

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Karolína Šulcová

Transpozice unijního práva do českého právního řádu

Diplomová práce

Olomouc 2012

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Transpozice unijního práva do českého právního řádu* vypracovala samostatně s použitím všech zdrojů, které jsou v ní uvedeny.

V Olomouci dne 21. listopadu 2012

.....
Karolína Šulcová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Michalu Petrovi, Ph.D. za odborné vedení a pomoc při zpracování diplomové práce. V neposlední řadě bych chtěla poděkovat své rodině za podporu a umožnění studovat vysokou školu.

Seznam použitých zkratek

ČR	Česká republika
ES	Evropské/á společenství
EU	Evropská unie
SD EU	Soudní dvůr Evropské unie
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie

Obsah

ÚVOD.....	6
1. VZTAH UNIJNÍHO PRÁVA A PRÁVA ČLENSKÝCH STÁTŮ	9
1.1 VZÁJEMNÉ POSTAVENÍ UNIJNÍHO PRÁVA A NÁRODNÍHO PRÁVA.....	9
1.2 NÁSTIN SBĹIŽOVÁNÍ PRÁVA ČESKÉ REPUBLIKY S PRÁVEM EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ.....	13
1.3 VYMEZENÍ TRANSPOZICE A IMPLEMENTACE UNIJNÍHO PRÁVA	18
2. PODMÍNKY TRANSPOZICE A IMPLEMENTACE UNIJNÍHO PRÁVA DO ČESKÉHO PRÁVNÍHO ŘÁDU	20
2.1 NÁSTROJ TRANSPOZICE – SMĚRNICE.....	20
2.2 UNIJNÍ KRITÉRIA NÁLEŽITÉ TRANSPOZICE A IMPLEMENTACE SMĚRNIC	21
2.2.1 Včasnost.....	22
2.2.2 Promítnutí obsahu.....	22
2.2.3 Forma transpozičního opatření	23
2.2.4 Náležitá aplikace.....	24
2.3 NÁRODNÍ PRAVIDLA TRANSPOZICE A IMPLEMENTACE SMĚRNIC	24
2.3.1 Vhodný pramen práva.....	24
2.3.2 Právní vodítka pro implementaci unijního práva	25
2.3.3 Transpozice a implementace práva v ČR.....	26
2.4 INSTITUCIONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ POSTUPU IMPLEMENTACE UNIJNÍHO PRÁVA V ČR.....	27
3. PROBLÉMY S TRANSPOZICÍ A IMPLEMENTACÍ SMĚRNIC V ČESKÉ REPUBLICE	31
3.1 PŘÍMÝ ÚČINEK SMĚRNICE	31
3.2 NEPŘÍMÝ ÚČINEK SMĚRNICE	33
3.3 ODPOVĚDNOST ČLENSKÉHO STÁTU.....	35
3.4 ŘÍZENÍ O PORUŠENÍ SMLOUVY	37
3.4.1 Řízení o porušení Smlouvy zahájená proti ČR.....	39
3.4.2 Srovnání řízení o porušení Smlouvy v ČR s ostatními členskými státy EU.....	45
4. ŽALOBY KOMISE PROTI ČESKÉ REPUBLICE	47
4.1 ŽALOBY V OBLASTI SBĹIŽOVÁNÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ.....	47
4.1.1 Věc C-46/06	48
4.1.2 Věc C-114/07.....	48
4.1.3 Věc C-115/07.....	49
4.1.4 Věc C-41/08	50
4.2 ŽALOBY V DALŠÍCH OBLASTECH.....	50
4.2.1 Žaloby v oblasti volného pohybu kapitálu a osob.....	50
4.2.2 Žaloby v oblasti svobody usazování.....	51
4.2.3 Žaloby v oblasti sociální politiky.....	52
4.2.4 Žaloba v oblasti volného poskytování služeb.....	52
4.2.5 Žaloby v oblasti životního prostředí a spotřebitelů.....	53
4.3 SROVNÁNÍ TRANSPOZICE SMĚRNIC V ČR S OSTATNÍMI ČLENSKÝMI STÁTY	54
ZÁVĚR	58
POUŽITÉ ZDROJE	62
PRAMENY A PRÁVNÍ PŘEDPISY	62
JUDIKATURA	63
LITERATURA	64
ODBORNÉ ČLÁNKY A INTERNETOVÉ ZDROJE.....	66
ANOTACE.....	67
ANNOTATION	68

Úvod

Členství v Evropské unii znamená pro přistupující i stávající státy plnění několika kritérií. Kritéria, jež státy musí splňovat, jsou povahy politické, hospodářské, administrativní a právní. Právní kritérium obsahuje mimo jiné převzetí tzv. *acquis communautaire* neboli převzetí právního řádu Evropské unie a závazků vyplývajících z členství. V této souvislosti se hovoří o termínu sblížení neboli harmonizaci právních předpisů vnitrostátního práva s právem Evropské unie. Jedná se o proces zaměřený na dosažení slučitelnosti mezi právem národním a právem EU. Vstupem státu do Evropské unie však tento proces nekončí, nýbrž dále pokračuje, neboť právo Evropské unie se neustále vyvíjí, což pro členské státy znamená neustálou harmonizaci právních předpisů. Harmonizačními předpisy jsou především akty sekundárního práva, a to směrnice, nařízení, rozhodnutí, ale i některé akty unijní povahy.

Má diplomová práce s názvem *Transpozice unijního práva do českého právního řádu* bude pojednávat o procesu transpozice a implementace unijního práva do českého právního řádu s jeho důsledky. Když jsem toto téma vybírala, neměla jsem ponětí, jak je toto téma široké. Vzhledem k rozsahu tématu není možné zahrnout celé unijní právo, a proto jsem se rozhodla zaměřit konkrétněji na nejdiskutovanější oblast, čímž je transpozice směrnic do českého právního řádu. A protože mé téma není bohužel specifikováno, chtěla bych říci, že vyjma procesu transpozice směrnic do českého právního řádu se zaměřím konkrétněji na jeden z důsledků nenáležité transpozice směrnic, a to řízení pro porušení Smlouvy, která mohou vyústit v podání žaloby Komise proti České republice. Diplomová práce bude analyzovat výše uvedené jevy v časové linii od vstupu České republiky do Evropské unie po rok 2011.

Cílem mé práce je představení procesu transpozice směrnic do českého právního řádu spolu s možnými důsledky neprovedené či nenáležité provedené transpozice a implementace směrnic do českého právního řádu.

Při zpracovávání této diplomové práce budu vycházet ze směrnice děkanky PF UP č. 2/2010, kterou se stanoví náležitosti kvalifikačních prací. Pokud se týká zdrojů diplomové práce, využiji jak zdroje z primárního práva EU, s důrazem na Lisabonskou smlouvu, tak použiji příslušnou judikaturu Soudního dvora Evropské unie prostřednictvím EUR-Lex. Z obecného hlediska využiji odborné knihy o evropském právu, které je přehledně zpracováno v publikaci *Evropské právo I – Ústavní základy Evropské unie* od Naděždy Šiškové a Václava Stehlíka. Dále *Úvod do evropského práva* od Pavla Svobody a v neposlední řadě *Evropské*

právo od Luboše Tichého a kolektivu. Obecnou teorii evropského práva budu také čerpat ze zahraniční literatury, například z knih *EU Law: Text, Cases, and Materials* od autorů Craig a De Búrca či od Karen Davies *Understanding European Union Law*. Vzhledem ke specifickému zaměření tématu využiji publikace a také články autorů v odborných časopisech či volně přístupné na jednotlivých internetových stránkách, jež se touto problematikou zabývají. Bude to například publikace *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR* od Richarda Krále či *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie* od Michala Bobka a kolektivu. Z odborných článků pak budu vycházet například z článků Markéty Navrátilové či Richarda Krále, budu čerpat pouze z důvěryhodných internetových zdrojů a v neposlední řadě taktéž z příslušných právních předpisů, metodických pokynů či výročních zpráv. Veškeré použité prameny uvedu následně na konci diplomové práce.

V diplomové práci využiji studium dokumentů, analýzu a srovnání jakožto metody zpracování. Pomocí metody studium dokumentů představím proces transpozice směrnic do českého právního řádu a jeho důsledky. Výzkumná technika analýzy bude zvláště důležitá při analyzování zahájených řízení proti České republice, která vedou k podání žalob od Komise. A pomocí metody srovnání vyhodnotím, jak je Česká republika úspěšná v provádění transpozice směrnic do českého právního řádu mezi ostatními členskými státy.

Diplomová práce bude rozdělena do čtyř kapitol, které budou děleny následně na podkapitoly.

První kapitola představí obecně postavení unijního práva k právu národním. Dále nastíním počátky sblížení práva České republiky s právem Evropských společenství a přejdu k vymezení pojmů transpozice a implementace unijního práva.

Druhá kapitola bude stěžejní pro moji diplomovou práci, neboť odhalí podmínky procesu transpozice a implementace směrnic jak na úrovni Unie, tak na úrovni českých pravidel. Tato kapitola uvede hlavní transpoziční nástroj, čímž je směrnice. Poté se zaměřím na postup transpozice směrnic v České republice a na institucionální zajištění implementace unijního práva obecně.

Následující třetí kapitola pak představí stručně důsledky neprovedené či nenáležitě provedené transpozice a implementace směrnic s důrazem na příklady těchto jevů a postupů v České republice. A také dojde na srovnání s jinými členskými státy.

Poslední čtvrtá kapitola pak bude obsahovat množství podaných žalob od doby přistoupení České republiky do Evropské unie po konec roku 2011 a bude analyzovat důvody podání žalob Komise proti České republice a reakce České republiky. A v neposlední řadě přijde na zhodnocení transpozice směrnic v ČR v porovnání s ostatními členskými státy.

S ohledem na název diplomové práce jsem si vytyčila tuto výzkumnou otázku: *Je zajištění transpozice směrnic do českého právního řádu dostatečné? V souvislosti s možným důsledkem netransponované či nenáležitě transponované směrnice, podáním žaloby Komise proti České republice, si pokládám další výzkumnou otázku: Souvisí proces transpozice směrnice s množstvím podaných žalob proti České republice? Jako hypotézu stanovím: Lze předpokládat, že složitost procesu transpozice směrnic způsobuje zvyšující se počet žalob proti České republice.*

V závěru poté shrnu uceleně danou problematiku a vyjádřím se k výzkumným otázkám a stanovené hypotéze. Poukáži také na nedostatky, které Česká republika v procesu transpozice a implementace unijního práva případně vykazuje.

1. Vztah unijního práva a práva členských států

V této kapitole se budu zabývat vztahem unijního práva a práva členských států. Nejprve se zaměřím na vzájemné postavení unijního práva a práva národního, poté pouze stručně nastíním proces sblížení práva v České republice před vstupem do EU a následně přejdu k vymezení pojmů transpozice a implementace unijního práva.

1.1 Vzájemné postavení unijního práva a národního práva

K pochopení vzájemných vazeb evropského práva a práva národního si nejprve musíme odpovědět na otázku, čím se evropské právo vyznačuje. Evropským právem se má na mysli právo Evropské unie (dále také „EU“) a Euratomu¹. Jelikož stále existuje seskupení Euratom, hovoříme o právu unijním², které budu v této diplomové práci obecně zvažovat, ale jak jsem upozornila v úvodu, budu se zaměřovat především na směrnice.

Právo EU tvoří samostatný právní řád, jenž obsahuje normy hmotněprávní i procesněprávní povahy, které jsou přímo i nepřímo aplikovatelné.³ Systém evropského práva svou povahou přesahuje mezinárodní právní základy a proniká do národních právních řádů členských států EU. Tento přesah je patrný z rozsudku ve věci Van Gend en Loos⁴, kde se mimo jiné hovoří o vytvoření nového právního řádu mezinárodního práva, kde členské státy i jejich příslušníci ve prospěch této nadnárodní entity omezili svá suverénní práva v daných oblastech. V této souvislosti se hovoří o prvku v evropském právu, o tzv. supranacionalitě neboli nadstátnosti, kdy členské státy přenesou část svých suverénních práv na nadnárodní entitu.⁵

Evropské právo se neustále vyvíjí, v současné době zasahuje do mnoha oblastí od vnitřního trhu přes společné politiky k lidskoprávní oblasti, a to na základě primárního a sekundárního práva a judikaturou dotvářenou Soudním dvorem Evropské unie (dále také „SD EU“). Je tedy nanejvýš nutné, aby evropské právo bylo v členských státech jednotně používáno. Jak jsem výše zmínila, vztah evropského práva a národního práva členských států je založen na základě jak psaného práva, tak i na soudní tvorbě práva, jež dopomáhá

¹ Evropské společenství atomové energie (European Atomic Energy Community) založeno Římskou smlouvou v roce 1957.

² Právo bývalého II. a III. pilíře EU. Podle doktora Pavla Svobody se po přijetí Lisabonské smlouvy již nerozlišuje právo komunitární a unijní.

³ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 63.

⁴ Rozsudek ze dne 5. února 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62.

⁵ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK Václav. *Evropské právo I – Ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007, s. 75.

k funkčnímu vzájemnému propojení systému práva EU a národního.⁶

Z počátku fungování Evropského hospodářského společenství (dále také „EHS“) však nebylo dosaženo řádné aplikace evropského práva národními soudy kvůli složitému systému práva Společenství, a proto si národní soudy členských států vykládaly a aplikovaly pouze národní zákony. Právo Společenství totiž vykazovalo většinou rozpor s právními předpisy členských států. Členské státy si tedy aplikovaly vlastní zákony a rozhodovaly, jestli na konkrétní případ použijí národní či evropskou normu, což bylo nepřijatelné.⁷ Proto se SD EU otázkou vztahu evropského práva a národního práva zabýval již v 60. letech minulého století, kdy zakotvil princip *aplikační přednosti* tehdejšího komunitárního⁸ práva před národním právem členských států. Právě princip aplikační přednosti evropského práva měl zaručit efektivní, řádné a zejména jednotné uplatňování evropského práva. Tento princip nenalezneme ve zřizovacích smlouvách, ale je vyvozen právě z interpretace SD EU z rozsudků *Costa v ENEL*⁹ a *Simmenthal*¹⁰. Tento princip se užije v případech, kdy je v rozporu norma práva EU a norma členského státu řešící stejný vztah. Pokud nastane kolize norem, norma národní se nepoužije a místo ní se dá přednost normě práva EU, i když norma členského státu zůstává platná, a je na členském státu, aby rozpor odstranil.¹¹

Dalším principem uplatnění práva EU vůči národnímu je *přímá použitelnost*, čímž se má na mysli, že všechny právní normy EU mají postavení pozitivního práva v národních právních řádech. Tento princip je opět zakotven v judikatuře SD EU ve věci *Costa v ENEL*, ze které vyplývá, že právní řád EU je použitelný ve všech členských státech za stejných podmínek stanovených samotným právem EU. „Smlouvy vytvořily vlastní právní řád, integrovaný [...] do právních systémů členských států, jenž je závazný pro jejich soudy“. I když se právo EU vyznačuje přímou použitelností, je nutné ho posuzovat jednotlivě z hlediska druhu pramenů práva EU. Například z hlediska primárního práva se jedná o ratifikované smlouvy, které se považují za právo EU se všemi vlastnostmi a ne za národní právo. A dále nařízení, jež je obecně bráno za přímo použitelné ve všech členských státech z čl. 288 SFEU¹². Transpozice nařízení do národního práva je sice nežádoucí, avšak z tohoto pravidla existuje i výjimka, pokud je to v zájmu jednodlosti a srozumitelnosti. U směrnic platí

⁶ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 63.

⁷ CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 346.

⁸ Právo tehdejšího I. pilíře.

⁹ Rozsudek ze dne 15. července 1964, *Costa v ENEL*, 6/64.

¹⁰ Rozsudek ze dne 9. března 1978, *Simmenthal*, 106/77.

¹¹ MALÍŘ, Jan a kol. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009). Institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR ve spolupráci s Vydavatelstvím a nakladatelstvím Aleš Čeněk, 2009, s. 17.

¹² Smlouva o fungování Evropské unie – Lisabonská smlouva.

taktéž princip přímé použitelnosti, neboť směrnice mohou mít právní účinek - přímý a nepřímý, i když nejsou řádně provedeny.¹³

Výše jmenovaná zásada *přímého účinku* má velký význam a taktéž nemá zakotvení ve zřizovacích smlouvách, nýbrž v judikatuře SD EU. Primární právo tento princip zmínilo pouze jednou, nyní již ve zrušeném článku 34 SEU, jenž vylučoval přímý účinek rámcových rozhodnutí.¹⁴ Princip přímého účinku je úzce spojen s principem přednosti a jsou i většinou společně uplatňovány před soudy členských států. Zásada přímého účinku má zajišťovat, stejně jako předchozí výše zmíněné principy, efektivní fungování a dosažení cílů EU pomocí řádného a jednotného uplatňování evropského práva před národními soudy členských států. Mezi cíle EU patřilo i vytvoření společného trhu, který se dotýkal právě příslušníků členských států.¹⁵

Zásadu přímého účinku evropského práva formuloval SD EU ve svém rozhodnutí ve věci Van Gend en Loos. Soud vyvodil dva koncepty přímého účinku; první stanoví, že komunitární právo se týká práv a povinností jak členských států, tak také příslušníků členských států, a druhý koncept předpokládá, že těchto práv a povinností se jednotlivci mohou domáhat před svými národními soudy.¹⁶ Dále z judikatury ve věci Simmenthal také vyplývá, že přímý účinek evropských norem znamená, že komunitární pravidla musí vykazovat plné účinky jednotným způsobem ve všech členských státech od nabytí účinnosti po celou dobu jejich platnosti.

