímu návrhu a může ho nepodpořit, z důvodů rozporu s unijní legislativou. V opačném případě se buď samotný bod projednávání přerušuje a pokračuje se následujícím bodem, nebo se přerušuje samotné jednání do přítomnosti jakéhokoli člena vlády. Těmito kroky si dolní komora vynucuje účast zástupců vlády a možnost s vládou diskutovat o obsahu návrhu (či jeho nezbytnosti). Vláda je zároveň Sněmovně odpovědná, takže oproti Senátu si účast vlády může vynucovat. Na druhé straně jednání Sněmovny jsou poměrně chaotická a délka diskusí nepředvídatelná, takže členové vlády

⁴¹² Komplikací je například právo poslaneckých klubů na každodenní dvouhodinovou přestávku po rozšíření počtu poslaneckých klubů, které ve Sněmovně zasedají. Braní neúčelných na sebe navazujících přestávek ze strany opozičních klubů má za cíl obstrukci jednání Sněmovny. Viz WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury*. Str. 227.

⁴¹³ Usnesení Poslanecké sněmovny č. 31 ze 3. schůze konané dne 23. července 1996, jehož trvání bylo znovupotvrzeno usnesením č. 19 z 2. schůze Poslanecké sněmovny dne 23. listopadu 2021.

nemohou odhadnout, kdy se na jejich bod dostane. Přidáme-li organizaci sněmovního kalendáře – dva až tři týdny plenárního jednání z pětítýdenního cyklu doplněné navíc o mimořádné schůze – a omezenou možnost pevného zařazení bodů k hlasování, dochází k velmi neefektivnímu využití času členů vlády, kteří neustále vyčkávají v pohotovosti, zda se na jejich zákony dostane jednací čas. Snadno se tak stane, že ministr neskloubí své časové možnosti s parlamentním harmonogramem,⁴¹⁴ což může negativně ovlivnit i přijímání implementačních aktů.⁴¹⁵

Aby ovšem byla dodržena implementační lhůta, je nezbytné, aby návrh zákona byl také předložen včas předkladatelem – vládou. Předparlamentní fáze legislativního procesu má v případě vládních návrhů stanoveny své postupy v Legislativních pravidlech vlády. Každý návrh zákona by standardně měl být zpracován přiděleným gestorem a předložen do tzv. meziresortního připomínkového řízení v časovém harmonogramu stanoveném každoročně schvalovaným legislativním plánem vlády. Legislativní plán vlády je od roku 1998⁴¹⁶ sestavován na přelomu roku s výjimkou roku voleb do Poslanecké sněmovny, kdy je zveřejněn jen na zbytek daného období po sestavení vlády. K této změně došlo s předčasným skončením volebního období v roce 2013 a posunem voleb na podzim – v předchozích letech byly volby na začátku léta, takže vláda mohla v prosinci schválit legislativní plán. Od roku 2015 jsou implementační práce uvedeny jak v samotném legislativním plánu, ale i v jeho příloze, která zahrnuje jen implementační akty. Vzhledem k plánování prací v relativně dlouhém časovém horizontu se občas nejistota projeví např. neuvedením termínu implementace, neboť unijní akt v době zařazení do plánu teprve dokončuje schvalovací proces, nebo není zřejmé, do jakého českého aktu se unijní předpis provede.⁴¹⁷ Plán není průběžně aktualizován, což má za následek průběžnou ztrátu jeho vypovídající hodnoty, nicméně v minulosti se pokusy o jeho aktualizaci neosvědčily. Aktualizační pokyn vlády Petra Nečase vedl dle *Jana Strnada* k úpadku významu legislativního plánu, neboť resorty preventivně žádaly o změny termínů, které byly ve finále předmětem politických kompromisů a koncepčnost plánování legislativních prací tím utrpěla.⁴¹⁸ Rostoucím

⁴¹⁴ Například ministr vnitra Jan Hamáček musel být během prvního čtení projednávání návrhu *zákona o zpracování osobních údajů* zastoupen ministrem obrany Lubomírem Metnarem. Obdobně musela být opakovaně vyřazena transpozice *zbraňové směrnice* z důvodu nepřítomnosti stejného ministra, viz vystoupení poslance Jana Chvojky dne 24. ledna 2020.

⁴¹⁵ V některých případech vymáhání takového postupu považují přímo za šikanózní jednání ze strany opozice – zejména v případě tzv. divokých obstrukcí do časných ranních hodin.

⁴¹⁶ Usnesení vlády č. 632 ze dne 30. září 1998.

⁴¹⁷ Například Ministerstvo dopravy takto v roce 2016 uvedlo u dvou směrnic jen „Návrh právní úpravy transponující tuto směrnici do právního řádu ČR“. Takový postup ovšem může indikovat, že gestorem nebyly důsledně provedeny analýzy dopadů na tuzemský právní řád.

⁴¹⁸ STRNAD, Jan. Plánování legislativní činnosti vlády. Str. 81.

negativním trendem je předkládání návrhů mimo legislativní plán, což ztěžuje koordinaci resortů a zejména v případě implementací, jež mají být dlouhodobě sledovány a analyzovány, by k nim mělo docházet jen v případě nestandardně krátkých implementačních lhůt.

Legislativní plán má formu přílohy usnesení vlády, kterým je schvalován a které stanoví korespondující úkoly pro jednotlivé resorty. Uvedeny jsou informace o termínu předložení vládě, plánované účinnosti návrhu a zda u něj bude zpracováváno „velké“ hodnocení dopadů regulace. Vláda Andreje Babiše dále zavedla informaci, zda materiál bude projednáván Radou pro koordinaci boje proti korupci. V případě implementačních aktů je uveden i termín, do kterého má být dokončena implementace a dále seznam aktů které jsou návrhem zákona prováděny. Legislativní plán se dělí na část celoroční dělenou dle resortů a část dle jednotlivých měsíců. Z níže uvedených údajů můžeme identifikovat jednak trend prodlužování plánovaného času mezi předložením návrhu zákonu vládě a koncem jeho implementační lhůty, formálně stanovený MPVEU na devět měsíců. Postupem času se též zvyšuje počet předpisů, které jsou již v této fázi plánovány k předložení až po jejich implementační lhůtě. Substantivně si lze všimnout celé řady návrhů, které jsou do plánu opakovaně zařazovány, neboť předložení tohoto legislativního úkolu se nepodařilo splnit. Až endemické to je v případě porovnání legislativních plánů pro roky 2019 a 2020.

LEGISLATIVNÍ PLÁN VLÁDY – IMPLEMENTACE			
	Počet implementačních návrhů ⁴¹⁹	Počet návrhů již plánovaných po lhůtě	Průměrná plánovaná doba mezi předložením vládě a koncem implementační lhůty (v měs.)
2010	39	2	8,4
2011	24	2	9,9
2012	31	0	11,1
2013	16	0	10,4
2014	32	2	13,9
2015	34	2	10,6
2016	25	1	10,5
2017	12	3	10,1
2018	24	5	10,8
2019	26	5	10,5
2020	24	4	10,5
2021	10	1	10,2

Tabulka č. 9

⁴¹⁹ Zařazeny byly pouze návrhy zákonů a v případě duplicitních novel byly sloučeny jako jedna novela s volbou nejpozdější implementační lhůty.

Vnitřní postupy jednotlivých ministerstev se liší (viz níže), nicméně častým prvkem je též vnitřní připomínkové řízení, ve kterém jednotlivá oddělení mohou uplatnit připomínky k návrhům zákona perspektivou své odbornosti. Výhodou této fáze je nízká transparence, takže diskuse mohou být otevřenější a méně formální. Prvním navenek viditelným krokem je zmíněné meziresortní připomínkové řízení, ve kterém mohou připomínková místa uplatnit svá stanoviska k návrhu zákona. Připomínky lze rozlišit dle obsahu na legislativně-technické, věcné dle působnosti resortu a jemu svěřených právních předpisů, věcné perspektivou sledování souladu s cíli jiných státních politik, politické v užším smyslu i otázky spojené s eurokonformitou řešení – v praxi se tyto kategorie ovšem různě překrývají. Meziresortní připomínkové řízení trvá alespoň 20 pracovních dní,⁴²⁰ ale zpracovatel může stanovit lhůtu delší nebo požádat o zkrácení lhůty až na pět dní či prominutí připomínkového řízení předsedu Legislativní rady vlády. Připomínková místa mají různě silná postavení – ministerstva, ústřední orgány státní správy, územní samosprávy na úrovni kraje a odbor kompatibility Úřadu vlády⁴²¹ mohou uplatňovat zásadní připomínky, o jejichž akceptaci eventuálně rozhodně až vláda. Ostatní připomínky mají jen doporučující charakter. Je-li to vhodné, může tvůrce předpisu také rozšířit okruh připomínkových míst nad rámec institucí uvedených v čl. 5 LPV, eventuálně mu může povinnost konzultací stanovit jiný předpis.⁴²²

Následkem uplatnění připomínky je povinnost zpracovatele připomínky vypořádat. Rámcově se nabízí tři varianty – akceptace připomínky a její zohlednění v legislativním textu, odmítnutí připomínky jako nerelevantní či její vysvětlení. Ve vypořádání se občas objevuje i „jiné“ vypořádání či částečná akceptace, která LPV neznají. Velkou roli hraje postavení ministra v čele připomínkového místa a jeho vůle jít do případného konfliktu s koaličním či dokonce spolustranickým partnerem – připomínky jsou schvalovány vedením resortu, takže se nejedná o čistě odbornou otázku, ale dochází k zohlednění i politického rozměru věci. Lze také vysledovat zvláštní silovou pozici některých připomínkových míst,⁴²³ která je dána postavením resortů v systému státní správy, jež je obvykle reflektováno i v postavení jejich ministra ve vládě. Vysoká úspěšnost je spojena s připomínkami Ministerstva vnitra, do jehož působnosti spadají správněprávní předpisy, státní služba a organizace veřejné správy obecně. Druhým

⁴²⁰ Čl. 8 odst. 3 LPV.

⁴²¹ Čl. 5 LPV.

⁴²² Stanoví tak na příklad § 92 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, nebo § 17e zákona č. 58/200 Sb., energetický zákon. Jedná se ovšem o imperfektní normu a nesplnění této povinnosti nemá intenzitu protiústavnosti dle nálezu ze dne 18. srpna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03.

⁴²³ Údaje prezentovány Robertem Zbíralem na semináři konaném dne 19. září 2018 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

neúspěšnějším připomínkovým místem je odbor kompatibility při Úřadu vlády, jež návrhy připomínkuje z pozic jejich souladu s unijním právem. OKOM na základě čl. 10 MPVEU pro vládu zpracovává kvartální zprávy o plnění závazků České republiky vyplývající z členství v Evropské unii, což opět posiluje jeho pozici vůči jiným připomínkovým místům. Třetí nejúspěšnější připomínkové místo je Ministerstvo financí, které má v gesci státní rozpočet a tvorbu fiskální politiky státu. S pozicí ministra financí a ministra vnitra se obvykle pojí pozice místopředsedy vlády. Úspěšnost odboru kompatibility je dána jejich odbornou náplní, odborností a vazbami na Legislativní radu vlády,⁴²⁴ v jejíž čele je také ministr vlády. *Jakub Lysek* a *Robert Zbiral* pak upozorňují na zajímavý paradox, který spočívá v přímé úměře mezi počtem akceptovaných připomínek a dalších pozdějších alterací návrhu, tj. vstřícnost k úpravě návrhu v meziresortním připomínkovém řízení může indikovat menší prioritu pro resort a zároveň větší vstřícnost akceptovat změny i v dalších fázích legislativního procesu.⁴²⁵ Naopak prioritní předpisy si resort (a resortní ministr) hájí aktivněji ve všech fázích projednávání.

Po vypořádání připomínek je návrh zákona postoupen k odbornému posouzení LRV a jejím příslušným pracovním komisím. Legislativní rada vlády je složena z externích odborníků a plní pouze funkci poradní vůči návrhům, které jí jsou předloženy, což bylo *Tomášem Richterem* v minulosti kritizováno.⁴²⁶ Prospektivní koncepční práce a koordinace činnosti ministerstev, podobně jako to LRV dělala na začátku 90. let, by byla jistě žádoucí – ostatně *Josef Vedral* uvádí, že vláda ve své koordinační funkci tváří v tvář ministerskému resortismu selhává⁴²⁷ – ale to by vyžadovalo změnu koncepce fungování LRV a v důsledku i její politizaci.⁴²⁸ Tak byla LRV dříve koncipována a skládala se proto z politických nominantů a zástupců resortů.⁴²⁹ Nynější složení je převážně akademické se zastoupením některých právnických profesí.⁴³⁰ Legislativní rada vlády má na projednání návrhu 60 dní, na jeho základě vydá doporučení, zda návrh může být předložen vládě bez výhrad, má být upraven nebo má být zpracovatelem stažen a přepracován.

⁴²⁴ Vedení Komise LRV pro veřejné právo IV – komise pro evropské právo jsou přímo vedoucí zaměstnanci OKOM, což může vyvolávat pochybnosti o jejich nestrannosti.

⁴²⁵ LYSEK, Jakub a Robert ZBÍRAL. In the cradle of laws: resolving coalition controversies in the executive phase of law-making. Str. 506.

⁴²⁶ RICHTER, Tomáš. Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu: polemika s úvahami JUDr. J. Pospíšila. Str. 106.

⁴²⁷ VEDRAL, Josef. K příčinám nynějšího stavu právního řádu a k možnostem vlády při jeho (ne)reformování. Str. 103. In.: GERLOCH, Aleš a Jan KYSELA eds. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*.

⁴²⁸ Obecně k vývoji LRV viz PRUDILOVÁ, Martina, Vítězslav SUCHOMEL a Jan KNĚŽÍNEK, eds. *Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí*.

⁴²⁹ OEHM, Jaroslav. Organizace a činnost Legislativní rady vlády ČSFR a vlády ČR po listopadu 1989. Str. 273. In.: ŠTENGLOVÁ, Ivanka., ed. *Pocta Miloši Tomsovi k 80. narozeninám*.

⁴³⁰ V průběhu fungování LRV přišla o členy z řád státní správy, kteří de facto posuzovali vlastní návrhy, a v rámci zachování dělby moci i o soudce.

LRV hodnotí pouze odbornou stránku věci, tj. kvalitu legislativního zpracování, systematický soulad se zbytkem právního řádu včetně souladu s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky. Pracovní komise pro hodnocení RIA dává připomínky ke kvalitě dopadové analýzy. Jakkoli závěry LRV nejsou pro vládu závazné, mají významný dopad na kvalitu českého legislativního prostředí a jeho kultivaci, přestože některými může být považována za protivnou komplikaci v procesu legislativní produkce.⁴³¹ Alternativně může zpracovatel u naléhavých návrhů požádat o prominutí projednání v LRV a vydání pouze stanoviska předsedy LRV, což se v řadě případů také stává.

Z výše uvedeného popisu procedury je zřejmé, že je nezbytné LRV při plánování harmonogramu implementačních prací zohlednit. Pokud použijeme obdobný vzorek jako v předchozí podkapitole, tj. pouze schválené zákony, které provádějí unijní právo – směrnice i nařízení – a vyjmete ze vzorku rekodifikační zákony a zákony doprovodné, v 7. i 8. volebním období⁴³² se délka standardního procesu pohybovala v průměru okolo 190 dní, tj. 6,5 měsíce. Za začátek považujeme předložení návrhu do meziresortního připomínkového řízení – první objektivně sledovatelný okamžik, kdy je návrh zákona veřejně představen zainteresovaným aktérům – a za zakončení termín předložení návrhu Parlamentu, tedy po zapracování připomínek a autorizaci verze dohodnuté vládou. Jednotlivé implementační návrhy mají různé příběhy, které odráží jejich kontroverzi spjatou s unijními akty, které provádějí – například *novela zákona o podnikání na kapitálovém trhu*⁴³³ strávila 343 dní vypořádáním připomínek jiných resortů a LRV před zařazením na program vlády oproti běžnému průměru 163 dní. Normativně stanovené lhůty počítají přibližně s 90denním procesem, než se návrh dostane na vládu, takže i tak uvedený průměr je téměř dvojnásobný. Důvodem extrémního zdržení návrhů je někdy zařazení do meziresortu na konci volebního cyklu, takže návrhy čekají na ustavení nové vlády, jež by je mohla projednat. Pokud bychom eliminovali podobné extrémy, vzhledem ke střednímu číslu 138 dní v 7. volebním období a 163 dní v 8. volebním období, stanovíme horní limitu pro vzorek na 180 dnech, které odpovídají dvojnásobku součtu normativních lhůt. Dostaneme se tak na průměr 103, resp. 108 dní, které tedy více korespondují s měsíční lhůtou pro připomínkové řízení a dvouměsíční lhůtou LRV, takže resort má na vypořádání a zapracování připomínek přibližně dva týdny. Ve shrnutí se tedy proces před předložením vládě v 7. i 8. volebním období

⁴³¹ Sice v některých případech platí, že cesta je cíl, ale odkazem na lorda Thringa platí povzdech „*Zákony jsou určeny ke schvalování asi stejně jako britvy k prodeji.*“

⁴³² Vzhledem k odlišné evidenci informací v eKLEP byly ze vzorku eliminovány tisky 6. volebního období.

⁴³³ Sněmovní tisk č. 869 v 7. volebním období.

lišil jen minimálně, resp. po eliminaci extrémů byl zhruba o devět dní rychlejší proces v 8. volebním období.

Zásadním krokem procesu před předložením návrhu zákona Parlamentu je jeho schválení vládou, držitelem práva legislativní iniciativy, jež dává souhlas s finální podobou návrhu. Vláda je místem, kde se rozhodnou finální parametry regulace, přičemž rozhodování se řídí zejména politickými úvahami. Závěry vlády mohou být předznamenávány výstupy jednání stranických a zejména koaličních grémií. Materiály pro koaliční rady jsou ovšem vybírány poměrně selektivně dle politického klíče. Vláda následně návrh projedná a předloží Sněmovně ve lhůtě mezi třemi a čtyřmi týdny od zařazení poslední verze návrhu na program jejího jednání. Návrhy zákonů jsou standardně zařazovány na program vlády v režimu *s rozpravou*, neboť přestože návrh nemusí být předkládán s rozporem, který by musela vláda řešit, legislativní iniciativa je jedna z nejvýznamnějších pravomocí vlády. To se může zdát na první pohled jako samozřejmost, ale je to v kontrastu k projednávání implementačních nařízení vlády, které jsou zařazovány v režimu *bez rozpravy*.⁴³⁴ Časový rámec projednání se odvíjí od náplně schůzí vlády, které mohou vyhrazený čas věnovat jiným palčivějším problémům země. Dále je třeba promítnout do návrhu závěry vlády, v případě rozhodnutých rozporů či volby z variant řešení, jež mohou vyžadovat následné úpravy ze strany resortu a jejich opětovné autorizace.⁴³⁵ Pokud opět eliminujeme extrém,⁴³⁶ vidíme minimální posun v 8. volebním období, kde došlo ke zkrácení průměru o tři dny z 18,7 na 15,2 dne. Naopak v 7. volebním období dojde k poklesu průměru téměř o polovinu z 28,4 dní na 16,1 dne. Menšinové vlády Andreje Babiše tak byly rychlejší ve schvalování implementačních návrhů, které jim resorty předložily, a vyskytlo se méně zdoluhavých výkyvů v projednávání. Tradiční rychlost v řádu týdnů má i své výjimky potvrzující pravidlo, jako byla *novela zákona o námořní plavbě*,⁴³⁷ která v roce 2020 strávila čekáním na projednání vládou a postoupení Parlamentu přes pět měsíců.

5.3.7. Dá se to stihnout?

Jednoduchou matematikou dojdeme k závěrům, že pokud má legislativní směrnice transpoziční lhůtu v průměru 20 měsíců a návrh zákona nejprve stráví šest měsíců ve vládní fázi legislativního

⁴³⁴ Příkladem jsou nařízení, které vláda schválila na svém zasedání dne 25. ledna 2023. Členové vlády mohou nicméně na místě požádat o přeřazení do části s rozpravou. Viz nařízení vlády č. 30/2023 Sb., č. 31/2023 Sb., č. 32/2023 Sb. a č. 33/2023 Sb.

⁴³⁵ Například o hranici věku, od kterého může nezletilý dát souhlas se zpracováním osobních údajů, rozhodla vláda za účasti předsedkyně ÚOOÚ Ivany Janů. Viz záznam z jednání 12. schůze vlády ČR konané dne 21. března 2018, čj. 2225/18.

⁴³⁶ Limita je stanovena na dvojnásobek průměru v 8. volebním období, tj. dvojnásobek 18,7 dní.

⁴³⁷ Sněmovní tisk č. 589 v 8. volebním období.

procesu, aby následně uplynulo devět měsíců, než vyjde ve Sbírce zákonů, gestorovi zbývá pět měsíců na práci. Ta zahrnuje identifikaci dotčených předpisů, rozsah a kvalitu legislativních změn, identifikaci variant řešení včetně výběru té nejlepší možné, a – samozřejmě – formulaci legislativního návrhu. V 7. a 8. volebním období bylo možné najít 22, resp. 8 návrhů, které již byly vkládány do meziresortního připomínkového řízení po implementační lhůtě. Častým důvodem byla legislativní diskontinuita Sněmovny, tedy implementační povinnost byla převedena z předchozího volebního období, ale řada aktů byla také jen zpožděna z důvodu jiných implementačních problémů.

Přes nepřístupnost vnitřních informačních systémů jednotlivých resortů je možné měřit potřebný čas pro přípravu implementačního návrhu. Metodické pokyny vlády počítají s předložením návrhu do meziresortního připomínkového řízení alespoň 11 měsíců před koncem prováděcí lhůty. Takových návrhů, které tuto lhůtu splnily, bylo v 7. volebním období 32 a v 8. volebním období 30, což představuje 34 %, resp. 44,8 % z předkládaných prováděcích návrhů. V průměru po vložení návrhu do meziresortního připomínkového řízení zbývalo do konce implementační lhůty 14,4 resp. 13,6 měsíců. Lze si povšimnout relativně velkých rozdílů ve zbývajícím transpozičním čase mezi jednotlivými návrhy – například *novela zákona o podpoře výzkumu*⁴³⁸ byla předložena 74 měsíců před koncem implementačního období.⁴³⁹ Zpoždění je dále zvyšováno ještě ve vládní fázi, tj. vypořádáním připomínek a projednáním v Legislativní radě vlády.

Metodické pokyny dále stanoví povinnost, aby návrh byl vládě předložen alespoň devět měsíců před koncem implementačního období. Tato povinnost je dodržena již jen u 17-18 % návrhů. Druhý vzorek je ovšem o několik návrhů větší doplněním návrhů, u kterých bylo prominuto meziresortní řízení, takže procenta není možné přímo porovnávat. Zde si lze také povšimnout nesrovnalosti mezi LPV a MPVEU – legislativní pravidla stanovují přibližně měsíční lhůtu pro meziresortní připomínkové řízení a dva měsíce pro připomínky LRV, ovšem metodické pokyny pracují jen s dvoutříměsíčním rozestupem mezi předložením do meziresortu a předložením vládě. Jedná se ovšem o minimální předstih a zjevně se předpokládá, že zpracovatel předloží implementační návrhy do meziresortního připomínkového řízení ještě s větší časovou rezervou, což se ale neděje.

⁴³⁸ Sněmovní tisk č. 489 v 7. volebním období.

⁴³⁹ Zde je třeba znovu upozornit na zvolenou metodu zohledňující jen nejdelší z lhůt.

Zohledníme-li, že vláda návrh projedná a předloží Poslanecké sněmovně v průměru během 14 dní, je zjevné, že na Poslaneckou sněmovnu, Senát a prezidenta se nedostává nezbytný čas devíti měsíců. Aniž by další aktéři chtěli proces zdržovat, poskytnutý čas není adekvátní délce českého legislativního procesu. Přes zvolení poměrně benevolentního rámce, kterým je stanován konec implementační lhůty v použitém datovém souboru, jen 15 % návrhů zákonů provádějících evropské právo je přijato před koncem implementační lhůty.

MÍRA VČASNĚ SCHVÁLENÝCH EVROPSKÝCH TISKŮ (POUZE SCHVÁLENÉ NÁVRHY)							
VOLEBNÍ OBDOBÍ	PŘEDLOŽEN DO MEZIREGORTU 11 MĚSÍCŮ PŘED KONCEM IMPL. LHŮTY	PŘEDLOŽENO VLÁDĚ 9 MĚSÍCŮ PŘED KONCEM IMPL. LHŮTY	VLÁDA PŘEDLOŽILA 9 MĚSÍCŮ PŘED KONCEM IMPL. LHŮTY	PŘEDPIS PUBLIKOVÁN PŘED KONCEM IMPL. LHŮTY	% VČAS PUBLIKOVÁNO	PUBLIKOVÁNO PO KONCI IMPL. LHŮTY	„AKTUALIZACE“ IMPLEMENTACE (VYLOUČENÉ)
6.	X	X	10	12	15,4	66	33
7.	32	17	16	15	15,6	81	39
8.	30	12	11	10	14,9	57	20

Tabulka č. 10

5.4. Shrnutí

Výše provedené zkoumání nám přineslo několik důležitých informací:

1. v českém prostředí je upřednostňováno provádění evropského práva v zákonné formě právních předpisů;
2. český legislativní proces v zásadě nerozlišuje, zda se jedná o návrh implementující evropské právo či nikoli. Nástroje pro zrychlení legislativního procesu jsou ve vztahu k evropským tiskům méně využitelné;
3. s nárůstem počtu poslaneckých klubů v 7. volebním období a 8. volebním období došlo ke změně dřívějších trendů projednávání návrhů zákonů v Poslanecké sněmovně a zejména k prodloužení délky legislativního procesu;
4. evropské tisky představují zhruba polovinu vládních návrhů zákonů,⁴⁴⁰ ovšem významnou část z evropských tisků představují změny existující implementace v mezích národního uvážení, tj. nejedná se o implementační návrhy v užším smyslu;

⁴⁴⁰ Evropské tisky tvoří 49 %, 50 % a 45 % vládních návrhů zákonů v 6., 7. a 8. volebním období.

