

AUTOREFERERÁT DISERTAČNÍ PRÁCE

Název práce: Fenomén pozdní transpozice v České republice
Studijní program: Teoretické právní vědy – Evropské právo
Autor: JUDr. Michal Říha
Školitel: doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc.
Konzultant: prof. JUDr. Radim Boháč, Ph.D.
Termín odevzdání: 15. srpna 2023

Obsah

Úvod.....	3
1.1. Výchozí stanoviska a hypotézy	3
1.2. Metoda výzkumu.....	4
1.3. Výstupy výzkumu.....	5
1.4. Shrnutí práce v anglickém jazyce.....	7
Závěr	8

Úvod

Tento autoreferát má za cíl shrnutí disertační práce „Fenomén pozdní transpozice v České republice“. Z tohoto důvodu obsahuje představení výchozích stanovisek autora a jeho závěry, cíle výzkumu, popis výzkumu a přístup autora ke zkoumání problematiky.

1.1. Výchozí stanoviska a hypotézy

Členské státy mají na základě čl. 4 odst. 3 SEU povinnost řádně, úplně a včasné provádět právo Evropské unie na svém území, což zahrnuje povinnosti legislativního i aplikačního charakteru. Konkrétně je tato povinnost rozpracována čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), jež vymezuje typy unijních právních aktů a jejich charakterové vlastnosti. Zejména v případě směrnic je součinnost členských států podmínkou *sine quo non*. Rámcové povinnosti plynoucí z primárního práva jsou dále konkretizovány rozhodovací praxí Soudního dvora Evropské unie i zvyklostmi vyplývajícími z praxe členských států a unijních orgánů. Architektura evropské integrace vede k jen omezeným možnostem orgánů a institucí Evropské unie aplikovat evropské právo v členských státech, což ponechává hlavní část odpovědnosti právě na orgánech členských států. V případě nečinnosti členských států je vážně ohrožen právní stát, funkčnost evropského projektu i práva unijních občanů.

Aby byly sníženy překážky na supranacionální úrovni Evropská unie od 90. let 20. století implementovala hned několik metapolitik legislativního a regulatorního charakteru. Ty měly za cíl sjednotit terminologii, postupy a metody tvorby evropských předpisů mezi unijními orgány (*Better Legislation*) a stanovit metody a postupy k určení nejvhodnější formy regulatorních zásahů, jejich *ex ante* hodnocení a *ex post* revizi v rámci regulatorního cyklu (např. projekty *Better Regulation* a *REFIT*). Tyto metapolitiky z povahy věci zahrnují i monitoring a evaluaci činnosti na úrovni členských států. Přestože se podařilo odstranit téměř 25 % deficit z doby, kdy politiky byly zaváděny, nadále určitá míra transpozičních a implementačních selhání přetrvává.

Česká republika dlouhodobě patří mezi státy s podprůměrným výkonem v oblasti transpozice evropského práva. Včasnost i správnost provádění unijního práva zpravidla nedosahuje cíle dohodnutého Evropskou radou ani cíle předsevzatého Evropskou komisí. Oblast jednotného trhu je pro Česko zcela vitálním souborem politik, který v případě české otevřené exportní ekonomiky významným způsobem ovlivňuje bohatství a rozvoj státu. Přesto v této oblasti český transpoziční deficit mezi lety 2010-2021 dosáhl podprůměrných hodnot jen ve třech letech; v případě implementačního deficitu Česko unijní průměr nikdy nepodkročilo a vždy jej převyšovalo. Česká republika je přitom středně velký, unitární, relativně bohatý stát s tradicí

státní správy, takže původ podprůměrných výsledků je třeba vysvětlit. Ve srovnání Slovenská republika, Česku historicky i kulturně blízký stát se stejnou délkou unijního členství, vykazuje mnohem menší transpoziční deficit.