Jinými slovy, národní soudy jsou povinny chránit práva svých občanů, která pro ně vycházejí i z evropského práva, a to prostřednictvím aplikace příslušných norem. Pokud ale členský stát neaplikuje normy evropského práva a odpírá tím práva svým občanům, je potom odpovědný za škody způsobené neaplikováním těchto norem.¹⁷

Rozlišujeme několik typů přímého účinku, a to podle účelu aplikace a podle subjektů, na něž je aplikován. Přímý účinek podle účelu aplikace dělíme na pozitivní a negativní. Pozitivní účinek znamená, že se evropská norma aplikuje, když národní norma chybí nebo je v rozporu. Zatímco negativní účinek se vyznačuje tím, že aplikace evropské normy slouží jen

¹³ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 114-116.

¹⁴ WEATHERILL, Stephen. *Cases and Materials on EU Law*. Sixth edition. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 99.

¹⁵ DE WITTE, Bruno. *Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order*. In CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne (ed). *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 177.

¹⁶ DAVIES, Karen. *Understanding European Union Law*. Second edition. London: Cavendish Publishing Limited, 2003, s. 48.

¹⁷ DE WITTE, Bruno. *Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order*. In CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne (ed). *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 187.

k přezkumu právnosti národní normy a její neaplikaci, aniž by došlo k aplikaci pozitivní.¹⁸

Další dělení přímého účinku je podle subjektů právního vztahu na vertikální a horizontální. Pokud povinnosti z normy dopadají na vztah mezi státem a jeho příslušníkem, jedná se o vertikální účinek. Takové ustanovení může být tedy pouze uplatněno vůči státu a ne horizontálně proti jednotlivci. Je nutné zmínit, že pod pojem stát se řadí veřejné orgány¹⁹. Na druhou stranu horizontální přímý účinek, jak již bylo výše naznačeno, se dotýká pouze vztahů mezi jednotlivci navzájem, na které působí právo EU.²⁰ Prostřednictvím horizontálního účinku se tedy může příslušník členského státu domáhat práva EU proti jiné soukromé osobě před národním soudem. Z toho plyne, že i pro příslušníky členských států plynou povinnosti z práva EU, které je vynutitelné a postižitelné před národním soudem.²¹

Aby přímý účinek mohl nastat, je zapotřebí dodržet podmínky, které formuloval SD EU a nazýváme je také jako *Van Gend kritéria*. Patří mezi ně dostatečná jasnost a přesnost právního předpisu a také aby byl okamžitě vykonatelný bez nutnosti zvláštního provedení či pouze s pomocí obvyklých výkladových postupů. Dále se jedná o kritérium bezpodmínečnosti, což znamená, že právní předpis není omezen žádnými podmínkami ani lhůtami. A poté kritérium schopnosti vyvolat právní účinky dříve, než je zhotoven prováděcí předpis EU či státu. Avšak je nutné si uvědomit, že u jednotlivých pramenů práva se podmínky mohou rozšiřovat. Kupříkladu primární právo po splnění výše uvedených podmínek má přímý účinek jak ve vztahu vertikálním, tak horizontálním; taktéž nařízení, které je zásadně aplikovatelné ve všech vztazích, vyjma rámcových nařízení. Na druhou stranu, směrnice mají oslabený přímý účinek, kdy se podmínky musí rozšířit pro splnění přímého účinku.²² Podmínkou je uplynutí transpoziční lhůty, neprovedení či špatné provedení směrnice, dostatečná přesnost a bezpodmínečnost směrnice, dále aktivní legitimace dovolávající se osoby, a pokud bezprostřední aplikací směrnice nedojde k uložení povinnosti jednotlivce.²³

Vedle přímého účinku existuje i účinek nepřímý. Zásada nepřímého účinku evropského práva na vnitrostátní právní řády členských států byla poprvé zmíněna SD EU ve věci Von Colson²⁴. Znamená povinnost orgánů členských států aplikujících právo EU

¹⁸ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 291.

¹⁹ Definováno v rozsudku Foster v. British Gas C-188/89.

²⁰ KENT, Penelope. *Law of the European Union*. Fourth edition. Pearson Education Limited, 2008, s. 102-103.

²¹ CHALMERS, Damien, DAVIES Gareth, MONTI Giorgio. *European Union Law: Cases and Materials*.

Second edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 274.

²² TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 291-292. A DAVIES, Karen. *Understanding European Union Law*. Second edition. London: Cavendish Publishing Limited, 2003, s. 48-49.

²³ KRÁL, Richard. *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 17.

²⁴ Rozsudek ze dne 10. dubna 1984, Von Colson & Kamann, C-14/83.

interpretovat národní právo v duchu evropského práva, která není přímo použitelná. Jedná se o tzv. eurokonformní výklad národních právních předpisů. Na rozdíl od přímého účinku je předmětem aplikace vnitrostátní právní předpis, ne předpis evropského práva. Nejčastěji se o nepřímém účinku hovoří v souvislosti se směrnicemi, kde se jedná o nepřímé dosažení výsledku stanoveného směrnicí výkladem národního práva.²⁵

K úplnosti stručného vysvětlení vztahu mezi unijním právem a právem členských států je nutné se zmínit o institutu odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU. Obsahem této odpovědnosti je, že národní orgány jsou povinny nahradit škodlivé následky přijetí nebo udržování národního opatření odporujícího právu EU. Odpovědnost státu je důležitá především v situacích, kdy došlo k porušení práva EU, ale není možné se jí dovolat na základě přímého účinku a není zde ani vnitrostátní právní předpis, na který by se dala použít zásada nepřímého účinku.²⁶

1.2 Nástin sblížení práva České republiky s právem Evropských společenství

Vstup České republiky do Evropské unie v minulosti představoval splnění mnoha podmínek z různých oblastí. Právo a podmínky vstupu pro země střední a východní Evropy byly stanoveny na summitu Evropské rady v červnu roku 1993 v Kodani a jsou označovány jako tzv. kodaňská kritéria. Tato kritéria stanovila obecné podmínky členství různé povahy. Politická kritéria vyžadovala stabilní instituce garantující demokracii, právní stát, ochranu lidských práv a respektování menšin. Do hospodářských kritérií patřilo fungující tržní hospodářství, které bude schopné se vypořádat se vstupem do již existujícího jednotného vnitřního trhu EU. Posledním kritériem, které bylo povahy právní, bylo převzetí závazků vyplývajících z členství, převzetí tzv. *acquis communautaire*²⁷ (dále také „*aquis*“) s podporou cílů politických, hospodářských a cílů měnové unie.

Právě tímto právním kritériem se budu nyní blíže zabývat. Když hovoříme o právní podmínce pro vstup do Evropských společenství (dále také „ES“), je nutné si uvědomit, že ES vytvořila nový právní řád, který zasahuje do velice široké oblasti vztahů, a je nutností, aby jej členské státy akceptovaly. Národní právo členských států musí být slučitelné, neboli kompatibilní s právem ES, a to z důvodů mezinárodněprávních, ekonomických a politických.

²⁵ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – Ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007, s. 132.

²⁶ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 128-129.

²⁷ Francouzský výraz označující „to, čeho bylo v EU dosaženo“, neboli veškeré právní výtobytky v jakémkoliv formě, jež vytvořily supranacionální entity.

První fází je pro státy akceptace části²⁸ *acquis* a druhou fází je vytvoření určitých právních nástrojů pro řádné plnění povinností, které plynou z členství v době přijetí. V tomto případě hovoříme o harmonizaci neboli sbližování práva. Dále se můžeme setkat také s pojmy přibližování neboli aproximace. Pojem sbližování předpisů ČR s předpisy ES a EU znamená činnost vedoucí k plné slučitelnosti práva ČR s předpisy ES a EU do dne vstupu České republiky do Unie. Předmětem harmonizace jsou potom veškeré právní předpisy ČR, jež jsou neslučitelné s *acquis*.²⁹

Zde je nutné si uvědomit, že nástroje (hovoříme především o směrniciích a nařízeních), které jsou ke sbližování práva využívány v EU, nebyly ve vztahu k ČR aplikovatelné, neboť ČR vstoupila do EU 1. května 2004. Komunitární právo nebylo ve vztahu k ČR právem supranacionálním, a proto byl mechanismus zajišťování harmonizace odlišný od členských států. Proto se sbližování práva v ČR realizovalo na základě tří právních nástrojů, které si nyní níže představíme.³⁰

Abychom se tedy dostali k zakotvení sbližování práva, je nutno zmínit, že v roce 1994 byla na summitu v Essenu přijata tzv. předvstupní strategie, která obsahovala pro státy klíč k úspěšnému přistoupení. Předvstupní strategie obsahovala³¹ mimo jiné „dohody o přidružení“ neboli „evropské (asociační) dohody“. A v dohodách o přidružení byl stanoven právě závazek postupného přibližování národního práva s právem ES, aby se dosáhlo plné kompatibility. Dalším nástrojem pro sbližování práva byla tzv. Bílá kniha Komise Evropských společenství o přípravě přidružených států střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie z roku 1995 (dále jen „Bílá kniha“) a pro ČR ještě relevantní usnesení vlády.³²

Nyní jen stručně zmíním, že Česká republika, resp. Československo již v roce 1991 podepsalo³³ evropskou asociační dohodu ES, ale tato dohoda s Československem nevstoupila v platnost a po rozdělení v říjnu 1993 byly s Českou i Slovenskou republikou podepsány nové dohody, jež platí od 1. února 1995. Evropská dohoda³⁴ byla velice důležitým dokumentem,

²⁸ *Aquis communautaire* obsahuje přibližně 12 000 komunitárních a unijních předpisů, k přistoupení však státy musely zpracovat přibližně 8 500 právních předpisů.

²⁹ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 834-835. A ŠIŠKOVÁ, Naděžda, TÝČ, Vladimír. *Sbližování českého práva s právem Evropských společenství – Dokumenty*. Praha: Linde, 1997, s. 6-7.

³⁰ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Základní otázky sbližování českého práva s právem ES*. Praha: CODEX Bohemia, 1998, s. 29.

³¹ Dále obsahovala strukturovaný dialog a program Phare.

³² ŠIŠKOVÁ, Naděžda, TÝČ, Vladimír. *Sbližování českého práva s právem Evropských společenství – Dokumenty*. Praha: Linde, 1997, s. 6-8.

³³ Podepsaly ji i státy Maďarsko a Polsko.

³⁴ 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.

na jehož základě se odvíjel proces sblížení České republiky s Evropskou unií a jehož uplatňování vytvořilo předpoklady pro vstup do EU.

Evropská dohoda obsahuje obecná harmonizační ustanovení českého práva k právu EU v oddíle III v člancích 69-71 dohody o přidružení. Článek 69 potvrzuje důležitost sblížení současného i budoucího práva České republiky pro ekonomické zapojení do ES a zavazuje ČR k zajištění slučitelnosti právních předpisů. V čl. 70 je obsažen výčet oblastí působnosti sblížení práva, jedná se zejména o „celní právo, firemní právo³⁵, bankovní právo, daně a vedení účtů obchodních společností, duševní vlastnictví, ochrana pracovníků na pracovišti, finanční služby, pravidla soutěže, ochrana zdraví a života lidí, zvířat a rostlin, ochrana spotřebitele, nepřímé zdanění, technická pravidla a technické normy, zákony a předpisy o jaderné energii, doprava a životní prostředí“.³⁶

Kromě výše uvedených obecných ustanovení o harmonizaci práva nalezneme také řadu zvláštních ustanovení o sblížení práva v této Evropské dohodě. Jedná se o tyto články: „čl. 57 odst. 5 (letecká a vnitrostátní doprava), čl. 62 odst. 1 a 2 (volný pohyb kapitálu), čl. 64 (některé aspekty hospodářské soutěže), čl. 67 odst. 1 (ochrana duševního vlastnictví), čl. 75 odst. 1 (technické normy), čl. 78 odst. 1 (normy v oblasti zemědělství), čl. 81 odst. 3 (životní prostředí), čl. 82 odst. 3 (doprava), čl. 84 odst. 1 (finanční služby), čl. 86 odst. 2 (praní peněz), čl. 92 odst. 1 (ochrana spotřebitele) a čl. 93 odst. 1 (celní soustava)“.³⁷

Na jedné straně zde máme povinnost ČR harmonizovat národní normy, což je procesem velice složitým, a proto na straně druhé stojí jakýsi protizávazek ES. Tímto protizávazkem se má na mysli poskytnutí asistence od ES při procesu sblížení práva. Právě článek 71 Evropské dohody upravuje obecně stanovenou možnost technické pomoci³⁸ pro sblížení práva ze strany ES pro ČR. Článek zahrnuje do technické pomoci například výměnu expertů, včasné podávání informací o právních předpisech, organizování seminářů či pomoc při překládání právních předpisů ES v příslušných odvětvích. Harmonizace práva je usnadněna také díky programům PHARE, Tempus či Evropská nadace pro odbornou přípravu.

Na závěr je nutné podotknout, že Evropská dohoda má stejné účinky jako mezinárodní smlouva a pokud hovoříme o vnitrostátní závaznosti a přímém účinku, tak je nelze přiznat

³⁵ Právo obchodních společností.

³⁶ KŘEPELKA, Filip. *Přenos, doprovod a zohlednění evropského práva českým právem*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 72-73. A tzv. Evropská dohoda.

³⁷ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, TÝČ, Vladimír. *Sblížení českého práva s právem Evropských společenství – Dokumenty*. Praha: Linde, 1997, s. 9.

³⁸ Existuje i řada zvláštních ustanovení v Evropské dohodě o technické pomoci – bliže viz ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Základní otázky sblížení českého práva s právem ES*. Praha: CODEX Bohemia, 1998, s. 46-47.

u článků 69-70 o sblížení práva. Jedná se o dva odlišné přístupy.³⁹

Dalším relevantním nástrojem pro sblížení práva jsou již zmíněná usnesení vlády ČR. Tato usnesení jsou vydávána vládou ČR k provádění Evropské dohody a jejich zajišťování závazků, včetně těch v oblasti sblížení práva. Adresáty jsou ministerstva a další ústřední orgány státní správy. Usnesení jsou interními akty, jež zavazují pouze orgány státu podřízené vládě, které jsou zcela nezpůsobilé k úpravě právního postavení jednotlivců.

Těchto usnesení vlády je celá řada⁴⁰, zaměřím se pouze na dvě usnesení vlády, která jsou zvláště vhodná za zmínku.

Primárně je to usnesení vlády ČR č. 396 z roku 1991, které jako první zakotvilo povinnost vpravovat do návrhů nových právních předpisů ČR údaj o slučitelnosti s právem ES, tzv. doložku slučitelnosti. Největším přínosem tohoto usnesení je vymezení kritérií slučitelnosti⁴¹ a měřítek pro posouzení stupně promítnutí práva ES do českého práva.

A poté je nutno zmínit usnesení č. 631 z roku 1994, a to proto, že spolu s Evropskou dohodou tvoří institucionální rámec pro zajištění procesu sblížení práva. Sama Evropská dohoda ve svých člancích 104-112 zřídila následující společné orgány: Radu přidružení (podvýbor pro sblížení práva), Výbor přidružení a Parlamentní výbor přidružení.⁴² Přičemž výše uvedené usnesení vlády a jeho příloha dalo vzniku dalších orgánů na národní úrovni.

V České republice nejprve zajišťoval koordinaci sblížení práva místopředseda vlády, který byl pověřen řízením Úřadu vlády pro legislativu a veřejnou správu (dále jen „ÚLVS“), skrz svůj specializovaný útvar pro evropskou legislativu. Tímto specializovaným útvarem bylo samostatné oddělení kompatibility zřízené při ÚLVS a založené v roce 1994 usnesením vlády ČR ze dne 9. listopadu č. 631/1994. Po novelizaci tzv. kompetenčního zákona⁴³ byla působnost ÚLVS včetně samostatného oddělení kompatibility s právem ES převedena do působnosti Ministerstva spravedlnosti ČR a v roce 1997 se samostatné oddělení kompatibility s právem ES změnilo na odbor kompatibility. Počátkem března roku 1999 patří odbor kompatibility pod Úřad vlády České republiky, kde prostřednictvím tohoto postavení může lépe plnit svou úlohu koordinačního a poradního místa pro celou státní správu.⁴⁴

³⁹ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Základní otázky sblížení českého práva s právem ES*. Praha: CODEX Bohemia, 1998, s. 46-47 a 67.

⁴⁰ Blíže viz ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Základní otázky sblížení českého práva s právem ES*. Praha: CODEX Bohemia, 1998, s. 71-73.

⁴¹ Jedná se o dělení na plnou slučitelnost, převážnou slučitelnost, převážnou slučitelnost s výhradou, dílčí slučitelnost, dílčí slučitelnost s výhradou, neslučitelnost a neslučitelnost s výhradou.

⁴² ŠIŠKOVÁ, Naděžda, TÝČ, Vladimír. *Sblížení českého práva s právem Evropských společenství – Dokumenty*. Praha: Linde, 1997, s. 9-10.