5. podíl schválených zákonů, které přímo provádějí evropské právo tvoří přibližně jednu třetinu schválených zákonů iniciovaných vládou a čtvrtinu všech schválených návrhů zákonů – nejedná se o převážnou část agendy – ani časově ani svým objemem;⁴⁴¹
6. přes relativně vysoký počet ne-notifikačních řízení je s Českou republikou jen výjimečně zahájena soudní fáze řízení. Řízení dle čl. 258 SFEU tak nepředstavuje příliš silnou motivaci včasné provádět evropské právo;
7. preference provádění evropského práva zákonnou formou spolu s legislativní diskontinuitou Sněmoven vede k výkyvům v transpozičním deficitu, jež odráží volební cyklus Poslanecké sněmovny;
8. přes relativně benevolentní metodu je jen velmi nízký podíl evropských tisků provádějících nové povinnosti vyplývající pro Českou republiku z členství v Evropské unii přijímán ve stanovení implementační lhůtě; a to i přes legislativní plán vlády.

Je zajisté namístě mluvit o potřebě zefektivnění českého parlamentarismu, snížení časové náročnosti zejména poslaneckých deliberací a zrychlení projednávání evropských tisků. Na druhé straně si lze všimnout, že 17-18 % návrhů je vládě předkládáno ve lhůtě devíti měsíců před koncem implementačního období a 15 % návrhů je včasné schváleno. Fáze po legislativní iniciaci tedy vede již jen k minimálnímu zpoždění včasné předloženého implementačního aktu. Samozřejmě včasné přijaté návrhy mohou být jen nekonfliktního technického rázu⁴⁴² a je nutné individuálně hledat důvody zpoždění konkrétních návrhů. Hlavním výstupem ovšem je zjištění pravidelnosti, rozsahu a četnosti zpoždění, a dále skutečnost, že zpoždění vzniká již v předparlamentní fázi.

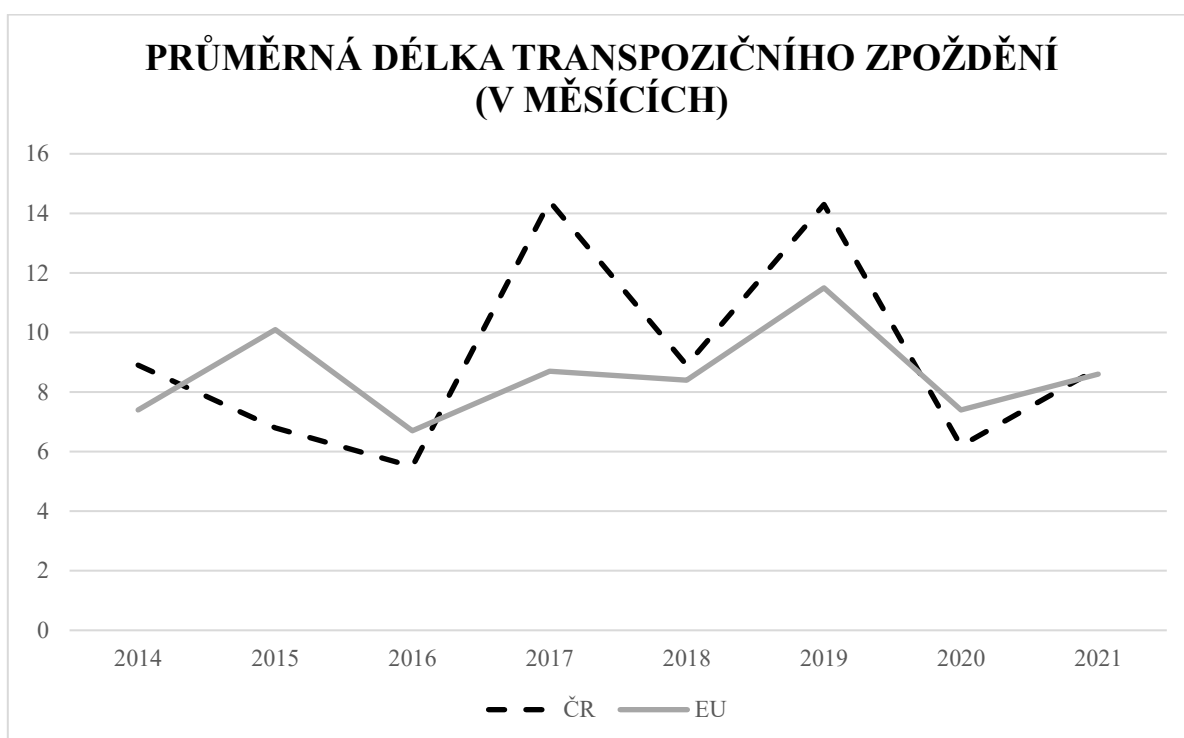
V případě, že by se zvýšil počet návrhů, které by byly vládou předkládány ve lhůtě delší než devět měsíců, lze očekávat, že by se zvýšila i celková míra včasného přijetí. Samozřejmě toto pravidlo neplatí absolutně – v 6. volebním období byly dva návrhy včasné schváleny, přestože nebyly předloženy vládě včas. Ovšem v 6. volebním období průměrná doba schvalování byla kratší než devět měsíců. Přes prodloužení parlamentní fáze legislativního procesu v 7. a 8. volebním období se podíl opožděných implementačních návrhů v 7. volebním období snížil

⁴⁴¹ Konkrétně se jedná o 29,2 %, 31,9 % a 27,6 % schválených zákonů iniciovaných vládou a 23,2 %, 27,1 % a 20,6 % všech zákonů schválených v 6., 7., a 8. volebním období.

⁴⁴² Mezi včasné schvalované předpisy patří regulace finančního trhu, veterinární předpisy nebo i novely chemického zákona.

a v 8. volebním období zvýšil jen minimálně o 0,7 %. Šance na včasné schválení ovšem roste s kvalitou zpracování i poskytnutým časem pro parlamentní procesy.

Míra pozdní transpozice, ve které má Česko časté problémy, je zřejmá zejména v kontrastu s délkou opožděné transpozice. V tomto ukazateli se Česko více blíží unijního průměru. I zde ale najdeme výkyvy, které jsou dány individuálními problematickými akty, jejichž zpoždění je extrémně dlouhé, takže následné transponování meziročně prudce sníží průměrnou délku zpoždění.⁴⁴³



Graf č. 6⁴⁴⁴

Drobnou poznámku si zaslouží faktor pandemie COVID-19, která odvedla na konci zkoumaného období pozornost zákonodárců od implementace unijních aktů. Ačkoli se tento argument nabízí a někteří respondenti (viz dále) při vysvětlování českého deficitu pandemií argumentují, je třeba si uvědomit, že se s pandemií potýkaly všechny členské státy. Je sice pravda, že se v EU celkový průměrný transpoziční deficit zvýšil o jeden procentní bod a v případě některých států došlo dokonce k několika znásobení deficitu (osminásobek

⁴⁴³ Např. úplná notifikace směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států byla provedena po více než pěti letech.

⁴⁴⁴ Dostupné z <https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/archive/> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

v případě Finska a Litvy, sedminásobek v případě Chorvatska a Lotyšska), nicméně k takto významnému navýšení došlo u států s počátečním nízkým deficitem. V případě Česka došlo ke ztrojnásobení deficitu, ale ten již v roce 2019 byl třetí nejhorší a tuto pozici si Česko podrželo i v roce 2021 (horší výsledek má jen Belgie a Rumunsko). Česko bylo původně ale na děleném třetím místě spolu s dalšími čtyřmi státy plnící cíl stanovený Evropskou radou (viz první kapitola) a tento deficit překračoval průměr EU o 0,2 %, zatímco nyní je na místě neděleném a průměr překračuje o 0,8 %. Pandemie COVID-19 tedy skutečně přispěla ke zhoršení transpozičního deficitu, nicméně toto zhoršení je v absolutním objemu disproporčně velké oproti ostatním členským státům.

VÝVOJ TRANSPOZIČNÍHO DEFICITU BĚHEM COVID-19 (REGULACE JEDNOTNÉHO TRHU)										
Rok	Rakousko	Belgie	Bulharsko	HR	Kypr	Česko	Dánsko	Estonsko	Finsko	Francie
2019	0,7 %	0,8 %	0,6 %	0,2 %	1,0 %	0,8 %	0,2 %	0,5 %	0,1 %	0,3 %
2020	1,2 %	1,5 %	1,6 %	1,2 %	1,9 %	1,5 %	0,3 %	0,5 %	0,6 %	0,3 %
2021	1,9 %	2,8 %	2,2 %	1,4 %	1,8 %	2,4 %	0,4 %	1,2 %	0,8 %	0,6 %
	Německo	Řecko	Maďarsko	Irsko	Itálie	Lotyšsko	Litva	LUX	Malta	NL
2019	0,6 %	0,8 %	0,5 %	0,8 %	0,7 %	0,3 %	0,2 %	0,6 %	0,3 %	0,6 %
2020	0,6 %	1,0 %	1 %	1,3 %	0,4 %	0,8 %	0,8 %	1,9 %	0,8 %	1,0 %
2021	0,4 %	1,8 %	0,7 %	2,2 %	1,2 %	2,0 %	1,7 %	1,8 %	1,1 %	1,6 %
	Polsko	PT	Rumunsko	Slovensko	Slovinsko	Španělsko	Švédsko	EU		
2019	0,8 %	0,5 %	1,1 %	0,2 %	0,6 %	1,1 %	0,7 %	0,6 %	x	x
2020	1,8 %	0,1 %	1,1 %	1,4 %	1,6 %	1,9 %	0,7 %	1,0 %	x	x
2021	1,5 %	1,4 %	2,9 %	1,4 %	1,2 %	2,2 %	2 %	1,6 %	x	x

Tabulka č. 11⁴⁴⁵

⁴⁴⁵ Ibidem.

„...Je pravda, že čím dál tím častěji nám chodí říkat – už nám hrozí pokuta. Čím je to úplně dané? Já mám pocit, že mnohdy ty resorty samy... přicházejí až v situaci, která hoří. Že to není tak, že [konkrétní transpoziční novela], já vím, že se píše složitě, ... ale, která je někdy od roku 2019, tak ji předložila až tahle vláda. Oni to tak ... dlouho nechávají ležet na resortech a vypořádávají [se] nějak s tím byznysem, protože to nevypořádávali předtím, protože na to kašlali jako ve fázi přípravy, a mnohdy přicházejí, když už jsou lhůty úplně vypršelé nebo těsně před vypršením. A vůbec nepočítají, že potřebují dalších šest až osm měsíců na legislativní proces tady.“

Respondent č. 6
(upraveno autorem)

6. VLIV ČESKÉ STÁTNÍ SPRÁVY NA TRANSPOZICE

Cyril Northcote Parkinson se v roce 1957 proslavil zformulováním tzv. Parkinsonova zákona,⁴⁴⁶ kterým se snažil vypočítat expanzi státní správy a počtu státních zaměstnanců – vycházel při tom z historické zkušenosti stále expandující britské válečné a koloniální správy. Parkinsonův zákon vychází z předpokladu, že jednotlivec má zájem zvyšovat svůj význam množstvím svěřených úkolů, zároveň je motivován delegovat vlastní pracovní povinnosti na jiné a v úhrnu kumulovat moc, která se zrcadlí v počtu jemu podřízených pracovníků vykonávajících jemu svěřenou agendu. Obdobně Jindřiška Syllová upozorňuje na partikulární zájmy úřednického aparátu, který má tendenci rozšiřovat svou agendu. S tím v důsledku souvisí růst byrokracie, veřejných výdajů a expanze státní regulace.⁴⁴⁷ Vhodným nosičem je evropská regulace, která národnímu procesu dává další akcelerační podněty, což vede k efektu nabalující se sněhové koule. Syllová poukazuje zejména na efekt europeizace, který pomáhá veřejné (a zejména státní) správě se lépe propojit se svými zahraničními kolegy v jiných členských státech i v unijních orgánech, čímž získává další informační převahu nad ostatními tuzemskými aktéry. Ti se na ni stávají z důvodu převahy informací závislí. Nedávným příkladem popsaného fenoménu je konzultační materiál Ministerstva průmyslu a obchodu věnovaný provedení evropské digitální agendy *Informace o koncepčním institucionálním zakotvení digitální legislativy EU*,⁴⁴⁸ který v rámci tří variant nabízel jako nejvhodnější variantu řešení vznik nového ústředního orgánu a jako nejpreferovanější rozšíření kompetencí současných úřadů včetně jejich materiálního a personálního zabezpečení. Evropská agenda stimuluje personální i agendovou expanzi státní správy, či dokonce vznik dalšího úřadu.

Jakkoli Parkinsonův zákon můžeme řadit mezi notoriety kritické diskuze o rostoucím významu veřejné správy, s komplexností světa a množstvím agend, které stát vykonává (a zdánlivě není schopen redelegovat), role i velikost profesionální exekutivy roste. Správní věda na tuto kritiku reagovala vznikem teorie *nové veřejné správy (New Public Administration)* – demokratizace, transparency, inkuzivita, depolitizace, profesionalita, servisní charakter veřejné správy občanům i politické reprezentaci – to jsou hodnoty, o které se má nová podoba veřejné správy opírat.⁴⁴⁹

⁴⁴⁶ PARKINSON, Cyril N. Parkinson's Law. In: *The Economist* [online]. 19. 11. 1955 [cit. 2023-07-03]. Dostupné z: <https://www.economist.com/news/1955/11/19/parkinsons-law> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

⁴⁴⁷ SYLLOVÁ, Jindřiška. Hlavní úskalí parlamentního projednávání návrhů zákonů. S. 141-142. In.: GERLOCH, Aleš a Jan KYSELA. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*.

⁴⁴⁸ *Informace o koncepčním institucionálním zakotvení digitální legislativy EU*. Č. j. MPO 34811/23/71000/01000. 2023.

⁴⁴⁹ Tomu blíže včetně přehledu relevantní literatury viz AHMAN, Muhammad Sayadur. Bureaucratic Perceptions to the Politics–Bureaucracy Relations in Bangladesh: A Moral Dilemma in between Political Neutrality and Responsiveness.

Na první pohled pozitivní směr organizace ovšem dle *Masseyho* souvisí se snahou se zalíbit americkému populismu, jež v Evropě nemá silnou tradici.⁴⁵⁰ I na starém kontinentu ovšem odchází k hodnotovému naplňování činnosti veřejné správy, což je v kontrastu s jejím tradičním pojetím. *Max Weber* sice uvádí, že politici i státní služba žijí shodně z i *pro politiku*, ale liší se charakter jejich práce: „*Ctí úředníka je schopnost, že – proti svým představám – na zodpovědnost nadřízeného úřadu provede jeho příkaz, který považuje za nesprávný zcela svědomitě a přesně tak, jako by mu to odpovídalo jeho přesvědčení; bez této v nejvyšším smyslu mravní disciplíny a bez sebezapření by se celý správní aparát rozpadl. Ctí politického vůdce, tedy vedoucího státníka je právě naopak výlučně jeho vlastní odpovědnost za to, co koná, kterou nemůže odmítnout ani svalit na druhého.*“⁴⁵¹ *Weber* vnímá veřejnou správu jako hodnotově neutrálního vykonavatele politické vůle. Politik je skrze politický proces deliberací (*politics*) tvůrce politik (*policy*) a úředník jejich administrátor. V momentu, kdy je ovšem veřejná správa nadána autonomní hodnotovou sadou, zákonitě to musí ovlivnit její neutralitu i angažmá v regulačním procesu.

Tato role je závislá na míře nezávislosti organizace státní správy, tj. podílu meritokratických a politických důvodů ovlivňujících kariérní růst úředníka. Nezávislé systémy státní správy poskytují politikům menší nabídku nástrojů, jak prosazovat své plány vůči resortnímu aparátu, který často může mít nad politikem převahu v odbornosti i zkušenostech. *Viktoryie Schose* uvádí: „...*institucionální oddělení od [politických] stran vytváří další motivace a příležitosti pro úředníky v meritokratickém systému, aby se odchylovali od politik navrhovaných vládnoucími stranami a zvyšuje šanci na posun jejich obsahu.*“⁴⁵² Naopak systém, ve kterém jsou pozice ve státní správě obsazovány na základě stranického afiliace, nabízejí politikům sice méně zkušené, ale loajálnější (a ideově sympatizující) spojence pro prosazování jejich agendy. Takovým systémem byla třeba Itálie, kde většina pozic je obsazována mimo výběrová řízení, tj. rozhodující vliv má aktuální politická garnitura, a stejně následný kariérní postup závisí na vedení úřadu.⁴⁵³ Samozřejmě v takových podmínkách je úřednictvo mnohem opatrnější a méně se odchyluje od politického zadání. Na druhé straně spektra je britský systém profesionální státní správy, jehož autonomie byla dokonce mnohokrát karikována.⁴⁵⁴ Takový pohled na nezávislou

⁴⁵⁰ MASSEY, Andrew. Modernisation as Europeanisation. Str. 21.

⁴⁵¹ WEBER, Max. Politika jako povolání. I. Str. 260. In.: WEBER, Max. *Metodologie, sociologie a politika*.

⁴⁵² SCHNOSE, Viktoryia. Who is in charge here? Legislators, bureaucrats and the policy making process. Str. 350.

⁴⁵³ GOLDEN, Miriam A. Electoral Connections: The Effects of the Personal Vote on Political Patronage, Bureaucracy and Legislation in Postwar Italy. Str. 200 a násled.

⁴⁵⁴ Např. LYNN, Jonathan a Antony JAY. *Jistě, pane ministře*.

byrokracii coby čtvrtou moc ve státě stvrzují někteří britští úředníci sami ve svých odpovědích: „*My musíme sledovat dlouhodobé cíle. Vzhledem k tomu, že ministři jsou ve svých pozicích jen dočasně, tento úkol [tvorba koherentních politik] připadá stálému tajemníkovi. Ministerským rozmarům se nesmí umožnit to narušit.*“⁴⁵⁵

Jak uvádí *Christensen*, koncept neutrálního úředníka se v poválečném období posunul s rozšířením funkcí státu a související potřebě politiků část svého rozhodování delegovat, což souviselo s rozšířením volnosti uvážení veřejné správy.⁴⁵⁶ Zatímco ale politik se do této role dostává na základě mandátu, úředník je vybírán zpravidla na základě meritů – znalosti, zkušenosti a expertízy. Zapojení těchto aktérů vede k odbřemenění politiků o agendu odbornou a tu s nízkou politickou citlivostí; často se tak politik rozhodovacího procesu účastní jen ve finálních fázích, a i zde často jen formálně připojením svého podpisu. Ve zbytku jedná právě veřejná správa. Ovšem i v takových situacích má ministr finální slovo, což vede jeho podřízené ke snaze předvídat politické preference svých politických představených a zohledňovat je.⁴⁵⁷ *Christensen* dokonce upozorňuje na skutečnost, že na této presumpci je celý sociální systém úřadu postaven a odměnami ji podporuje; v případě norských úředníků je tato presumpce klíčovým kritériem jejich rozhodování.⁴⁵⁸ Děje se tak často implicitně, neboť vnímání vymezení pojmu politické rozhodnutí je mnohem širší u odborného aparátu, než jak je vnímán samotným vedením úřadu.

Formulace jednotlivých ustanovení či volba legislativní techniky zpravidla nebývá hlavním předmětem sporů v procesu přípravy a schvalování návrhu předpisu. *Deborah MacNair* toto dále rámcuje ve vztahu k tvůrcům předpisů: „[Legislativní poradci] mají za úkol provést abstrakci kontextu kolem nich a zredukovat do psané formy, co má být považováno za právo. Na základě psaných nebo ústních pokynů mají vystihnout koncepty a zmrazit je v čase.“⁴⁵⁹ Legislativci mají být při svém počínání objektivní, neutrální, a nadstraniční poradci, či až dokonce *intelektuální eunuši*.⁴⁶⁰ Přesto se nejedná o bezduchou činnost prostou politických rozhodování – jak uvádí

⁴⁵⁵ WILSON, Graham K. a Anthony BARKER. *Bureaucrats and Politicians in Britain*. Str. 364.

⁴⁵⁶ CHRISTENSEN, Tom. *Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy*. Str. 306.

⁴⁵⁷ PAGE, Edward C. *Accountability as a Bureaucratic Minefield: Lessons from a Comparative Study*. Str. 1019.

⁴⁵⁸ Výzkum mimo jiné upozorňuje, že seniornější zaměstnanci mají méně problémů politickou vůli presumovat, což může potvrdovat, že schopnost tohoto odhadu jim zajistila možnost se do seniorních pozic dostat. Konkurenčně ovšem lze uvést i argument, že jde o generační otázku a mladší úředníci jsou více ovlivněni idealističtějšími pro-demokratickými názory. CHRISTENSEN, Tom. *Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy*. Str. 308.

⁴⁵⁹ MACNAIR, Deborah. *Legislative Drafters: A Discussion of Ethical Standards from a Canadian Perspective*. Str. 132.

⁴⁶⁰ *Ibidem*. Str. 134.

David A. Marcello, volba formy právního předpisu, použitých termínů včetně inkluзивního jazyka a konkrétní metody vyjádření normy je niterně politickou volbou, byť se ukrývá za roušskou legislativní techniky, takže legislativec se zásadně podílí na politickém rozhodování a často některé volby sám činí.⁴⁶¹ Například volba více zatěžující transpozice je politickou volbou, ač může být pod rozlišovací úroveň politického vedení úřadu, které bude chtít vytyčit jen politické zadání, vektor, kterým se úředníci mají při tvorbě návrhu ubírat. Jde tedy o jiný druh politiky, než jak ji vnímá většinová společnost – tuto činnost a související uplatnění diskrece často můžeme označit za metapolitiku, rozhodování o procesu vzniku a formulace politik v užším slova smyslu.⁴⁶²

Výše uvedené popisuje konflikt mezi aspekty veřejné správy – mezi loajalitou plynoucí z hierarchické struktury systému a profesionální autonomií, jež v případě tvůrců právních norem reprezentuje stavovskou spoluodpovědnost za kvalitní právní řád. V zásadě tak *Ellen Mastenbroek* rozlišuje tři základní typy úředníků: weberovského *tlumočníka* loajálně přeměňujícího vůli svých politických nadřízených v ustanovení předpisů; *strážce* bránícího kvalitu legislativních výstupů na základě profesního étosu; a v neposlední řadě *integrátora* obou předchozích modelů – pragmatika odvádějícího nejlepší možnou práci v daných podmínkách.⁴⁶³ *Ellen Mastenbroek a Thomas Peeters Weem* ve svém výzkumu věnovanému nizozemským legislativcům identifikovali jako dominantní identitu loajálních vykonavatelů. Ti své zapojení do politického procesu na základě tří základních argumentů identifikují:

1. argument povahy veřejné správy;
2. argument ústavní dělby moci;
3. epistemický argument.⁴⁶⁴

V prvním případě úředníci zdůvodňovali svou zdrženlivost opravovat návrhy hierarchickým uspořádáním státní služby a vázaností pokyny nadřízených. Veřejná služba odvozuje svou legitimitu od demokratických voleb, ve kterých občané zvolí svou reprezentaci a směřování politického společenství. To by měl úředník respektovat a řídit se pokyny takto ustaveného politického vedení. *Tholen a Mastenbroek* ovšem upozorňují na vágnost takových pokynů, které

⁴⁶¹ MARCELLO, David A. *The Ethics and Politics of Legislative Drafting*. Str. 2443.

⁴⁶² DE PAULA, F. *Reframing the components of legislative-regulatory policies: a functional proposal*. Str. 304.

⁴⁶³ MASTENBROEK, Ellen. *Guardians of EU law? Analysing roles and behaviour of Dutch legislative drafters involved in EU compliance*. Str. 1293.

⁴⁶⁴ THOLEN, Berry a Ellen MASTENBROEK. *Guardians of the Law or Loyal Administrators?: Toward a Refined Administrative Ethos for Legislative Drafters*. Str. 492.

poskytující zpravidla ne nevýznamnou míru uvážení a vyžadují konkretizaci ze strany administrativy.⁴⁶⁵ Dále upozorňují na limity pokynů v hierarchické struktuře, neboť moderní stát limituje i politické reprezentanty mantinely dodržování právního řádu a omezení svěřených pravomocí. V případě legislativců by navíc měl být brán na zřetel i etický aspekt péče o soudržnost, logickou strukturu a bezrozměrnost právního řádu, který svou činností budují.⁴⁶⁶

Druhý argument, který se v původní studii objevuje, je odlišná role právníků jednotlivých úřadů a různost svěřených úkolů jejich organizacím – Ministerstvo zdravotnictví má zajistit zdraví obyvatel (např. zákazem kouření), Ministerstvo financí má svou činnost směřovat k vyrovnanému rozpočtu (např. výběrem daně z tabáku), zatímco Ministerstvo průmyslu a obchodu se zaměřuje na stimulaci hospodářského růstu (např. podporou produkce a zpracování tabáku). Lze tedy jednoduše mezi resorty najít třecí plochy a jejich zaměstnanci mají po svém soudu prosazovat zejména zájmy svého zaměstnavatele. Takový resortismus ovšem může vést ke snížení kvality finálního výstupu, a to jak po obsahové stránce, tak po stránce srozumitelnosti, když se třecí plochy obrousí použitím vágních termínů komplikujících následnou interpretaci a aplikaci. Kontrast je dále umocněn v případě jednání mezi různými složkami moci, jež fungují ještě odlišněji než ministerstva. Limitovaný resortismus je zřejmě přirozený, ale *Tholen a Mastenbroek* upozorňují, že případný konflikt nesmí vést k narušení základních principů právního řádu obsažených ve *Fullerově Morálce práva*.⁴⁶⁷ *Wockelberg* dále upozorňuje na skutečnost, že charakter resortismu vychází z role, kterou si úředník sám internalizuje. Úžeji organizované úřední struktury mají tendenci upřednostnit politické cíle vedení úřadu, naopak nezávislejší agentury preferují expertízu a veřejný zájem.⁴⁶⁸ Silná identita ovšem může přispívat i k prohloupení příkopů a k neústupnosti komplikující hledání kompromisních pozic.