Výchozí hypotézou je přílišná délka českého legislativního procesu a zejména odpovědnost Poslanecké sněmovny za překročení transpozičních lhůt. Tato hypotéza vychází z výzkumu *Jana Wintra*, který opakovaně poukazuje na improvizovaný parlamentarismus Poslanecké sněmovny, nízkou disciplínu individuálních poslanců a absenci nástrojů, kterými by vedení Sněmovny mohlo racionalizovat průběh projednávání. Poslanci i jejich poslanecké kluby disponují řadou práv a prerogativů, jejichž kumulativní uplatnění může paralyzovat fungování dolní komory.

Oproti zákonům, jež jsou iniciovány předkladatelem z vnitrostátního podnětu, pozdní provedení evropského práva může mít za následek zahájení řízení na základě čl. 258 SFEU o nesplnění povinnosti. Dovození z toho, že riziko reputační a případně též finanční sankce ovlivňuje rychlost projednávání v Parlamentu. Lze předpokládat, že oproti návrhům bez implementačního aspektu by evropské tisky měly být zařazovány prioritně, tudíž by projednávání mělo být rychlejší. Obdobně by mělo docházet k častějšímu schvalování návrhů zrychlenou procedurou již v prvním čtení.

Vzhledem ke skeptickému přístupu české veřejnosti a elektorátu k evropské integraci je provádění evropského práva politickými aktéry vnímáno jako důležitá povinnost, ale bez adekvátní odměny v podobě politického a sociálního kapitálu. Tuto třetí tezi dovozují z textu *Wima Voermanse*, jež vnímá implementaci za Achillovu patu unijního regulačního rámce mimo jiné, právě z tohoto důvodu.

1.2. Metoda výzkumu

Výzkum se zaměřuje na dílčí a specifickou oblast legisprudence – zkoumání tvorby zákonného práva – v tomto konkrétním případě schvalovacím procesu návrhů zákonů, které provádějí závazky z členství v Evropské unii v České republice. Z tohoto důvodu výzkum používá tradiční společenskovední metody zkoumání a kombinuje statistickou metodu s polořízenými rozhovory s aktéry legislativního procesu.

Základním krokem bylo vytvoření datové báze, jež zahrnuje informace o legislativním procesu v 6., 7. a 8. volebním období Poslanecké sněmovny. Jde o období let 2010-2021. Informace byly autorem získány z webových stránek Poslanecké sněmovny, příp. webových stránek Senátu. Data byla dále doplněna a rozšířena informace z 7. a 8. volebního období z vládní

elektronické knihovny legislativního procesu (eKLEP). V této bázi bylo sledováno zejména délka legislativního procesu od předložení návrhu do Poslanecké sněmovny do publikace ve Sbírce zákonů v jednotlivých dílčích krocích. V případech 7. a 8. volebního období bylo možné zkoumat i exekutivní část přípravy legislativního procesu – zejména délku mezirezortního připomínkového řízení, projednávání v legislativní radě vlády a schvalování ve vládě.

Dále byla vytvořena separátní informační báze pro legislativní směrnice přijaté v období 2009-2019, jež byla sestavena z údajů na webových stránkách unijního úředního věstníku EUR-Lex a z *Informačního systému pro implementaci práva Evropské unie (ISAP)*. V této bázi byly zejména sledována pravidla určování gescí, délky transpoziční lhůty, typ implementačních aktů a počet implementačních opatření.

Dále bylo pracováno s menšími datovými zdroji – zejména šlo o databáze Evropské komise věnované počtu řízení o porušení povinností a s údaji z hodnocení *Single Market Scoreboard*.

Na základě první báze byl sestaven obecný obrázek tuzemského legislativního procesu. Cílem bylo zmapovat průběh legislativního procesu a následně identifikovat odlišnosti projednávání a schvalování evropských tisků, tj. návrhů zákonů provádějících unijní akty. Druhá báze poskytla údaje o určování gescí v českém prostředí včetně obvyklé transpoziční lhůty. Porovnáním těchto datových souborů byl dán základ disertační práce.