⁴³ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴ *Kompatibilita s právem ES* [online]. Úřad vlády ČR, 2012 [cit. 2. října 2012]. Dostupné na

Počátkem roku 1995 byl pak zřízen informační systém pro aproximaci práva ISAP⁴⁵ a také byly zřízeny následující orgány: Výbor vlády pro evropskou integraci, Pracovní výbor pro provádění Evropské dohody, Pracovní skupina expertů a negociační skupina. Členové vlády a vedoucí ostatních ústředních orgánů byli povinni zřídit ve svých resortech specializovaná pracoviště pro evropské záležitosti pro realizaci postupné slučitelnosti českých právních předpisů s právními předpisy ES/EU.⁴⁶

Posledním nástrojem upravujícím sbližování práva byla Bílá kniha. Na rozdíl od předchozích dvou nástrojů nebyla právně závazná, měla spíše charakter jakési příručky, která informovala o stavu legislativy ES a doporučovala vhodný přístup ke sbližování práva v různých oblastech. Bílá kniha navrhovala ve svém obsahu zřízení donucovacích mechanismů pro své adresáty, což se projevilo v organizační struktuře. Sama Bílá kniha nepovažuje za tak obtížné samotné sbližování právních předpisů, nýbrž přizpůsobení státního aparátu členských států.⁴⁷

Na závěr je nutno zmínit, že základní metodická pravidla pro sbližování českých právních předpisů s předpisy tehdejšího ES a EU bylo usnesení vlády ČR č. 1212 z 15.11.1999 s názvem Metodické pokyny pro zajišťování prací na sbližování právních předpisů s právem ES.

V procesu sbližování práva se zdůrazňuje rozdíl mezi sbližováním se směrnicemi a s nařízeními, kdy ČR promítá obsah příslušné směrnice do transpozičního předpisu a tento předpis pak zůstává aplikovatelný i po vstupu ČR do EU. Jinak tomu je u nařízení, kdy přenesený obsah nařízení do českého předpisu ČR před vstupem do EU nezůstává po vstupu aplikovatelný, ale stává se bezprostředně aplikovatelné samotné nařízení. V procesu sbližování práva u nás sice unijní právo přímo neplatilo, avšak soudy k němu již přihlížely.

Během procesu sbližování práva se vyzdvihovala doslovná transpozice směrnic, aby bylo zamezeno nenáležitě transpozici a jejich důsledkům. Směrnice ale nebyly přijímány v autentickém českém znění, nýbrž v českém překladu, což znamenalo ohrožení v nesprávně provedeném překladu a byl vyžadován překlad naprosto přesný.⁴⁸ Dále se budu zabývat pouze současnou situací transpozice a implementace unijního práva.

<<http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/kompatibilita-s-pravem-es/odbor-kompatibility-5531/>>.

⁴⁵ Databáze pro sledování a výměnu informací o právu EU od jejího vzniku na úrovni EU až po ukončení procesu jeho implementace v ČR.

⁴⁶ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Základní otázky sbližování českého práva s právem ES*. Praha: CODEX Bohemia, 1998, s. 71-78.

⁴⁷ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, TÝČ, Vladimír. *Sbližování českého práva s právem Evropských společenství – Dokumenty*. Praha: Linde, 1997, s. 11-12.

⁴⁸ KRÁL, Richard. *Několik poznámek ke sbližování práva ČR s právem ES a EU* [online]. SVSES.CZ [cit. 3. října 2012]. Dostupné na <<http://www.svses.cz/konference/peu03/texty/kral.pdf>>.

1.3 Vymezení transpozice a implementace unijního práva

Členské státy jsou povinny transponovat a implementovat unijní právo do svých právních řádů. V řadě odborných publikací se můžeme setkat s pojmy transpozice a implementace unijního práva, které jsou mnohdy považovány za stejné. Je ale třeba upozornit, že se nejedná o totéž. Transpozicí se má na mysli formální promítnutí požadavků unijního práva do vnitrostátního právního předpisu, neboli transpozičního opatření. Zatímco implementace je širším pojmem, přičemž zahrnuje jak samotnou transpozici, tak i fázi následující po transpozici, tedy zajištění řádné aplikace transpozičního opatření a účinné vymáhání práv a povinností z něho vyplývajících.⁴⁹ Implementací se myslí příprava a proces přijímání právních předpisů členského státu, zaměřené na dosažení slučitelnosti národního právního řádu s právem Evropské unie, a dalších opatření, která jsou nutná k zajištění řádné aplikace práva Evropské unie. O transpozici a implementaci hovoříme především ve vztahu ke směrnicím, kdy zejména jejich přenos do českého právního řádu budu v této diplomové práci představovat. Ve vztahu k nařízením se pak zde objevuje ještě jeden pojem, tzv. adaptace neboli přizpůsobení právního řádu členského státu.

Nejvíce sledovaným druhem implementace unijního práva je přenos pravidel směrnic do národního práva, kdy SFEU ponechává na členských státech volbu nástrojů a členský stát musí přenos směrnice podchytit svojí právní úpravou, neboť pouhý odkaz na směrnici je nedostačující. A poté zde máme nařízení, kdy SES zmiňuje obecnou přímou použitelnost a tím tak zastírá rozdíl mezi přímou uplatnitelností, čímž se má na mysli vlastnost pravidla, a přímým účinkem, který představuje postavení pravidla opírající se o právně politické rozhodnutí. V neposlední řadě stojí za zmínku i rozhodnutí, o jehož implementaci se příliš nehovoří. Rozhodnutí jsou závazná pro své adresáty; pokud jsou jimi jednotlivci, pak se implementace neprovádí, ale pokud rozhodnutí zavazuje členské státy či veřejnost, rozhodnutí se implementuje obdobně jako směrnice či nařízení. Dále se v některých případech implementují například i akty bývalého druhého a třetího pilíře.⁵⁰

Je velice důležité rozlišit mezi implementací směrnic a implementací nařízením. U implementace směrnic do národního práva je povinností promítnutí (neboli transpozice) obsahu směrnic do vnitrostátního práva čili do transpozičního opatření. Dále do implementace

⁴⁹ NAVRÁTILOVÁ, Markéta. *Implementace směrnic ve vnitrostátním právu část I. - rozsah implementační povinnosti* [online]. EPRAVO.CZ, 22. dubna 2004 [cit. 1. října 2012]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/implementace-smernic-ve-vnitrostatnim-pravu-cast-i-rozsah-implementacni-povinnosti-25334.html>>.

⁵⁰ KŘEPELKA, Filip. *Přenos, doprovod a zohlednění evropského práva českým právem*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 55 a 99-100.

směrnic spadá i přijetí dalších implementačních opatření k zajištění náležité aplikace a jejich dodržování.

Avšak u implementace nařízení platí opak; až na výjimku⁵¹ je transpozice nepřípustná. Obecně to vyplývá již z definice nařízení související se znakem přímé vnitrostátní aplikovatelnosti ve smyslu jejich aplikovatelnosti bez vnitrostátní transpozice v členských státech. Nařízení je tedy možno implementovat do právního řádu členského státu, neboli provádět opatření k zajištění jeho aplikovatelnosti. SD EU ale formuloval, že pokud je určitá materie stanovena jak v jednom či více nařízeních a vnitrostátním předpisem najednou a způsobuje tak nepřehlednost, je zde možnost provést transpozici celého nařízení či pouze jeho části do vnitrostátního předpisu. Nařízení však nesmí být upřen jeho původ, povaha ani právní účinky.

Neopomenutelným rozdílem ve smyslu implementace směrnic a nařízení je i skutečnost, že implementace směrnic je v každém případě nutností, zatímco implementace nařízení je nutná pouze v případě zajištění úplné a efektivní vnitrostátní aplikovatelnosti daných nařízení.⁵²

Co se týče České republiky, vstupem do Evropské unie dne 1. května 2004 se všechny právní předpisy EU staly integrální součástí právního řádu ČR. V tomto momentu se také změnil proces sblížení práva v proces zajišťování náležité transpozice a implementace, kdy se jednalo zejména o transpozici a implementaci směrnic a náležitého přijímání potřebných prováděcích opatření k některým nařízením, rozhodnutím či pravidlům primárního práva.

Pozitivem je zcela jistě fakt, že až na výjimky již není potřebné přenášení obsahu bezprostředně aplikovatelných nařízení do právních předpisů ČR. Všechny předpisy jsou rázem v autentické české jazykové verzi, přičemž další výhodou je, že ČR se stala součástí procesu přijímání nových předpisů ES a EU.⁵³

⁵¹ Výjimka byla stanovena ve věci 272/83 Komise vs. Itálie, SBSD 1985, s. 1074.

⁵² KRÁL, Richard. *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 46-47.

⁵³ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 840.

2. Podmínky transpozice a implementace unijního práva do českého právního řádu

Abychom mohli hovořit konkrétně o transpozici a implementaci unijního práva, musíme se zaměřit také na konkrétní podobu unijního práva. Pojem unijního práva je velice široký, zaměřím se tedy na transpozici a implementaci směrnic. Směrnice mají, jak jsem již zmínila, menší normativní účinnost než nařízení, což umožňuje přihlížet ke specifickým jednotlivých vnitrostátních právních řádů. Směrnice jsou proto vhodné pro harmonizaci právních úprav členských států.

2.1 Nástroj transpozice – směrnice

Směrnice je podle SFEU právní nástroj sekundárního práva EU, jímž se provádějí evropské politiky. Směrnici vydávají určité evropské orgány podle oblasti, kterou upravuje. Čímž se myslí například Komise, Rada a Evropský parlament, a to buď řádným či zvláštním legislativním procesem, někdy i s nutnou konzultací s Hospodářským a sociálním výborem. Směrnice nabývá účinnosti ihned po zveřejnění v Úředním věstníku EU⁵⁴. Když je směrnice přijata na evropské úrovni, členské státy ji provádějí do vnitrostátního práva.

Směrnice se používá hlavně k harmonizaci vnitrostátních právních předpisů, a to především v oblastech nevýlučné pravomoci EU, kde jsou adresáty směrnic členské státy. Někdy mohou být adresáty pouze vybrané členské státy, zpravidla jimi jsou však všechny členské státy.⁵⁵

Definice směrnice je obsažena v čl. 288 SFEU: „Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“. Tento nástroj tedy zavazuje členské státy k dosažení určitého výsledku, ale nechává na nich, jaký způsob provedení zvolí. Směrnice pro dosažení stanoveného výsledku je nejprve transponována do národního práva v podobě, jež si zvolí samotný členský stát. Směrnice nám tedy stanovuje závazný právní rámec, v němž členské státy musí přijmout opatření, které zásady směrnice vpraví do národního práva za určité konkrétní časové období.⁵⁶

⁵⁴ Periodikum, které vychází každý pracovní den a je přístupné ve všech úředních jazycích EU.

⁵⁵ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 91-92.

⁵⁶ MOUSSIS, Nicholas. *Acces to European Union – Law, economics, policies*. 18th edition. Brussels-Rixensart: European Study Service, 2009, s. 34.

I když má členský stát na výběr konkrétních právních prostředků prováděcího opatření pro uskutečnění transpozice směrnice, musí dodržovat stanovené minimální požadavky transpozice, které stanovil SD EU v podobě obecně závazného předpisu. Transpozice je nejčastěji prováděna prostřednictvím zákonů.⁵⁷

Tyto minimální požadavky SD EU jsou následující. Obsah směrnice musí být přesně odražen v transpozičním opatření. Dalšími požadavky jsou jasnost, přesnost a transparentnost způsobu transpozice, a to především pro zajištění přehlednosti práv a povinností pro jednotlivce. Posledním požadavkem je podoba transpozičního opatření jakožto obecně závazného předpisu, aby byla zajištěna stejná právní síla normy i ve vnitrostátním právním řádu.

Pokud je však vnitrostátní právo již v souladu se směrnicí, není potřeba přijímat žádné transpoziční opatření, když národní právo už zajišťuje plnou aplikaci a právní jistotu. Zde je na místě zmínit, že od 90. let je ve směrnicích obsažen požadavek, aby ve vnitrostátním transponovaném právu byl uveden odkaz na danou transponovanou směrnici.

Harmonizace práva pomocí směrnice je tedy dosažena tehdy, kdy členský stát zařídí řádné, obsahově správné a včasné promítnutí obsahu směrnice do národního transpozičního opatření. Časové období pro vpravení zásad směrnice do vnitrostátního práva se pohybuje většinou okolo dvou až čtyř let. Po uplynutí této časové lhůty, jež je ve směrnici stanovena, musí členský stát informovat Komisi o provedených opatřeních. Je nutné vědět, že již samotné neoznámení je bráno jako porušení práva EU. Posledním krokem k harmonizaci pomocí směrnic je zajištění náležité aplikace a vymahatelnosti.⁵⁸

2.2 Unijní kritéria náležité transpozice a implementace směrnic

V předchozí kapitole jsem již stručně naznačila požadavky na transpozici a implementaci směrnic. V této kapitole si tato kritéria konkrétně vysvětlíme. Směrnice je náležitě transponována a implementována, pokud členský stát EU včas a plně dosáhne jejího výsledku z hlediska formálně právního a aplikačně praktického. Musí tedy zajistit následující podmínky: včasnost přijetí transpozičního opatření, správné promítnutí obsahu směrnice v transpozičním opatření, náležitá forma transpozičního opatření a zajištění aplikace, dodržování a vymahatelnost transpozičního opatření.

⁵⁷ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK Václav. *Evropské právo I – Ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007, s. 91.

⁵⁸ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 92.

2.2.1 Včasnost

První podmínkou náležitě transpozice a implementace směrnice je *včasné přijetí transpozičního opatření*, kdy je lhůta k jeho přijetí stanovena v samotné směrnici. Lhůta k provedení směrnice je obvykle od šesti měsíců do dvou let, avšak může nastat i málo pravděpodobná situace, že směrnice transpoziční lhůtu neurčuje; pak je třeba ji provést ve lhůtě přiměřené. Nutno podotknout, že tato lhůta má povahu velice striktní. Vysvětlení této povahy je jednoduché. Můžeme si snadno představit příklad, že určité členské státy transponují včas danou směrnici a jiné státy ji naopak včas netransponují, z čehož vyplývá, že členské státy, které danou směrnici nezpracovaly včas, uplatňují odlišné právní režimy oproti ostatním členským státům, jež tak provedly. To může v konečném důsledku vést až k diskriminaci osob těch daných členských států a zejména narušení jednotného vnitřního trhu. Takové počínání členského státu je nežádoucí, a proto také SD EU stanovil, až na určité výjimky, téměř nemožnost ospravedlnění se členského státu z opožděné transpozice. „Náležitá implementace směrnice je zvláště důležitá a nedodržení lhůty ji činí neefektivní.“⁵⁹ Pro členské státy je zde možnost prodloužení lhůty k provedení transpozice za podmínky, že je tato možnost stanovena ve směrnici, že dosud nevypršela lhůta k transpozici a členský stát má k tomuto kroku relevantní důvod. Včasné provedení směrnice znamená, že vnitrostátní implementační opatření ve stanovené lhůtě nejenže vejde v platnost, ale i nabude účinnosti.

2.2.2 Promítnutí obsahu

Druhou podmínkou náležitě transpozice a implementace směrnice je *správné promítnutí obsahu směrnice v transpozičním opatření*, které stojí na výkladu směrnice. Rozpoznat význam a smysl obsahu směrnice a správně ji promítnout do vnitrostátní právní úpravy je velice složitým úkolem. Pouze SD EU náleží pravomoc posuzovat správnost promítnutí obsahu směrnice, a to prostřednictvím řízení pro porušení SFEU podle čl. 258-260 SFEU, kde SD EU formuluje, který daný článek směrnice nebyl správně transponován a uvádí proč. A dále prostřednictvím řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU, kdy SD EU stanoví, jak se má daný článek směrnice správně vyložit. Z judikatury vzešly dva obecné požadavky na transpoziční opatření.⁶⁰

⁵⁹ Věc 52/75 Komise v. Itálie.

⁶⁰ KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 55-57. A NAVRÁTILOVÁ, Markéta. *Implementace směrnic ve vnitrostátním právu část II. - Náležitá implementace* [online]. EPRAVO.CZ, 26. dubna 2004 [cit. 14. října 2012]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/implementace-smernic-ve-vnitrostatnim-pravu-cast-ii-nalezita-implementace->

Primárně je to požadavek takový, že obsah transpozičního opatření má povinnost přesně odpovídat významu obsahu směrnice. Je zde stanovena i možnost odchýlení se od úpravy směrnice, pokud to sama směrnice umožňuje či pokud to umožňuje SFEU. Transpozice širší nebo užší je také umožněna, pokud to dovoluje samotná směrnice nebo primární právo; nikde však není stanovena povinnost doslovného převzetí znění směrnice do vnitrostátního práva.⁶¹

Zde se vybízí otázka, zda není jednodušší promítnout obsah směrnice do transpozičního opatření zcela doslovně. V určitých případech tak lze učinit, někdy se toto řešení nabízí jako jediný řádný způsob transpozice, ale v některých případech toto možné není. Další nabízenou otázku spatřuji v provedení transpozice směrnice členským státem přes pouhý odkaz na směrnici. Jak jsem již zmínila v předchozí kapitole, toto provedení je nedostačující, neboť SD EU zavrhl přímé použití směrnice jako zdroje hmotného práva postihované podle obecných předpisů.⁶² Komise tento typ transpoziční praxe zatím nezpochybnila. Lze tedy předpokládat, že je i tento způsob transpozice přípustný za podmínky náležité detailnosti, určitosti a ucelenosti úpravy ve směrnici a nejsou tím způsobeny aplikační problémy. Zde je na místě ještě říci, že není pravidlem, že jedna směrnice musí být obsažena v jednom transpozičním opatření, nýbrž může být promítnuta i do více transpozičních opatření.

Dalším požadavkem vyplývajícím z judikatury je potom nutnost transpozičního opatření být precizní, transparentní a jeho jasná formulace, aby jednotlivci mohli znát rozsah svých práv a povinností. Ke splnění podmínky transparentnosti je dnes uvedeno v transpozičním opatření, že došlo k transpozici směrnice.⁶³

2.2.3 Forma transpozičního opatření

Třetí podmínkou je *náležitá forma transpozičního opatření*. Ze samotné definice směrnice plyne možnost volby forem a prostředků k dosažení výsledku pro členské státy, ale i tato volnost má své meze. SD EU od států požaduje, aby forma transpozičního opatření

[25402.html#_ftn2>](#).