Třetí argument, se kterým se *Tholen a Mastenbroek* u svých respondentů setkávají, je teze o naivní představě neutrality právních norem. Ty jsou ze své epistemické povahy nedokonalou verbalizací mocenské úpravy společenských vztahů, takže budou podléhat zájmové interpretaci a proměně svého obsahu dle zájmů interpreta. Právo by v takovém chápání bylo pouhým nástrojem vládnutí. S těmito názory se lze setkávat zejména v moderních kritických směrech

⁴⁶⁵ Ibidem. Str. 493.

⁴⁶⁶ MACNAIR, Deborah. Legislative Drafters: A Discussion of Ethical Standards from a Canadian Perspective. Str. 131.

⁴⁶⁷ FULLER, Lon. L. *Morálka práva*. Str. 48 a násl.

⁴⁶⁸ WOCKELBERG, Helena. Political Servants or Independent Experts? A Comparative Study of Bureaucratic Role Perceptions and the Implementation of EU Law in Denmark and Sweden. Str. 733.

právní filosofie.⁴⁶⁹ Antitezí k tomuto proudu je tradiční struktura práva s existujícími soubory ustálených a všeobecně přijímaných interpretačních postupů. I toto přijímání se ovšem může v čase a prostoru měnit – konzervativnější přístupy právní interpretace ustupují metodám, které nabízejí větší interpretační volnost, čehož jsme svědky právě i v souvislosti s prohlubováním evropské integrace.⁴⁷⁰ Akceptace takového přístupu zákonodárcem může mít za výsledek jen právní partikularismus a rezignaci na tvorbu konzistentního právního řádu – výsledkem snahy je přece schválený zákon, nikoli funkční regulace! Ovšem ani odchylná interpretace aplikujícími orgány není pro tvůrce předpisu důvodem rezignovat na kvalitu zpracování právního předpisu. Musí se ovšem vrátit na počátek – k formulování legislativního cíle, který vychází z cíle regulatorního, tj. co nejpřesnější pojmenování té které společenské změny, jíž chce zákonodárce dosáhnout, a určením rozsahu. Prvním krokem musí být mapování společenského problému, jeho analýza, identifikace nedostatků stávajícího regulačního rámce a volba nových nástrojů regulace. Je-li vhodným řešením právní regulace, formuluje se legislativní úkol, který už může mít relativně technický charakter – změna substantivní úpravy a nastavení adekvátních procesních postupů. Výsledná právní úprava transparentně odpovídá na otázky, co bylo jejím cílem a záměrem, tj. i jak má být interpretována. V českém prostředí je obdobou legislativního úkolu věcný návrh zákona, který má umožnit posoudit vhodnost právní úpravy – ten se ovšem vypracovává jen u komplexních změn předpisů a někdy ani zde ne. Jeho příprava a projednání totiž odčerpává základní kapitál legislativního procesu – čas.

Ve všech uvedených případech se *Tholen a Mastenbroek* vrací k základním dvěma limitům. V první řadě není možné, aby příslušník veřejné správy, byť na pokyn nadřízeného, porušoval právní předpisy. To zahrnuje zejména obecné právní normy vtělené do zákonů a podzákoných právních předpisů. S komplikovanější situací se setkáváme u obecných vnitřních pravidel, jež, jak můžeme vidět na příkladu českých legislativních pravidel, jsou občas obcházena. Druhým limitem je profesní étos a odpovědnost za ochranu právního státu a řádnosti legislativního procesu,⁴⁷¹ která je ovšem mnohem niternější záležitostí spojenou s osobní integritou legislativce. Výsledek nesnadného úkolu ji sladit s požadavky nadřízených vidíme v notoricky známých obratech důvodové zprávy „návrh zákona nemá dopad na veřejné rozpočty“ či „návrh

⁴⁶⁹ Kriticky k tomu HUTCHINSON, Allan C. *Hart, Fuller, and Everything After: The Politics of Legal Theory*.

⁴⁷⁰ Příkladem mohou být dle mého názoru rozhodnutí Soudního dvora ze dne 10. ledna 2006 ve věci C-344/04 IATA a ELFAA, či rozhodnutí ze dne 10. prosince 2018 ve věci C-621/18 Wightman a další.

⁴⁷¹ MACNAIR, Deborah. *Legislative Drafters: A Discussion of Ethical Standards from a Canadian Perspective*. Str. 145.

je plně slučitelný s mezinárodními závazky České republiky“, a to i u návrhů, které tyto náležitosti nenaplnují.

6.1. Legislativec...?

V této kapitole se opakovaně setkáváme s pojmem legislativec bez vymezení, kdo legislativecem je. Organizačně můžeme rozlišovat centralizovaný model tvorby právních předpisů a decentralizovaný model. Centralizovaný model spočívá v existenci zpravidla jedné centrální jednotky, která má na starosti koordinaci a tvorbu právních předpisů. Typicky je tento systém používán v zemích s tradicí *common law* a institutu legislativního či parlamentního poradce (*parliamentary/legislative counsel*). Vedle sebe tedy koexistují věcné odbory, které mohou zahrnovat odvětvové právníky, a zvláštní specializovaná pracoviště, jež formulují právní předpisy i bez substantivní znalosti odvětví. Zpravidla stojí tyto legislativní jednotky buď autonomně v rámci úřadu premiéra nebo v rámci parlamentu. Výhodou je vyšší odborné zpracování předpisu a určitá homogenizace struktury, formy a legislativních technik bez ohledu na příslušný věcný resort. Aby byla zajištěna i odbornost tvůrců, ve Velké Británii pracují na přípravě návrhu předpisu tvůrčí týmy (*drafting teams*) složené ze zástupců věcných odborů, resortních právníků a legislativeců. Koordinační a komunikační obtíže, které mohou interinstitucionální spolupraci vznikat, jsou řešeny písemným legislativním úkolem či instrukcí, které schvaluje vedení resortu. Úkol obsahuje regulatorní cíle legislativního aktu a zpravidla i indikátory jejich dosažení; též slouží pro následnou interpretaci předpisu.⁴⁷² Návrh předpisu je proti těmto cílům průběžně kontrolován a odsouhlasován, takže případné regulatorní selhání, nedosažení cílů úpravy, nemůže být sváděno na chybnou formulaci předpisu.⁴⁷³

V kontinentální Evropě je typický decentralizovaný systém, ve kterém jednotlivé resorty připravují návrhy s omezeným centrálním dohledem. Ten má povahu spíše koordinační nebo kontrolní – v českém prostředí je takovým institutem například Legislativní rada vlády či odbor kompatibility. V minulosti existoval ústřední Úřad pro legislativu a veřejnou správu, ale ani ten neměl funkci centrální legislativní jednotky (ač by tomu název napovídal).⁴⁷⁴ Resorty se ovšem liší ve vnitřní organizaci práce – můžeme se setkávat s vnitroresortním centralizovaným systémem, ve kterém bude zvláštní legislativní odbor připravovat návrhy právních předpisů dle

⁴⁷² FRENCH, Robert. The Principle of Legality and Legislative Intention.

⁴⁷³ XANTHAKI, Helen. *Drafting legislation: art and technology of rules for regulation*. Str. 120.

⁴⁷⁴ Odpověď Václava Klause na interpelaci dne 5. prosince 1994: *...zmíněné návrhy musejí připravit věcně příslušná ministerstva, neboť pouze ta jsou vybavena příslušnými odborníky ve věcných otázkách spadajících do působnosti těchto úřadů a mají za jim svěřené úseky ústavněpolitickou odpovědnost. Představa, že v jednom orgánu se soustředí teoretické znalosti a praktické zkušenosti za všechny právem upravené oblasti, není racionální...“*

zadání a v součinnosti s věcným, agendovým odborem. Takový model opět přispívá homogenizaci kvality legislativy, ovšem přináší komplikace s koordinací a zejména časovou náročností takového postupu. Častěji se proto setkáváme s legislativním odborem jen v kontrolní či poradní roli, takže tvorba právního předpisu je ponechána v gesci věcných odborů, které si musí za tímto cílem vytvářet vlastní právní expertizu. V případě, že nejsou dány konkrétní pokyny pro vypracování návrhu právního předpisu, může se stávat, že návrh bude opakovaně putovat mezi jednotlivými odděleními resortu, opakovaně bude vracen s novými připomínkami či pokyny v souvislosti s paralelními procesy, změnami stanovisek a politickým procesem. Významnou proměnnou bude též otázka, zda věcný odbor má spíše koncepční charakter, nebo se podílí i na aplikaci regulace – je tedy zároveň i adresátem vlastních norem. Vzhledem ke skutečnosti, že vzdělávání tvůrců právních předpisů stále probíhá učením nápodobou od zkušenějších kolegů, je nebezpečím této praxe vznik resortních legislativních kultur, které se od sebe mohou vzájemně lišit.⁴⁷⁵

Klíčovým povoláním pro tvorbu právních předpisů je legislativec. Toto označení se často používá velmi volně, takže za legislativece může být označen jakýkoli právník mající co do činění s legislativním procesem – tvůrce politiky, autor paragrafovaného znění, člen Legislativní rady vlády, zaměstnanec odborného aparátu komor Parlamentu apod. Vymezení této pozice je tedy komplikované a kopíruje nejednotné modely organizace práce na jednotlivých resortech. Obecně budeme vycházet z představy, že legislativec je zvláštní specializované pododvětví právníka ve státní správě, jehož náplní práce je alespoň převážně tvorba právních předpisů. Společným jmenovatelem pro ně je tedy dokončené právnické vzdělání a zařazení do oboru služby č. 22. *Martin Škol et al.* rozlišuje tři skupiny legislativců:

1. *čistý legislativec*, který má za úkol zajistit legislativně-technickou kvalitu návrhu, koordinaci legislativní činnosti, bezproblémové včlenění předpisu do existujícího právního řádu, tudíž má hlavní slovo ve finální části přípravy návrhu;
2. *legislativec-věcař*, který tvoří často prvotní návrh právního předpisu, ale zároveň je alespoň spoluodpovědný i za obsah příslušné politiky; ovšem nemá nad návrhem kontrolu až do konce;

⁴⁷⁵ FLORIJN, Nico. The Instructions for Legislation in the Netherlands. Str. 172.

3. *vnější legislativa* plní funkci v meziresortním připomínkovém řízení, takže cílem její činnosti není stavět, ale naopak kriticky hodnotit a upozorňovat na nedostatky návrhů z jiných pracovišť, a to ať už samostatně nebo ve spolupráci s věcnými odbory.⁴⁷⁶

Není nutností, aby každý resort disponoval všemi třemi kategoriemi legislativců. Některé resorty jako na příklad Ministerstvo financí nemají samostatný legislativní odbor a legislativní činnost vykonávají právníci na věcných odborech. Roli hraje též agenda resortu, zda je převážně právní či neprávní, na což navazuje odborný profil zaměstnanců – to může zejména vysvětlovat atypickou strukturu Ministerstva financí a Ministerstva spravedlnosti, kde má významný podíl zaměstnanců právní vzdělání. Opakem je Ministerstvo kultury nebo Ministerstvo zahraničních věcí, kde příprava tuzemských právních předpisů není příliš častá a ani množství právníků není vysoké. Při Úřadu vlády pak působí *odbor vládní agendy* a *odbor kompatibility*, které lze převážnou náplní agendy zařadit do třetí kategorie legislativců. Nicméně někdy může *odbor vládní agendy* plnit i druhou roli a situace se proměňuje, pokud jsou členy vlády i ministři bez portfeje, tedy bez vlastního legislativního zázemí. K proměně dochází též v návaznosti na skutečnost, zda je předseda LRV resortním ministrem nebo ne. Na některých legislativních odborech se uvedené typologie mohou v konkrétních osobách překrývat z důvodu specializace nebo též z důvodu cílené rotace např. mezi vnitřní a vnější legislativou.

Martin Škop uvádí, že práce legislativce je vázána na kodifikovaná pravidla, vedle kterých ovšem existuje plejáda neformálních technik a praktik, jež dotvoří normativní rámec práce legislativce: „*Prostředí legislativního procesu je otevřeno typicky neformálnímu jednání, má rysy neformální skupiny. Jde o jednání založené na obyčejí či dlouholeté a nepsané tradici, které tvorba právních předpisů podléhá.*“⁴⁷⁷ Z povahy věci je takové prostředí charakteristicky konzervativní. Naopak další rys, zmiňovaný opakovaně v literatuře, je poměrně velká personální fluktuace,⁴⁷⁸ což vytváří problém v kontextu první teze. Důsledkem ovšem není její negace nýbrž paradox, se kterým souvisí opakovaná kritika, že „*zákony v Česku píší děti.*“⁴⁷⁹ Nepovažuji tato vyjádření za projev ageismu, nýbrž za upozornění na poměrně negativní jev spočívající v neschopnosti státní správy udržet schopné právníky. *Helen Xanthaki* do diskuze o tom, zda je tvorba zákonů uměním nebo řemeslem, vstupuje s tezí, že se jedná o aristotelovskou *phroenis*, praktickou

⁴⁷⁶ ŠKOP, Martin et al. *Tvorba práva - empirické studie*. Str. 158.

⁴⁷⁷ *Ibidem*. Str. 196.

⁴⁷⁸ *Ibidem*. Str. 162.

⁴⁷⁹ MALECKÝ, Robert. Josef Baxa: Zákon dnes píší děti. In: Česká justice [online]. 21.1.2014 [cit. 2023-07-03]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2014/01/josef-baxa-zakony-dnes-pisi-deti/> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

znalost, kombinaci formálního vzdělávání, mírné kreativity spojené s talentem, a především aplikovanou zkušenost, jež dílem může souviset s řemeslnou dovedností.⁴⁸⁰ Oproti řemeslu, které je ve své základní podobě repetitivní, je ovšem každý legislativní návrh jedinečný svými cíli i sociální realitou. Zejména v anglosaském prostředí je zdůrazňován význam hodnotového systému související s právním státem a ochranou lidských práv – i proto *Martin Škop* legislativce nazývá dveřníky práva,⁴⁸¹ což jasně pokazuje na jejich zvláštní roli v systému právních povolání i státní správy jako celku. *Phroensis* se ovšem nedá naučit, nedá se s ním narodit, a jeho osvojení vyžaduje čas. Pokud ovšem tento čas není poskytnut, zákonitě to musí vést ke snížení kvality legislativní produkce.

6.2. Europeizace české veřejné správy

Výše uvedená otázka vlivu veřejné správy a internalizace rolí ze strany jejich zaměstnanců pro nás má význam při zkoumání, jak se s evropským právem pracuje na jednotlivých resortech. Uvedené role ovšem vycházejí ze situace tradičního národního státu; fenomén europeizace přinesl změny i v českém prostředí veřejné správy a vyvstává otázka, jak ji ovlivnil v tomto směru. Výzkum europeizačních procesů rozlišuje ovlivňování fungování národní veřejné správy ze strany EU (*downloading*), ale též ovlivňování evropské úrovně národním děním (*uploading*), či vzájemné křížové ovlivňování (*crossloading*).⁴⁸² Zde se tedy budeme zaměřovat zejména na sestupný efekt, který ale v souvislosti s implementací unijního práva může mít i zpětnovazební důsledky. Obecně je třeba upozornit, že europeizace má v důsledku za následek víceúrovňové změny, které mohou mít formálně institucionální charakter, jakým je postupný vznik evropských odborů na jednotlivých resortech. Jiným příkladem může být rozvoj nezávislých správních úřadů vznikajících na pokyn unijního zákonodárce,⁴⁸³ jejichž nezávislost na vládě coby vrcholném orgánu moci výkonné může být srovnatelná i se soudy.⁴⁸⁴ Méně formálně se projevuje vliv přizpůsobení mentálního rozhodovacího vzorce ve veřejné správě – *Weiss* například uvádí trend konzultací v mezinárodních vztazích,⁴⁸⁵ tj. preferenci zástupců členských států na politické i diplomatické úrovni nejdříve koordinovat své pozice než unilaterálně jednat. V následujícím výkladu se zaměřím na sestupný účinek europeizace, a to

⁴⁸⁰ XANTHAKI, Helen. *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*. Str. 10 a násled.

⁴⁸¹ ŠKOP, Martin et al. *Tvorba práva - empirické studie*. Str. 166.

⁴⁸² ŠLOSARČÍK, Ivo. Str. 19 In.: ŠLOSARČÍK, Ivo, Tomáš WEISS a Mitchell YOUNG. *Europeizace české státní správy: čtyři instituce, čtyři modely*.

⁴⁸³ KLIMENTOVÁ, Eliška. Co je to nezávislost? Nezávislé správní úřady. In.: GERLOCH, Aleš a Katarzyna KRZYŽANKOVÁ ŽÁK. *Právo v měnícím se světě*.

⁴⁸⁴ Dokonce mohou z tohoto titulu zkoušet pokládat i předběžné otázky dle čl. 267 SFEU. Viz Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 3. května 2022 ve věci C-453/20 CityRail.

⁴⁸⁵ WEISS, Tomáš. Europeizace a zahraniční politika: prostor pro další výzkum.

zejména v souvislosti s organizačními změnami ve státní správě a projevy europeizace jednání státních úředníků v souvislosti s přípravou právních předpisů.

Europeizace měla z počátku prioritu z důvodu zajištění prostředků pro přejímání unijního *acquis* (viz výše) a institucionálně dominantní se stalo Ministerstvo zahraničních věcí – vstup ČR do EU přece jen bylo v první řadě vyjednávání mezinárodní smlouvy. Ministerstvo zahraničních věcí si proti Ministerstvu spravedlnosti obhájilo i vznik zvláštního litigačního oddělení pro unijní soudy, kancelář vládního zmocněnce pro zastupování před Soudním dvorem EU.⁴⁸⁶ Mimo MZV zůstal odbor kompatibility při Úřadu vlády, což mimo jiné souviselo s dočasným postem místopředsedy vlády Egona Lánského pro koordinaci resortů zahraničí, vnitra a obrany. Po vstupu do Evropské unie ovšem došlo k institucionální decentralizaci na jednotlivé resorty dle jim svěřené agendy. Výjimku představují centrální koordinační aktivity Úřadu vlády, viditelné zejména v souvislosti s předsednictvím České republiky Radě a s tím souvisejícím ustavením pozice ministra pro evropské záležitosti coby ministra bez portfeje – v období 2007-2009 funkci zastával Alexandr Vondra, v roce 2009 Štefan Fülle a Juraj Chmiel, v období 2022-2023 Mikuláš Bek a od roku 2023 Martin Dvořák. Tato funkce v zásadě snižuje postavení ministra zahraničních věcí, který by jinak tuto agendu zastával. Mezi předsednictvími je evropská agenda rozdělena mezi předsedu vlády (člena Evropské rady) a ministra zahraničních věcí (standardně člen Rady pro zahraniční věci a Rady pro všeobecné záležitosti); koordinační roli má státní tajemník pro evropské záležitosti v čele *sekce pro evropské záležitosti* Úřadu vlády. Do působnosti této sekce patří mimo jiné i koordinace národních aktérů včetně přípravy pozic pro výbor stálých zástupců (COREPER), ačkoli české státní zastoupení spadá pod Ministerstvo zahraničních věcí. Koordinace ministerstev a vytváření pozic probíhá na platformě vládního výboru pro Evropskou unii; opět na Úřadu vlády. Lze si tedy všimnout poměrně významné snahy předsedy vlády udržet unijní agendu ve Strakově akademii.

Pokud se podíváme blíže na jednotlivé resorty, jejich organizace se liší i v souvislosti s množstvím evropské agendy a kompetencemi Evropské unie v dané oblasti. Méně kompetencí zákonitě vede k menší potřebě provádět evropské právo a k nižší míře europeizace úřadu. Klíčový je zde zejména čl. 6 SFEU vymezující oblasti, kde má EU jen podpůrné nebo koordinační pravomoci. Přes postupující integraci v oblasti bezpečnosti a obrany,⁴⁸⁷ která měla

⁴⁸⁶ Např. kancelář vládního zmocněnce pro zastupování ČR před Evropským soudem pro lidská práva je organizačně součástí struktury Ministerstva spravedlnosti.

⁴⁸⁷ Srovnej čl. 42 SEU a čl. 346 odst. 1 SFEU.

za následek například vznik Evropské obranné agentury nebo Stále strukturované spolupráce (PESCO), výsledek se omezuje stále spíše na koordinaci členských států, takže agenda ministerstva obrany není příliš dotčena. Význam unijního členství bledne zejména v porovnání s významem členství v Severoatlantické alianci.⁴⁸⁸ V důsledku toho tuto agendu vedle další zahraniční spolupráce řeší *sekce obranné politiky a strategie*.⁴⁸⁹ Podobně i v agendě školství a vzdělávání jsou kompetence Evropské unie jen podpůrné,⁴⁹⁰ byť má ministerstvo školství samostatné *sekcí mezinárodních vztahů, EU a ESIF*, která ovšem souvisí zejména s dotační agendou. Dílčí je agenda uznávání zahraničních kvalifikací související s volným pohybem osob, která také spadá do agendy MŠMT.⁴⁹¹ Podobně relativně nedotčené bude ministerstvo zdravotnictví, neboť zdravotnický systém spadá do agendy členských států.⁴⁹² Na druhé straně se jej opět dotkne agenda jednotného trhu zejména v oblasti obchodu s humánními léčivými, volným pohybem služeb nebo ve spolupráci s MPSV agenda zdravotního pojištění. V souvislosti s tím má jen průřezový *odbor mezinárodních věcí a Evropské unie* v rámci právně-legislativní sekce a *odbor evropských fondů a investičního rozvoje* v rámci ekonomické sekce.⁴⁹³ Ministerstvo práce a sociálních věcí má také výhradu národní politiky,⁴⁹⁴ která je europeizována zejména v souvislosti s evropskými finančními prostředky, případně koordinací sociálních systémů a volným pohybem osob, o což se koncentrovaně stará *sekce evropských fondů a mezinárodní spolupráce*.⁴⁹⁵ Ministerstvo kultury má agendu podpůrní ve smyslu přeshraniční kulturní spolupráce, což je zřejmě ze spojení *sekce legislativy a mezinárodních vztahů*, kam je zařazeno i *oddělení EU*, a i významně europeizované samostatné *oddělení autorského práva*. V *sekcí ekonomické a příspěvkových organizací* pak najdeme *odbor strukturálních fondů*.⁴⁹⁶

Na druhé straně spektra tu jsou resorty, jejichž agenda úzce souvisí s fungováním evropského práva, a zvláště jednotného trhu. Indikátorem míry europeizace může být například množství a volba typu implementačních aktů, které resorty vydávají – zřejmě je to v působnosti

⁴⁸⁸ WEISS, Tomáš. Str. 75. In.: ŠLOSARČÍK, Ivo, Tomáš WEISS a Mitchell YOUNG. *Europeizace české státní správy: čtyři instituce, čtyři modely*.

⁴⁸⁹ Struktura úřadu dostupná na adrese: <https://mocr.army.cz/scripts/detail.php?pgid=658> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

⁴⁹⁰ Čl. 166 odst. 4 SFEU explicitně vylučuje harmonizační opatření.

⁴⁹¹ Struktura úřadu dostupná na adrese: <https://www.msmt.cz/file/59887/> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

⁴⁹² Čl. 168 odst. 7 SFEU.

⁴⁹³ Struktura úřadu dostupná na adrese: https://www.mzcr.cz/wp-content/uploads/2023/01/Organizacni-schema-MZ_web_01_05_2023.pdf (naposledy navštíveno 31. července 2023).

⁴⁹⁴ Viz čl. 153 odst. 4 SFEU.