Druhá část výzkumu spočívala v polořízených rozhovorech s aktéry legislativního procesu. Při výběru respondentů byl kladen důraz na reprezentativnost vzorku a anonymitu výzkumu. Rozhovory v délce 30 až 60 minut byly nahrány a strojově přepsány s lidskou kontrolou. Charakteristika respondentů je označena odlišným kódováním než samotné transkripty, čímž je zajištěna jejich anonymita, a dále jsou respondenti označeni generickým maskulinem s číslem. Číselné označení nevychází z chronologie provádění rozhovorů. Respondenti byli osloveni tak, aby byly zastoupeny všechny politické kluby, které ve sledovaném časovém úseku působily v Poslanecké sněmovně. Dále byly preferovány osoby, které v politicky exponované funkci působily alespoň dvě volební období. Rozhovory probíhaly na základě identického setu otázek a individualizovaných doplňujících dotazů. Výsledný vzorek respondentů nezahrnoval všechny politické kluby, neboť přes opakované oslovení několika zástupců daných klubů se interview nepodařilo realizovat.

1.3. Výstupy výzkumu

Výzkum odhalil několik důležitých informací o tuzemském legislativním procesu. Ústřední roli v legislativním procesu si tradičně drží vláda, která iniciuje nejvyšší počet návrhů zákonů a má

s nimi nejvyšší míru úspěšnosti. Přesto jí ale ostatní aktéři s legislativní iniciativou konkurují co do počtu návrhů, takže podíl ani úspěšnost vlády nedosahuje podobných výsledků v zahraničí. Přibližně polovinu vládních návrhů zákonů tvoří evropské tisky, nicméně jen třetinu tvoří skutečně návrhy implementující evropské právo. Velká část návrhů označených příznakem EU sice mění právní předpisy implementující evropské právo, děje se tak nicméně v mezích národní autonomie a jejich změna tedy vychází z tuzemského impulsu na změnu regulace; jejich změna není externě iniciována Evropskou unií. Přibližně čtvrtina všech schválených zákonů provádí nové implementační povinnosti do českého právního řádu. Oproti jiným členským státům si lze povšimnout velké preference provádět unijní akty formou zákona, což pramení jednak z přísného výkladu výhrady zákona, ale i z důvodu požadavku na možnost kontroly implementace ze strany členů Parlamentu. To ale vede k zahlcování zákonodárců velkým množstvím legislativních návrhů.

Mezi 6. a 7. volebním obdobím došlo k prodloužení celého legislativního procesu v průměru ze sedmi na devět měsíců a tento trend trval i v 8. volebním období. Tento faktor lze spojovat zejména s nárůstem počtu klubů v Poslanecké sněmovně, na kterou připadá největší podíl úhrnného času legislativního procesu. Paradoxně prodloužení legislativního procesu v parlamentu mělo jen minimální dopad na míru včasného schválení transpozičních aktů. U evropských tisků lze nalézt jen minimální známky zrychleného projednávání, takže legislativní proces implementačních aktů se řídí obdobnými – formálními i neformálními – pravidly jako legislativní proces u jakéhokoli jiného návrhu zákona. Pravidla projednávání neznačí zvláštní režim pro evropské tisky a ani neformální pravidla nestanovují zvláštní postup. Obecný zrychlený režim schvalování návrhů zákonů v prvním čtení, jež byl původně určen pro implementační agendu, je u evropských tisků používán méně než u ne-evropských tisků a vyžaduje jen jednoduchou a konsensuální materii. Typicky jde o technickou úpravu složité materie mimo hlavní proudy politického zájmu.

Riziko, že by bylo Česku uložena sankce za opožděné transpozice, je relativně malé, přestože je s Českem zahajováno relativně velké množství řízení; jen marginální počet jich ale dojde do soudní fáze. Z tohoto důvodu a zřejmě i z četnosti výskytu transpozičních zpoždění hraje riziko sankce mezi zákonodárci jen malou roli pro urychlení schvalovacího procesu.