⁶¹ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 92.

⁶² KŘEPELKA, Filip. *Přenos, doprovod a zohlednění evropského práva českým právem*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 55. A srov. rozsudek 80/86 Kolpinghuis Nijmegen BV ze dne 8. října 1987. A holandský předpis č. 305 Besluit overheidsaanbestedingen z 4. června 1993 transponující pouhým odkazem některé směrnice o veřejných zakázkách.

⁶³ KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 57-59. A NAVRÁTILOVÁ, Markéta. *Implementace směrnic ve vnitrostátním právu část II. - Náležitá implementace* [online]. EPRAVO.CZ, 26. dubna 2004 [cit. 14. října 2012]. Dostupné na <http://www.epravo.cz/top/clanky/implementace-smernic-ve-vnitrostatnim-pravu-cast-ii-nalezita-implementace-25402.html#_ftn2>.

zajistila požadavek právní jistoty pro jednotlivce (neboť se směrnici obvykle zakládají práva a povinnosti i pro ně), a to tím, že bude ve formě obecného právního předpisu. Pouhá administrativní praxe či zaslání oběžníku je nedostačující. Musí být zajištěna stejná právní síla transpozičního opatření, jaké byla i norma upravující danou problematiku ve vnitrostátním právním řádu.⁶⁴ Je zcela výjimečné, že by transpoziční opatření nemělo formu právního předpisu; tyto případy se dějí především v oblasti sociální politiky prostřednictvím dohod se sociálními partnery. V tomto případě však stát musí zajistit výsledek směrnice kdykoliv, i po uplynutí lhůty pro transpozici. Nebo se někdy můžeme setkat s jinou formou transpozičního opatření než právním předpisem, pokud to ovšem směrnice připouští, v oblasti ochrany životního prostředí na základě dohod mezi orgány ochrany životního prostředí a dotčenými podnikatelskými subjekty. Zde je pak požadavek, že dohoda bude vynutitelná, úředně zveřejněná a musí stanovit kvalitativní cíle a lhůty jejich dosažení.⁶⁵

2.2.4 Náležitá aplikace

A poslední čtvrtou podmínkou k dosažení náležité transpozice a implementace směrnice je zapotřebí *náležitá aplikace, dodržování a efektivní vymahatelnost transpozičního opatření*. Aby probíhala náležitá aplikace směrnice, nesmí kvůli jasnosti, přesnosti obsahu a právní formě směrnice nastat aplikační problémy a musí být zajištěna náležitá administrativní a soudní kapacita. Dále je nutností její dodržování, čímž se má na mysli vytvoření systému sankcí. Ve většině směrnic se o sankcích nedozvíme a na řadě jsou pak sankční opatření formulovaná SD EU, která obecně stanovují, že sankce mají být efektivní, přiměřené a odrazující k porušení. Při ukládání sankcí se přihlíží k sankcím ve vnitrostátním právu při obdobných případech. Efektivní vymahatelnost pak také závisí na tom, zda směrnice tato ustanovení obsahuje a rozvíjí. Většinou tomu tak není, proto jsme odkázáni na několik požadavků vycházejících z judikatury.⁶⁶

2.3 Národní pravidla transpozice a implementace směrnic

2.3.1 Vhodný pramen práva

Na národní úrovni se nám nabízejí různé prameny práva k využití v procesu implementace. Nejčastějším nástrojem transpozice směrnic je parlamentem schvalovaný zákon, dále mezi ně patří také i podzákonné právní předpisy, jako jsou například nařízení

⁶⁴ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 92.

⁶⁵ KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 61.

⁶⁶ Blíže tamtéž s. 64-67.

vlády či vyhlášky ministerstev a jiných správních úřadů. Často bývají právní předpisy EU implementovány do více než jen jednoho již existujícího právního aktu, čímž jsou myšleny zákony a vyhlášky.

Abychom ale vybrali vhodný pramen práva pro transpozici směrnice, tzv. transpoziční opatření, je třeba respektovat následující ústavní pravidla. Samotná Listina základních práv a svobod⁶⁷ (dále jen „Listina“) ve svém čl. 4 odst. 1 říká, že „povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod“ a v čl. 2 odst. 2 Listina stanoví, že „státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“ Také Ústava ČR v ustanovení čl. 79 odst. 1 stanoví, že „ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.“ Z těchto ustanovení vyplývá, že lze „nasadit“ na případy dotýkající se těchto článků pouze zákon jako transpoziční opatření při transpozici směrnice. Ta může totiž směřovat k uložení práv a povinností fyzickým nebo právnickým osobám či upravovat postup státní moci při rozhodování o právech a povinnostech.⁶⁸

2.3.2 Právní vodítka pro implementaci unijního práva

Je nutné podotknout, že v České republice neexistuje žádný zvláštní systém pro implementaci práva. Je zde snaha, aby se unijní právo dostalo do již současných právních předpisů a právní řád ČR se tak nerozšiřoval o úpravu práv a povinností, které již upraveny jsou.⁶⁹ Jako vodítka pro tvorbu práva nám slouží Legislativní pravidla vlády⁷⁰, v nichž jsou stanoveny obecné požadavky pro tvorbu právních předpisů. V Legislativních pravidlech vlády, v části I. v čl. 2 odst. 2 písm. c) se stanovuje, že při přípravě právního předpisu je třeba dbát na soulad s právem EU, poté nás v odst. 3 odkazuje na postup podle Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii⁷¹ (dále jen „metodické pokyny“) a v odstavci 4 pak hovoří o odpovědnosti orgánu, jenž právní předpis vypracoval, za provedení řádné přípravy právního předpisu a plnění závazků vyplývajících pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii. Metodické pokyny jsou velice důležitým dokumentem, který stanoví postup ministerstev

⁶⁷ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁸ WHELANOVÁ, Markéta. In: *Implementace práva EU v členských státech: sborník z konference: Praha 11.-13. března 2009*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2009, s. 18-19.

⁶⁹ WHELANOVÁ, Markéta. *Implementace práva EU do českého právního řádu – metody a problémy* [online]. EC.EUROPA.EU, 30. ledna 2009 [cit. 7. října 2012]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/seminars/cz_whelanova_slides_cs.pdf>.

⁷⁰ Usnesení vlády ze dne 19. března 1998 č. 188.

⁷¹ Usnesení vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304.

a ostatních orgánů státní správy při plnění závazků plynoucích ze členství ČR v EU. Přesněji řečeno upravují „základní pravidla používaná při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, dále postup orgánů státní správy při zajišťování a hodnocení slučitelnosti právních předpisů České republiky s právem Evropské unie a postup při evidenci stavu a průběhu plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii prostřednictvím již zmíněného informačního systému pro aproximaci práva (dále jen „ISAP“).“⁷²

Nové metodické pokyny z roku 2005 jsou logicky o poznání propracovanější, než metodické pokyny z roku 1999. Metodické pokyny z roku 2005 se na rozdíl od minulých zabývají úpravou implementace všech pramenů unijního práva a konkrétně popisují postup tohoto procesu. Nové metodické pokyny⁷³ mají také důkladnější postup kontroly. Česká republika má v teoretické rovině dobře zvládnutý systém celého implementačního postupu.

2.3.3 Transpozice a implementace práva v ČR

Co se týče obecné implementace práva EU, v metodických pokynech se pojednává o obecných požadavcích implementace od čl. 13 po čl. 18. Z obecných požadavků vyplývá, že pokud se implementuje právo EU, tak jen v celém svém rozsahu, což znamená například i zamýšlené právní úpravy či orientačně legislativní záměry a návrhy předpisů EU. Při implementaci se může přihlédnout i ke způsobům implementace práva v jiných členských státech. Samozřejmě se dbá na plnění legislativních závazků vyplývajících ze členství České republiky v Evropské unii a odstraňují se z národního právního řádu ta ustanovení, jež odporují těmto závazkům.

Dále je zvýšená pozornost na řádnou aplikaci předpisů EU, kdy se přijímají opatření pro náležité institucionální zajištění. A v neposlední řadě je zde i zmínka o sankcích, které mají být dostatečně účinné, odrazující a přiměřené, a na druhou stranu „nesmí být méně přísné než sankce za porušení podobných práv a povinností, jejichž úprava náleží do výlučné kompetence České republiky“.⁷⁴

Když přejdeme k samotné transpozici směrnic, věnuje se jim výslovně čl. 20 a čl. 20a metodických pokynů. Metodické pokyny ve svém čl. 20 stanovují požadavky transpozičního opatření, které musí naplňovat cíl a účel stanovený transponovanou směrnicí, jeho obsah musí

⁷² Usnesení vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304, Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii. Část I, čl. 1, odst.1 a 2.

⁷³ Na tomto místě je třeba upozornit, že pokud se v textu nadále objeví sousloví „metodické pokyny“, mají se jimi vždy na mysli právě ty z roku 2005.

⁷⁴ Usnesení vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304, Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii. Část III, hlava II, čl. 13, odst. 1, 2, 3 a 4.

být jasný, srozumitelný, přehledný a jednoznačný. Na druhou stranu transpoziční opatření nesmí vykazovat žádné pochybnosti o rozsahu, obsahu práv a povinností dotčených fyzických a právnických osob. Dále nesmí obsahovat podmínky či požadavky, jež nejsou důležité pro transpozici směrnice a potencionálně by mohly překážet výsledku či způsobit nedodržení transpoziční lhůty. Pak je také nežádoucí, aby transpoziční opatření upravovalo již upravená práva a povinnosti. Zakotvuje také povinnost zajištění konformity s ústavními zákony.

Co se týče pojmů, již běžně používaných v českém právním řádu, je možno je používat v transpozičním opatření, pokud bude zachováno plné promítnutí směrnice. Možné je, jak již jsem zmínila, odchýlení se od ustanovení směrnice, pokud to sama směrnice či právo Evropské unie výslovně umožňuje. Transpoziční opatření pak může mít širší osobní, věcnou či místní působnost než transponovaná směrnice. Součástí transpozičního opatření je samozřejmě odkaz na transponovanou směrnici formou poznámky pod čarou v souladu s Legislativními pravidly vlády.

Článek 20a na druhou stranu označuje případy, kdy se může transpozice směrnice provést doslovně. Jedná se o ustanovení směrnice s výlučně technickým obsahem, zahrnující například technické parametry, fyzikální údaje, výčet chemických prvků aj. Tato ustanovení se dotýkají pouze omezeného okruhu fyzických nebo právnických osob, čímž nedávají členskému státu jinou možnost, než text směrnice převzít doslovně. Pokud se jedná o technické přílohy ke směrnici, v tomto případě lze na ně pouze přímo odkázat.

2.4 Institucionální zajištění postupu implementace unijního práva v ČR

Již bylo zmíněno, že v České republice neexistuje žádný speciální systém k transpozici a implementaci unijního práva. Děje se tak prostřednictvím právních předpisů. Ústava ČR ani neobsahuje žádná zvláštní pravidla pro tento proces. Návrhy zákonů může podávat poslanec sám, skupina poslanců, Senát jako celek, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (kraje).⁷⁵

Největším objemem návrhů právních předpisů (dále také „návrh“) disponuje Vláda ČR (dále také „vláda“). Návrhy vznikají v jednotlivých ministerstvech či při Úřadu vlády České republiky. Jejich příprava se řídí podle výše zmíněných Legislativních pravidel vlády, metodických pokynů či vnitřních legislativních postupů jednotlivých resortů (kupříkladu ministerstva mají své komise, skupiny či legislativní oddělení). Pro zohlednění slučitelnosti návrhu právního předpisu s právem EU jsou do přípravy návrhu zapojena i příslušná evropská

⁷⁵ Podle čl. 41 odst. 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

oddělení při ministerstvech.⁷⁶

Postup pak probíhá následovně. Každý právní předpis EU se v České republice přiděluje jednomu gestorovi. Odbor kompatibility zajišťuje přidělování gescí a evidenci gestorů prostřednictvím databáze ISAP. Odbor kompatibility přiděluje předpis EU do tří pracovních dnů ode dne jeho vyhlášení v Úředním věstníku EU danému gestorovi. O přidělení gesce se gestor dozví právě prostřednictvím databáze ISAP a elektronickou poštou. Gestor však může přijetí gesce odmítnout, a to do deseti pracovních dnů ode dne přidělení (taktéž prostřednictvím databáze ISAP) a s náležitým odůvodněním a návrhem nového gestora. Pokud tak gestor neučiní, má se za to, že s přidělením gesce souhlasí a gesci přijal. Existuje však možnost, že jestliže byla gesce již přijata a posléze s tímto přidělením gestor nesouhlasí, lze ji změnit jen na základě návrhu gestora, spolu se souhlasem nově navrženého gestora s převzetím gesce. Změny se hlásí odboru kompatibility, který může vznést připomínky ke změnám. Odbor kompatibility má povinnost informovat vládu o přidělování gescí. To probíhá tak, že jednou za měsíc informuje vládu o přidělování gescí a o plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU ve formě shrnutí statistických výkazů z databází ISAP spolu s termíny implementace. Dále je jednou za tři měsíce překládána souhrnná zpráva o stavu přidělování gescí a plnění legislativních závazků. Součástí zprávy je vždy informace o stavu transpozice směrnic s ohledem na lhůty pro její provedení a případně návrh na uložení úkolu k nápravě nedostatků.⁷⁷

Gstorem je zpravidla ministerstvo či jiný ústřední orgán státní správy. Gestor má za úkol provést analýzu přiděleného předpisu EU a zjistit, zda si jeho provedení žádá změny v českém právním řádu. Pokud jsou tyto změny nutné, vypracuje příslušný gestor návrh právního předpisu, který splňuje dané náležitosti. Ty jsou specifikovány v Legislativních pravidlech vlády a jedná se především o tzv. doložku kompatibility (slučitelnosti)⁷⁸, o vyznačení harmonizačních ustanovení u vládních návrhů přímo v textu, nebo o tzv. rozdílovou tabulku, kde je k porovnání návrh českého právního předpisu a předpis práva EU (což slouží k rychlejší a lépe dohledatelné implementaci).

Poté návrh právního předpisu putuje k Vládě ČR a po jejím potvrzení dále k meziresortnímu připomínkovému řízení. Velice důležitou institucí je pak v tomto procesu

⁷⁶ KŘEPELKA, Filip. *Přenos, doprovod a zohlednění evropského práva českým právem*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 80-82.

⁷⁷ Usnesení vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304, Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii. Část II, Hlava I, čl. 3, odst. 1 až 5.

⁷⁸ Již zakotvena v usnesení vlády č. 453/1999.

Legislativní rada vlády ČR⁷⁹, která má významnou roli při tvorbě právních předpisů, a pak zejména odbor kompatibility, který spadá pod Úřad vlády ČR.

Vládní návrhy právních předpisů jsou kontrolovány odborem kompatibility, respektive jeho analyticko-konzultačním oddělením, který vypracovává stanovisko pojednávající o slučitelnosti s celým právem EU, když je návrh právního předpisu v připomínkovém řízení. Předkladatel návrhu pak musí zapracovat dané připomínky obsažené ve stanovisku. Pro jistotu neporušování tohoto procesu poté odbor kompatibility vypracovává druhé, tzv. revizní stanovisko, kterým hodnotí míru slučitelnosti, zapracované připomínky a také kontroluje, zda nebyla přidána nová ustanovení. Stanoviska odboru kompatibility jsou diskutována v Legislativní radě vlády, a nejsou pro ni, ani její komise ani vládu závazná. Mají však jistou autoritu, kterou zcela jistě ovlivňují slučitelnost mezi českým právem a unijním. Kontrola probíhá i u návrhů právních předpisů vzešlých ze Senátu, od poslanců, skupiny poslanců a zastupitelstev krajů. Tato kontrola je pouze rámcová, což vyplývá z dělby moci mezi mocí výkonnou a zákonodárnou, neboť podle čl. 44 Ústavy ČR má vláda právo vyjadřovat se ke všem návrhům zákonů. Vláda pouze doporučí či nedoporučí právní předpis, kde využívá stanovisek odboru kompatibility, ale neprovádí žádné změny.

Návrh právního předpisu spolu s důvodovou zprávou je poté předložen Parlamentu ČR nebo je již ukončen, pokud se jedná o podzákonné právní předpisy, nařízení vlády, vyhlášky ministerstev či jiných správních orgánů.⁸⁰ Když se dostane návrh právního předpisu do Parlamentu ČR, respektive jeho komor, Poslanecké sněmovny a Senátu, je posuzován a schvalován těmito komorami, které se řídí vlastními jednacími řády⁸¹. Legislativní proces předpokládá trojí čtení podle § 90-96 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, kde jsou zapojeny mimo jiné i různé výbory a zejména pak výbor pro evropské záležitosti. V jednacím řádu Poslanecké sněmovny je v části patnácté v § 109a-109c zakotveno „Projednávání záležitostí Evropské unie“, které ale pojednává pouze o úpravě evropských záležitostí z hlediska postupu vlády při rozhodování o nařízeních, směrnicích a dalších evropských právních aktech na půdě Rady EU či o nominacích do funkcí v orgánech EU.

Senát v samotném legislativním procesu nemá přílišnou moc. Senát svojí pravomocí může návrh právního předpisu schválit, nebo vrátit zpět do Poslanecké sněmovny, anebo se jím nezabývat. A v poslední fázi je návrh v rukou prezidenta republiky, který ho může vetovat

⁷⁹ Poradní orgán Vlády ČR pro legislativu.