⁴⁹⁵ Struktura úřadu dostupná na adrese: <https://www.mpsv.cz/organizacni-struktura-ministerstva-prace-a-socialnich-veci> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

⁴⁹⁶ Struktura úřadu dostupná na adrese: <https://www.mkcr.cz/organizacni-struktura-cs-74> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

Ministerstva zemědělství, jehož významná část legislativní agendy má tradičně jen podzákoný charakter v souvislosti s agendou společné zemědělské politiky a potravinové bezpečnosti.⁴⁹⁷ Evropskou agendu tak můžeme najít ve všech sekcích resortu s výjimkou *sekce státního tajemníka*. Podobně je na tom Ministerstvo průmyslu a obchodu, které má pro otázky podpory exportu *sekcí Evropské unie a zahraničního obchodu* a pro dotační politiky *sekcí fondů EU*, nicméně i ostatní sekce (průmyslová odvětví, energetika) spadají do přímé působnosti agendy jednotného trhu a související legislativy.⁴⁹⁸ Výše již bylo zmíněno Ministerstvo dopravy, jehož agenda je též převážně europeizována ve snaze vytvořit funkční transevropskou dopravní infrastrukturu. Zapomínat navíc nelze ani na vesmírnou agendu, která spadá do působnosti tohoto ministerstva. Důsledkem je jen obecný *odbor zahraničních vztahů a EU* zařazený přímo do kanceláře ministra dopravy.⁴⁹⁹ Podobně tomu je v případě Ministerstva životního prostředí, jehož evropská agenda je rozdělena mezi jednotlivé tematické sekce a samostatně existuje jen *oddělení Evropské unie* v rámci *odboru mezinárodních vztahů* a *odbor fondů EU* v *sekcí ekonomiky životního prostředí*. Ukázkou europeizace tuzemské agendy je existence *odboru podpory transformace na nízkouhlikovou ekonomiku*, který má na starosti agendu v souvislosti s balíčkem politik *Fit for 55*.⁵⁰⁰ Podobný model má i Ministerstvo vnitra, které má významnou úlohu v politikách prostoru svobody, bezpečnosti a práva, disponující ale jen *odborem mezinárodní spolupráce a Evropské unie* v kanceláři ministra a *odborem fondů Evropské unie v oblasti vnitřních věcí* v *sekcí ekonomiky a provozu*. Substantivní agenda je již bez bližší specifikace rozdělena dle témat mezi věcná oddělení (policejní spolupráce, agenda migrace).⁵⁰¹

Poněkud zvláštní pozici má Ministerstvo pro místní rozvoj, jež plní roli národního orgánu pro koordinaci evropských fondů, což s sebou nese existencí hned dvou evropských sekcí, *sekce koordinace evropských fondů, mezinárodních vztahů a cestovního ruchu* a *sekce evropských a národních programů*. Další agenda úřadu tolik europeizovaná ale není a EU v ní má převážně

⁴⁹⁷ Struktura úřadu dostupná na adrese: https://eagri.cz/public/web/file/669294/Organizacni_schema_MZe_k_1._3._2023.pdf (naposledy navštíveno 31. července 2023).

⁴⁹⁸ Struktura úřadu dostupná na adrese: <https://www.mpo.cz/assets/cz/rozcestnik/ministerstvo/o-ministerstvu/2023/2/Organizacni-schema-01022023.pdf> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

⁴⁹⁹ Struktura úřadu dostupná na adrese: <https://www.mdcz.cz/Ministerstvo/Vedeni-ministerstva> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

⁵⁰⁰ Struktura úřadu dostupná na adrese: https://www.mzp.cz/cz/organizacni_struktura (naposledy navštíveno 31. července 2023).

⁵⁰¹ Struktura úřadu dostupná na adrese: <https://www.mvcr.cz/clanek/organizacni-struktura-362751.aspx> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

podpůrčí roli (místní rozvoj, turistický ruch).⁵⁰² Podobně je tomu v případě Ministerstva spravedlnosti, které má specializovanou *sekcí mezinárodní a evropské spolupráce*, jejíž součástí jsou oddělení pro evropskou civilní a trestní spolupráci, dále legislativní sekci, která se zabývá politikami v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti, a práva, a několik sekcí, které jsou evropským právem relativně nedotčené (např. vězeňství, profesní samospráva, justiční správa).⁵⁰³ Agenda Ministerstva financí je europeizována zejména ve vztahu k fungování kapitálových trhů a bankovních služeb; neopomenutelná je ale i rostoucí harmonizace v oblasti daní. Vedle substantivní agendy má Ministerstvo financí zvláštní *sekcí 07 - Evropská unie a mezinárodní vztahy*, které zahrnuje agendu evropských fondů, agendové dění na úrovni Unie a v jiných mezinárodních organizacích.⁵⁰⁴

V zásadě lze upozornit na dva rysy organizační europeizace – ministerstva vydělují z obecné evropské agendy problematiku evropských fondů, která má podstatná specifika a přes vlastní regulatorní dopady nemá právně-normativní funkci. Dále je evropská agenda rozdělena na agendu obecnou a zvláštní. Obecná zahrnuje zejména podporu vedení úřadu v přípravě na jednání Rady EU a protokolární agendu, často zařazenou na pracoviště specializující se na zahraniční vztahy nebo přímo do kanceláře ministra. Evropská substantivní agenda tvoří třetí kategorii, která je zpravidla tematicky dělena mezi specializovaná pracoviště. V důsledku toho je evropský aspekt integrován do národních politik a může být externímu pozorovateli skrytý. Z tohoto trendu nicméně částečně vybočují Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo spravedlnosti kvůli své explicitně evropské agendě (koordinace fondů, justiční spolupráce). Třetím ministerstvem s atypickou strukturou je Ministerstvo financí.

6.3. Europeizovaný legislativec?

Můžeme si nyní položit otázku, zda míra europeizace úřadu a četnost setkávání se s kolegy z jiných členských států nebo institucí Evropské unie má vliv na stanoviska zaměstnanců ministerstev. Řada výzkumných hypotéz pracuje se sociologickým modelem, ve kterém akceptace a osvojení pravidel a hodnot skupiny – v tomto případě různá tělesa na unijní úrovni – povede ke změně chování jednotlivce i mimo tuto skupinu zpět v Česku či může dokonce vést

⁵⁰² Struktura úřadu dostupná na adrese: [https://www.mmr.cz/getattachment/Ministerstvo/Urady/Organizacni-struktura/Dokumenty/Organizacni-struktura-\(aktualizace-1-7-2022\)/Organizacni-struktura-27-4-2023.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf](https://www.mmr.cz/getattachment/Ministerstvo/Urady/Organizacni-struktura/Dokumenty/Organizacni-struktura-(aktualizace-1-7-2022)/Organizacni-struktura-27-4-2023.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf) (naposledy navštíveno 31. července 2023).

⁵⁰³ Struktura úřadu dostupná na adrese: <https://justice.cz/documents/12681/776358/sch%C3%A9ma+ORS+k+1+1+2023/b9195edd-9d49-426b-84ff-ž68a036df2594> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

⁵⁰⁴ Struktura úřadu dostupná na adrese: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/organizacni-struktura> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

k jejich dalšímu šíření. S podobným modelem funguje celá řada přístupů od neofunkcionalistů, sociálních konstruktivistů a teoretiků racionální volby.⁵⁰⁵ Morten Egenberg uvádí, že cesta státního úředníka na jednání do zahraničí, kde je vystaven všudypřítomným zlatým hvězdám v modrém poli, mu může umožnit vzniknout nové identitě.⁵⁰⁶ Taková nově nabytá loajalita ovšem neobstojí ve srovnání s jeho dominantním posláním a dlouho budovanou afiliací k vysílajícímu národnímu úřadu – reprezentovat na jednání vlastní národní pozice.⁵⁰⁷ Mastenbroek uvádí, že mantinely socializace představují „úkol vést jednání ke státem preferované variantě řešení, relativně rigidní rozsah mandátu poskytnutý vysílajícím členským státem a trénink zaměřující se na vyjednávání národních zájmů.“⁵⁰⁸ Europeizace tak nemá povahu indoktrinace národních zástupců. Vede ke spojení národních a unijních zdrojů, legitimacy, ale i sdílené odpovědnosti; to dle Wolfganga Wesselse potenciálně způsobuje prohloubení mezery mezi veřejnou správou a vlastními občany, na jejichž zájmy není dáván takový důraz.⁵⁰⁹ Úřad již není zcela český, ale není ani evropský. Wockelberg toto shrnuje: „účast na jednání na úrovni EU nevede k významnému posunu úřednické identity nebo loajality, namísto toho přidává novou sekundární identitu k té primární.“⁵¹⁰ Ovšem která identita je ta primární? Jde o weberovského tlumočnicka či autonomního strážce?

Odpověď na tuto otázku ovlivňuje chování a cíle politického vedení. Jestliže je pro něj prioritou řádná realizace evropského práva, pak lze jen těžko odlišit, zda sekundární identita se přidává k expertní identitě nebo ke služební identitě. Výjimkou jsou situace, kdy by evropské řešení mělo charakter horšího řešení, tj. perspektivou expertizy je chybné. Zde by docházelo ke konfliktu mezi substantivní expertizou úředníka pro dané odvětví státní politiky a expertizy ve fungování evropských politik, přeneseně přednosti unijního práva a v širším kontextu právního státu.

V praxi ovšem dochází k překryvu expertních identit, příp. pouhé implicity sekundární evropské identity. Například pracovníci dánského i švédského orgánu pro dohled nad kvalitou potravin hájili svou práci s argumentem ochrany zdraví obyvatel a bezpečnosti potravin, což jen

⁵⁰⁵ QUAGLIA, Lucia, Fabrizio DE FRANCESCO a Claudio M. RADAELLI. Committee Governance and Socialization in the European Union. Str. 158.

⁵⁰⁶ EGENBERG, Morten. Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making. Str. 461.

⁵⁰⁷ Ibidem. Str. 470.

⁵⁰⁸ MASTENBROEK, Ellen. Guardians of EU law? Analysing roles and behaviour of Dutch legislative drafters involved in EU compliance. Str. 1290.

⁵⁰⁹ WESSELS, Wolfgang. Comitology: fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system. Str. 228.

⁵¹⁰ WOCKELBERG, Helena. Political Servants or Independent Experts? A Comparative Study of Bureaucratic Role Perceptions and the Implementation of EU Law in Denmark and Sweden. Str. 734.

sekundárně shodou okolností konvenovalo i pokynům z unijní úrovně.⁵¹¹ Nepotvrdila se tudíž původní hypotéza výzkumu, že pracovníci ve významně europeizovaném (až unifikovaném) odvětví budou více akcentovat svou evropskou identitu a dávat přednost Unii před vlastními politickými vůdci. Roli opět může hrát míra nezávislosti úřadu na centrální vládě. Ovšem ani tato hypotéza se ve výzkumu zcela nepotvrdila. Centralizace ovlivňovala identitu na horizontální ose *tlumočnick-strážce*, ale dominantním kritériem ve vertikální ose bylo nadále národní prostředí. V českém kontextu byl v roce 2023 takovým potenciálním konfliktem rolí požadavek na zákaz tzv. ukrajinského obilí prováženého přes členské státy ve zjednodušeném celním režimu v rámci koridorů solidarity. Obilí, které potenciálně může být rizikem pro zdraví z důvodu užívání v EU již nedovolených pesticidů, se ovšem dostalo do oběhu v rámci jednotného trhu. Do ČR tak bylo importováno z Polska, Maďarska a Slovenska, takže jeho zákaz dovozu by byl v rozporu s pravidly fungování celní unie.⁵¹² Ministerstvo zemědělství ve své argumentaci odmítlo nařčení ze servility vůči Evropské unii a primárně pracovalo s argumenty věnovanými bezpečnosti potravin. Unijní aspekt byl vtažen až u argumentů týkajících se kompenzací tuzemským zemědělcům a potřebě celounijního řešení problému.⁵¹³

Sekundární evropský přílepek k odborné identitě by ovšem vyšel napovrch, pokud vyvstane rozpor mezi politickým vedením úřadu a požadavky Evropské unie. V takovém případě by úředník musel řešit dilema mezi loajalitou k pokynu vydaném v hierarchicky uspořádaném systému a expertní nezávislostí, v tomto případě reflektující hierarchickou strukturu právního řádu. *Roger Purdy* uvádí, že loajalita tvůrce předpisu v první řadě má náležet řádnému legislativnímu procesu – a to jak procesním postupům, tak i substantivní kvalitě výsledku. Dle *Purdyho* by v extrémním případě měl úředník odmítnout kolizní návrh vůbec připravit. V méně závažných případech by v souladu s profesní etikou měl požádat o své stažení z projektu, neuvedení svého jména v legislativní stopě či upozornit na problematické aspekty během schvalovacího procesu, byť by se dělo ministrově navzdory.⁵¹⁴ Výzkum mezi nizozemskými legislativci přinesl dále variantu upozornění na konflikt s evropským právem, takže politická reprezentace schválením návrhu přejímá celou odpovědnost za výsledek. *Mastenbroek* nicméně uvádí, že drtivá většina respondentů jejího výzkumu se zařadila mezi *integrátory*,

⁵¹¹ Ibidem. Str. 744.

⁵¹² Zejména čl. 28 odst. 2 SFEU.

⁵¹³ Tisková zpráva dostupná z: https://eagri.cz/public/web/mze/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/x2023_nebezpecne-lzi-a-hoaxy-spojene-s-dovozem.html (naposledy navštíveno 31. července 2023).

⁵¹⁴ PURDY, Roger. Professional Responsibility for Legislative Drafters: Suggested Guidelines and Discussion of Ethics and Role Problems. Str. 85-86.

tj. na kompromisní pomezí mezi rolemi *tlumočnicků* a *obránců*. Rámcově vnímali konflikt zadání a unijního práva za problematický a snažili se nabízet postupy, jak konflikt odvrátit. Na jedné straně upozorňovali své nadřízené na limity dané evropským právem, na druhé straně se pokoušeli najít interpretační skuliny v evropských předpisech či se dokonce snažili iniciovat jejich změnu na unijní úrovni. Jestliže ale kompenzační mechanismy selžou, nizozemští úředníci upřednostní pokyn nadřízeného a záměrně třeba neprovedou analýzu eurokonformity. Všimnout si lze mezigeneračního posunu, který reprezentuje větší laxnost vůči eurokonformitě s komentářem, že Nizozemsko již nemusí být v provádění unijního práva premiantem.⁵¹⁵ *Mastenbroek* dále uvádí, že čím výše je osoba zařazena v úřední hierarchii a blíže k politickému vedení, tím větší je její odklon od odbornosti k hierarchické lojalitě.⁵¹⁶

V českém prostředí výzkumy na roli a sebeidentifikaci státních úředníků ve vztahu k unijnímu právu postrádáme. Těžko se tedy lze zaměřit na srovnání vývoje v čase, ale můžeme dále identifikovat alespoň základní rámce chování. Význam europeizace zejména v případě legislativců může nabízet odpovědi na otázky, proč je český implementační proces natolik zdržený. Bohužel mu dosud nebyl v tuzemském výzkumu věnován prostor.

⁵¹⁵ MASTENBROEK, Ellen. Guardians of EU law? Analysing roles and behaviour of Dutch legislative drafters involved in EU compliance. Str. 1295.

⁵¹⁶ *Ibidem*. Str. 1300-1302.

„Obecně my máme legislativní proces poměrně dlouhý, se vším všudy myslím, že nezvykle dlouhý na Evropu. Když to přijde sem, tak je to v podstatě řádově 8 měsíců v běžném běhu, a to ještě předtím trvá dalšího půl roku před tou vládou, takže my ten proces máme obecně poměrně dlouhý. Míra skeptičnosti k provádění evropské legislativy a k tomu, nakolik nás tady ti úředníci šidí nebo nešidí, je tady vysoká.“

Respondent č. 6

7. POHLEDEM AKTÉRŮ

Jak bylo uvedeno výše, druhá část výzkumu má za cíl přinést odpovědi na otázky, které vznikly v první části výzkumu za využití statistické metody. Opakovaně je v zahraniční i tuzemské literatuře uváděno, že výzkumu tvorby právních předpisů se věnuje méně pozornosti, než by bylo vhodné. Důsledkem je omezená možnost užití kvantitativních metod⁵¹⁷ – zejména ve formě dotazníkových šetření – neboť se výzkumník pouští na stále převážně neprozkoumané území. Musíme se proto vydat do terénu mezi samotné aktéry a pokusit se zachytit jejich sociální realitu. Za tímto účelem bude druhá část výzkumu založena na polořízených rozhovorech s jednotlivými aktéry, kteří popsali vlastní zkušenosti s prací s evropským právem a následně byli konfrontováni se závěry první části výzkumu, na který reagovali. Polořízený charakter rozhovorů umožňuje respondentům, aby odpovídali na doplňující otázky, příp. aby uváděli další související zkušenosti a příklady. Míra subjektivity je korigována jednotnou strukturou a rámcem v podobě společné sady otázek, které byly položeny všem respondentům.

7.1. Výběr respondentů

Základními pravidly rozhovorů byla anonymita respondentů – a to i v případě, že si respondenti explicitně přáli být uvedeni jménem. I z toho důvodu bude používáno generické maskulinum „respondent“. Základní atributy respondentů pro zařazení do výzkumu jsou souhrnně uvedeny v tabulce níže. Je třeba upozornit, že řada atributů je překrývající se, např. ministr je zároveň poslancem, takže jeho zkušenost odráží více sociálních prostředí a rolí, které v rozhovoru bude popisovat. To v důsledku povede k situaci, kdy úhrnná charakteristika respondentů nebude odpovídat prostému součtu zástupců skupin, neboť dojde ke zvícenásobení individuálních respondentů.

Vzhledem ke skutečnosti, že design výzkumu odpovídá zkoumání vysvětlujícímu určité fenomény namísto testování hypotéz, byla snaha zajistit diverzifikované složení skupiny respondentů. Tento postup částečně kompenzuje skutečnost, že nebyla použita žádná randomizační metoda výběru respondentů – ti byli oslovováni právě s cílem zajištění vyváženosti vzorku. Rozhovory byly vedeny s osobami působícími ve funkci člena vlády, poslance a náměstka člena vlády. Cílem výběru respondentů bylo zahrnout zástupce všech politických stran, které působily ve funkcích v 6., 7. a 8. volebním období Poslanecké sněmovny,⁵¹⁸ v kontextu jejich politické odpovědnosti za včasné provedení unijního práva do právního řádu.

⁵¹⁷ ŠKOP, Martin et al. *Tvorba práva - empirické studie*. Str. 17-18.

⁵¹⁸ Konkrétně jde o poslance ODS, STAN, KDU-ČSL, TOP 09, Piráti, ANO, SPD, ČSSD, KSČM, Úsvit a Věci veřejné.

Některé politické strany ovšem nejsou ve vzorku zastoupeny přes opakované oslovení jejich členů. Preferováni byli respondenti, kteří politicky působili ve více volebních obdobích, takže mohou identifikovat proměny procesů v čase. V tabulce je uvedena stranická příslušnost respondentů k politickému subjektu, na jehož kandidátce byli zvoleni, přestože jejich afiliace se mohla následně měnit. Vzhledem ke stranické senioritě respondentů se jednalo o respondenty, kteří zastávali či zastávají významné veřejné funkce a též často jde o stranické funkcionáře aktivně se zapojující do formulování programových priorit. Tato skutečnost byla pro výzkum zajímavá, nicméně jde až o sekundární důsledek klíče výběru respondentů. Polořizené rozhovory proběhly celkem s 12 respondenty.

CHARAKTERISTIKA RESPONDENTŮ										
Člen vlády			Poslanec				Politický náměstek			
4			11				3			
ANO 2011	ODS	STAN	KDU-ČSL	TOP09	Piráti	SPD	Úsvit	ČSSD	KSČM	VV
2	1	1	1	3	0	0	0	2	2	1
Hospodářský výbor	Kontrolní výbor	Volební výbor	Organizační výbor	Petiční výbor	Rozpočtový výbor	MIV	VEZ	Výbor pro obranu	X	
2	1	0	1	1	5	5	3	0		
VVKMT	VVSR	Výbor pro zdravotnictví	Výbor pro sociální politiku	Zahraněční výbor	Zemědělský výbor	UPV	Výbor pro životní prostředí	X		
1	2	1	1	4	0	3	0			

Tabulka č. 12

7.2. Důvody zpoždění pohledem respondentů

Vzhledem k hlavnímu účelu rozhovorů, tj. subjektivní reflexe, respondenti byli dotázáni, aby zkusili vysvětlit z pozice insiderů důvody, proč Česká republika patří mezi státy s nejhorsšími transpozičními zpožděními. Na základě rozhovorů lze identifikovat čtyři základní okruhy zdůvodnění:

1. národní povaha a sociálně-kulturní rámec;
2. nesouhlas se směřováním evropské integrace;
3. obava z *gold-platingu*;
4. nedostatečná preference ze strany exekutivy.

7.2.1. Národní sociálně-kulturní rámec

Téměř u všech respondentů se v nějaké formě objevil odkaz na specifický český mentální profil, který zahrnuje vzdor vůči externím autoritám provázaný s euroskeptismem, švejkovství,

liknavost a spoléhání se na improvizaci. Respondent č. 10 například uvedl: „*Česká mentalita na to má obrovský vliv a my jsme také eurobarometrem byli vyhlášeni jako nejvíce euroskeptický stát, ačkoli když potom by se hlasovalo o setrvání nebo vystoupení z unie, jsem přesvědčený, že by to dopadlo těsně pro setrvání, ale jsme obecně skeptický národ, který takhle prožil ve středoevropském prostoru své dějiny, kde jiné národy už by zanikly. Prostě jsme takoví, byli jsme tak v Rakousku-Uhersku, byli jsme tak, když jsme patřili do těch satelitních států v rámci sovětského bloku, no a jsme takoví dneska. Je to náš povahový rys...*“ Podobně to vidí i respondent č. 5: „*...nechci paušalizovat, ale přijde mi, že Češi mají samozřejmě nějaké svoje převažující charakterové vlastnosti, že řeknou – tady nás někdo k něčemu tlačí, tak ať ještě chvíli počká. Jo, že to je takové to české, že je tady někdo nad námi, byť my víme, že to tak není, teda my dva aspoň minimálně, a je tady nějaká autorita a tak, ať si ještě počká, ať nás moc s prominutím nevysírá...*“ Výše uvedené charakteristiky více než euroskepticismu odpovídají znakům europesimismu, jehož znaky vymezuje Jiří Přibáň: negativismus, kmenový nacionalismus, davová mobilizace a izolacionalismus.⁵¹⁹

Respondent č. 5 upozorňuje, že tyto tendence jsou stejné u vlády i Parlamentu, neboť instituce jsou reagují na stejné faktory určujících jejich priority: „*...Ale já bych řekl, že Češi to mají takhle obecně, že se nechávají věci na poslední chvíli, je to hodně o nějakém, o nějakém... kulturní rámeček. Vlastně děláte věci na poslední chvíli a kreativně. Takové to – nespěchá to a pak to nějak uděláme. Tam si myslím, že nějaký zásadní rozdíl, že vláda by hrozně tlačila, a Sněmovna by říkala proti vládě, to ne... ten přístup byl i na vládě i ve Sněmovně podobný.*“ Uvedené teze nejsou nijak konkrétní a spíše slouží k rámování a identitárnímu ukotvení dalšího argumentu.

7.2.2. Nesouhlas se směřováním evropské integrace

Respondenti v návaznosti na obecné české povahové vlastnosti upozornili i na nižší míru podpory politického vývoje, kterým se Evropská unie (v mnoha odpovědích synonymum pro Západní Evropa) vydává a nutnost tento nesoulad reflektovat ve vztahu k tuzemským voličům: „*Politická reprezentace někdy má obavu, že projekce toho, co na Západě vítají a co u nás je minimálně kontroverzní z hlediska vysvětlení lidem, proč to děláme, tak ta vůle té politické reprezentace asi není taková...*“⁵²⁰ Několik respondentů podobný argument uvádí ve více obecné

⁵¹⁹ Přibáň kriticky: „*Český euroskepticismus především není žádný filosofickým skepticismem, který by například navazoval na tradici myšlení Davida Huma a namísto abstraktních idejí prosazoval důsledně empirické a kritické myšlení. Tento skepticismus si naopak v ideologických schématech a předsudcích libuje...*“ Viz PŘIBÁŇ, Jiří. *Obrana ústavnosti aneb Česká otázka v postnacionální Evropě*. Str. 161-164.

⁵²⁰ Respondent č. 3.

rovině: „I v té vládnoucí straně nejsou kolikrát nadšení z evropské legislativy. To je na širší debatu, jestli to fakt jde správným směrem a myslím, že Evropský parlament je plodnější a plodnější, a Evropská komise to předkládá, ti to projednají... Je to způsob, kterým Brusel vládne. Je to způsob, kterým se zasahuje do suverenity tohoto státu. Ono se to spouště lidem zajídá.“⁵²¹ Stejný respondent upozornil na významné zastoupení euroskepticismu mezi Čechy, což se následně objevovalo i u dalších respondentů: „Obecně se nabízí odpověď, že to je ten český euroskepticismus a cokoli, co [chce] Evropa, tak jsou k tomu už dlouho vlády opatrné...“⁵²²

Jak bylo uvedeno v třetí kapitole, vztah mezi názory na evropskou integraci a plněním povinností vyplývajících z evropského práva má naopak obrácenou korelaci, tj. spíše státy s prointegrační populací mají problém svým povinnostem dostat. Naopak k integraci zdrženlivější členské státy mají transpoziční deficit nižší.⁵²³ Případné euroskeptické naladění společnosti se ovšem musí projevat v komunikaci s voliči: „Na druhou stranu, státní správa ... i na resortu politický vedení, je přesvědčené, ... že to smysl dává, ale najít tu cestu, jak to kodifikovat a jak mít šanci potom uspět v Parlamentu, protože ten proces je potom determinovaný. Pokud se nebavíme o nařízeních a bavíme se opravdu o legislativním procesu, tak je determinovaný tím politickým rozhodováním v Parlamentu, ať už ve Sněmovně nebo v Senátu.“⁵²⁴ V odpovědích se opakovaně objevoval argument potřebnosti zdrženlivě komunikovat evropskou agendu veřejnosti, přestože většina respondentů byla z politických stran s prointegrační politikou. Tedy i zastánci evropské integrace k unijní regulaci přistupují zdrženlivě a jako k možnému ohrožení jejich pozice u voličů. Z toho lze dovozovat, že sami respondenti, pociťují limity svého mandátu dané názory elektorátu – ať skutečnými nebo domnělými. Jak uvádí respondent č. 7: „...ne vždy národní parlament je naladěný na transpozici. To znamená, hrozí, že to neschválí, byť je to vlastně vaše povinnost. Typickým takovým příkladem je směrnice o zbraních. A tam se to zase protahuje o politické vyjednávání, protože ti, kteří jsou za tu transpozici odpovědní, vedou dlouhá, obtížná a často marná vyjednávání s parlamentními frakcemi, aby to teda nějak prošlo. Trvá dlouho a dostáváme se do skluzu.“

Politická reprezentace se tak staví do role jakéhosi filtru unijní agendy, obránce zdravého rozumu, jež má z unijní úpravy vybrat to dobré a umenšit to škodlivé. S tím respondenti spojují

⁵²¹ Respondent č. 10.