Výzkum vyvrací tezi, že k transpozičnímu zpoždění dochází z důvodu pomalosti českého Parlamentu. Přes délku procesu v Parlamentu si lze povšimnout skutečnosti, že návrhy jsou vládou předkládány ve lhůtě, která již neumožňuje včasné projednání. Není výjimečné ani předložení návrhu již po marném uplynutí transpoziční lhůty. Rolí v tomto hraje délka

transpoziční lhůty a zejména volebním cyklus Poslanecké sněmovny, neboť k těmto zpožděním dochází nejčastěji ve volebním roce z důvodu diskontinuity vlády i Poslanecké sněmovny.

Exekutiva má stanovena vnitřní lhůty a pravidla plánování přípravy transpozičních předpisů. Tato pravidla ovšem jsou v konfliktu s obecnými pravidly přípravy legislativy v exekutivní fázi, což vede k jejich nedodržování. Taktéž zpravidla nedochází k naplňování implementační části legislativního plánu vlády. Na základě zvolené metodologie výběru evropských tisků docházím k závěru, že jen kolem 17 % implementačních návrhů je vládě předkládáno v devítiměsíční lhůtě před koncem lhůty transpoziční, jak má být, ačkoli zbývající čas neodpovídá délce projednání v Parlamentu. Výmluvou zákonodárci nemůže být ani pandemie COVID-19, která zasáhla do zkoumaného vzorku, neboť přes zvýšení celounijního transpozičního deficitu, ten český rostl disproporčně rychleji.

Uvedená zjištění byla dána do kontextu sociální reality pomocí polostrukturovaných rozhovorů s účastníky zákonodárného procesu. Přestože respondenti se lišili zkušenostmi, délkou výkonu funkce i stranickou příslušností, bylo možné identifikovat základní společné postřehy. Významnou roli při stanovování priority implementačních aktů hraje (reálné či domnělé) europesimistické naladění elektorátu, jež je politiky reflektováno. Dominantní roli má nedostatečná internalizace či osvojení evropské agendy tuzemskou politickou reprezentací, takže je nadále vnímána jako cosi vnějšího. S tím se pojí i nízká zajímavost pro voliče, relativně vysoká odborná i časová náročnost pro aktéry, jež není odměňována korespondujícím sociálně-politickým kapitálem. Oproti tuzemské politice jsou zde také dány externí mantinely, ve kterých se zákonodárci musí pohybovat, jež jej omezují a svazují. V důsledku uvedeného se politická reprezentace raději věnuje aktuálnímu politickému dění a transpoziční předpisy se v pořadí jednání propadají. Respondenti se také nepociťují spoluodpovědnost na vzniku transpozičního deficitu, a naopak upozorňují na pozdní přípravu a nedostatečný tlak na projednávání ze stran exekutivy. Objevuje se také kritika zbytečně zatěžující implementace a nevyužívání změkčujících odchylkových ustanovení.

1.4. Shrnutí práce v anglickém jazyce

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.

Závěr

Výzkum nepotvrdil tezi, že za transpoziční selhání může Parlament České republiky. Naopak bylo zjištěno, že ke zpoždění dochází v exekutivní fázi, konkrétně pozdním zpracováním a předložením do meziresortního připomínkového řízení ministerstvy. Výzkum také identifikoval řadu nedostatků právě v exekutivní fázi přípravy transpozičních předpisů. Neplatí tedy ani druhá hypotéza. Stejně nebylo zjištěno, že by hrozba řízením dle čl. 258 SFEU měla obecný dopad na rychlost projednávání evropských tisků. Jejich rychlost projednávání je dána podobnými kritérii jako u jiných návrhů předpisů a odvíjí se primárně od politické preference.

Výzkum ponechává prostor pro další zkoumání zejména exekutivní fáze přípravy transpozičních předpisů na úrovni jednotlivých resortů, jejich organizace, zapojení do přípravy aktů na unijní úrovni a obecné míry europeizace.