⁸⁰ KŘEPELKA, Filip. *Přenos, doprovod a zohlednění evropského práva českým právem*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 80-82. A WHELANOVÁ, Markéta. In: *Implementace práva EU v členských státech : sborník z konference : Praha 11.-13. března 2009*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2009, s. 16-18.

⁸¹ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

či schválí a podepíše.⁸² Zde je na místě říci, že legislativní proces je obvykle velice zdlouhavý, neboť návrh právního předpisu prochází třemi čteními, což může trvat i několik měsíců. Většinou se uvádí až doba 10 měsíců, než právní předpis nabude platnosti. Pro implementaci unijního práva nejsou v České republice žádné urychlující procesy.⁸³

Samotný teoretický proces transpozice směrnic složitý není. Je dobře rozpracovaný jak v metodických pokynech, tak v řadě dalších příruček odboru kompatibility, což by mělo zajišťovat i efektivitu provádění tohoto procesu. Avšak záleží na mnoha faktorech, jež ovlivňují průběh tohoto procesu, kterými jsou zejména jednotlivé složky státní správy a také jejich personální obsazení.

⁸² KŘEPELKA, Filip. *Přenos, doprovod a zohlednění evropského práva českým právem*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 83-84.

⁸³ WHELANOVÁ, Markéta. In: *Implementace práva EU v členských státech : sborník z konference : Praha 11.-13. března 2009*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2009, s. 18-22.

3. Problémy s transpozicí a implementací směrnic v České republice

Nyní se dostáváme k následkům neprovedené, nenáležité či pozdní transpozice a implementace směrnic v České republice. Pokud se směrnice netransponuje, náležitě netransponuje či transponuje pozdě, může vzniknout několik situací. Těmi jsou buď přímý účinek směrnic, nepřímý účinek směrnic, odpovědnost státu za nenáležitou transpozici a implementaci směrnic, či méně známé, v literatuře nepříliš zmiňované v souvislosti s neprovedenou či nenáležitou transpozicí a implementací směrnic, tzv. řízení pro porušení Smlouvy.

Neboť je možno na každý důsledek nenáležité transpozice a implementace směrnic napsat samostatnou diplomovou práci, budu se těmito důsledky zabývat pouze stručně, a to z hlediska neprovedené, nenáležité či pozdní transpozice a implementace směrnic pro naplnění cíle diplomové práce. Teorii doplním o případy řešené v České republice. Podrobněji se budu zabývat posledním důsledkem zvaným „řízení pro porušení Smlouvy“, kde chronologicky nastíním počty zahájených řízení a představím, které z resortů se potýkaly s největšími problémy. Poté se dostanu k případům žalob Komise proti České republice v oblasti transpozice a implementace unijního práva, čemuž věnuji samostatnou kapitolu.

3.1 Přímý účinek směrnic

Pokud se ohlédneme zpět, zakládací smlouvy nejdříve nepočítaly s přímým účinkem u směrnic, alespoň tak to vyplývá z čl. 249 SES, neboť směrnice jsou určeny jen členským státům a jsou závazné pouze co do výsledku, který je potřeba dosáhnout a volba prostředků je ponechána členským státům. Směrnice je legislativním procesem vpravena do právního předpisu členských států a tento právní předpis, popřípadě předpisy pak zajišťují přímý účinek.⁸⁴ Rozsudek ve věci C-9/70 Franz Grad v. Finanzamt Traunstein však toto mínění nemožnosti přímého účinku u směrnic změnil. Plně pak byl přímý účinek směrnic přiznán v rozhodnutí ve věci 41/74 Van Duyn a později tuto teorii rozvedl Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-148/78 Ratti či ve věci C-80/86 Kolpinghuis Nijmegen a v dalších.⁸⁵

Přímý účinek směrnice může nastat, pokud jsou splněny kumulativně určité podmínky, které jsem již zmínila v první kapitole. Jsou jimi: uplynutí transpoziční lhůty, nenáležitá

⁸⁴ TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. Praha: Linde, 2004, s. 90-91.

⁸⁵ TÝČ, Vladimír, SEHNÁLEK, David a CHARVÁT, Radim. *Vybrané otázky působení práva Evropské unie ve sféře českého právního řádu*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 79-80.

transpozice směrnice, dostatečná přesnost a bezpodmínečnost pravidla směrnice, aktivní legitimace osoby, která se domáhá přímé aplikovatelnosti, a poslední podmínkou je skutečnost, že se neukládají povinnosti jednotlivci přímou aplikací směrnice.

Jednou podmínkou je tedy nesprávně implementovaná či vůbec neimplementovaná směrnice, čímž se má na mysli jak nesprávná transpozice, tak celá implementace zahrnující aplikaci směrnice, kterou členský stát musí zajistit i po přijetí aplikačních opatření⁸⁶. Tato vlastnost směrnic pak garantuje přímé zaručení práv jednotlivců, která jsou uplatnitelná před orgány členských států aplikujících právo. Zde je nutno pouze dodat, že pokud nastane přímý účinek směrnice, tak se bude jednat pouze o vertikální vzestupný přímý účinek (jednotlivec se může domáhat na základě přímo účinné směrnice svého práva u členského státu, ale nesmí mu být přímo směrnicí uložena povinnost). Členský stát se pochopitelně, potom co včas neprovedl transpozici, nemůže domáhat tohoto porušení vlastní povinnosti vůči jinému subjektu.⁸⁷

Další podmínkou pro přímý účinek směrnice je uplynutí lhůty pro transpozici směrnice. V zásadě platí, že je možné se směrnice dovolat až po uplynutí této lhůty. Výjimku však přinesl rozsudek ve věci C-129/96 Wallonie, který stanovil, že směrnice má právní následky již od chvíle jejího oznámení členskými státy, čili uveřejněním v Úředním věstníku. Jedná se však o právní následky a ne přímo o přímý účinek. K uplynutí transpoziční lhůty směrnice zde máme rozsudek ve věci C-144/04 Mangold.⁸⁸

Domnívám se, že teorie o přímém účinku směrnic je velice rozsáhlá a snad v každé knize pojednávající blíže o právu EU se o tomto principu píše, avšak reálných případů v České republice není mnoho.

Nyní nastíním případ, kdy Krajský soud v Ústí nad Labem řešil označování tabákových výrobků⁸⁹ a vyvodil rozpor mezi ustanovením směrnice EU a českého právního předpisu. V tomto případě se jednalo o zabavení neoznačených tabákových výrobků kolkem Celního úřadu Most, jak to vyžadoval § 114 odst. 2 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních. Žalobce považoval tento krok za neoprávněný. Otázka spočívala v definici „tabákového výrobku“, kdy definici můžeme nalézt jak v zákoně o spotřebních daních, tak ve Směrnici Rady 95/59/ES ze dne 27.11.1995, o daních jiných než daních z obratu, které ovlivňují spotřebu tabákových výrobků (dále jen „směrnice 95/59/ES“). Žalobce namítal, že

⁸⁶ Rozsudek ze dne 11. července 2002, Marks & Spencer, C – 62/00, Recueil, s. I-6325.

⁸⁷ KRÁL, Richard. K transpozici a implementaci směrnic v ES a v ČR. *Právník*, 2000-2, č. 8.

⁸⁸ BOBEK, Michal, BŘÍZA, Petr a KOMÁREK, Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 67-68.

⁸⁹ Rozsudek ze dne 19. července 2007, č.j. 15 Ca 184/2006-42, publikováno pod č. 1359/2007 Sb. NSS.

ustanovení § 101 odst. 3 písm. d) v zákoně o spotřebních daních o klasifikaci tabákových výrobků v ČR je neaplikovatelné. Upozornil na neprovedenou implementaci výše zmíněné směrnice do právního řádu ČR a povinnost aplikovat jen zákon v souladu s právem EU. Krajský soud došel k názoru, že lhůta pro transpozici směrnice uplynula již před vstupem ČR do EU a nebyla ani sjednána výjimka, ani přechodné období. Pro ČR tak transpoziční lhůta uplynula dnem přistoupení do EU. Zákon o spotřebních daních podle krajského soudu nebyl v souladu se směrnicí, která tedy nebyla řádně implementována a která obsahuje naprosto přesnou a bezpodmínečnou definici tabákových výrobků. Soud došel ke zjištění, že v době, kdy rozhodovaly správní orgány, byly již splněny všechny podmínky pro přímý účinek pravidel obsažených ve směrnici 95/59/ES. Nutno jen dodat, že prvostupňový orgán se otázkou přímé aplikovatelnosti vůbec nezabýval a odůvodnil to tím, že ani žalobce a ani žalovaný se nedomáhali otázky, zda je výrobek tabák určený ke kouření podle směrnice 95/59/ES.⁹⁰

Na tomto případě můžeme vidět, že krajský soud zvažil neimplementovanou směrnici a také judikaturu SD EU. Došel k zajímavému závěru, kdy používaný zákon o spotřebních daních definoval jev jinak než neimplementovaná směrnice a byl v rozporu s právem unijním, přičemž rozpor řešil neaplikací českého právního předpisu. Zajímavé na tomto případě také je, že v prvním stupni řízení se nepřišlo na to, že směrnice implementována nebyla. Zprvu se totiž jednalo o neoprávněnost zabaveného zboží a uložení pokuty za správní delikt. Pomocí přednosti a přímého účinku unijního práva se žalobce domohl svého názoru.

3.2 Nepřímý účinek směrnice

Dalším důsledkem netransponované či nenáležitě transponované směrnice je nepřímý účinek. Je charakterizován jako povinnost orgánů členských států EU aplikujících právo vykládat národní právo co nejvíce v souladu s netransponovanou či nesprávně transponovanou směrnicí. Jde o nepřímé dosažení výsledku směrnice výkladem národního práva. Nepřímý účinek bývá pojmenován například také jako princip Von Colson, loajální výklad, eurokonformní výklad či harmonický výklad. Zakládající judikát tohoto principu je 14/83 Von Colson a Kamann, rozvíjející judikáty jsou pak 79/83 Harz, 106/89 Marleasing či C-105/03 Maria Pupino.⁹¹

Předpoklady k založení povinnosti vykládat vnitrostátní právo v souladu

⁹⁰ BOBEK, Michal, BŘÍZA, Petr a KOMÁREK, Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 129-133.

⁹¹ ŠIŠKOVÁ, Naděžda a MATOCHOVÁ Soňa. *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Praha: Linde, 2010, s. 20-22.

s netransponovanou či nenáležitě transponovanou směrnicí jsou především schopnost provést takový výklad národního předpisu, vykládání práva státním orgánem v mezích své diskreční pravomoci, nepřímý účinek nesmí ukládat povinnosti jednotlivci a nesmí vyústit v porušení obecných právních zásad právní jistoty a neretroaktivity. Je tedy zřejmé, že se nepřímý účinek neuplatní, pokud žádný odpovídající právní předpis neexistuje. Co se týče transpoziční lhůty, tak obdobně jako u přímého účinku může nepřímý účinek nastat až po uplynutí této lhůty. Nepřímý účinek se považuje za určitou sankci za neprovedení směrnice.⁹²

Povinnost tzv. souladného výkladu je běžná v praxi soudů členských států a v České republice tomu není jinak. Je běžné, že norma nižší právní síly musí být vykládána v souladu s normou vyšší právní síly. Ústavní soud ČR (dále jen „ÚS“) svojí judikaturou tento princip dodržoval i před přistoupením ČR k EU. Tento přístup je v praxi českých soudů jedním z nejčastějších ve vztahu využití unijního práva. Nejvyšší správní soud ČR (dále jen „NSS“) a ÚS jsou svojí judikaturou nápomocni při výkladu práva pro nižší soudy či správní orgány.

Judikatura upozorňuje především na to, jak nepostupovat při výkladu práva. Často také nižším soudům zdůrazňuje neprovádět pouze výklad jazykový, že samotná norma je odlišná od textu právního předpisu, který se dá interpretovat různými metodami. NSS má několik rozsudků⁹³ pojednávajících o výkladu právních předpisů. Právě rozsudek NSS ze dne 26.10.2005 obecně vysvětluje interpretaci výkladu právních předpisů a jejich institutů. Upozorňuje na to, že k výkladu nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především z jeho celého smyslu. Dále říká, že jazykový výklad slouží pouze jako prvotní přiblížení obsahu právního předpisu, jejímž nositelem je interpretovaná norma. Uvádí také řadu interpretačních přístupů, jež se používají k doplnění a upřesnění výkladu právních norem (například metodu systematickou či teleologickou, z níž vyvodil, že hlavní je smysl a účel a ne dikce normy). Bohužel rozpracování metod výkladu právních předpisů nejsou příliš podrobná. Nabízí se však široká paleta výkladových metod, kdy otázka jejich uznání nepředstavuje omezení použitelnosti nepřímého účinku.⁹⁴

Případů na nepřímý účinek je nespočet. Liší se od sebe také povahou řízení, zda se jedná o nápravný, určující či potvrzující nepřímý účinek. V České republice dochází k nepřímému účinku směrnic tedy podstatně častěji než k jejich přímému účinku. Nyní přistoupím k příkladu nepřímého účinku směrnice v České republice.

⁹² TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 300-302.

⁹³ Rozsudek ze dne 26. října 2005, č.j. 1 Afs 86/2004-54. Obdobně rozsudek ze dne 21. srpna 2003, č.j. 5 A 116/2001-46 či rozsudek ze dne 11. února 2004, č.j. 7 A 72/2001-53.

⁹⁴ BOBEK, Michal, BŘÍZA, Petr a KOMÁREK, Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 179-182 a 189.

Zajímavý případ se stal v oblasti rozhodčí doložky ve spotřebitelské smlouvě. Krajský soud v Ostravě ze dne 8.3.2010, č.j. 33 Cm 13/2009, ve svém rozsudku prohlásil, že používání rozhodčích doložek je ve spotřebitelských smlouvách vždy zakázáno a soud k tomu přihlíží vždy, aniž by se této skutečnosti žalobce dovolával. Tyto závěry soud dovodil zejména z eurokonformní interpretace ustanovení § 55 a § 56 občanského zákoníku. Proti tomuto rozsudku bylo podáno odvolání. Odvolacím soudem v této věci byl Vrchní soud v Olomouci, který „ve svém rozsudku ze dne 02.03.2011, sp. zn. 12 Cmo 13/2010, konstatoval, že se neztotožňuje se závěry Krajského soudu v Ostravě (o paušální neplatnosti všech rozhodčích doložek ve spotřebitelských smlouvách) a stanovil, že „...při implementaci směrnice Rady č. 93/13/EHS ze dne 5.4.1993 do českého právního řádu zákonodárce nepřistoupil k výslovnému zákazu rozhodčích doložek ve spotřebitelských smlouvách, což značí, že není možné automaticky vyloučit rozhodčí doložky ze spotřebitelských smluv. Každou takovou doložku je nutno individuálně podrobit testu, zda naplňuje podmínky, se kterými zákon spojuje jejich neplatnost.“ Zároveň se k tomuto případu vyjádřil Vrchní soud v Praze, který sice rozhodoval v jiné věci, ale ve svém rozsudku⁹⁵ se ztotožnil se závěry Krajského soudu v Ostravě. Vrchní soud v Praze formuloval, že: „Pokud šlo o právní posouzení skutečnosti, že v dané věci byl vydán rozhodčí nález, je odvolací soud ve shodě se žalovanou a se závěry, jež na dané téma vyslovil Krajský soud v Ostravě v rozsudku č.j. 33 Cm 13/2009 ze dne 8.3.2010, toho názoru, že ust. § 55 odst. 1 a § 56 odst. 1 ObčZ je nutno vykládat tak, že ve spotřebitelských smlouvách jsou rozhodčí doložky v zásadě zakázány.“ Z výše zmíněného vyplývá, že vrchní soudy v tomto případě nerozhodují jednotně a každý si netransponovanou směrnicí vykládá po svém. Zatím není známo, že by v tomto případě rozhodl Nejvyšší soud.⁹⁶

3.3 Odpovědnost členského státu

Nenáležitá transpozice směrnice může vést také k odpovědnosti státu. V praxi to znamená, že státu připadá odpovědnost za škodu způsobenou jednotlivci nenáležitou transpozicí směrnice. Tento princip je zakotven v judikatuře ve spojené věci C-6/90 a C-9/90 Frankovich. Tento princip je dále rozvíjen v řadě další judikatuře, jako jsou například C-46/93 a C-48/93 Brasserie a Factortame III, C-283/94 Denkavit či C-178, 179, 188-190/94

⁹⁵ Rozsudek ze dne 10. března 2011, sp.zn. 2 VSPH 14/2011.

⁹⁶ NOVÁK, Ondřej. *Rozhodčí doložky ve světle současné judikatury* [online]. EPRAVO.CZ, 22. listopadu 2011 [cit. 2. listopadu 2012]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/rozhodci-dolozky-ve-svetle-soucasne-judikatury-78511.html>>.

Dillenkofer⁹⁷.