⁵²² Respondent č. 1.

⁵²³ TOSHKOV, Dimitar. Does Euroscepticism Influence Compliance and Enforcement of EU Law in the Member States? Str. 42. In: RAUCHEGGER, Clara a Anna WALLERMAN. *The Eurosceptic Challenge*.

⁵²⁴ Respondent č. 3.

povinnost rigorózně zkoumat a posuzovat implementační akt, nikoli jej jen schválit coby věc danou. Důležitým argumentem je dle respondenta č. 11 skutečnost, že oproti unijním orgánům národní zákonodárci jsou v přímém kontaktu s občany: „...mi přijde, že... Evropská komise tvoří normy, které jsou už opravdu daleko od lidí a nejde to zespoda. Tady když jste ve Sněmovně, tak jste strašně blízko... lidem. Když jsou nespokojení, píšou vám, když se jim něco nelíbí, píšou vám. Sprostě nebo slušně. To je jedno. Prostě dostáváte přímou zpětnou vazbu a jste dost blízko... voličům. ...nevím, jak už to mají evropští poslanci, v té roli jsem nikdy nebyla, ale tam je trošku větší vzdálenost.“ Na to navazuje respondent č. 10: „...že by si dokázal představit třeba částečnou [reformu Evropské unie], že složení Evropského parlamentu, že bylo částečně kooptováno z národních parlamentů, protože my jsme tady fakt v první linii s lidmi. My víme, co se děje. Europoslanci tam podlehnou nějakému pocitu, že jsou za nějakou frakci, která je nadnárodní. A já chápu, že je těžké tam pět let s někým sedět a udržet si nějak nohy na české zemi.“

Za určitý subargument k uvedenému problému lze považovat i nízkou kontrolu národní byrokracie, která je do přípravy a přijímání unijních aktů zapojena: „...tady je vlastně strašně malé spojení mezi politickou vůlí, a tím, co se v Evropě odehrává. Strašně dlouhou dobu to na těch evropských úrovních projednávají nějakí úředníci, kterým je to fakticky úplně ukradené a jejichž největší mantrou je se tam pokud možno zalíbit, pokud možno tam dostatečně často jezdit, případně mít dobré postavení, že by je tam někdy možná vzali. A vůbec se nebaví s tou zemí, nebaví se s trhem, nebaví se téměř s nikým, a pak teprve, až když to dorazí na nějaké ty politické úrovni, tak se vůbec začne řešit, jaký mandát má vláda a proč, a bývá to mnohdy velmi pozdě.“⁵²⁵ Oba směry argumentace se tedy cílí na demokratický deficit unijní politiky – ať ve smyslu dění na unijní úrovni, nedostatečné kontroly na tuzemské úrovni či klasického problému rozsahu diskrece v zástupčím oprávnění principál-agent.

Přestože *ex post* aprobace unijních aktů není, od lisabonské reformy mají národní parlamenty k dispozici *ex ante* nástroje ve formě kontroly subsidiarity a politického dialogu. Tzv. žluté a oranžové karty mohou v českém prostředí vystavovat plénum Senátu a výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny, pokud nedojde k atrakci plénem.⁵²⁶ Členové Parlamentu tak mají formální nástroje, kterými mohou ovlivnit připravovanou unijní legislativu.⁵²⁷ Respondenti

⁵²⁵ Respondent č. 6.

⁵²⁶ § 109a Jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

⁵²⁷ Na druhé straně je třeba říci, že zapojení národních parlamentů do rozhodování na evropské úrovni není možné přeceňovat, neboť má jen omezené důsledky. Ty jsou dány 1) časovým sledem zapojení parlamentů (ještě před

se ovšem kolektivně shodují na zahlcení výboru pro evropské záležitosti agendou: „*Evropský výbor samozřejmě občas zasahuje, ale... tam na každý ten výbor přichází dvě stě šedesát, jo, takový stoh [ukazuje od země] jenom ten soupis.*“⁵²⁸ Zahlčení výboru dosahuje takové intenzity, která může ovlivnit plnění jeho základní funkce, totiž kontrolu subsidiarity: „*totiž evropský by někdy mohl delegovat, ať to projedná ten věcně příslušný, protože je to veskrze odborné. Oni toho mají moc, fakt mají agendu jak blázen, ten evropský, a přitom je to věc odborná, a my potom jsme mockrát zaspali, když jsme mohli dát žlutou kartu... prostě mohli už v rámci toho legislativního procesu v Evropském parlamentu [sic!] něco udělat.*“⁵²⁹

Zmíněná iniciativa na zapojení věcných výborů má i další výhodu, a to odstranění duplicity práce výborů. V současném systému totiž neexistuje formální propojení mezi výstupy výboru pro evropské záležitosti k návrhu unijního aktu a jeho pozdější implementaci: „*My [výbor pro evropské záležitosti] dostaneme ten návrh, ten evropský text. Ten zákon, u nás, když se jedná o směrnici, je často jiný a splňuje jenom nějaké ty základy. Takže tam [ve věcných výborech] oni vědí asi, co jsme k tomu měli za výhrady. Taky tam jsou tam zástupci všech stran, takže si to asi mezi sebou řeknou...*“⁵³⁰ Poměrně jednoduše se vzhledem k délce evropského legislativního procesu stane, že při projednávání implementace věcné výbory již nevychází z dřívějších pozic Sněmovny. Členové evropského výboru jsou navíc z povahy jejich agendy generalisty, kteří postrádají odbornost členů věcných výborů, což se projevuje i v absenci jasně formulované národní pozice,⁵³¹ která by se mohla rozvíjet při následném implementačním procesu. „*Celé to začíná podle mě mnohdy neobjasněnou pozicí. Když se o těch věcech rozhoduje na úrovni Evropské komise [sic!], tak tam vyjede ten ministr, a ten by měl znát českou pozici. Tam probíhá nějaké jednání a je výsledek. A když si nejsme jistí vlastní pozicí, tak pak se to vleče... druhá věc je ... nigramotnost Parlamentu obecně. Snad, abych byl vlídný, tak kromě členů evropského výboru. Ta nigramotnost v evropském rozhodování, že ti poslanci řadoví, a to troufnu si říct, že minimálně polovina nějaké evropské rozhodování nevnímá, dokud jim to neskončí jako tisk na stole, a dokud vedení jejich poslaneckého klubu neřekne, že se o ten tisk musí starat. Protože tam*

projednáním návrhu Evropským parlamentem i Radou), 2) velikostí nutného kvora pro aktivaci, 3) časového limitu pro aktivaci a 4) jen omezenými následky i v případě úspěšné aktivace. Viz GRINC, Jan. *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie.*

⁵²⁸ Respondent č. 6.

⁵²⁹ Respondent č. 10.

⁵³⁰ Respondent č. 2.

⁵³¹ Národní pozice je samozřejmě do určité míry proměnlivá v návaznosti na politické dění a personální změny, nicméně by se mělo jednat o rámcově akceptovanou a ideálně konsensuální polohu, na kterou následně navazuje implementační proces.

je ten problém, že poslanci se starají o tisky, které jsou jim přiděleny kompetenčně. A co jim není přiděleno kompetenčně, tak spoléhají na to, že kolega, který to má na starost, jim řekne...“⁵³²

V minulosti byly pokusy, aby došlo k zapojení do *ex ante* kontroly i ostatní výbory, nicméně nebyl o to mezi nimi zájem, neboť čelí vlastnímu velkému nápadu agendy. Bohužel se tak ztrácí věcná odbornost a propojení s implementačním procesem. Evropská agenda se tím také vytěsňuje z hlavního proudu politického dění – zejména z pléna – a odcizuje se, což se následně vrací, když mají být unijní akty implementovány. Jak uvádí respondent č. 8: „[Pro] ...někoho možnost pochlubit se před českým obecnstvem zásadovým postojem byla důležitější, než že už je trochu pozdě. Krom toho by museli přiznat, že je pozdě, tak by museli přiznat vlastní pasivitu, protože měli být aktivní už dřív, takže u některých to tak je a některé to opravdu asi netrápilo.“

7.2.3. Obava z *gold-platingu*

Alienace ve vztahu k evropskému právu coby externí hrozbě se projevuje při implementaci – zejména nedůvěrou zákonodárců k předloženému implementačnímu návrhu. Z odpovědí respondentů je zřejmá jejich velká nedůvěra ke státní správě, kterou podezírají z prosazování vlastních zájmů: „...prostě úředníci hrají hru zvanou *gold-plating*. Ted’ tam prostě používají Evropskou komisi jako výmluvu na stvrzování své agendy dál, než chce EU.“ Respondent č. 4 pokračuje a upozorňuje i na související opačný problém: „Proti tomu si zase v někteří poslanci dělají triko s tím, že bojují s tímhle *gold-platingem* a přetahují to na druhou stranu.“⁵³³ Respondent upozorňuje na dvojí problém, který *gold-plating* představuje – jednak ze své podstaty může jít o zatěžující transpozici, která ovlivňuje konkurenceschopnost českého podnikatelského prostředí i celkovou byrokratizaci,⁵³⁴ zároveň je ale i potenciálním prostorem pro sebezprezentaci politiků, kteří se svému elektorátu prezentují jako zastánci zdravého rozumu a odpůrci bezuzdné byrokracie. Politikem se stává nejen regulace, ale i proces samotného projednávání. Ve sněmovních orgánech tak dochází k reformulaci politik, ačkoli politická reprezentace nemá k této činnosti adekvátní odborný aparát. Finální podobu úpravy též nedoprovází vysvětlující důvodová zpráva ani jiné dopadové analýzy. Paralelně s tím ovšem respondent č. 8 uvádí: „Obecně se dá udělat závěr, že parlament jako instituce nemá odpovídající kapacitu na tyhle věci... Třeba když to srovnám s Bundestagem nebo s některými takovými

⁵³² Respondent č. 8.

⁵³³ Respondent č. 4.

⁵³⁴ Zde zejména vycházím z typologie *gold-platingu* Richarda Krále, takže je třeba upozornit na skutečnost, že *gold-plating* může mít v zásadě zatěžující i odlehčující účinek. Nad rámec toho bych uvedl, že *per se* nejde o *gold-plating* hodnotit jako pozitivní či negativní úkaz, ale o prostor pro vědomou politickou volbu národního zákonodárce. Zdůraznit je třeba zejména vědomost, která může mít politické následky. K tomu více KRÁL, Richard. *Gold-plating of EU Law in the Czech Republic Revisited*.

velkými parlamenty, když jsem se byl podívat, tak to je to je naprosto nesrovnatelný. Jo, my jsme v tomhle úplně chudinky.“

Identifikace zatěžující regulace je pro poslance bez odborného aparátu náročnou záležitostí: „...ale jsou tam věci navíc, a ministerstvo se nerado přiznává, ale dá se to dohledat... ale to chce bedlivé čtení. Kolik poslanců to opravdu čte. A fakt je, že jednak Evropa má svoje ptydepe, čeští úředníci mají svoje ptydepe, a z těch náznaků. Oni musejí alibisticky ty věci říkat, ale nemusejí je říkat explicitně, takže to opravdu dohledáte jedině z těch příloh. U zákona jsou vždycky přílohy – zejména pokud jde o připomínkové řízení a RIA tyhle všechny věci. Tak tam se to dá dohledat, ale to chce opravdu bedlivého čtenáře. Pokud jsou to tlusté [svazky], což někdy bývají, tak to opravdu čte tak pět poslanců z celé Sněmovny.“⁵³⁵ To je ovšem další zdroj nelibosti věnovat se implementačním předpisům, neboť oproti národním zákonům je poslanec ve svých krocích limitován unijním aktem; zároveň musí věnovat mnohem větší pozornost a práci identifikaci i interpretaci těchto limitů. Implementace jsou navíc často složitě vysvětlitelné voličům, takže poměr přínosů a nákladů nevychází dobře. Obavu respondentů z nepřiznaného *gold-platingu* nicméně *Richard Král* relativizuje, když uvádí, že divoký či slepý *gold-plating* je aktuálně v České republice vzácný a zatěžující transpozice jsou předkladateli přiznávány a odůvodňovány v doprovodných materiálech.⁵³⁶ To ale klade na zákonodárce zvýšené nároky, neboť to po nich vyžaduje studium stovek stran tabulek a textu.⁵³⁷

Vedle tradičního *gold-platingu* se ovšem vyskytuje i praxe, kterou můžeme označit za „nepravý *gold-plating*“. Respondenti na tuto skutečnost naráží v souvislosti s tím, že transpoziční novely zpravidla zahrnují i změny vyplývající z národního rozhodnutí bez souvislosti s unijním právem. Tato skutečnost vyplývá z koncentrace implementačních novel na základě čl. 26 metodických pokynů v souvislosti s obecnou ekonomikou legislativního procesu. *Otevření zákona*, jak je novela označována v žargonu, je příležitostí k dalším nesouvisejícím úpravám regulace; navíc s vidinou rychlejšího přijetí z důvodu transpozičního termínu. Respondent č. 1 uvádí: „...odhadem, jestli třetina zůstala transpozici a dvě třetiny byly změny, které byly už připravené a přilepily se k tomu... jenže ono tam je hromada dalších [věcí], které nutně nejsou a tváří se mnohdy, že to je prostě Evropou. A nad tím byla taková diskuze, zvláště v ústavně-právním výboru, kdy zaznívalo, že se tam [změny] schovávají, jako že se vláda schovává za Evropu, aby si prosadila své.“

⁵³⁵ Respondent č. 8.

⁵³⁶ KRÁL, Richard. Gold-plating of EU Law in the Czech Republic Revisited.

⁵³⁷ Ty se pojí samozřejmě i s ne-evropskými tisky, ale tam jsou limity možného dané spíše politikou a nikoli unijním normativním rámcem.

Argument nezbytnosti rychlého přijetí novely ze strany předkladatele pak zákonitě naráží na neochotu zákonodárského sboru, neboť návrhy nejsou čisté transpoziční novely. Zákonodárce může mít legitimní důvod se argumentem spěšnosti transpozice neřídít, neboť transpoziční novela je jen podvozek pro další, vnitrostátně iniciované změny. V důsledku to vede k potvrzení výše uvedených zjištění, že projednávání transpozičních aktů se od jiných zákonů neliší s výjimkou toho, jak uvádí několik respondentů: „že to akorát nikdo nečte.“⁵³⁸ Zákonodárci ale zároveň nechtějí přijít o svá práva do agendy zasahovat a transpoziční proces ovlivňovat, což vede k normalizaci projednávání evropských tisků a ztrátě jejich potenciálně zvláštního statusu.⁵³⁹ Jak to vyjádřil respondent č. 10: „...maximálně někdy dochází ke zkracování lhůt... A jinak standardní lhůty, standardní podmínky, standardní projednání, všechno je stejně jako každý jiný [zákon]. Všechny zákony se projednávají stejně.“

7.2.4. Nedostatečná preference ze strany exekutivy

Opakovaně se objevoval mezi respondenty názor, že ke zpoždění transpozice dochází již v exekutivě při přípravě transpoziční novely. Za tím respondent č. 7 spatřuje problém kapacity a stanovení priority, na jaké projekty odborné kapacity alokovat: „Dobrého legislativece vychováte patnáct let, a je jich poměrně málo. Ministři na resortech mají nějaké své priority, řada z nich se chce blýsknout nějakou excelentní rekonstrukcí, kterou zadá jako prioritu, a potom samozřejmě nezbyvá kapacita na transpozice, a řeší se to, až když hrozí průšvih, hrozí žaloba.“ Zároveň řada respondentů spatřuje nedostatky i v přístupu státní správy, která je přitom do tvorby unijní legislativy zapojena: „základní faktor je, že se na tom nepracuje od začátku, od té chvíle, kdy je ta evropská legislativa přijatá, že se prostě spočítá, kdy je potřeba nejpozději na tom začít pracovat, v ten termín se na tom začne pracovat, a tak jak to bývá, vždycky se někde něco protáhne, zasekne, nepodaří projednat v té lhůtě, která se předpokládala.“⁵⁴⁰ Obdobně jiný respondent upozorňuje na odtrženost byrokracie od aplikační praxe, tudíž problém vzniká již při přípravě evropské legislativy, kdy si státní správa neohlídá, co bude implementace v tuzemsku obnášet: „...strašně dlouhou dobu se tady o tom vůbec nic neví. Vyjednávají se to jenom ouřadové, kteří podepíší skoro všechno, a pak najednou se vzpamatují a začnou říkat: „A teď

⁵³⁸ Např. respondent č. 6: „Je pravda, že se ty věci tady pořádně nečtou, jo, že na rozdíl od jiných věcí, které se fakt čtou, tak jakmile my tady na to napíšou implementace, a ono to taky je poměrně logické, když mi všechno potrhají a řeknou „tohle se provést musí“, tak pokud někdo není jako v úplném detailu, aby byl schopný to přečíst a říct, a ještě znát tu směrnici přesně, a říct – tady kecáte, tak už mu je to otravný, tak do toho člověk vlastně jako moc nesáhá.“

⁵³⁹ Respondent č. 7: „Obávám se, že by to ego celé řady poslanců neuneslo. Oni chtějí mít pocit, že to zodpovědně projednávají, byť to většina z nich potom ani nečte.“

⁵⁴⁰ Respondent č. 9.

bychom to měli začít projednávat, teď začne rozprava s těmi dotčenými [stakeholdery].“ A teprve pak to směřuje do Sněmovny.“⁵⁴¹ Tento problém může být umocněn nezkušeností části státní správy s evropskou agendou a unijními rozhodovacími procesy: „Já si myslím, že možná ten úřední aparát to nutně nemusí stíhat, nebo některé věci jsou nejasné, nedobře vykomunikované, pravděpodobně i třeba nemáme moc odborníků v Evropské unii...“⁵⁴² Zvláštní kategorii představuje pak problematika sdílených gescí, kterou respondent č. 4 označil za noční můru. Spolugesční resorty hlavnímu gestorovi často neposkytují nezbytnou součinnost, protože to pro ně nemá adekvátní prioritu a nenesou hlavní odpovědnost, či dokonce jeho snažení přímo maří.

V úhrnu respondenti nepocítují, že by jako zákonodárci měli spoluzodpovědnost za včasné provádění evropského práva: „...poslanci to nijak zvlášť neřeší. Vychází to od těch ministerstev, která nám to [implementační lhůty] věčně říkají, a tady se to nějakým způsobem jako vzkazuje. Jo, že by poslanci si hlídali kdy, co kdy máme, to tak horko těžko hlídají ty resorty.“⁵⁴³ Je to tedy odpovědnost vlády, coby předkladatele, a zvláště příslušného ministra, aby přednostní projednání novely prosadil. Respondent č. 9 to označil za zvláštní druh lobbyingu, aby ministr přesvědčil vedení svého politického klubu, aby ten tento jeho záměr dále prosazoval v grémiích Sněmovny: „...strašně záleží, z mého pohledu, na šikovnosti ministra. Když má dobré vztahy a dokáže si to vyjednat, tak si to prostě vyjedná sám, a velká, obrovská role je předsedy vládního klubu.“⁵⁴⁴ Ministr však čelí konkurenci návrhů zákonů jiných ministrů, prioritám skupin poslanců a běžnému politickému provozu. Tváří v tvář jiným vlastním návrhům ovšem někdy musí o prioritě implementace přesvědčovat i sám sebe: „...pro každého ministra je vždycky prioritou to, co on chce udělat, a až druhá prioritou je to, že musí implementovat. Dostáváme před každou schůzí balíček od [předsedy LRV], co všechno ještě nemáme, a tohle hrozí, a tohle musíte dostat na pořad, a tohle musíte udělat... Neříkám, že ne, ale zas pak mi přijde vláda a řekne, chci projednávat balíček, nebo chci projednávat spotřební daň. A samozřejmě, že má přednost spotřební daň před jakoukoliv implementací.“⁵⁴⁵ Ve chvíli, kdy ministr považuje za prioritu něco jiného než provádění unijních aktů, je jen minimální šance, že by si některý jiný aktér osvojil takovou iniciativu. Nepřímo to potvrdil svou odpovědí respondent č. 2: „To asi záleží, jaký je to tisk. Pokud to bude tisk, o kterém víme, že nám bude přinášet nějaké zjednodušení byrokracie nebo zjednodušení nebo podporu průmyslu nebo cokoliv, tak jo, tak toto prioritu samozřejmě

⁵⁴¹ Respondent č. 6.

⁵⁴² Respondent č. 11.

⁵⁴³ Respondent č. 6.

⁵⁴⁴ Respondent č. 10.

⁵⁴⁵ Respondent č. 6.

bude...“ Naopak transpozice sama může čelit tuzemské opozici a souvisejícím tlakům, na což poukazoval respondent č. 1: „[parafrázuje jiného poslance] ...do programového prohlášení to dáme, vládou to musí projít, ale to víš, Sněmovna, ta se programovým prohlášením vlády řídit nemusí.“ V některých případech se této role anti-lobbyingu může zhostit dokonce příslušný ministr: „...potom ministr mohl některé zákony sabotovat, do které ho tlačily prostě jenom tím, že dostatečně nebojoval za to, aby byly zařazeny přednostně. Prostě vždy stačilo, aby se tam ten zákon nechal, a když jste nebojoval, tak on se propadl do další schůze. Tím se to taky natahovalo...“⁵⁴⁶ V takovém případě má návrh jen malou šanci na prosazení a záleží na intervenci koaličních partnerů, příp. unijních orgánů.

7.3. Nízká politická priorita

Leitmotivem této kapitoly je nízká nebo žádná politická priorita pro včasné schvalování transpozičních aktů a korespondující nízká priorita naplňování principu loajality. Respondenti nepocitují žádnou zvláštní odpovědnost za transpoziční selhání. Naopak často upozorňovali na parlamentní suverenitu v určování vlastní agendy, jež musí být responzivní zejména na aktuální dění v zemi. „...prostě tady jsme parlamentní demokracie, a ten Parlament se často projevuje jako suverén. No a říkám to, že už mám zkušenost i vládní opoziční, tak zažili jsme, že jsme vlastního ministra poslali do háje...“⁵⁴⁷ „[Sněmovna] je samozřejmě mnohem těžkopádnější, je tam taková ta pěna dní, možná ten zákon je zařazený na středu, ale ono se v úterý něco stane... A tím to tady asi protíná všechny otázky jako taková červená linka, že ti poslanci podle mě až na nějakou výjimku radši řeší tu agendu, a rozumím tomu, tu agendu běžného dne... Proč by to měl ten poslanec mít v hlavě? Každý má svoji agendu, každý má nějakou jinou...“⁵⁴⁸ Jak již bylo uvedeno, Wim Voermans poukazuje na skutečnost, že řádné provádění evropského práva neodměňuje aktéry potřebným politickým kapitálem. V některých případech je dokonce politický kapitál stojí – zejména v případě nepopulárních opatření, či pokud je členský stát nucen nahlásit vlastní pochybení.⁵⁴⁹ V některých případech je navíc samotné pochybení otázkou interpretace unijního aktu ze strany Komise, eventuálně vývoje takové interpretace, či její vůle a shovívavosti vůči jednotlivým členským státům.⁵⁵⁰ Opozice navíc může využít nepopulární transpozici ke kritice vlády, což vede k dalšímu rozdmýchávání

⁵⁴⁶ Respondent č. 4.

⁵⁴⁷ Respondent č. 10.

⁵⁴⁸ Respondent č. 5.

⁵⁴⁹ VOERMANS, Wim. Implementation: The Achilles Heel of European Integration. Str. 347.

⁵⁵⁰ Respondent č. 4 uvádí: „Při harmonizaci je to na hodnocení úředníků, jestli ta odchylka od toho, co si Komise představuje, je ještě v rámci, co pokryje ta harmonizace, anebo už není. Tam definičně nemůže být žádná tvrdá definice, čili je to na jejich posouzení. Někdy to posuzují holt přísněji, někdy méně přísněji.“

euroskeptických sentimentů veřejnosti. Vláda tak musí investovat další politický kapitál, aby prosazovala právní úpravu, na jejímž obsahu má jen omezený formulační podíl, namísto péče o vlastní politické priority. Obecněji to glosuje respondent č. 12: *„Je to dáno úrovní politické reprezentace a její schopností chovat se jako státník, nikoliv pouze jako politik. To znamená být schopen upřednostnit zájem státu nad úzkým stranickým, resp. koaličním či opozičním zájmem.“*

Z výpovědí lze identifikovat několik základních rysů českého transpozičního procesu – motivace přednostně projednávat evropské tisky plyne ze zájmu konkrétních osob na brzkém prosazení nové úpravy. Tak se děje v případech, kdy evropská úprava přináší obecně akceptované přínosy a jestliže konkrétní zákonodárci je dokáží včasné identifikovat, prosadit a zpravidla i přisvojit.⁵⁵¹ Pozornost poslanců je evropským tiskům věnována též v případech, kdy je návrh z nějakého důvodu kontroverzní, často ale k jeho vlastní škodě, neboť následné schvalování je zdržováno hledáním politických kompromisů i cílenými obstrukcemi. Zdržení se dějí netransparentně v poradních orgánech a výborech, což může nepoučeného diváka mást, neboť samotné projednávání v plénu je často rychlé a nekontroverzní. Motivace zákonodárců včasné projednávat unijní právo jen na základě principu loajality je mizivá. Můžeme ale identifikovat tři základní typy externí motivace k prioritnímu projednání. Prvním je intervence členů vlády, kteří jsou vůči unijním povinnostem responsivnější. Ovšem i členové vlády stanovují své priority podobně jako jejich poslanečtí spolustraníci, které navíc musí o prioritě evropských tisků přesvědčovat, aniž by se do jednání sněmovních orgánů mohli přímo zapojovat. Rychlé projednání je častější u technických novel, ale s rostoucí kontroverzi nebo komplexností evropského tisku se zvyšuje potřebný čas na projednání i množství konkurenčních návrhů. Druhým externím zdrojem je intervence Unie, resp. Evropské komise a hrozba řízení o porušení povinnosti včetně uložení peněžitých sankcí. S tím se pojí i negativní mediální publicita, která projednávání může uspíšit: *„Prostě dokud se fakt nepíše, že tam hrozí nějaká [pokuta], a dokud se tomu nezačnou věnovat média, že tam hrozí nějaká mnohamilionová pokuta denně za to, že to ještě není, tak vlastně poslanci nejsou vůbec nuceni se tomu věnovat...“*⁵⁵² Žaloba je pro zákonodárce sice validním odůvodněním, nicméně přílišná četnost užívání argumentu snižuje jeho důraznost: *„...už to se*

⁵⁵¹ Přisvojování si zásluh za pozitivní kroky a odmítání odpovědnosti za negativně vnímaná rozhodnutí národními politiky je opakovaně pozorovaný až endemický problém ve vztahu k EU. Naposledy na tuto skutečnost například upozornil prof. Ladislav Křišťoufek ve svém příspěvku ze dne 17. července 2023. Dostupné z: <https://twitter.com/lkristoufek/status/1680911671433342980?s=20> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

⁵⁵² Respondent č. 5.

stalo normou, že ta implementace se nestihá, tam ty sankce prostě nemají odstrašující účinek, to si přiznejme.“⁵⁵³ Třetí externí motivací je klasický lobbying zájmových skupin.