Odpovědnost státu nastává, pokud jsou kumulativně splněny následující podmínky. Nenáležitě transponovaná směrnice směřovala k založení práv jednotlivců, další podmínkou je závažnost porušení dané směrnice či jejího pravidla a poslední podmínkou je příčinná souvislost mezi porušením směrnice a vzniklou škodou. Je na místě říci, že důsledek odpovědnosti členského státu za nenáležitou transpozici nahrazuje v jistém směru omezující podmínky v souvislosti s přímým a nepřímým účinkem. Z výše uvedených podmínek pro vznik odpovědnosti státu za škodu se nejsložitěji naplňuje podmínka dostatečné závažnosti porušení směrnice či jejího pravidla. Tato podmínka je však splněna, pokud členský stát netransponuje směrnici. Pokud ji ale nesprávně transponuje, otázka splnění podmínky je rázem složitější.⁹⁸

V České republice se soudy „řídí“ zákonem č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon o odpovědnosti“), pokud se týká spor odpovědnosti fyzických či právnických osob za porušení práva EU. Je nutno říci, že zákon o odpovědnosti trpí vážnými nedostatky z hlediska odpovědnosti za porušení práva EU. Předešlé snahy o soudní výklad Nejvyššího soudu a Ústavního soudu se dostávají v mnoha bodech do rozporu s právem EU. Zákon o odpovědnosti byl přijímán v roce 1998, kdy již probíhal proces harmonizace práva, a přesto byla judikatura SD EU týkající se odpovědnosti členských států za škodu ignorována a není tomu bohužel jinak ani při novelizacích tohoto zákona. Z čehož vyplývá, že úspěch je při podání žaloby proti státu na odpovědnost za škodu minimální.⁹⁹

Je nutno si uvědomit, že systém odpovědnosti za porušení unijního práva je systémem autonomním, který je postaven na odlišných podmínkách, než jaké předpokládá český zákon o odpovědnosti. „Existence přímo účinného principu odpovědnosti státu za porušení práva Evropské unie je z ustálené judikatury Soudního dvora zřejmá a Nejvyššímu soudu v tomto ohledu nevyvstává žádná pochybnost o její aplikaci, a to ani za situace, kdy neexistuje odpovídající úprava na vnitrostátní úrovni.“¹⁰⁰

Nedávný rozsudek Nejvyššího soudu ČR vydaný v tomto roce¹⁰¹ pak praví, že pokud

⁹⁷ A řada dalších - blíže TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 305.

⁹⁸ KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 116-117.

⁹⁹ Blíže BOBEK, Michal, BŘÍZA, Petr a KOMÁREK, Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 329-343.

¹⁰⁰ Profiprávo. *K odpovědnosti státu za porušení unijního práva* [online]. PROFIPRAVO.CZ, 14. září 2012 [cit. 4. listopadu 2012]. Dostupné na

<http://www.profipravo.cz/index.php?page=article&id_category=67&id_article=256323&csum=8a6bf677>.

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 28 Cdo 2927/2010, ze dne 20. srpna 2012.

neexistuje adekvátní úprava odpovědnosti státu za porušení unijního práva na vnitrostátní úrovni a dojde k situaci porušení unijního práva, tak se musí aplikovat ve světle se zásadou přednosti podmínky odpovědnosti státu vyplývající z judikatury SD EU. Český zákon o odpovědnosti se použije pouze tehdy, pokud unijní právo včetně judikatury SD EU nestanoví jinak. Jinak řečeno, zákon o odpovědnosti se použije tam, kde je jeho úprava v souladu s úpravou unijního práva. Tento zákon se dá použít na otázky, které unijní právo neřeší, ale pouze pod podmínkou, že nijak neznemožní ani nadměrně neztíží právo jednotlivce na získání náhrady škody.¹⁰²

V další kapitole se dozvíme, jak často jsou zahajována řízení pro porušování unijního práva Českou republikou z hlediska neimplementace směrnic, které právě ukazují skutečnost, že institut odpovědnosti státu a náhrady škody způsobené jednotlivci za neimplementaci směrnice bude jistě v budoucnosti častější.

3.4 Řízení o porušení Smlouvy

Podle článku 17 odst. 1 SFEU dbá Komise nad dodržováním unijního práva. Komise tuto svoji povinnost vykonává mimo jiné prostřednictvím institutu řízení o porušení Smlouvy.¹⁰³

Předmětem tohoto řízení je potom konání v rozporu s právem EU či opomenutí povinnosti konat a cílem je pak dosažení dodržování povinností vyplývajících ze Smluv pro členské státy. Toto řízení je povahy jak pořádkové, preventivní, tak i donucovací. Konečný cíl řízení je dosažení stavu souladného se Smlouvou.¹⁰⁴

Zahájení řízení o porušení Smlouvy může být ze dvou důvodů. Prvním důvodem je neprovedení předpisu EU, toto řízení bývá označováno jako tzv. nenotifikační řízení. Druhým důvodem je pak nesprávné provedení, neboli nesprávná aplikace předpisu EU, nazýváno jako tzv. věcné řízení, kdy například stát přijal příslušné implementační opatření k předpisu EU, avšak provedl je nesprávně nebo v důsledku implementačního opatření dochází k nesprávné aplikaci předpisu EU.¹⁰⁵

Je nutno mít na paměti, že pouze členský stát je tím žalovaným v řízení o porušení

¹⁰² Profiprávo. *K odpovědnosti státu za porušení unijního práva* [online]. PROFIPRAVO.CZ, 14. září 2012 [cit. 4. listopadu 2012]. Dostupné na

<http://www.profipravo.cz/index.php?page=article&id_category=67&id_article=256323&csum=8a6bf677>.

¹⁰³ SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 101 a 103.

¹⁰⁴ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 354.

¹⁰⁵ Informační systém pro implementaci práva. *Zastupování ČR před Soudním dvorem EU - databáze vládního zmocněnce: Řízení pro porušení povinnosti* [online]. ISAP.CZ, 2011 [cit. 6. listopadu 2012]. Dostupné na <<http://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdps>>.

Smlouvy a není přípustné brát ohled na to, která z jeho institucí porušení práva Unie zavinila. Stát se nezprošťuje své odpovědnosti.¹⁰⁶ Tuto situaci si můžeme představit následovně. Parlament ČR neschválil návrh zákona, k jehož vydání byl stát povinen k provedení transpozice směrnice. Stát zde nemůže vyloučit svoji odpovědnost.¹⁰⁷

Pokud Komise je toho názoru, že došlo k porušení práva EU ze strany členského státu, má možnost zahájit několikafázové řízení, které může v konečném důsledku vyústit až v předložení žaloby k Soudnímu dvoru EU.

Zakotvení možnosti podávání žalob Komise proti členským státům nalezneme ve SFEU v čl. 258 (dříve čl. 226 SES): „Má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj ze Smluv vyplývá, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat vyjádření. Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie.“

V tomto ustanovení je cílem žaloby zajistit dodržování povinností vycházejících z práva EU členskými státy a zároveň má interpretační význam pro zamezení jiného výkladu členskými státy. Komise jakožto „strážkyně Smluv“ má v podávání žalob aktivní legitimaci a domáhá se určení porušených povinností prostřednictvím SD EU. Z dikce ustanovení („*má-li Komise za to*“) vyplývá, že podat žalobu proti členskému státu není povinností, záleží především na uvážení samotné Komise, zda řízení zahájí, bere se v úvahu možnost působení bezprostředního účinku a podání žaloby přímo u národního soudu. Souslovím „*nesplnění povinnosti vyplývající ze Smluv*“ se myslí porušení všech pravidel unijního práva, což je nesmírně široký pojem, který zahrnuje primární, sekundární právo, mezinárodní smlouvy uzavřené EU a také obecné zásady právní formulované SD EU, jež pojímají i základní práva.

Povinností je, jak vyplývá z tohoto ustanovení, předběžné řízení před Komisí s cílem urovnat spor před zahájením soudní fáze. Komise zasílá státu formální sdělení upozorňující na porušení práva EU a poskytne prostor pro vyjádření. Komise poté vydává odůvodněné stanovisko na základě vyjádření státu a to již vykazuje formální náležitosti žaloby (konkrétně porušení práva EU, jeho okolnosti a návrh výroku). V tomto odůvodnění Komise stanoví i lhůtu pro odstranění protiprávního stavu. Jestliže stát tento stav do dané lhůty neodstraní, Komise podá žalobu, kdy předmět žaloby je stejný s předmětem tohoto proběhnutého řízení. Pokud je Komise v řízení úspěšná, rozsudek o porušení povinnosti členským státem pak musí dodržovat všechny vládní, správní a soudní orgány dotyčného státu. Jestliže nastane situace, že členský stát ani nadále nenapraví protiprávní stav, může Komise podat nový návrh k SD

¹⁰⁶ ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 164.

¹⁰⁷ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 354.

EU a požadovat zaplacení paušální náhrady či penále.¹⁰⁸

Toto opatření je „novinkou“ Lisabonské smlouvy a je zakotveno v čl. 260 odst. 3 (dříve čl. 228 SES), na základě kterého lze uložit peněžní sankce již při prvním předložení věci podle čl. 258 SFEU. Tato možnost se vybízí v případě nesplnění notifikační povinnosti¹⁰⁹, jež je nejčastějším typem porušení práva EU. Tato úprava Smlouvy bude mít v budoucnu jistě značné důsledky pro členské státy, Českou republiku nevyjímaje.

Zde je na místě zmínit se o institutu vládního zmocněnce¹¹⁰, který je jakýmsi prostředníkem mezi EU (resp. SD EU a Komisí) a Českou republikou mimo jiné také v řízení pro porušení povinnosti. Jeho úkoly v této oblasti jsou následující: přijímá v souvislosti s řízením pro porušení povinnosti oznámení Komise o zahájení řízení, spolupracuje s jednotlivými resorty, do jejichž gesce spadá předmět řízení za účelem získání informací o vývoji transpozice a aplikace těchto předpisů, a poté vypracovává odpověď Komisi. Pokud se řízení dostane do fáze řízení SD EU, pak vládní zmocněncem přijímá příslušné dokumenty od SD EU a vypracovává žalobní odpověď. V ústním jednání pak zastupuje ČR, prezentuje její stanovisko před daným soudním senátem. Je také povinen po vynesení rozsudku informovat příslušný resort, jehož se týká, a pokud došlo k porušení unijního práva, má napomáhat k rychlé nápravě nesouladného stavu.¹¹¹

3.4.1 Řízení o porušení Smlouvy zahájená proti ČR

V této kapitole představím množství zahájených a zastavených řízení o porušení Smlouvy v jednotlivých letech od doby vstupu ČR do EU po rok 2011 a nastíním, v jakých fázích se zahájená řízení nacházela. Na tuto kapitolu naváží srovnáním množství zahájených řízení s ostatními členskými státy. Pro analýzu žalob Komise proti České republice kvůli neprovedení či nenáležitému provedení transpozice směrnic jsem zvolila samostatnou čtvrtou kapitolu níže, neboť se budu zabývat podrobněji několika případy.

Na začátek je nutno si představit druhy řízení o porušení Smlouvy. Řízení o porušení Smlouvy dělíme podle typu porušené povinnosti. Jedná se o tato dvě řízení, tzv. notifikační řízení o porušení Smlouvy a tzv. věcná řízení. Pokud se jedná o řízení tzv. nenotifikačních

¹⁰⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 821-823.

¹⁰⁹ Povinnost sdělení opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem.

¹¹⁰ Prvním vládním zmocněncem se stal dne 5. května 2004 Mgr. Tomáš Boček. Jeho nástupce JUDr. Martin Smolek, Ph.D., LL.M. se ujal funkce dne 10. března 2008 - dosud.

¹¹¹ Informační systém pro implementaci práva. *Zastupování ČR před Soudním dvorem EU - databáze vládního zmocněnce: Řízení pro porušení povinnosti* [online]. ISAP.CZ, 2011 [cit. 6. listopadu 2012]. Dostupné na <<http://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdps>>.

infringementů¹¹² myslí se tím případy, kdy je ČR vytýkáno neprovedení včasné transpozice určité směrnice EU, či není včas oznámena transpozice náležitým způsobem (tzv. notifikace)¹¹³. V případě řízení tzv. věcných infringementů se pak jedná o porušení konkrétního ustanovení Smlouvy nebo jiného aktu práva EU¹¹⁴, kdy se rozlišují dva druhy věcných infringementů, a to buď nesprávné provedení unijní normy do vnitrostátního právního řádu, nebo chybná aplikace unijní normy (například když unijní předpis je sice implementován v rámci vnitrostátního právního řádu správně, avšak aplikace této právní úpravy státními orgány je s ním v rozporu). Obě řízení mají i odlišnou proceduru a nenotifikační infringementy mají většinou rychlejší průběh.¹¹⁵

V roce 2004 obdržela Česká republika tzv. formální sdělení, které představuje první fázi řízení o porušení Smlouvy, a to celkem ve všech 145 případech. Všechny uvedené případy mířily na tzv. neoznámení přijatých transpozičních předpisů, neboli neprovedení notifikace. V tomto roce nebyla předložena žádná žaloba proti České republice v rámci řízení podle čl. 258 SFEU (čl. 226 SES).¹¹⁶ Tento počet zahájených řízení je logický, přistoupení České republiky k EU se konalo tento rok a jako nový stát neměla ČR dostatek zkušeností s reálným řízením o porušení Smlouvy.

V dalším roce 2005 bylo proti České republice nově zahájeno podstatně méně řízení o porušení Smlouvy, a to 72. Z tohoto počtu pak u 54 případů bylo zahájeno řízení z důvodu neprovedení notifikace transpozičního předpisu a v 18 případech se jednalo o řízení zahájená z důvodu chybné implementace či praktické aplikace práva Společenství.

Z řízení za roky 2004-2005, tedy celkových 217, bylo úspěšně ukončeno 137 ve fázi formálního upozornění a dalších 13 případů bylo ukončeno až po vydání odůvodněného stanoviska, což se považuje za druhou fázi řízení. Do konce roku 2005 se tedy podařilo zastavit 150 řízení, aniž by se dostaly do fáze žaloby SD EU. U zbylých případů buď nevypršela lhůta pro předložení odpovědi Komisi, nebo se případy nacházely v různých fázích řízení. Poprvé od vstupu ČR do EU byly podány žaloby k Soudnímu dvoru proti České republice, celkem ve 4 notifikačních případech.¹¹⁷

¹¹² Infringement – porušení.

¹¹³ Provádí Úřad vlády ČR elektronicky na základě podkladů příslušného ministerstva či jiného ústředního orgánu státní správy.

¹¹⁴ Jedná se například o mezinárodní smlouvy uzavřené EU, směrnice či nařízení.

¹¹⁵ Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2010, s. 188-119.

¹¹⁶ Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2004, s. 7.

¹¹⁷ Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2005, s. 33-34.

Rok 2006 zaznamenal mírný pokles zahájených řízení, celkem 64. Nejčastějším důvodem nově zahájených řízení bylo v tomto roce neprovedení včasné transpozice komunitárních předpisů (celkem 43 případů) a z důvodu věcného (rozpor s komunitárním právem) čítal celkem 21 případů. Celkem 21 případů se dostalo do fáze odůvodněného stanoviska. V roce 2006 se také řešily výše zmíněné podané žaloby, kdy se podařilo u jedné ze čtyř zpětvzetí žaloby¹¹⁸ od Komise.

Celkově za předchozí roky bylo zahájených 281 řízení a z toho bylo již 200 úspěšně ukončeno formálním upozorněním a 35 případů bylo ukončeno po vydání odůvodněného stanoviska. Česká republika tak zastavila 236 zahájených řízení, což ji řadí k úspěšnějším státům v této oblasti.¹¹⁹

V roce 2007 opět poklesl počet zahájených řízení o porušení Smlouvy, a to na 43. V tomto roce byl počet zahájených řízení z notifikačních důvodů vyšší, celkem 27 případů, věcný rozpor s komunitárním právem pak čítal případů 16. Z celkového počtu 10 případů postoupilo do fáze odůvodněného stanoviska

V tomto roce bylo také podáno 6 žalob k SD EU, v 5 případech se jednalo o nenotifikaci; jen ministerstvo zdravotnictví způsobilo 4 žaloby, dále ministerstvo zemědělství jednu a poslední byla z důvodů věcného rozporu v gesci ministerstva dopravy. SD EU již vynesl v tomto roce také první odsuzující rozsudky proti České republice. Bylo jich celkem 6, z důvodu nenotifikace příslušných směrnic, a všechny spadaly do gesci ministerstva zdravotnictví.

Celkový počet řízení zahájených proti České republice od doby vstupu do EU do konce roku 2007 tak činil 324 případů. Od vstupu ČR do EU tak bylo celkem zahájených 324 řízení a úspěšně ukončeno před podáním žaloby 256 řízení, z toho 27 věcných a 229 notifikačních řízení a ve 2 případech byla žaloba předložená Soudnímu dvoru ES vzata zpět.¹²⁰

V roce 2008 se opět počet zahájených řízení o něco zvýšil, celkem jich bylo 61, z nichž 46 případů se týkalo neprovedení včasné transpozice komunitárních předpisů a 15 případů čítal věcný rozpor s komunitárním právem. Z celkového počtu zahájených řízení pak 18 došlo do fáze odůvodněného stanoviska.

Tentýž rok pak bylo podáno 6 žalob k SD EU. Z toho ve 4 případech se jednalo

¹¹⁸ Věc C-46/06 Komise proti České republice týkající se neprovedení směrnice o harmonizaci určitých aspektů autorského práva.

¹¹⁹ Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2006, s. 25-26.

¹²⁰ Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2007, s. 31.

o nenotifikace, které zapříčinil v jednom případě Úřad vlády a ve 3 případech ministerstvo financí. Zbylé dvě žaloby byly podány z důvodu věcného rozporu (původcem bylo ministerstvo dopravy a ministerstvo financí). SD EU také vynesl dva odsuzující rozsudky proti České republice, a to z důvodu nenotifikace příslušných směrnic, jež byly v gesci ministerstva financí a Úřadu vlády.

Za všechna léta činil celkový počet řízení zahájených proti České republice 385 případů a ke konci roku 2008 se jich podařilo úspěšně ukončit před podáním žaloby 323 řízení, z toho 34 věcných a 289 nenotifikačních řízení. Poté ve 4 případech byla žaloba předložena SD EU vzata zpět Komisí.¹²¹

Rok 2009 přinesl změnu, neboť byla přijata Lisabonská smlouva, ta vstoupila v platnost až koncem roku dne 1. prosince 2009. Proto všechna řízení zahájená v tomto roce proti ČR byla zahájena ještě podle původní úpravy SES.

Opět se snížil počet zahájených řízení oproti minulému roku, celkem jich bylo 45. Z tohoto počtu bylo zahájeno řízení z důvodu nenotifikace 29 případů a 16 z věcného důvodu. Z celkového počtu řízení 16 případů postoupilo do fáze odůvodněného stanoviska (8 věcných a 8 nenotifikačních řízení). Z tohoto počtu však byla 4 řízení ukončena ještě v tomto roce. Komise podala proti ČR 4 nové žaloby k SD EU, přičemž ve 3 případech šlo o nenotifikaci a v jednom o nesprávné provedení směrnice.

Od doby přistoupení ČR k EU do konce roku 2009 bylo celkem 430 zahájených řízení proti ČR, z nichž se 375 řízení podařilo zastavit před podáním žaloby. Přitom 51 z nich bylo věcných a 324 nenotifikačních řízení, v 8 případech Komise vzala zpět svoji žalobu. Celkově bylo vydáno 9 odsuzujících rozsudků proti ČR.¹²²

V roce 2010 se již zahajovala řízení podle SFEU a proti ČR byl zahájen stejný počet řízení jako v roce 2009, a to 45 řízení o porušení Smlouvy. Nejčastějším důvodem nově zahájených řízení proti ČR bylo neprovedení včasné transpozice unijních předpisů, těch bylo celkem 41 a pouze 4 řízení se týkaly věcného rozporu s unijním právem. Z počtu 45 případů se do fáze odůvodněného stanoviska dostalo 22 případů. Zároveň se z tohoto počtu podařilo zastavit 21 řízení. Žaloby podala Komise proti ČR dvě, z toho jednu za neprovedení směrnice a jednu ve věcném řízení. Soudní dvůr také vynesl proti ČR čtyři odsuzující rozsudky.

Celkový počet řízení zahájených proti ČR od doby přistoupení k EU do 31.12.2010 tak činil 475 případů. Do konce roku se podařilo České republice zastavit 429 řízení

¹²¹ Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2008, s. 46-47.

¹²² Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2009, s. 74-76.

a 8 případů zaznamenalo zpětvzetí žaloby od Komise. Celkově již bylo vydáno 13 odsuzujících rozsudků proti ČR.¹²³

V roce 2011 se počet zahájených řízení oproti minulému roku zvýšil, na 60 nových řízení o porušení unijního práva. Většina z nich byla zahájena z důvodu nenotifikace, a to 52 případů a zbylých 8 případů spadalo do věcného řízení. Do fáze odůvodněného stanoviska postoupilo celkem 15 případů.

Komise podala proti ČR 5 nových žalob k SD EU; jednu za neprovedení směrnice, tři za tzv. věcný rozpor s unijním právem a jednu za neprovedení rozsudku dle čl. 260 SFEU, která byla tentýž rok i ukončena. Je nutné říci, že v tomto roce ČR poprvé obdržela žalobu za nesplnění povinností plynoucích z předchozího odsuzujícího rozsudku Soudního dvora. SD EU v tomto roce nevynesl žádný odsuzující rozsudek proti ČR.

Celkově byl pak počet zahájených řízení proti ČR 535, resp. 538 případů¹²⁴ od doby přistoupení k EU do konce roku 2011. Z tohoto celkového počtu pak bylo úspěšně ukončeno před podáním žaloby přibližně 510 řízení. Ve 27 případech byla podána žaloba proti ČR z důvodu porušení unijního práva, z toho 17 žalob bylo podáno kvůli neprovedení úplné transpozice dotčených směrnic a pak 9 z důvodu nesprávného provedení předpisu EU do českého práva, jednalo se tedy o rozpor české právní úpravy s právem EU. V osmi případech byla žaloba Komise vzata zpět a v jednom případě bylo zrušeno rozhodnutí o podání žaloby, celkově bylo proti České republice vydáno 13 odsuzujících rozsudků.

Přehled zahájených řízení včetně podaných žalob Komise proti České republice v jednotlivých letech

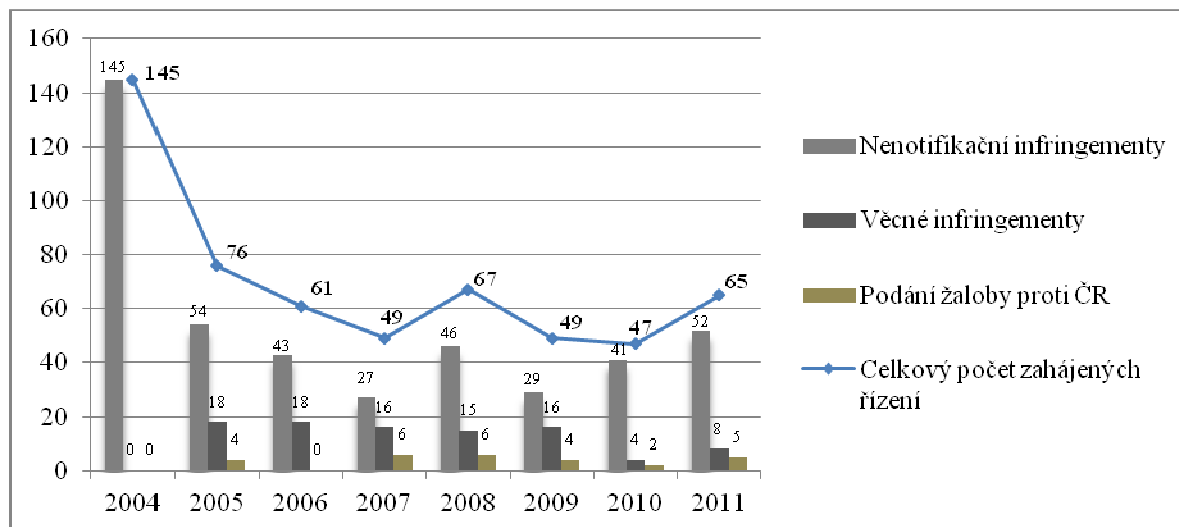
Rok	Celkový počet zahájených řízení	Nenotifikační infringementy	Věcné infringementy	Podání žaloby proti ČR
2004	145	145	0	0
2005	72	54	18	0
2006	64	43	21	4
2007	43	27	16	6
2008	61	46	15	6
2009	45	29	16	4
2010	45	41	4	2
2011	60	52	8	5
celkem	535	437	98	27

Zdroj: Vlastní zpracování podle jednotlivých ročních zpráv o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně.

¹²³ Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2010, s.120-125.

¹²⁴ Pokud počítáme zahájená 3 sankční řízení podle čl. 260 SFEU.

Znázornění průběhu zahájených řízení po podání žalob Komise proti České republice v jednotlivých letech



Zdroj: Vlastní zpracování podle výše uvedené tabulky.

Proti České republice bylo dosud nejvíce zahájených řízení v roce vstupu do EU, což se podle mého názoru jeví jako logické, neboť ČR byla nově přistoupivším státem s nevelkými zkušenostmi a dobíhal také složitý proces přejímání aquis. V následujících letech je množství zahájených řízení podstatně nižší a víceméně podobné a nedochází k závratným změnám. Nejvíce jsou řízení zahajována řízení z důvodu nenotifikačních infringentů, z celkového počtu 535 řízení jich bylo zahájeno do konce roku 2011 z toho celkem 437 nenotifikačních řízení a 98 věcných řízení.

Nutno říci, že zahájení řízení kvůli neprovedení včasné transpozice směrnice EU, anebo když není včas oznámena transpozice náležitým způsobem (nenotifikační řízení), je podle mého názoru rozhodně tou „příjemnější“ hrozbou. Když vezmeme v úvahu druhý typ řízení, věcné, tak se už jedná o porušení určitého ustanovení Smlouvy nebo jiného právního aktu. U nenotifikačních řízení častěji dochází k rychlé nápravě a otázkou je pouze časové hledisko, kdy ve většině případů Komise odpustí „lenost“ či pomalost ČR při legislativním procesu a oznamování provedení směrnice, načež u věcných řízení se objevuje reálný problém, kdy ČR nesprávně provádí či aplikuje unijní normy a tím ukazuje, že i když ve druhém případě provedla implementaci unijního práva správně, pak není schopná ji správně aplikovat.

Podle údajů z výroční zprávy Komise z roku 2010 velký počet členských států nestihne lhůtu pro provedení dané směrnice. Až když Komise zahájí řízení o nesplnění povinnosti, strmě se zvýší počet oznámení vnitrostátních opatření, což umožňuje většinu

řízení ukončit. Například z celkem 792 případů týkajících se nesdělení přijatých opatření, které Komise uzavřela v roce 2010, jich 558 bylo uzavřeno po zaslání výzvy a před odesláním odůvodněného stanoviska členskému státu. K většímu zpoždění dochází v provádění pouze v menšině členských států.

Zde je na místě také zmínit, které resorty se potýkaly s problémy v této oblasti a kvůli kterým jsou řízení nejčastěji zahajována. Jedná se především o následující ministerstva: dopravy, zdravotnictví, životního prostředí, ministerstvo financí, průmyslu a obchodu, či zemědělství.

Je nutné ovšem říci, že v zastavování řízení je Česká republika úspěšná a podařilo se jí zastavit dosud 95 % zahájených řízení před podáním žaloby.¹²⁵ Případy podaných žalob, kterých bylo od vstupu ČR do EU do konce roku 2011 celkem 27, se budu zabývat ve čtvrté kapitole.

3.4.2 Srovnání řízení o porušení Smlouvy v ČR s ostatními členskými státy EU

V návaznosti na předchozí kapitolu nyní uvedu srovnání v počtu probíhajících řízení mezi členskými státy Evropské unie navzájem. Vyhodnotím státy s největším a nejmenším počtem zahajovaných, resp. stále probíhajících řízení, a poté se dozvíme, jak si vlastně Česká republika ve srovnání s ostatními členskými státy vede.

Poslední dostupné informace o probíhajících řízeních jsou k dispozici prozatím pouze do konce roku 2010.

V roce 2010 bylo zahájeno nejvíce nových řízení o nesplnění povinnosti proti Itálii (90), dále proti Řecku (89) a poté proti Spojenému království (75). Nejnižší počet zahájených nových řízení bylo v roce 2010 proti Lotyšsku, celkem 19, Dánsku, celkem 22 a Maltě s 25 nově zahájenými řízeními.

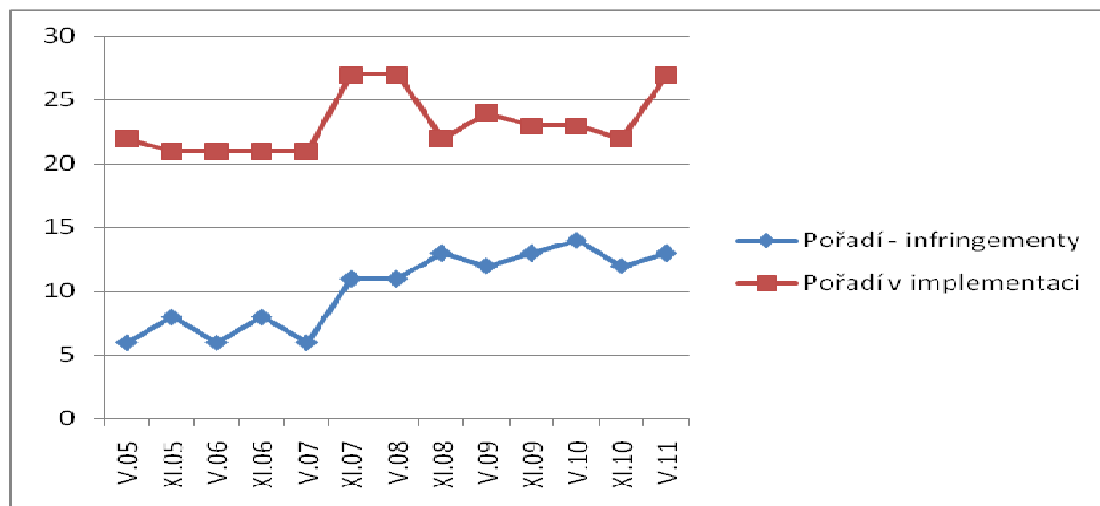
Státem, kterému se nedaří řádně plnit povinnosti, je Itálie, proti níž probíhalo na konci roku 2010 nejvíce řízení o nesplnění povinnosti, 176 otevřených případů, pak následuje Belgie (159) a Řecko (157). Nejúspěšnějšími jsou naopak Malta (25), Litva (27) a Lotyšsko (32) s nejnižším počtem otevřených případů nesplnění povinnosti.

Nejvíce nových případů si převedly Itálie a Řecko do následujícího roku, a to 49 a 50, a to přesto, že byly schopny uzavřít přibližně 40 %. Vysokým počtem převedených případů v tomto roce se nepyšnilo ani Polsko a Španělsko po 40 případech. Nejnižší počet případů pak převedla Malta (8), Dánsko (10) a Lotyšsko (11).

¹²⁵ Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2011, s. 146-152.

V České republice bylo v roce 2010 zahájeno 45 řízení o porušení Smlouvy a stejně tomu bylo ke dni 31.12.2010 probíhalo celkem 45 řízení, jak již jsem zmínila výše. V porovnání s ostatními státy si Česká republika stojí lehce nadprůměrně v množství zahajovaných řízení o porušení Smlouvy.¹²⁶ Což vyplývá z následujícího grafu.

Znázornění průběžného umístění ČR mezi ostatními členskými státy¹²⁷ v oblasti implementace směrnic vnitřního trhu a v počtu infringementů



Zdroj: Zpráva vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2011.

¹²⁶ Zpráva Komise - 28. výroční zpráva komise o kontrole uplatňování práva EU (2010), ze dne 29.9.2011, s. 4. Dostupná na <http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_28_en.htm>.

¹²⁷ Do hodnocení k datu 10. listopadu 2007 zařazeny i členské státy Bulharsko a Rumunsko.

4. Žaloby Komise proti České republice

V této kapitole představím žaloby Komise proti České republice z hlediska nesprávně či nenáležitě transponovaných směrnic. Poté provedu analýzu vybraných žalob. Žaloby nyní rozdělím dle toho, zda byl vynesena odsuzující rozsudek, nebo došlo k zpětvzetí, a poté je rozdělím do jednotlivých oblastí působnosti, ze kterých blíže představím pouze některé žaloby týkající se neúplné transpozice či neprovedení transpozice směrnice, a vyvodím, proč k podání žalob docházelo.

Z předchozí kapitoly jsme se dozvěděli, kolik žalob bylo podáno v jakém roce. Nyní si představíme přehledně množství žalob s vyneseným odsuzujícím rozsudkem, kterých bylo prozatím 13 a zpětvzaté žaloby od Komise, jichž je prozatím 8 v jednotlivých letech.

Žalob Komise proti České republice s vyneseným odsuzujícím rozsudkem bylo v roce 2007 celkem šest: C-203/06, C-204/06, C-115/07, C-117/07, C-114/07, C-60/07. Dále v roce 2008 potom dvě: C-87/08 a C-41/08. Rok 2009 měl pouze jednu žalobu s odsuzujícím rozsudkem, a to C-100/09. V roce 2010 byly čtyři odsuzující rozsudky: C-343/08, C-378/09, C-481/09, C-276/10. Všechny tyto výše zmíněné žaloby se týkaly neúplného provedení či neprovedení směrnice. V následujícím roce 2011 nebyl vynesena žádný odsuzující rozsudek, ale bylo nově podáno pět žalob; jedna kvůli nesprávné aplikaci normy C-37/11, další dvě kvůli nesprávné implementaci směrnice C-109/11 a C-294/11, další kvůli neprovedení rozsudku C-41/11 a poslední kvůli pozdnímu provedení směrnice C-353/11.

Zpětvzetí žalob Komise nastalo v těchto případech, kde se taktéž jednalo o neúplné provedení či neprovedení směrnice: C-46/06, C-140/06, C-116/07, C-71/08, C-15/09, C-544/08. V případě C-294/08 se pak jednalo o rozpor zákona s unijním právem a v případě C-496/07 o nesplnění povinnosti.

4.1 Žaloby v oblasti sbližování právních předpisů

V rozmezí několika let od přistoupení České republiky do Evropské unie byly Komisí podány žaloby proti České republice, kde se Komise domáhala, aby Soudní dvůr určil, že Česká republika nepřijala ve stanovené lhůtě dostatečné právní předpisy k dosažení harmonizace. Právě na poli sbližování právních předpisů se nacházejí čtyři žaloby, jedná se o tyto případy: C-46/06, C-114/07, C-115/07 a C-41/08.