Přednostní projednávání evropských tisků je dále omezeno množstvím těchto návrhů, resp. vnímání jejich počtu. Osm respondentů odhadovalo, že evropské tisky tvoří více než 60 % návrhů vládních zákonů, což logicky brání prioritizaci návrhu zákona jen na základě evropského příznaku.⁵⁵⁴ Nad to zákonodárci považují pozdní předložení do Parlamentu za chybu exekutivy, takže předřazení tisku je gestem vstřícnosti z jejich strany. Tím se ovšem nevzdávají svého práva návrh zkoumat a posuzovat, které je dáno i nedůvěrou zákonodárců k práci státních úředníků a obavou ze skrytých trojských koňů v textu návrhu.

Explicitně stávající stav shrnuje další respondent: „...pracujte s tím, že ten politik dělá vždycky prioritně to, co ho tlačí, co ho ohrožuje, nebo na čem mu velmi záleží. Když mě ta transpozice ani neohrožuje, ani mi na ní nezáleží, tak se na ní vyseru. Všichni jsme lidi.“⁵⁵⁵

Přestože respondenti zpravidla přiznávají, že současné nastavení není optimální, ani řešení problému nemá prioritu. Někteří respondenti připustili například zavedení čistě transpozičních novel, které by neměly národní přívěšky: „Mně by se to líbilo... že by to fakt bylo jasné, co je Evropa, co není, protože mě přijde, že někdy se za ní jako schovávají. Co by ale bylo negativní, že bychom se od té Evropy ještě víc oddělili.“⁵⁵⁶ Ovšem identifikace, co je ještě nezbytná změna a co je zbytná novelizace by byla poměrně složitá; navíc by to ještě více zahltilo Poslaneckou sněmovnu dalšími návrhy zákonů.⁵⁵⁷ Jiným řešením by bylo pevné stanovení harmonogramu projednávání evropských tisků: „Máme tam tohle, tohle, tohle. Pojd'me si říct, kdy to můžeme projednat a dát jim nějaký řád, aby to bylo a viděli jsme třeba – tomuhle tisku uplyne lhůta za sto dní, tak pojd'me to projednat příští měsíc.“⁵⁵⁸ Obdobný námět byl na „evropské dny“, tj. jednací dny dedikované pouze implementační agendě: „...by se úterky projednávaly evropské návrhy, že by se prostě vědělo, že v úterý se budou dělat implementace. Nebo každé druhé úterý, co je schůze, jo, prostě udělat to nějak dohodou stran...“⁵⁵⁹ Zajímavostí je odpor respondentů ke

⁵⁵³ Respondent č. 8.

⁵⁵⁴ Odhady se pohybovaly mezi 60 % a 80 % s tím, že většina respondentů odhadovala 60 %. Tři respondenti shodně odhadovali třetinový podíl, což odpovídá skutečnosti, a jeden respondent odhadoval 50 %.

⁵⁵⁵ Respondent č. 7.

⁵⁵⁶ Respondent č. 1.

⁵⁵⁷ Respondent č. 10 zmiňoval nespokojenost poslanců již s pouhým rozdělením transpozice směrnice o restrukturalizaci a insolvenční do dvou legislativních návrhů. Viz sněmovní tisky č. 372 a 491 v 9. volebním období, resp. sněmovní tisk č. 1073 v 8. volebním období.

⁵⁵⁸ Respondent č. 2.

⁵⁵⁹ Respondent č. 10.

změně současného legislativního rámce, zejména jednacního řádu Poslanecké sněmovny, a preference řešení problému s pozdní implementací politickou dohodou. Předpokladem pro funkčnost takové dohody ovšem je opět shoda na prioritním projednávání evropských tisků: „...tak dejte každé druhé úterý se budou dělat jenom evropské předpisy. Ale [poslanecký klub vládní koalice si] ...vymíni, že má svoje téma, a musí se projednávat, a oni ho tam dají a ví, že se ten den už neprojednává nic.“⁵⁶⁰ Pokud by tedy zvláštní režim vycházel pouze ze zvyklosti, hrozí riziko, že zvyklost nebude vymáhána či bude přímo cíleně porušována. Znovu se tak vracíme k otázce priority transpozičních předpisů pro vládní strany, na což poukazuje i respondent č. 7: *To A je, aby si politická reprezentace, jak vládní, tak opoziční, řekla, transpozice mají prioritu. A jestliže je to transpozice, tak prostě to, co jako transpozice přijde do Sněmovny, tak to na té schůzi musí být projednáno. A v resortech legislativní odbory budou vědět, že transpozice mají prioritu, to znamená, že když se má transponovat, tak stojí ostatní práce a transponuje se, nikoliv naopak... Není problém v té technice. Tady je problém v té vůli, jestli se tomu ta priorita dá, nebo nedá. Když padne rozhodnutí, že se tomu priorita dá, tak technika už z toho vyplyne dle zvyklostí.“*

⁵⁶⁰ Respondent č. 10.

„Nikdo se o to nezajímá, nikdo není aktivní v téhle věci...“

Respondent č. 8

8. ZÁVĚR

Předkládaný výzkum měl za cíl poodhalit fungování České republiky po jejím vstupu do Evropské unie. Zatímco okolo roku 2004 byla publikována celá řada publikací a studií věnujících se zejména akutním otázkám přizpůsobení se členství v Unii, na které dále navázaly publikace po roce 2009 reagující na lisabonskou reformu, stavu „normálního“ členství se věnuje mnohem méně pozornosti. Takové výzkumy mají navíc zpravidla formu konkrétních případových studií. Takže zatímco můžeme kritizovat konkrétní projednávání individuálních evropských tisků, chyběl zde výzkum, jež by pokryl celkový obraz projednávání a schvalování transpozičních a adaptačních aktů z různých oblastí napříč delším časovým úsekem. Jen tak je možné odpovědět na otázku, jak si jako Česko stojíme.

A jak si tedy stojíme? Nepříliš dobře. Naštěstí to nepůsobí příliš mnoho systémových problémů.

Kritika fungování českého parlamentarismu je téměř všudypřítomná a v mnoha ohledech je namístě. Kombinace těžkého nastolování agendy, štědrých oprávnění legislativní iniciativy, prerogativů přednostních slov, různých práv veta, obstrukčních přestávek na porady klubů a mnohého dalšího vede ke zdlouhavému legislativnímu procesu. Celé se to dále komplikuje vyšším počtem poslaneckých klubů, než tvůrci jednacího řádu Poslanecké sněmovny předpokládali. Sněmovna zákonitě plní roli hlavního politického kolbiště, takže je to i místo, kde se vedle legislativní agendy musí odbavit a reflektovat aktuální pěna dní společenského dění. Po mém soudu je velmi vhodné až nutné, aby jednacím řádem Poslanecké sněmovny dostal změny, o kterých mluví *Jan Wintř*⁵⁶¹ či *Jan Kyselá*⁵⁶². Aby byl „racionálnější“ či přísnější na jednotlivé poslance a umožnil vládě lépe vládnout, podobně jako tomu je v Německu, Rakousku⁵⁶³ a jiných zemích západní Evropy. Zároveň je důležité, aby bylo opozici umožněno strukturovaněji nastolovat svou agendu i kritiku vládní většiny.

Ve vztahu k evropské agendě by se dalo doporučit lepší propojení mezi výborem pro evropské záležitosti a věcnými výbory, vypustit první čtení u evropských tisků, zavést volitelnou kontinuitu legislativního procesu mezi dvěma volebními obdobími či vyhradit na projednávání evropské agendy konkrétní jednacím dny. Všechny tyto změny by byly jednoduše proveditelné a pomohly by celému procesu. Nic z výše uvedeného ale nevyřeší problém s pozdními

⁵⁶¹ WINTŘ, Jan. *Proměny parlamentní kultury*.

⁵⁶² KYSELA, Jan a Marian KOKEŠ. Role vlády v procesu právo tvorby v České republice se zřetelem k efektivitě vládnutí.

⁵⁶³ ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárního procesu a zákonu v České republice, Německu a Rakousku*.

transpozicemi, neboť předkládaný výzkum vyvrací obecně přijímanou tezi, že český Parlament je původcem transpozičního zpoždění (*neplatná H₁*). Zákonodárci k evropským tiskům přistupující jako k jakémukoli jinému návrhu zákona, což zahrnuje standardní uplatnění jejich práv návrh posuzovat, zkoumat, hodnotit a měnit, jež by jiní možná označili za zbytečnost „*když to stejně musíme schválit*.“⁵⁶⁴ Evropským návrhům není dáována větší priorita a jejich přednostní projednání je podmíněno obdobným politickým handlem, jako v případě jakéhokoli jiného zákona – možná jsou leda znevýhodněny nepřítomností svých obhájců. V průměru 6. a 7. volebním období byly evropské tisky projednávány rychleji jen v řádu dnů; v 8. volebním období dokonce pomaleji. Nadužívání hrozby řízení o porušení povinnosti předkladateli má za následek vyprázdnění tohoto argumentu (*neplatná H₂*). Do Poslanecké sněmovny se implementační návrhy zákonů dostávají již se zpožděním z exekutivní fáze legislativního procesu (*neplatná H₃*), takže vina za transpoziční selhání leží na exekutivě. Ta také musí Parlament přesvědčit o přednostním projednání. Neplatí tak výmluva, že za zpoždění může pomalý Parlament, žvanárna, kde se „mluví a nemaká.“

Perspektivou judikatury Soudního dvora je jedno, zda ke zpoždění dochází na úrovni resortů, vlády či Parlamentu, nicméně pohledem národním to je důležitá otázka. Obdobně jako chyběl komplexní pohled na transpoziční počínání, nadále chybí výzkum věnující se fungování státní správy ve vztahu k přípravě transpozičních předpisů. Opět se vracím ke *Kokešově* představě „temných zákoutí“, exekutivní fáze tvorby právních předpisů, o které toho mnoho nevíme. Jak úředníci vnímají evropský prvek ve své práci? Jsou rozdíly mezi europeizovanými a Evropou nedotčenými resorty? Má vliv zapojení české byrokracie do přípravy unijního aktu na jeho následnou implementaci? Či je evropská agenda nutným zlem s jen malou prioritou, jako je tomu v případě projednávání evropských tisků v Parlamentu? To je jen několik otázek, které mne napadají na konci tohoto výzkumu.

Problém, který před námi leží, ovšem není právní, nýbrž sociálně-psychologický. Nízká priorita. Ta je v zásadě logickým důsledkem institucionální dělby moci v národním i supranacionálním systému. Málokdo kandiduje do Parlamentu, aby mohl implementovat dohody učiněné před lety lidmi, proti kterým se sám možná vymezoval. Dohody, které zužují jeho volnost uvážení a jejichž cíle mohou být dokonce v rozporu s jeho světonázorem. Proti tomu je zde právní povinnost být loajální vůči politickému a ekonomickému klubu, jehož jsme se stali členy a z jehož členství

⁵⁶⁴ SPRUNGK, Carina. Legislative Transposition of Directives: Exploring the Other Role of National Parliaments in the European Union. Str. 300.

plyne velká část našeho národní bohatství. V lepším případě je takový poslanec vůči unijní agendě inertní, toleruje ji a věnuje se tématům dle svého zájmu a expertízy. V českém voličském prostředí, které má k unijnímu dění obdobně zdrženlivý vztah, pak není takový poslanec postihován za svou rezervovanost. Naopak spíše hrozí sankce za podezřelé vřelé až eurohujerské názory. Pokud se poslanec osvědčí, může ve stranické hierarchii povýšit a v případě volebního úspěchu se stát i členem vlády. Ministrem ovšem nebude z důvodu svého vztahu k evropské integraci; roli budou hrát jeho zcela jiné charakterové rysy a atributy, takže s unijním prvkem možná bude z titulu funkce přicházet do styku častěji, ale jeho priority budou nadále ležet v tuzemském prostředí, protože právě z národního prostředí – ne z Evropy – přichází příležitosti i hrozby pro jeho kariérní růst. Tento přístup akcentuje respondent č. 11: „...*podle mě voliči chtějí slyšet něco ve stylu „Přineseme tenhle výsledek, tenhle výsledek a tenhle výsledek.“ Když máte levicovou stranu, tak třeba budou říkat: „Chceme navýšit daně tady těmhle a vám zase zvýšit nějaké příspěvky“ a zas pravicová strana bude mít nějaké jiné věci, které říká. Ale nikdo neodpichuje svůj politický program od toho, jestli budeme nebo nebudeme schvalovat normy tak, jak si to Evropská unie přeje.“* Takových politiků je jistě napříč celou Evropou většina. Nejsou to jenom politici – i zmínění skandinávští úředníci kontroly kvality potravin ve své dozorové činnosti sledují cíle jež jsou národní, ne evropské, ale shodou okolností našťěstí s unijními korespondují.⁵⁶⁵ Přesto ale v prosinci 2022 máme dle *Single Market Scoreboard* v Česku 2,4 % transpoziční deficit, zatímco Dánsko má 0,4 %.⁵⁶⁶ Proč?

Musíme se tedy dívat na organizaci práce ve státní správě a stanovování priorit. Respondent č. 9 na otázku, jak by současnou situaci řešil, odpověděl, že by úředníkům zakázal zjišťovat termín konce transpoziční lhůty. Jakkoli je řešení anekdotické, skrývá se v něm dobrý nápad, jež neguje výše uváděné národní rysy – skeptičnost k vnějšímu, prokrastinaci a mistrovství v improvizaci na poslední chvíli.⁵⁶⁷ Transpoziční předpis by se v resortní fázi musel připravit v co nejkratší lhůtě a ostatní legislativní práce by musely jít stranou. Česká vláda a Parlament by pak měli adekvátní čas na posouzení návrhu v souladu s jejich ústavními úkoly a funkcemi. Možná by pak

⁵⁶⁵ WOCKELBERG, Helena. Political Servants or Independent Experts? A Comparative Study of Bureaucratic Role Perceptions and the Implementation of EU Law in Denmark and Sweden.

⁵⁶⁶ Dostupné z <https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/archive/> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

⁵⁶⁷ Paradoxně schopnost práce pod tlakem v krátkých termínech, improvizace a zdrženlivost jsou vlastností, za které jsou čeští úředníci v unijních institucích vyzdvihováni. Viz Alice Krutilová a Eva Húsková o zákulisí českého předsednictví. *Věcně o Evropě* (podcast). Dostupné z <https://euroskop.cz/2023/03/10/vecne-o-evrope-alice-krutilova-a-eva-huskova-o-zakulisi-ceskeho-predsednictvi/> (naposledy navštíveno 31. července 2023). Dále PŘIBÁŇ, Jiří. *Obrana ústavnosti aneb Česká otázka v postnacionální Evropě*. Str.173-175.

včas nebylo předkládáno jen 15 % implementačních návrhů a systematicky by nebyl porušován legislativní plán vlády. Nebo by to celé nefungovalo a stranou by šly právě naše evropské závazky a celá situace se ještě zhoršila.

Více než právní otázkou je fenomén pozdní transpozice problémem stanovení politických priorit, resp. vůle české politické reprezentace se do evropského politického procesu zapojovat.

9. SEZNAM ZKRATEK

ZKRATKY	VYSVĚTLENÍ
ATR	<i>adviescollege toetsing regeldruk</i> Nizozemský orgán posuzující hodnocení dopadů regulace navrhované legislativy.
BEST	<i>Business Environment Simplification Task Force</i> Pracovní skupina pro identifikaci prostoru pro snížení regulatorního zatížení a zlepšování konkurenceschopnosti a podnikatelského prostředí
COREPER	<i>Comité des représentants permanents</i> Výbor stálých zástupců při Radě EU
COSAC	<i>Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne</i> Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů EU
eKLEP	<i>Elektronická knihovna legislativního procesu</i>
EU	<i>Evropská unie</i>
EU15	Skupina původních patnácti členských států EU před rozšířením v roce 2004
EUR-Lex	Databáze právních dokumentů Evropské unie spravovaná Úřadem pro publikace EU
ISAP	<i>Informační systém pro implementaci práva EU</i>
jednací řád Senátu	Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů
jednací řád Sněmovny příp. Poslanecké sněmovny či JŘ PS	Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
LPV	<i>Legislativní pravidla vlády</i> Příloha usnesení vlády č. 188 ze dne 19. března 1998, ve znění pozdějších změn
LRV	<i>Legislativní rada vlády</i>
MPVEU	<i>Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii</i> Příloha usnesení vlády č. 432 ze dne 16. července 1997, ve znění pozdějších změn
OKOM	<i>Odbor kompatibility Úřadu vlády ČR</i>
Parlament (s velkým písmenem)	Parlament České republiky
PESCO	<i>Permanent Structured Cooperation</i> Stálá strukturovaná spolupráce
REFIT	<i>Regulatory Fitness and Performance Programme</i> Evaluační program přínosnosti unijních politik

RIA	<i>Regulatory Impact Assesment</i> Hodnocení dopadů regulace (činnost); někdy též stejnojmenný analytický dokument k návrhu zákona
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie V práci zpravidla uváděna soudní instituce Soudní dvůr
SEU	<i>Smlouva o Evropské unii</i> CELEX 12012M/TXT; OJ. C 326, 26.10.2012, s. 13—390
SFEU	<i>Smlouva o fungování Evropské unie</i> CELEX 12012E/TXT; OJ. C 326, 26.10.2012, s. 47—390
SLIM	<i>Simpler Legislation Internal Market</i> Politika zjednodušování regulace vnitřního trhu
SNDEU	<i>Směrnice o nakládání s dokumenty Evropské unie</i> Příloha usnesení vlády č. 665 ze dne 6. srpna 2014, ve znění pozdějších změn
Ústava (s velkým písmenem)	Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

DALŠÍ ZKRATKY

HR	Chorvatsko
LUX	Lucembursko
MF	Ministerstvo financí ČR
MSP	Ministerstvo spravedlnosti ČR
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR
MV	Ministerstvo vnitra ČR
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR
MZE	Ministerstvo zemědělství ČR
MZD	Ministerstvo zdravotnictví ČR
MŽP	Ministerstvo životního prostředí ČR
MD	Ministerstvo dopravy ČR
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR
MO	Ministerstvo obrany ČR
MK	Ministerstvo kultury ČR
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí ČR
NL	Nizozemsko
PT	Portugalsko
ÚV	Úřad vlády ČR

10. POUŽITÉ ZDROJE A JINÉ PRAMENY

10.1. Monografie a akademické práce

- BAKEŠ, Milan, ed. *Veřejná správa a právo: Pocta Dušanovi Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha: C.H. Beck, 1997. ISBN 8071791911.
- BENÁK, Jaroslav, Jan FILIP a Vojtěch ŠIMÍČEK, eds. *Pocta Janu Svatoňovi k 70. narozeninám*. Brno: MUNI Press, 2022, 610 s. ISBN 978-80-280-0191-9.
- BOBEK, Michal, Petr BŘÍZA a Pavlína HUBKOVÁ. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2022. Beckova edice právo. ISBN 978-80-7400-896-2.
- BÖRZEL, Tanja A. *Why Noncompliance: The Politics of Law in the European Union*. Ithaca: Cornell University Press, 2021. ISBN 9781501753404.
- CVRČEK, František a František NOVÁK. *Legislativa: teoretická východiska a problémy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-698-9.
- FRANCHINO, Fabio. *The powers of the Union: delegation in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. ISBN 978-0-521-86642-2.
- FULLER, Lon. L. *Morálka práva*. Praha: OIKOYMENH, 1998. Oikúmené. ISBN 80-860-0565-8.
- GERLOCH, Aleš a Jan KYSELA, eds. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. Právní monografie (ASPI). ISBN 978-80-7357-362-1.
- GERLOCH, Aleš a Katarzyna KRZYŹANKOVÁ ŽÁK, eds. *Právo v měnicím se světě*. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. ISBN 978-80-7380-828-0.
- GRINC, Jan. *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie*. Praha: Leges, 2015. Teoretik. ISBN 978-80-7502-091-8.
- GRZESZCZAK, Robert, ed. *Renationalisation of the Integration Process in the Internal Market of the European Union*. 1st edition. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2018, 15–36, s. 15. ISBN 978-3- 8452-8379-1
- HUTCHINSON, Allan C. *Hart, Fuller, and Everything After: The Politics of Legal Theory*. Oxford: Hart Publishing, 2023. ISBN 978-1509965205.
- KELLERMANN, Alfred E. *Improving the quality of legislation in Europe*. Boston: Kluwer Law International. ISBN 9041104305.
- KOKEŠ, Marian. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů v ČR*. Praha: Leges, 2020. Teoretik. ISBN 978-80-7502-413-8.

- KRÁL, Richard et al. *Zbytečně zatěžující transpozice - neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014. ISBN 978-80-87975-18-3.
- KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C.H. Beck, 2014. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-282-3.
- KYSELA, Jan a Aleš GERLOCH, eds. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-287-7.
- KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-022-2.
- LYNN, Jonathan a Antony JAY. *Jistě, pane ministře*. Praha: Aurora, 2003. ISBN 80-729-9059-4.
- MASTENBROEK, Ellen a Tanja WEEM. *De Europeanisering van het wetgevingsvak: Onderzoek in opdracht van het Kenniscentrum Wetgeving*. Radboud Universiteit Nijmegen, 2009.
- MIHÁLIKOVÁ, Valéria, ed. *15 rokov v Európskej únii: aktuálne otázky a súčasné výzvy*. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019. ISBN 9788081527975. Dostupné z: doi:10.33542/REU2019-797-5
- MOLEK, Pavel, Pavel KANDALEC a Jan VALDHANS, eds. *Dny práva 2014: Část V. - Mýtus racionálního zákonodárce aneb ideál a realita legislativního procesu*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7901-4.
- NICOLA, Fernanda a Bill DAVIES, eds. *EU law stories: contextual and critical histories of European jurisprudence*. Cambridge University Press, 2017. ISBN 9781107545038.
- PEREZ, Lauren K. *National parliamentary involvement in EU policy-making: questions, resolutions, and transposition*. Pittsburgh, 2016. Disertační práce. University of Pittsburgh. Vedoucí práce B. Guy Peters.
- PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2.
- PRUDILOVÁ, Martina, Vítězslav SUCHOMEL a Jan KNĚŽÍNEK, eds. *Pocta Legislativní radě vlády k 50. výročí*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2019. ISBN 978-80-7440-239-5.
- PŘIBÁŇ, Jiří. *Obrana ústavnosti aneb Česká otázka v postnacionální Evropě*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2014. Sociologické aktuality. ISBN 978-80-7419-175-6.
- RAUCHEGGER, Clara a Anna WALLERMAN. *The Eurosceptic Challenge*. Hart Publishing, 2019, 2019. ISBN 978-1-50992-765-4.

- RENDA, Andrea. *Impact Assessment in The EU: The State of Art and the Art of State*. Brusel: Centre for European Policy Studies, 2006. ISBN 92-9079-600-6.
- ŘÍHA, Michal. *Nástroje kontroly kvality legislativy v kontextu České republiky*. Praha, 2019. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Aleš Gerloch.
- ŘÍHA, Michal. *Zásady tvorby sekundární legislativy Evropské unie*. Praha, 2016. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Lenka Pítrová
- SLÁDEČEK, Vladimír et al. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-590-9.
- STEFANOU, Constantin a Helen XANTHAKI, eds. *Drafting Legislation: A Modern Approach*. Londýn: Routledge, 2016. ISBN 9781315578026.
- ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. Praha: C.H. Beck, 2009. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 978-80-7400-162-8.
- ŠKOP, Martin, Michal MALANÍK, Terezie SMEJKALOVÁ, Markéta ŠTĚPÁNÍKOVÁ a Barbora VACKOVÁ. *Tvorba práva - empirické studie*. Brno: Masarykova univerzita, 2019. ISBN 978-80-210-9472-7.
- ŠLOSARČÍK, Ivo, Tomáš WEISS a Mitchell YOUNG. *Europeizace české státní správy: čtyři instituce, čtyři modely*. Praha: Leges, 2020. Teoretik. ISBN 978-80-7502-453-4.
- ŠTENGLOVÁ, Ivanka., ed. *Pocita Miloši Tomsovi k 80. narozeninám*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-86898-81-4.
- ULRICH, Peter. *Participatory Governance in the Europe of Cross-Border Regions*. Frankfurt: Nomos, 2021, 689 s. ISBN 978-3-8487-4793-1.
- VOSTRÁ, Lenka a Jarmila ČERMÁKOVÁ, eds. *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého symposia "Aktuální otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice"*, Praha, 29.-30.11.2004. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005. ISBN 80-868-9852-0.
- WINTGENS, Luc, ed. *Legisprudence: a new theoretical approach to legislation*. Portland: Hart, 2002. ISBN 1841133426.
- WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80-87284-13-1.
- WINTR, Jan. *Proměny parlamentní kultury*. Praha: Auditorium, 2021. ISBN 978-80-87284-90-2.
- WINTR, Jan a Marek ANTOŠ, eds. *Vybrané problémy ústavního práva v historické perspektivě*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-56-5.

- XANTHAKI, Helen. *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*. Oxford: Hart Publishing, 2014. ISBN 978-1849464284.
- ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárneho procesu a zákonu v České republice, Německu a Rakousku*. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-315-5.
- ZBÍRAL, Robert, ed. *The Cradle of Laws: Drafting and Negotiating Bills within the Executives in Central Europe*. Londýn: Bloomsbury Publishing, 2020, 160 s. Nomos. ISBN 978-1509945801.
- ZBÍRAL, Robert, Jan GRINC a Markéta WHELANOVÁ. *Praktická příručka pro implementaci práva Evropské unie do českého právního řádu*. Brno: MUNI Press, 2022. ISBN 978-80-280-0066-0.
- *Executive–Legislative (Im)balance in the European Union*. Hart Publishing, 2020. ISBN 978-1-50993-000-5. Dostupné z: doi:10.5040/9781509930036.ch-006
- *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011. ISBN 978-80-7312-074-0.
- *Symbolic Constitutionalization*. Oxford University Press, 2022, 2022-04-28, s. 3-37. ISBN 9780192857149. Dostupné z: doi:10.1093/oso/9780192857149.003.0002
- *Súdna moc v právnom štáte: Pocta Alexandrovi Bröstlovi k 70. narodeninám*. UPJŠ v Košiciach, 2023, s. 185-192. ISBN 978-80-574-0206-0.

10.2. Odborné časopisy

- ALEMANNI, Alberto. The Better Regulation Initiative at the Judicial Gate: A Trojan Horse within the Commission's Walls or the Way Forward? *European Law Journal*. 15(3), 382–401. ISSN 1468-0386.
- ASKARI, Daniel a Jan WINTR. Parlamentní obstrukce ve světle ústavněprávních diskusí. *Správní právo*. 2017, 50(7-8), str. CVI - CXXV. ISSN 0139-6005.
- AUER, Katrin, Olivier ROZENBERG a Angela TACEA. To Scrutinise or Not to Scrutinise? Explaining Variation in EU-Related Activities in National Parliaments. *West European Politics*. 2015, 38(2), 282-304. ISSN 0140-2382. Dostupné z: doi:10.1080/01402382.2014.990695
- AVBELJ, Matej. Supremacy or Primacy of EU Law-(Why) Does it Matter? *European Law Journal*. 2011, 17(6), 744-763. ISSN 13515993. Dostupné z: doi:10.1111/j.1468-0386.2011.00560.x
- BARATTA, Roberto. Complexity of EU Law in the Domestic Implementing Process. *Theory and Practice of Legislation*. 2014, 2(3). ISSN 2050-8859.
- BEYER, Daniela. The neglected effects of Europeanization in the member states – policy-making in directly EU-influenced and sovereign domains. *Journal of European Public*

Policy. 2018, 25(9), 1294-1316. ISSN 1350-1763.
Dostupné z: doi:10.1080/13501763.2017.1310275

- BLAUBERGER, Michael a Susanne K. SCHMIDT. The European Court of Justice and its political impact. *West European Politics*. 2017, 40(4), 907-918. ISSN 0140-2382. Dostupné z: doi:10.1080/01402382.2017.1281652
- BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA, Karolina a Jan GRINC. Actions Speak Louder Than Words? The Untapped Potential of V4 Parliaments in EU Affairs. *East European Politics and Societies and Cultures*. 2022, 36(3), 780-802. ISSN 0888-3254. Dostupné z: doi:10.1177/08883254211012770
- BÖRZEL, Tanja A. a Frank SCHIMMELFENNIG. Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*. 2017, 24(2), 278-296. ISSN 1350-1763. Dostupné z: doi:10.1080/13501763.2016.1265574
- BÖRZEL, Tanja A. a Ulrich SEDELMEIER. Larger and more law abiding? The impact of enlargement on compliance in the European Union. *Journal of European Public Policy*. 2017, 24(2), 197-215. ISSN 1350-1763. Dostupné z: doi:10.1080/13501763.2016.1265575
- BÖRZEL, Tanja A., Tobias HOFMANN a Diana PANKE. Caving in or sitting it out? Longitudinal patterns of non-compliance in the European Union. *Journal of European Public Policy*. 2012, 19(4), 454-471. ISSN 1350-1763. Dostupné z: doi:10.1080/13501763.2011.607338
- BÖRZEL, Tanja A., Tobias HOFMANN, Diana PANKE a Carina SPRUNGK. Obstinate and Inefficient: Why Member States Do Not Comply With European Law. *Comparative Political Studies*. 2010, 43(11), 1363-1390. ISSN 0010-4140. Dostupné z: doi:10.1177/0010414010376910
- BRAY, Robert. Better Legislation and the Ordinary Legislative Procedure, with Particular Regard to First-Reading Agreements. *Theory and Practice of Legislation*. 2014, 2(3), 283-291. ISSN 2050-8859.
- DE PAULA, F. Reframing the components of legislative-regulatory policies: a functional proposal. *The Theory and Practice of Legislation*. 2017, 5(3), str. 304. DOI: 10.1080/20508840.2017.1430017. ISSN 2050-8859.
- DRINÓCZI, Tímea. Concept of Quality in Legislation—Revisited: Matter of Perspective and a General Overview. *Statute Law Review*. 2015, 36(3), 211-227. DOI: 10.1093/slr/hmv008. ISSN 0144-3593.
- EGEBERG, Morten. Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making. *Journal of European Public Policy*. 1999, 6(3), 456-474. ISSN 1350-1763. Dostupné z: doi:10.1080/135017699343621
- ENGLE, George. „Bills are made to pass as razors are made to sell”: practical constraints in the preparation of legislation. *Statute Law Review*. 1983, 4(2), 7-23. DOI: 10.1093/slr/4.2.7. ISSN 0144-3593.

- FALKNER, Gerda a Olivier TREIB. Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2008, 46(2), 293-313. ISSN 0021-9886. Dostupné z: doi:10.1111/j.1468-5965.2007.00777.x
- FLORIJN, Nico. The Instructions for Legislation in the Netherlands: A Critical Appraisal. *Legisprudence*. 2010, 4(2), 171-191. ISSN 1752-1467. Dostupné z: doi:10.1080/17521467.2010.11424708
- FRAENKEL-HAEBERLE, Cristina a Johannes SOCHER. Direct and indirect europeanisation of national administrative systems: Implementation and spillover effects of the environmental information directives in a comparative perspective. *Revista catalana de dret públic*. 2018, (56), 125-136. ISSN 1885-8252. Dostupné z: doi:10.2436/redp.i56.2018.3056
- FRENCH, Robert. The Principle of Legality and Legislative Intention. *Statute Law Review*. 2019, 40(1), 40-52. ISSN 0144-3593. Dostupné z: doi:10.1093/slr/hmy031
- GOLDEN, Miriam A. Electoral Connections: The Effects of the Personal Vote on Political Patronage, Bureaucracy and Legislation in Postwar Italy. *British Journal of Political Science*. Cambridge University Press, 2003, 33(2), 189-212. ISSN 0007-1234.
- HOFMANN, Andreas. Is the Commission levelling the playing field? Rights enforcement in the European Union. *Journal of European Integration*. 2018, 40(6), 737-751. ISSN 0703-6337. Dostupné z: doi:10.1080/07036337.2018.1501368
- HOSNEDLOVÁ, Pavla a Markéta PITROVÁ. On time or with a delay? Transposition of EU directives in the Czech Republic in relation to subsidiarity check. *Journal of Public Policy*. 1-22. ISSN 0143-814X. Dostupné z: doi:10.1017/S0143814X23000132
- CHRISTENSEN, Tom. Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy. *Scandinavian Political Studies*. 1991, 14(4), 303-320. ISSN 0080-6757. Dostupné z: doi:10.1111/j.1467-9477.1991.tb00121.x
- KAEDING, Michael. Determinants of Transposition Delay in the European Union. *Journal of Public Policy*. 2006, 26(3), 229-253. ISSN 0143-814X. Dostupné z: doi:10.1017/S0143814X06000547
- KARLAS, Jan. Parliamentary control of EU affairs in Central and Eastern Europe: explaining the variation. *Journal of European Public Policy*. 2011, 18(2), 258-273. ISSN 1350-1763. Dostupné z: doi:10.1080/13501763.2011.544507
- KELEMEN, Daniel a Tommaso PAVONE. Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union. *SSRN Electronic Journal*. ISSN 1556-5068. Dostupné z: doi:10.2139/ssrn.3994918
- KORKEA-AHO, Emilia. Better Judicial Review? EU Courts and the Smart Regulation Agenda in Implementing Chemicals Regulation. *Legisprudence*. 2012, 6(3), 397-423. ISSN 1752-1467.

- KRÁL, Richard. Ke změně či doplnění směrnic EU nařízeními EU v přenesené působnosti. *Správní právo*. 1/2019.
- KRÁL, Richard. Gold-plating of EU Law in the Czech Republic Revisited. *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*. University of Wroclaw, 2022, 12(2). ISSN 2084-1264. (dosud nepublikováno)
- KRÁL, Richard. Vnitrostátní účinky směrnic. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Nakladatelství Karolinum, 2011, 57(1), 25-45. ISSN 0323-0619.
- KYSELA, J. Moc výkonná jako činitel právo tvorby. Přehled rolí a problémů. *Správní právo*. 2018, LI(1-2), str. II-XXIII. ISSN 0139-6005.
- KYSELA, Jan a Marian KOKEŠ. Role vlády v procesu právo tvorby v České republice se zřetelem k efektivitě vládnutí. *Správní právo - Legislativní příloha*. 2018, 51(8), str. 90-108. ISSN 0139-6005.
- LYSEK, Jakub a Robert ZBÍRAL. In the cradle of laws: resolving coalition controversies in the executive phase of law-making. *Journal of Public Policy*. 2022, 42(3), 489-508. ISSN 0143-814X. Dostupné z: doi:10.1017/S0143814X21000258
- MACNAIR, Deborah. Legislative Drafters: A Discussion of Ethical Standards from a Canadian Perspective. *Statute Law Review*. 2003, 24(2), 125-156. ISSN 0144-3593. Dostupné z: doi:10.1093/slr/24.2.125
- MADER, Luzius. Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation. *Statute Law Review*. 2001, 22(2), 119-131. ISSN 1464-3863
- MARCELLO, David A. The Ethics and Politics of Legislative Drafting. *Tulane Law Review*. 1996, 70, 2440-2464. ISSN 2169-4575.
- MASMOUTI, Maria. Effectiveness as an Aspect of Quality of EU Legislation: Is it Feasible? *The Theory and Practice of Legislation*. Taylor & Francis Online, 2014, 2(3), 309-327. ISSN 2050-8859. DOI: <http://dx.doi.org/10.5235/12050-8840.2.3.309>.
- MOUSMOUTI, Maria. Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test. *Legisprudence*. 2015, 6(2), 191-205. ISSN 1752-1467. DOI: 10.5235/175214612803596686.
- MASSEY, Andrew. Modernisation as Europeanisation. *Policy Studies*. 2004, 25(1), 19-33. ISSN 0144-2872. Dostupné z: doi:10.1080/0144287042000208215
- MASTENBROEK, Ellen. Guardians of EU law? Analysing roles and behaviour of Dutch legislative drafters involved in EU compliance. *Journal of European Public Policy*. 2017, 24(9), 1289-1307. ISSN 1350-1763. Dostupné z: doi:10.1080/13501763.2017.1314537
- MENDEZ-PINEDO, M. Elvira. The principle of effectiveness of EU law: a difficult concept in legal scholarship. *Juridical Tribune*. Bukurešť, 2021, 11(1), 5-21. ISSN 2247-7195.

- MORAVCSIK, Andrew. In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 2002, 40(4), 603-624. ISSN 1468-5965.
- PAGE, Edward C. Accountability as a Bureaucratic Minefield: Lessons from a Comparative Study. *West European Politics*. 2010, 33(5), 1010-1029. ISSN 0140-2382. Dostupné z: doi:10.1080/01402382.2010.486125
- PEČARIČ, Mirko. An old absolutist amending clause as the 'new' instrument of delegated legislation. *The Theory and Practice of Legislation*. 2016, 4(1), 1-26. ISSN 2050-8840. Dostupné z: doi:10.1080/20508840.2016.1147189
- PIRCHER, Brigitte a Karl LOXBO. Compliance with EU Law in Times of Disintegration: Exploring Changes in Transposition and Enforcement in the EU Member States between 1997 and 2016. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2020, 58(5), 1270-1287. ISSN 0021-9886. Dostupné z: doi:10.1111/jcms.13030
- PIRIS, Jean-Claude. The legal orders of the European Community and of the Member States: peculiarities and influences in drafting. *Amicus Curiae*. 2011, , 21-28. ISSN 2048-481X. Dostupné z: doi:10.14296/ac.v2005i58.1090
- PRECHAL, Sacha a Rob WIDDERSHOVEN. Redefining the Relationship between 'Rewe-effectiveness' and Effective Judicial Protection. *Review of European Administrative Law*. Paříž: Paris Legal Publishers, 2011, 4(2), 31-50.
- PURDY, Roger. Professional Responsibility for Legislative Drafters: Suggested Guidelines and Discussion of Ethics and Role Problems. *Seton Hall Legislative Journal*. 1987, 11(1), 67-120. ISSN 0361-8951.
- QUAGLIA, Lucia, Fabrizio DE FRANCESCO a Claudio M. RADAELLI. Committee Governance and Socialization in the European Union. *Journal of European Public Policy*. 2008, 15(1), 155-166. ISSN 1350-1763. Dostupné z: doi:10.1080/13501760701702298
- RADAELLI, Claudio M. Whither better regulation for the Lisbon agenda? *Journal of European Public Policy*. 2007, 14(2), 190-207. ISSN 1350-1763. Dostupné z: doi:10.1080/13501760601122274
- RAHMAN, Muhammad Sayadur. Bureaucratic Perceptions to the Politics–Bureaucracy Relations in Bangladesh: A Moral Dilemma in between Political Neutrality and Responsiveness. *Asian Journal of Political Science*. 2014, 22(3), 252-267. ISSN 0218-5377. Dostupné z: doi:10.1080/02185377.2014.925407
- RAMSEY, Lynn E. The Copy Out Technique: More of a 'Cop Out' than a Solution? *Statute Law Review*. 1996, 17(3), 218-228. ISSN 1464-3863.
- RAUNIO, Tapio a Matti WIBERG. How to Measure the Europeanisation of a National Legislature? *Scandinavian Political Studies*. 2010, 33(1), 74-92. ISSN 00806757. Dostupné z: doi:10.1111/j.1467-9477.2009.00242.x

- RICHARD, Král. K zamezování regulatorně zcela bezpřemětné nebo zbytečně zatěžující transpozice směrnic EU v ČR. *Správní právo - Legislativní příloha*. 2017, 50(5), 66-73. ISSN 0139-6005.
- RICHTER, Tomáš. Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu: polemika s úvahami JUDr. J. Pospíšila. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2007, 15(3). str. 104-108. ISSN 1210-6410.
- ROBINSON, William. Time for coherent rules on EU regulation. *Theory and Practice of Legislation*. 2015,3(3), 257-278. ISSN 2050-8859.
- ROBINSON, William. Introduction: EU Legislation—A Shared Responsibility. *The Theory and Practice of Legislation*. 2014, 2(3), 239-247. ISSN 2050-8859. Dostupné z: doi:10.5235/2050-8840.2.3.239
- ROBINSON, William. Making EU Legislation Clearer. *European Journal of Law Reform*. 2014, 16(3), 610-632. ISSN 1387-2370.
- SCOTT, Joanne. Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law. *American Journal of Comparative Law*. 2014, 2014-01-01, 62(1), 87-125. ISSN 0002919X. Dostupné z: doi:10.5131/AJCL.2013.0009
- SCOTT, Joanne. In legal limbo: Post-legislative guidance as a challenge for European administrative law. *Common Market Law Review*. 2011, 48(2), 329–355. ISSN 0165-0750.
- SCHNOSE, Viktoriya. Who is in charge here? Legislators, bureaucrats and the policy making process. *Party Politics*. 2017, 23(4), 342-363. ISSN 1354-0688. Dostupné z: doi:10.1177/1354068815597896
- SMULDERS, Ben a Luca PRETE. The Age Of Maturity Of Infringement Proceedings. *Common Market Law Review*. 2021, 58(2), 285-332. ISSN 0165-0750. Dostupné z: doi:10.54648/COLA2021021
- SPRUNGK, Carina. Legislative Transposition of Directives: Exploring the Other Role of National Parliaments in the European Union. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2013, 51(2), 298-315. ISSN 00219886. Dostupné z: doi:10.1111/jcms.12002
- STEUNENBERG, Bernard. How Implementation Affects Revision: EU Decision-Making on Changing the Posting of Workers Directive. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2022, 60(3), 562-579. ISSN 0021-9886. Dostupné z: doi:10.1111/jcms.13253
- STRANDVIK, Ingemar. Is there Scope for A More Professional Approach to EU Multilingual Lawmaking? *Theory and Practice of Legislation*. 2014, 2(2), 211-228. ISSN 2050-8859.
- STRNAD, J. Plánování legislativní činnosti vlády. *Správní právo*. 2017, L(7-8), str. CXXXI. ISSN 0139-6005
- ŠÍN, Zbyněk. Historie legislativních pravidel v našich zemích. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2002, 140(12). ISSN 0231-6625.

- THOLEN, Berry a Ellen MASTENBROEK. Guardians of the Law or Loyal Administrators? Toward a Refined Administrative Ethos for Legislative Drafters. *Administrative Theory & Praxis*. 2014, 35(4), 487-506. ISSN 1084-1806. Dostupné z: doi:10.2753/ATP1084-1806350401
- THOMANN, Eva. Customizing Europe: transposition as bottom-up implementation. *Journal of European Public Policy*. 2015, 22(10), 1368-1387. ISSN 1350-1763. Dostupné z: doi:10.1080/13501763.2015.1008554
- THOMAS, Martha. The Relationship between National Elections and the Delay in Transposition of E.U. Directives. *Politic&Policy*. 2013, 41(6), 911-946. ISSN 15555623. Dostupné z: doi:10.1111/polp.12052
- THOMSON, Robert, René TORENVLIED a Javier ARREGUI. The Paradox of Compliance: Infringements and Delays in Transposing European Union Directives. *British Journal of Political Science*. 2007, 37(4), 685-709. ISSN 0007-1234. Dostupné z: doi:10.1017/S0007123407000373
- TÖLLER, Annette E. Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation: A Research Note. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2010, 48(2), 417-444. ISSN 00219886. Dostupné z: doi:10.1111/j.1468-5965.2009.02058.x
- VAN AEKEN, Koen. From Vision To Reality: Ex Post Evaluation of Legislation. *Legisprudence*. 2015, 5(1), str. 41-68. DOI: 10.5235/175214611796404859. ISSN 1752-1467.
- VAN GESTEL, Rob a Gijs VAN DIJCK. Better Regulation through Experimental Legislation. *European Public Law*. 2011, 17(3), 539–553. ISSN 1354-3725.
- VAN GESTEL, Rob a Marie-Claire MENTING. Ex Ante Evaluation and Alternatives to Legislation: Going Dutch? *Statute Law Review*. 2011, 32(3), str. 209-226. DOI: 10.1093/slr/hmr014. ISSN 0144-3593.
- VOERMANS, Wim. Implementation: The Achilles Heel of European Integration. *The Theory and Practice of Legislation*. 2014, 2(3), str. 343-359. ISSN 2050-8840. Dostupné z: doi:10.5235/12050-8840.2.3.343
- VOERMANS, Wim, Chris MOLL, Nico FLORIJN a Peter VAN LOCHEM. Codification and Consolidation in the European Union: A Means to Untie Red Tape. *Statute Law Review*. 2008, 29(2), 65-81. DOI: 10.1093/slr/hmn007. ISSN 0144-3593.
- VOERMANS, Wim a Ymre SCHUURMANS. Better Regulation by Appeal. *European Public Law*. 2011, 17(3), 507-525. ISSN 1354-3725.
- VOERMANS, Wim. Concern about the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards. *Erasmus Law Review*. 2009, 2(1): 59-95. ISSN 2210-2671.
- VOSSKUHLE, Andreas. European Integration Through Law. *European Journal of Sociology*. 2017, 58(1), 145-168. ISSN 0003-9756. Dostupné z: doi:10.1017/S0003975617000042

- WEISS, Tomáš. Europeizace a zahraniční politika: prostor pro další výzkum. Středoevropské politické studie *Central European Political Studies Review*. 2013, 15(4), 268-283. ISSN 1212-7817. Dostupné z: doi:10.5817/CEPSR.2013.4.268
- WESSELS, Wolfgang. Comitology: fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system. *Journal of European Public Policy*. 1998, 5(2), 209-234. ISSN 1350-1763. Dostupné z: doi:10.1080/135017698343956
- WHELANOVÁ, Markéta. Implementace přímo použitelných nařízení Evropské unie do českého právního řádu. *Správní právo*. Ministerstvo vnitra ČR, 2019, 52(6), LXII-LXXXIX. ISSN 2788-2241.
- WHELANOVÁ, Markéta. Tvorba českých právních předpisů z hlediska implementace práva EU. *Správní právo*. Ministerstvo vnitra ČR, 2020, 53(5-6), 82-92. ISSN 2788-2241.
- WILSON, Graham K. a Anthony BARKER. Bureaucrats and Politicians in Britain. *Governance*. 2003, 16(3), 349-372. ISSN 0952-1895. Dostupné z: doi:10.1111/1468-0491.00220
- WOCKELBERG, Helena. Political Servants or Independent Experts? A Comparative Study of Bureaucratic Role Perceptions and the Implementation of EU Law in Denmark and Sweden. *Journal of European Integration*. 2014, 36(7), 731-747. ISSN 0703-6337. Dostupné z: doi:10.1080/07036337.2014.942733
- XANTHAKI, Helen. Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born. *IALS Student Law Review*. 2013, 1(1), 57-70. ISSN 2053-7646.
- XANTHAKI, Helen. The Problem with Quality of EU legislation: What on earth is really wrong? *Common Market Law Review*. Kluwer Law International, 2001, 38(3), 651-676. ISSN 0165-0750.
- ZBÍRAL, Robert, Sebastiaan PRINCEN a Hubert SMEKAL. Differentiation through flexibility in implementation: Strategic and substantive uses of discretion in EU directives. *European Union Politics*. 2023, 24(1), 102-120. ISSN 1465-1165. Dostupné z: doi:10.1177/14651165221126072
- ZBÍRAL, Robert. Comparing the intensity of scrutiny for 'domestic' and implementing bills: does transposition of EU law reduce political contestation in national parliaments? *Journal of European Public Policy*. 2017, 24(7), 969-988. ISSN 1350-1763. Dostupné z: doi:10.1080/13501763.2016.1170873
- ZBÍRAL, Robert. Návrhy zákonů v meziresortním připomínkovém řízení: zásadní fáze legislativního procesu, nebo přehlídka malicherných podnětů? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2021, 2021-07-14, 29(2), 261-289. ISSN 1805-2789. Dostupné z: doi:10.5817/CPVP2021-2-3
- ZHELYAZKOVA, Asya a Eva THOMANN. 'I did it my way': customisation and practical compliance with EU policies. *Journal of European Public Policy*. 2022, 2022-03-04, 29(3), 427-447. ISSN 1350-1763. Dostupné z: doi:10.1080/13501763.2020.1859599

- ZHELYAZKOVA, Asya a Nikoleta YORDANOVA. Signalling ‘compliance’: The link between notified EU directive implementation and infringement cases. *European Union Politics*. 2015, 16(3), 408-428. ISSN 1465-1165. Dostupné z: doi:10.1177/1465116515576394
- ZRALÁ, Magdaléna. Zákony na ochranu životního prostředí a institut komplexních pozměňovacích návrhů. *České právo životního prostředí*. 2002, (2), 60-66. ISSN 1213-5542.

10.3. Další prameny

- AMALFITANO, Chiara. Commission v Romania and Commission v Ireland: a step forward in clarifying the accelerated infringement procedure under Article 260(3) TFEU. EU Law Live [online]. 20. 7. 2020 [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: <https://eulawlive-com.ezproxy.is.cuni.cz/op-ed-commission-v-romania-and-commission-v-ireland-a-step-forward-in-clarifying-the-accelerated-infringement-procedure-under-article-2603-tfeu-by-chiara-alfamitano/>
- MALECKÝ, Robert. Josef Baxa: Zákony dnes píší děti. In: Česká justice [online]. 21.1.2014 [cit. 2023-07-03]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2014/01/josef-baxa-zakony-dnes-pisi-deti/> (naposledy navštíveno 31. července 2023).
- PARKINSON, Cyril N. Parkinson’s Law. *The Economist* [online]. 1955, 19. 11. 1955 [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: <https://www.economist.com/news/1955/11/19/parkinsons-law>.
- ZAJAC, Lada. Česko nestíhá zavedení evropských směrnic. Přitom hrozí i miliardové pokuty. In: *IDNES.cz* [online]. [cit. 2023-07-31] Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/doma-ci/eu-cesko-evropske-smernice-implementace-legislativa-odbornici-salomoun.A220823_142456_domaci_lre (naposledy navštíveno 31. července 2023).
- Transposition of European Legislation. In: Senato della Repubblica [online]. Dostupné z: <https://www.senato.it/en/european-and-international-affairs/role-senate-italys-membership-european-union/transposition> (naposledy navštíveno 31. července 2023).
- Evropská komise. Zpráva Evropské radě o zlepšování evropské normotvorby. COM(1997) 626 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:51998IP0460> (naposledy navštíveno 31. července 2023).
- Evropská komise/DG ENVI. Druhá roční zpráva o provádění a vymáhání komunitárního práva životního prostředí: leden 1998 – prosinec 1999. SEC(2000) 1219 final. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/37264/1/2nd_environmental_law.pdf (naposledy navštíveno 31. července 2023).
- Evropská komise. Bílá kniha o evropském vládnutí. COM(2001) 428. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428> (naposledy navštíveno 31. července 2023).
- Evropská komise. Sdělení Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Strategické přezkoumání politiky zlepšování evropské regulace. COM (2006) 689 final, str. 5. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0689:FIN:en:PDF> (naposledy navštíveno 31. července 2023).

10.4. Rozhodnutí Soudního dvora

• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 9. března 1978 ve věci 106/77 Simmenthal SpA	EU:C:1978:49
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 25. ledna 1979 ve věci 98/78 Racke	EU:C:1979:14
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 1. března 1983 ve věci 301/81 Komise proti Belgii	EU:C:1983:51
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 9. listopadu 1983 ve věci C-199/82 SpA San Giorgio	EU:C:1983:318
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 23. dubna 1986 ve věci C-294/83 Les Verts proti Parlamentu	EU:C:1986:166
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 30. ledna 1985 ve věci 143/83 Komise proti Dánsku	EU:C:1985:34
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 14. února 1989 ve věci 247/87 Star Fruit Company SA.	EU:C:1989:58
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 30. května 1991 ve věci C-361/88 Komise proti Německu	EU:C:1991:224
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 11. června 1991 ve věci C-251/89 Athanasopoulos	EU:C:1991:242
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 19. června 1990 ve věci C-213/89 Factortame Ltd.	EU:C:1990:257
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 25. července 1991 ve věci C-208/90 Emmott	EU:C:1991:333
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 27. října 1992 ve věci C-74/91 Komise proti Německu.	EU:C:1992:409
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 7. dubna 1992 ve věci C-45/91 Komise proti Řecku	EU:C:1992:164
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 15. února 1996 ve věci C-63/93 Duff a další	EU:C:1996:51
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 23. března 1995 ve věci C-365/93 Komise proti Řecku,	EU:C:1995:76
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 30. dubna 1996 ve věci C-194/94 CIA Security International	EU:C:1996:172

• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 10. července 1997 ve věci C-261/95 Palmisani/INPS.	EU:C:1997:351
• Stanovisko generálního advokáta Cosmase ze dne 23. ledna 1997 ve věci C-261/95 Palmisani/INPS	EU:C:1997:34
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 20. března 1997 ve věci C-96/95 Komise proti Německu	EU:C:1997:165
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 1. prosince 1998 ve věci C-326/96 Levez	EU:C:1998:577
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 18. prosince 1997 ve věci C-129/96 Inter-Environnement Wallonie	EU:C:1997:628
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 27. listopadu 1997 ve věci C-137/96 Komise proti Německu	EU:C:1997:566
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 15. června 2000 ve věci C-470/98 Komise proti Řecku.	EU:C:2000:326
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 16. listopadu 2000 ve věci C-214/98 Komise proti Řecku	EU:C:2000:624
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 18. prosince 1997 ve věci C-360/95 Komise proti Španělsku	EU:C:1997:624
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 26. září 2000 ve věci C-443/98 Unilever Italia	EU:C:2000:496
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 4. prosince 1997 ve věci C-207/96 Komise proti Itálii	EU:C:1997:583
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 7. prosince 2000 ve věci C-423/99 Komise proti Itálii	EU:C:2000:681
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 11. července 2002 ve věci C-62/00 Marks & Spencer	EU:C:2002:435
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 29. dubna 2004 ve věci C-17/01 Sudholz	EU:C:2004:242
• Rozhodnutí ze dne 23. listopadu 2003 ve věci C-429/01 Komise proti Francii	EU:C:2003:643
• Rozhodnutí ze dne 30. září 2003 ve věci C-224/01 Köbler	EU:C:2003:513
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 17. června 2004 ve věci C-30/02 Cash & Carry	EU:C:2004:373

• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 24. června 2003 ve věci C-72/02 Komise proti Portugalsku	EU:C:2003:369
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 1. února 2005 ve věci C-203/03 Komise proti Rakousku	EU:C:2005:76
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 16. června 2005 ve věci C-456/03 Komise proti Itálii	EU:C:2005:388
• Rozhodnutí ze dne 27. listopadu 2003 ve věci C-66/03 Komise proti Francii	EU:C:2003:647
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 10. ledna 2006 ve věci C-344/04 IATA a ELFAA	EU:C:2006:10
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 7. prosince 2006 ve věci C-306/05 Sociedad General de Autores y Editores de España	EU:C:2006:764
• Stanovisko generálního advokáta Paola Mengozziho ve věci C-341/05 Laval un Partneri Ltd.	EU:C:2007:291
• Stanovisko generálního advokáta Paola Mengozziho ze dne 29. března 2007 ve věci C-298/05 Columbus Container Services BVBA & Co	EU:C:2007:754
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 4. července 2009 ve věci C-530/07 Komise proti Portugalsku	EU:C:2009:292
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 1. října 2009 ve věci C-502/08 Komise proti Španělsku	EU:C:2009:603
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 10. září 2009 ve věci C-201/08 Plantanol	EU:C:2009:539
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 14. května 2009 ve věci C-266/08 Komise proti Španělsku	EU:C:2009:311
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 14. ledna 2010 ve věci C-343/08 Komise proti České republice	EU:C:2010:14
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 14. ledna 2010 ve věci C-343/08 Komise proti ČR	EU:C:2010:14
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 18. března 2010 ve spojených věcech C-317/08, C-318/08, C-319/08 a C-320/08 Alassini a další.	EU:C:2010:146
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 2. března 2010 ve věci C-135/08 Janko Rottman	EU:C:2010:104
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 8. července 2010 ve věci C-246/09 Bulicke	EU:C:2010:418

• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 18. listopadu 2010 ve věci C-48/10 Komise proti Španělsku	EU:C:2010:704
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 24. března 2011 ve věci C-375/10 Komise proti Španělsku	EU:C:2011:184
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 7. května 2013 ve věci C-617/10 Hans Åkerberg Fransson	EU:C:2013:280
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 27. února 2014 ve věci C-351/12 OSA	EU:C:2014:110
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 6. listopadu 2012 ve věci C-286/12 Komise proti Maďarsku	EU:C:2012:687
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 11. června 2015 ve věci C-29/14 Komise proti Polsku,	EU:C:2015:379
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 8. září 2015 ve věci C-105/14 Ivo Taricco a další	EU:C:2015:555
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 17. března 2016 ve věci C-161/15 Abdelhafid Bensada Benallalicy	EU:C:2016:175
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 27. února 2018 ve věci C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses	EU:C:2018:117
• rozhodnutí Soudního dvora ze dne 6. března 2018 ve věci C-284/16 Achmea	EU:C:2018:158
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 28. března 2019 ve věci C-637/17 Cogeco	EU:C:2019:263
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 3. prosince 2019 ve věci C-482/17 Česká republika v. Parlament a Rada	EU:C:2019:1035
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 5. prosince 2017 ve věci C-42/17 M.A.S. a M.B.	EU:C:2017:936
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 8. června 2019 ve věci C-543/17 Komise proti Belgii	EU:C:2019:573
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 10. prosince 2018 ve věci C-621/18 Wightman a další	EU:C:2018:999
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 13. ledna 2021 ve věci C-628/18 Komise proti Slovinsku	EU:C:2021:1
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 16. července 2020 ve věci C-549/18 Komise proti Rumunsku	EU:C:2020:563

• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 21. srpna 2020 ve věci C-549/18 Komise proti Rumunsku	EU:C:2020:563
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 15. července 2021 ve věci C-791/19 Komise proti Polsku	EU:C:2021:596
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 21. prosince 2021 ve spojených věcech C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19 Euro Box Promotion a další	EU:C:2021:1034
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 25. listopadu 2020 ve věci C-303/19 Istituto Nazionale della Previdenza Sociale	EU:C:2020:958
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 12. července 2022 ve věci C-348/20 P Nord Stream 2 AG	EU:C:2022:548
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 3. května 2022 ve věci C-453/20 CityRail.	EU:C:2022:341
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 22. února 2022 ve věci C-430/21 RS	EU:C:2022:99
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 22. prosince 2022 ve věci C-61/21 JP v. Ministre de la Transition écologique	EU:C:2022:1015
• Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 5. června 2023 ve věci C-204/21 Komise proti Polsku	EU:C:2022:991

10.5. Seznam rozhodnutí Ústavního soudu ČR

• Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. č. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. října 2002 "Procedurální pravidla projednávání návrhů zákona"; publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení N 117/28 SbNU 25.	CZ:US:2002:Pl.US.5.02
• Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. č. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. srpna 2004 "Změna sazeb zákonného pojištění"; publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení N 113/34 SbNU 165.	CZ:US:2004:Pl.US.7.03
• Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. č. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. března 2011 "Přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze"; publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení N 27/60 SbNU 279.	CZ:US:2011:Pl.US.55.10.1
• Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. č. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. ledna 2012 "Slovenské důchody XVII"; publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení N 24/64 SbNU 237.	CZ:US:2012:Pl.US.5.12.1
• Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. č. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. listopadu 2012 "Sloučení parlamentní rozpravy"; publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení jako N 195/67 SbNU 333.	CZ:US:2012:Pl.US.1.12.1

- Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. č. Pl. ÚS 26/16 ze dne 9. srpna 2016 "Elektronická evidence tržeb"; publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení N 227/87 SbNU 597.

CZ:US:2017:Pl.US.26.16.1

- Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. č. Pl.ÚS 7/22 ze dne 20. září 2022 "Ústavnost novely pandemického zákona"; dosud nepublikován.

CZ:US:2022:Pl.US.7.22.1

10.6. Další soudní rozhodnutí

- Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 19. 9. 2014, sp. zn. 64A 6/2014

10.7. Akty Evropské unie

	CELEX	PUBLIKOVÁNO
• Směrnice Rady č. 90/364/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu	31990L0364	<i>OJ L 180,</i> 13.7.1990, str. 26–27
• Interinstitucionální dohoda ze dne 22. prosince 1998 o společných pokynech k redakční kvalitě právních předpisů Společenství	C:1999:073:TOC	<i>OJ C 73</i> 17.3.1999 str. 1–4
• Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi	32003L0041	<i>OJ L 235,</i> 23.9.2003, str. 10–21
• Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a o změně směrnice Rady 96/61/ES	32003L0087	<i>OJ L 275,</i> 25.10.2003, str. 32–46
• Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států	32004L0038	<i>OJ L 158,</i> 30.4.2004, str. 77–123
• Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/31/ES ze dne 5. dubna 2006, kterou se mění směrnice 2004/39/ES o trzích finančních nástrojů, pokud jde o některé lhůty	32006L0031	<i>OJ L 114,</i> 27.4.2006, str. 60–63
• Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty	32006L0112	<i>OJ L 347,</i> 11.12.2006, str. 1–118
• Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu	32008L0050	<i>OJ L 152,</i> 11.6.2008, str. 1–44
• Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES ze dne 25. listopadu 2009 o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II.)	32009L0138	<i>OJ L 335,</i> 17.12.2009, str. 1–155
• Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí	32009L0052	<i>OJ L 168,</i> 30.6.2009, str. 24–32

<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/30/EU ze dne 19. května 2010 o uvádění spotřeby energie a jiných zdrojů na energetických štítcích výrobků spojených se spotřebou energie a v normalizovaných informacích o výrobku 	32010L0030	<i>OJ L 153, 18.6.2010, str. 1-12</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/35/EU ze dne 16. června 2010 o přepravitelných tlakových zařízeních a o zrušení směrnic Rady 76/767/EHS, 84/525/EHS, 84/526/EHS, 84/527/EHS a 1999/36/ES 	32010L0035	<i>OJ L 165, 30.6.2010, str. 1-18</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států 	32011L0085	<i>OJ L 306, 23.11.2011, str. 41–47</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/77/EU ze dne 27. září 2011, kterou se mění směrnice 2006/116/ES o době ochrany autorského práva a určitých práv s ním souvisejících 	32011L0077	<i>OJ L 265, 11.10.2011, str. 1–5</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/93/EU ze dne 13. prosince 2011 o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2004/68/SVV 	32011L0093	<i>OJ L 335, 17.12.2011, str. 1–14</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/99/EU ze dne 13. prosince 2011 o evropském ochranném příkazu 	32011L0099	<i>OJ L 338, 21.12.2011, str. 2–18</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV 	32012L0029	<i>OJ L 315, 14.11.2012, str. 57–73</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV 	32012L0029	<i>OJ L 315, 14.11.2012, str. 57–73</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o omezitelném dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES 	32013L0036	<i>OJ L 176, 27.6.2013, str. 338–436</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Rady 2013/25/EU ze dne 13. května 2013, kterou se v důsledku přistoupení Chorvatské republiky upravují některé směrnice v oblasti práva usazování a volného pohybu služeb 	32013L0025	<i>OJ L 158, 10.6.2013, str. 368–375</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Rady 2013/59/Euratom ze dne 5. prosince 2013, kterou se stanoví základní bezpečnostní standardy ochrany před nebezpečím vystavení ionizujícímu záření a zrušují se směrnice 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom a 2003/122/Euratom 	32013L0059	<i>OJ L 13, 17.1.2014, str. 1-73</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. července 2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících 	32014R0910	<i>OJ L 257, 28.8.2014, str. 73–114</i>

důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES

<ul style="list-style-type: none"> • Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1141/2014 ze dne 22. října 2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací 	32014R1141	<i>OJ L 317, 4.11.2014, str. 1-27</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/55/EU ze dne 16. dubna 2014 o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek 	32014L0055	<i>OJ L 133, 6.5.2014, str. 1-11</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/64/EU ze dne 15. května 2014, kterou se mění směrnice Rady 64/432/EHS, pokud jde o počítačové databáze, které jsou součástí sítí dozoru v členských státech 	32014L0064	<i>OJ L 189, 27.6.2014, str. 161-163</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Rady 2014/48/EU ze dne 24. března 2014, kterou se mění směrnice 2003/48/ES o zdanění příjmů z úspor v podobě úrokových plateb 	32014L0048	<i>OJ L 111, 15.4.2014, str. 50-78</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1513 ze dne 9. září 2015, kterou se mění směrnice 98/70/ES o jakosti benzínu a motorové nafty a směrnice 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů 	32015L1513	<i>OJ L 239, 15.9.2015, str. 1-29</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti 	32015L1535	<i>OJ L 241, 17.9.2015, str. 1-15</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/413 ze dne 11. března 2015 o usnadnění přeshraniční výměny informací o dopravních deliktech v oblasti bezpečnosti silničního provozu 	32015L0413	<i>OJ L 68, 13.3.2015, str. 9-25</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES 	32015L0849	<i>OJ L 141, 5.6.2015, str. 73-117</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES 	32015L0849	<i>OJ L 141, 5.6.2015, str. 73-117</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů 	32016R0679	<i>OJ L 119, 4.5.2016, str. 1-88</i>

<ul style="list-style-type: none"> • Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů 	32016Q0512(01)	<i>OJ L 123, 12.5.2016, str. 1-14</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2102 ze dne 26. října 2016 o přístupnosti internetových stránek a mobilních aplikací subjektů veřejného sektoru 	32016L2102	<i>OJ L 327, 2.12.2016, str. 1-15</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 ze dne 15. března 2017 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001, (ES) č. 396/2005, (ES) č. 1069/2009, (ES) č. 1107/2009, (EU) č. 1151/2012, (EU) č. 652/2014, (EU) 2016/429 a (EU) 2016/2031, nařízení Rady (ES) č. 1/2005 a (ES) č. 1099/2009 a směrnic Rady 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES a 2008/120/ES a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 a (ES) č. 882/2004, směrnic Rady 89/608/EHS, 89/662/EHS, 90/425/EHS, 91/496/EHS, 96/23/ES, 96/93/ES a 97/78/ES a rozhodnutí Rady 92/438/EHS 	32017R0625	<i>OJ L 95, 7.4.2017, str. 1-142</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1564 ze dne 13. září 2017 o některých povolených způsobech užití některých děl a jiných předmětů chráněných autorským právem a právy s ním souvisejícími ve prospěch osob nevidomých, osob se zrakovým postižením nebo osob s jinými poruchami čtení a o změně směrnice 2001/29/ES o harmonizaci určitých aspektů autorského práva a práv s ním souvisejících v informační společnosti 	32017L1564	<i>OJ L 242, 20.9.2017, str. 6-13</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2110 ze dne 15. listopadu 2017 o systému inspekcí pro zajištění bezpečného provozu plavidel typu ro-ro pro přepravu cestujících a vysokorychlostních osobních plavidel v líniové dopravě a o změně směrnice 2009/16/ES a zrušení směrnice Rady 1999/35/ES 	32017L2110	<i>OJ L 315, 30.11.2017, str. 61-77</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/853 ze dne 17. května 2017, kterou se mění směrnice Rady 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní. 	32017L0853	<i>OJ L 137, 24.5.2017, str. 22-39</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Komise (EU) 2017/1572 ze dne 15. září 2017, kterou se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/83/ES, pokud jde o zásady a pokyny pro správnou výrobní praxi pro humánní léčivé přípravky 	32017L1572	<i>OJ L 238, 16.9.2017, str. 44-50</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Rady (EU) 2018/912 ze dne 22. června 2018, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o povinnost dodržovat minimální základní sazbu 	32018L0912	<i>OJ L 162, 27.6.2018, str. 1-2</i>

<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2161 ze dne 27. listopadu 2019, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES, 2005/29/ES a 2011/83/EU, pokud jde o lepší vymáhání a modernizaci právních předpisů Unie na ochranu spotřebitele. 	32019L2161	<i>OJ L 328, 18.12.2019, str. 7–28</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/692 ze dne 17. dubna 2019, kterou se mění směrnice 2009/73/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem 	32019L0692	<i>OJ L 117, 3.5.2019, str. 1–7</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/700 ze dne 25. května 2020, kterou se mění směrnice (EU) 2016/797 a (EU) 2016/798, pokud jde o jejich lhůty pro provedení ve vnitrostátním právu 	32020L0700	<i>OJ L 165, 27.5.2020, str. 27–30</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/865 ze dne 24. května 2022, kterým se České republice povoluje zavést zvláštní opatření odchylovající se od článku 287 směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty 	32022D0865	<i>OJ L 151, 2.6.2022, str. 66-67</i>

10.8. Tuzemské právní předpisy

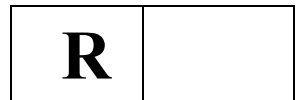
- Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších zákonů
- Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších zákonů
- Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 330/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 188/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 90/2016 Sb., o posuzování shody stanovených výrobků při jejich dodávání na trh, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 56/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů), ve znění zákona č. 77/2015 Sb., a další související zákony
- Zákon č. 47/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- Zákon č. 374/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb. m. s., o sjednání Smlouvy mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku (členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii

10.9. Zahraniční právní předpisy

- Francie. Ústava ze 4. října 1958, ve znění pozdějších změn
- Itálie. Zákon č. 37 ze dne 3. května 2019 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2018 (19G00044); publikováno ve sbírce zákonů Italské republiky v částce č. 109 dne 11. května 2019
- Itálie. Zákon č. 234 ze dne 24. prosince 2012 „Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea“ (13G00003); publikováno ve sbírce zákonů Italské republiky v částce č. 3 dne 4. ledna 2013
- Polsko. Usnesení Sejmu Polské Republiky ze dne 30. července 1992, Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, ve znění pozdějších změn
- Slovensko. Zákon č. 19/2002 Z. z., z 18. decembra 2001, ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania aproximačných nariadení vlády Slovenskej republiky
- SRN. Základní zákon pro Spolkovou republiku Německo, BGBI. S. 1

11. PŘÍLOHA Č. 1 – FORMULÁŘ STRUKTUROVANÉHO ROZHOVORU



ZÁKLADNÍ IDENTIFIKÁTORY RESPONDENTA

Člen vlády				Poslanec				Politický náměstek		
ANO 2011	ODS	STAN	KDU-ČSL	TOP09	Piráti	SPD	Úsvit	ČSSD	KSČM	VV
Hospod. výbor	Kontrolní výbor	Mandát. a imun. výb.	OrgVýb	PetiVýb	RozpVýb	UPV	VolVýb	VEZ	VýbObr	VýbSocPol
VVKMT	VVSRR	VýbZdrav	VýbŽivPros	ZahrVýb	ZemVýb	X	X	X	X	X

Otázky:

1. Jaký podíl návrhů zákonů tvoří implementační agenda?
2. Proč má Česko jeden z nejvyšších transpozičních deficitů?
Pozn. 2021- transpoziční deficit 2,4 % CZ / 1,6 % EU; implementační deficit 2,3 % CZE / 1,3 % EU
3. Jakým způsobem se projednávají evropské tisky? Je tam odlišný postup formálně/neformálně?
4. Jaká je role /vina/ exekutivy? Zejména ministerstev?
5. Podává ministerstvo skrze poslance pozměňovací návrhy? Jaké? Proč? Jen k vlastním návrhům?

12. ABSTRAKT

FENOMÉN POZDNÍ TRANSPOZICE V ČESKÉ REPUBLICE

Implementace evropského práva je nutnou podmínkou pro funkčnost evropské integrace. Zatímco ale normativní činnost vykonávají orgány Unie, provádění evropského práva je úkolem pro členské státy. Ty musí adekvátně uzpůsobit svůj právní řád a unijní pravidla účinně vymáhat. V případě směrnic je základní podmínkou jejich efektivity právě transpozice do národního právního řádu, což zpravidla znamená nezbytnost přijetí nové legislativy na národní úrovni.

Česká republika dlouhodobě patří mezi státy s vysokým podílem pozdně transponovaných směrnic Evropské unie. Přes obecně přijímané tvrzení, že viníkem těchto transpozičních selhání je Parlament České republiky, výzkum takové názory vyvrací. Přestože Poslanecká sněmovna je na vládě poměrně autonomní, její projednávání je zdouhavé a jednací řad nabízí jen omezenou paletu nástrojů na usměrnění parlamentních deliberací, k transpozičnímu zpoždění dochází již na exekutivní úrovni. A to i přes to, že Česká republika má sérii robustních opatření pro zlepšení plánování implementačních prací, jež ale v praxi nejsou vymáhány.

Předkládaný výzkum vychází z údajů o legislativním procesu za tři volební období (2010-2021) a porovnává rychlost projednávání národní a implementační legislativy v českém prostředí. Tyto údaje srovnává s údaji Evropské komise a následně je ověřuje za pomoci polostrukturovaných rozhovorů s účastníky legislativních aktivit. Závěrem práce je zjištění, že k pozdní transpozice evropských aktů dochází zcela pravidelně a systematicky. Evropské tisky jsou v Parlamentu projednávány stejným způsobem jako neimplementační zákony a mají relativně nízkou prioritu. Jejich prioritní zařazení je závislé na politických obchodech a hrozba řízení pro porušení povinnosti je natolik všudypřítomná, že postrádá prvek naléhavosti. Evropská agenda je pro členy parlamentu vzdálená a ti navíc mají obavy, zda nedochází k nepříznanému *gold-platingu*.

Klíčová slova: transpozice, směrnice, transpoziční deficit

13. ABSTRACT

LATE TRANSPOSITION PHENOMENON IN THE CZECH REPUBLIC

The implementation of European law is a necessary precondition for the functionality of European integration. However, while the Union institutions carry out the legislative work, the implementation of European law is a task for the Member States. They must adapt their legal systems accordingly and enforce EU rules effectively. In the case of directives, the basic condition for their effectiveness is transposition into national law, which usually requires to propose a new act of Parliament.

The Czech Republic has long been one of the countries with a high proportion of late transposition of EU directives. Despite the generally accepted claim that the culprit of these transposition failures lays in the Czech Parliament, research refutes such views. Although the Chamber of Deputies is relatively autonomous from the Government, its deliberations are lengthy, and the Chamber of Deputies' Rules of Procedures offers only a limited range of instruments to guide parliamentary deliberations, transposition delays occur already at the executive level. This is even though the Czech Republic has a series of robust measures to improve the planning of implementation works, but these are not enforced in practice.

Presented research is based on data on the legislative process for three electoral periods (2010-2021) and compares the speed of deliberations on non-EU and implementing legislation in the Czech Parliament. It compares these data with those of the European Commission and then verifies them using semi-structured interviews with senior actors of the legislative process. The thesis concludes with the findings that late transposition occurs quite regularly and systematically. European prints are debated in Parliament in the same way as non-EU bills and have a relatively low priority. Their prioritisation is dependent on political trade-offs and the threat of infringement is so pervasive that it lacks an element of urgency. The European agenda is distant to MPs, who are also concerned about unacknowledged or wild gold-plating.

Keywords: transposition, directives, transposition deficit