4.1.1 Věc C-46/06

V historicky prvním případě, který se týkal sblížení právních předpisů, se jednalo o žalobu podanou Komisí v roce 2006 proti České republice. Věc C-46/06 se týkala nesplnění povinnosti přijetím dostatečných právních předpisů k souladu vnitrostátního právního řádu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/29/ES ze dne 22. května 2001 o harmonizaci určitých aspektů autorského práva a práv s ním souvisejících v informační společnosti. Povinnost implementovat směrnici měla Česká republika do data 1. květen 2004. Hlavním argumentem pro uznání nesplnění výše uvedené povinnosti bylo uplynutí lhůty pro provedení směrnice do národního právního řádu. Soudní dvůr uložil České republice úhradu nákladů řízení.¹²⁸

V červnu roku 2006 ale vzala Komise svoji žalobu zpět a žádala uhrazení nákladů řízení po ČR. Česká republika na to odpověděla, že s požadavkem nesouhlasí, a navrhuje, ať si náklady řízení zaplatí každá ze stran zvlášť. „Podle čl. 69 odst. 5 prvního pododstavce jednacího řádu, vezme-li účastník řízení svoji žalobu nebo návrh zpět, uloží se mu náhrada nákladů řízení, jestliže to druhý účastník řízení požadoval ve svém vyjádření ke zpětvzetí. Nicméně na návrh účastníka, který oznámil zpětvzetí, se náhrada nákladů uloží druhému účastníkovi, odůvodňuje-li to chování tohoto druhého účastníka.“ Česká republika tedy s tímto požadavkem neuspěla, neboť žaloba již byla podána i stáhnuta Komisí. Stáhnuta byla proto, že ČR přijala bezprostředně po podání žaloby dostatečná opatření k harmonizaci. Věc C-46/06 byla tedy vyškrtána z rejstříku Soudního dvora a České republice byla uložena povinnost uhradit náklady řízení.¹²⁹

4.1.2 Věc C-114/07

V roce 2007 Soudní dvůr rozhodl ve věci C-114/07 opět o nesplnění povinnosti státem, jež spatřoval v nepřijetí právních předpisů ve stanovené lhůtě, které byly nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/24/ES ze dne 31. března 2004, kterou se mění směrnice 2001/83/ES o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků, pokud se jedná o tradiční rostlinné léčivé přípravky.

Tuto směrnici měla Česká republika implementovat do 31. října 2005. Komise od ČR neobdržela žádné informace o opatřeních k provedení směrnice a zahájila řízení o nesplnění povinnosti podle čl. 226 SES (nyní čl. 258 SFEU) a vyžádala si tak vydáním odůvodněného

¹²⁸ Rozsudek ze dne 30. ledna 2006, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-46/06, Úř. věst. C 326, 30.12.2006, s. 53.

¹²⁹ Usnesení ze dne 28. září 2006, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-46/06, Úř. věst. C 326, 30.12.2006, s. 53.

stanoviska vyjádření. Česká republika poté Komisi informovala o právě probíhajících přípravách a o předložení návrhu zákona Poslanecké sněmovně k dosažení harmonizace. Tento zákon plánovala Česká republika dokončit v druhém pololetí roku 2007. Jiných dalších opatření se Komise nedočkala a podala žalobu k Soudnímu dvoru. Proto Soudní dvůr rozhodl o žalobě Komise jako o opodstatněné.

Česká republika tedy nepřijala ve stanovené lhůtě dostatečné právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s výše zmíněnou směrnicí a nesplnila tedy povinnosti, které pro ni z této směrnice vyplývají. Tím pádem byla Česká republika povinna zaplatit opět náklady řízení.¹³⁰

4.1.3 Věc C-115/07

V témže roce projednával Soudní dvůr podobnou žalobu, na nesplnění povinnosti, nyní ve věci C-115/07. Jednalo se opět o „nepřijetí ve stanovené lhůtě veškerých předpisů nezbytných pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/27/ES ze dne 31. března 2004, kterou se mění směrnice 2001/83/ES o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků“, kterou měla ČR přijmout do dne 30. října 2005 a okamžitě uvědomit Komisi. Protože Komise se odpovědi o provedení směrnice ve stanovené lhůtě nedočkala, zahájila řízení o nesplnění povinnosti a žádala vyjádření. ČR odpověděla, že již probíhá postup přijímání návrhu zákona o léčivech, kterým se má provést daná směrnice. Komise poslala ČR odůvodněné stanovisko, jež obsahovalo výzvu k přijetí nezbytných opatření k vyhovění tomuto stanovisku do dvou měsíců.

V odpovědi České republiky na odůvodněné stanovisko se ukázalo, že legislativní proces k dosažení harmonizace této směrnice nebyl zatím ukončen, a tak se Komise rozhodla podat projednávanou žalobu. V odpovědi na žalobu ČR uznala zpoždění a vysvětlila ho víceméně obměnou zákonodárského sboru. V roce 2007 dodává, že směrnicí implementuje nejpozději v průběhu druhé poloviny roku 2007. V projednávané žalobě tím pádem bylo nesporné, že ČR nepřijala ve stanovené lhůtě předpisy určené k zajištění provedení směrnice do národního práva. Soudní dvůr rozhodl o žalobě jako o opodstatněné. Náklady řízení náležely České republice.¹³¹

¹³⁰ Rozsudek ze dne 25. října 2007, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-114/07, Úř. věst. C 315, 22.12.2007, s. 23.

¹³¹ Rozsudek ze dne 27. září 2007, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-115/07, Úř. věst. C 283, 24.11.2007, s. 5.

4.1.4 Věc C-41/08

V roce 2008 Soudní dvůr uznal ve věci C-41/08 nesplnění povinnosti České republiky shledané v neúplném provedení směrnic Rady 86/378/EHS a 96/97/ES.

Směrnice Rady 86/378/EHS ze dne 24. července 1986 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků a směrnice Rady 96/97/ES ze dne 20.12.1996, kterou se mění směrnice 86/378/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků, měly být implementovány bezprostředně po vstupu ČR do EU. Komise nedostala od ČR náležité informace u zajištění provedení směrnic, a tak zahájila podle čl. 226 SES řízení o nesplnění povinnosti a vyzvala ČR k podání vyjádření, přičemž vydala dvě odůvodněná stanoviska. ČR na to odpověděla, že dosud žádné právní předpisy k dosažení harmonizace přijaty nebyly, ale že legislativní proces brzy dokončí. Komise podala na ČR žalobu a Soudní dvůr rozhodl, že Česká republika nepřijala ve stanovené lhůtě všechny právní a správní předpisy, které jsou nezbytné pro dosažení souladu se směrnicemi Rady, tudíž nesplnila ani povinnosti, které pro ni vyplývají z těchto směrnic, a dále tak porušila článek 54 Aktu¹³² o podmínkách přistoupení nových deseti států v roce 2004. Česká republika musela uhradit náklady řízení.¹³³

4.2 Žaloby v dalších oblastech

Proces implementace práva EU se objevuje v širokém rozsahu různých oblastí. V České republice se promítl kromě již zmíněného sblížení právních předpisů do například následujících oblastí: Volný pohyb kapitálu a volný pohyb osob, dále ve volném poskytování služeb, svoboda usazování, sociální politika či v oblasti životního prostředí.

Oblastí je pochopitelně více, pro účel diplomové práce jsem vybrala jen některé z nich. V diplomové práci uvedu pouze několik případů podání žaloby a následného zahájení řízení před Soudním dvorem EU, a to pouze z hlediska neúplné či neprovedené transpozice směrnice.

4.2.1 Žaloby v oblasti volného pohybu kapitálu a osob

Na poli volného pohybu kapitálu a osob se nachází dvě žaloby, a to ve věci C-203/06

¹³² Akt o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko, a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. L 236, s. 33).

¹³³ Rozsudek ze dne 4. prosince 2008, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-41/08, Úř. věst. C 19, 24.01.2009, s. 9.

a C-87/08. Ohledně žaloby C-203/06 je nutno říci, že se týkala vzájemného uznávání kvalifikací¹³⁴, což souvisí i s oblastí svobody usazování. Jednalo se o neúplné provedení směrnice.

V oblasti volného pohybu kapitálu se nachází také pouze jedna žaloba ve věci C-87/08, ve které Komise napadla ČR opět pro nesplnění povinnosti tím, že včas nezajistila všechna opatření na implementaci směrnice 2006/73/ES, kterou se provádí směrnice 2004/39/ES o organizačních požadavcích provozních podmínkách investičních podniků.

Česká republika měla zajistit všechna opatření pro implementaci směrnice do konce ledna 2007. Protože tak neučinila, v listopadu téhož roku Komise zahájila řízení pro nesplnění povinnosti, vydala odůvodněné stanovisko a požádala ČR o vyjádření. Ta odpověděla, že právě v měsíci listopadu roku 2007 bude přijat potřebný zákon pro dosažení souladu s výše uvedenou směrnicí. Komise poté neobdržela žádné další informace, tudíž podala očekávanou žalobu k Soudnímu dvoru. Soudní dvůr pak podle ustálené judikatury rozhodl v prospěch Komise uznáním, že ČR nesplnila své povinnosti.¹³⁵

4.2.2 Žaloby v oblasti svobody usazování

V oblasti svobody usazování se nachází čtyři podané žaloby, dvě z roku 2006 a dvě z roku 2008, a to věci C-203/06, 204/06 a věci C-71/08 a C-544/08.

Dále se budu zabývat pouze žalobou ve věci C-71/08, kde Komise žalobou chtěla určit, že Česká republika nepřijala všechny právní a správní předpisy, aby dosáhla „souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/39/EHS ze dne 21. dubna 2004 o trzích finančních nástrojů, o změně směrnice Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/EHS a o zrušení směrnice Rady 93/22/EHS, naposledy pozměněné směrnicí 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, nebo v každém případě jejich nesdělením Komisi, nesplnila Česká republika povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 70 uvedené směrnice“¹³⁶ a chtěla uložit České republice náhradu nákladů řízení, neboť lhůta pro implementaci směrnice uplynula na konci ledna roku 2007.

Následně však Komise vzala svoji žalobu zpět s tím, že ČR po podání žaloby přijala

¹³⁴ Směrnice Rady 93/16/EHS ze dne 5. dubna 1993, o usnadnění volného pohybu lékařů a vzájemného uznávání jejich diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci.

¹³⁵ Žaloba podaná dne 26. února 2008, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-87/08, Úř. věst. C 92, 12.04.2008, s. 23. Rozsudek ze dne 25. září 2008, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-87/08, Úř. věst. C 301, 22.11.2008, s. 13.

¹³⁶ Žaloba podaná dne 20. února 2008, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-71/08, Úř. věst. C 92, 12.04.2008, s. 22.

dostatečná opatření k tomu, aby dostala svým povinnostem. Česká republika se ke zpětvzetí nevyjádřila. Předseda osmého senátu Soudního dvora nařídil vyškrtnout věc z rejstříku Soudního dvora a uložil ČR povinnost uhradit náklady řízení.¹³⁷

4.2.3 Žaloby v oblasti sociální politiky

V oblasti sociální politiky se nachází dvě žaloby, věc C-343/08 a C-15/09. Věc C-343/08 se týkala neprovedení směrnice 2003/41/ES o institucích zaměstnaneckého penzijního pojištění, která ukládala povinnosti státu, kde jsou instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění usazeny volně stanovit uspořádání svých systémů důchodového zabezpečení.¹³⁸

Právě žaloba ve věci C-15/09 byla v ČR propírána i hromadnými sdělovacími prostředky. Jedná se totiž o žalobu podanou Komisí, kde chtěla opět určit nesplnění povinností ČR tím, že nepřijala veškeré právní a správní předpisy „k dosažení souladu se směrnicí Rady 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování, nebo v každém případě jejich nesdělením Komisi nespĺnila Česká republika povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 17 uvedené směrnice“¹³⁹ a žádala o uložení úhrady nákladů řízení Českou republikou. Lhůta pro implementaci směrnice do národního práva uplynula 21. prosince 2007.

Komise vzala svoji žalobu zpět, neboť ČR dosáhla přijetím tzv. antidiskriminačního zákona v listopadu 2009 svých povinností. Tento zákon v minulosti vetoval prezident Václav Klaus, čímž přispěl i k rozdělení názorů mezi politickými stranami na tuto problematiku rovných příležitostí mezi muži a ženami.¹⁴⁰

Předseda pátého senátu Soudního dvora nařídil vyškrtnutí tohoto případu z rejstříku Soudního dvora a uložil České republice náhradu nákladů řízení.¹⁴¹

4.2.4 Žaloba v oblasti volného poskytování služeb

Oblast volného poskytování služeb čítá také pouze jednu žalobu ve věci C-100/09.

¹³⁷ Usnesení ze dne 14. října 2008, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-71/08, Úř. věst. C 6, 10.01.2009, s. 18.

¹³⁸ Žaloba podaná dne 23. července 2008, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-343/08, Úř. věst. C 272, 25.10.2008, s. 10.

¹³⁹ Žaloba podaná dne 12. ledna 2009, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-15/09, Úř. věst. C 69, 21.03.2009, s. 25.

¹⁴⁰ HOUSKA, Ondřej, KOTTOVÁ, Alice. Česku už nehrozí pokuta. Evropská komise stáhla žalobu. *Český rozhlas* [online]. 28.1.2010 [cit. 18. listopadu 2012]. Dostupné na <http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropskezalezitosti/_zprava/687772>.

¹⁴¹ Usnesení ze dne 26. listopadu 2009, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-15/09, Úř. věst. C 51, 27.02.2010, s. 28.

Komise požadovala uznání nesplnění povinnosti ve stanovené lhůtě do dne 8. března 2008. Česká republika nepřijala dostatečné právní a správní předpisy, aby dosáhla harmonizace a nesplnila tak své povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 24 ze směrnice Komise 2007/14/ES, kterou se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením směrnice 2004/109/ES o harmonizaci požadavků na průhlednost týkajících se informací o emitentech, jejichž cenné papíry jsou přijaty k obchodování na regulovaném trhu¹⁴².

Článek 24 odst. 1 první pododstavec směrnice zní: „Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 12 měsíců po datu přijetí. Neprodleně sdělí Komisi jejich znění a srovnávací tabulku mezi těmito předpisy a touto směrnicí.“

Důvodem podání žaloby Komisí bylo neinformování o právních předpisech, které měly provést směrnici. Komise zaslala ČR odůvodněné stanovisko a čekala, že Česká republika zjedná nápravu do dvou měsíců. ČR sice přiznala, že neprovedla dosud všechna opatření k zajištění harmonizace, ale také zdůraznila, že vláda schválila v listopadu 2008 návrh zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, který nabude účinnosti začátkem roku 2009. Zde je nutno říci, že v dopise adresovanému Komisi ČR také uvedla, že již v květnu roku 2008 byla výše zmíněná směrnice částečně provedena a Komisi o tom ČR informovala. Komise však trvala na svém a zhodnotila, že krom opatření provedených v květnu dále neobdržela další informace a podala projednávanou žalobu.

Podle ustálené judikatury, která říká, že „se musí existence nesplnění povinnosti posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a že změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu“¹⁴³, rozhodl Soudní dvůr o žalobě jako opodstatněné. Česká republika byla povinna zaplatit náklady řízení.

4.2.5 Žaloby v oblasti životního prostředí a spotřebitelů

Dosud nejvíce podaných žalob bylo podáno právě v oblasti životního prostředí a spotřebitelů v následujících věcech: C-140/06, C-60/07, C-378/09 a C-481/09.

Podrobněji představím pouze žalobu ve věci C-378/09 podanou Komisí proti České republice dne 23. září 2009. Komise žádá o určení, že ČR nesprávně provedla článek „10a odstavec 1, 2 a 3 směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých

¹⁴² Rozsudek ze dne 1. října 2009, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-100/09, Úř. věst. C 282, 21.11.2009, s. 16.

¹⁴³ Rozsudek ze dne 1. října 2009, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-100/09, Úř. věst. C 282, 21.11.2009, s. 16.

veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS)¹⁴⁴, ve znění směrnice Rady 97/11/ES¹⁴⁵ a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES¹⁴⁶, nesplnila Česká republika povinnosti, které pro ni vyplývají z této směrnice.“

Komise zaslala nejprve ČR dopisem 4. července 2006 výzvu, aby do dvou měsíců předložila své vyjádření. Česká republika na to odpověděla, že směrnicí provedla zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů. Přitom ale přiznala, že tento zákon není v souladu s ustanovením čl. 10a odst. 1, 2 a 3 této směrnice a zavázala se právní úpravu komplexně změnit. Komise vydala odůvodněné stanovisko dne 29. června 2007, neboť neobdržela od ČR žádné další informace ohledně změny právní úpravy a vyzvala ČR k přijetí požadovaných opatření. V říjnu roku 2008 ČR odpověděla, že návrh novely zákona byl předložen Poslanecké sněmovně. ČR ale pak informovala Komisi v březnu 2009, že návrh zákona byl zamítnut a že Poslanecké sněmovně bude předložen návrh nový. Poté však opět nesdělila další postupy k provedení směrnice a Komise podala žalobu. ČR v žalobní odpovědi uvádí, že legislativní proces stále není dokončen, neboť prezident republiky vrátil návrh novely zákona č. 100/2001 Sb., přijatý oběma komorami parlamentu Poslanecké sněmovně. Opatření k nápravě tak k okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku nebyla přijata. Podaná žaloba byla opodstatněná. České republice byla uložena náhrada nákladů řízení.¹⁴⁷

4.3 Srovnání transpozice směrnic v ČR s ostatními členskými státy

Vzhledem k provedené analýze vybraných případů podání žalob, následného rozsudku či rozhodnutí o zpětvzetí žaloby musím konstatovat, že hlavním důvodem pro podání žalob je problém České republiky s nedostatečně rychlou transpozicí směrnic do českého právního řádu. Jak jsem již zmínila, Česká republika nemá zavedený žádný zvláštní systém pro implementaci unijního práva, a proto transpoziční opatření, resp. právní předpis provádějící směrnicí musí projít legislativním procesem, který kvůli několikastupňovému odsouhlasení zákona bývá zdlouhavý.

¹⁴⁴ Úř. věst. L 175, s. 40, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15, Svazek 01, s. 248.

¹⁴⁵ Směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997, kterou se mění směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí; Úř. věst. L 73, s. 5, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15, Svazek 03, s. 151.

¹⁴⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnice Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně; Úř. věst. L 156, s. 17, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15 Svazek 07 s. 466.

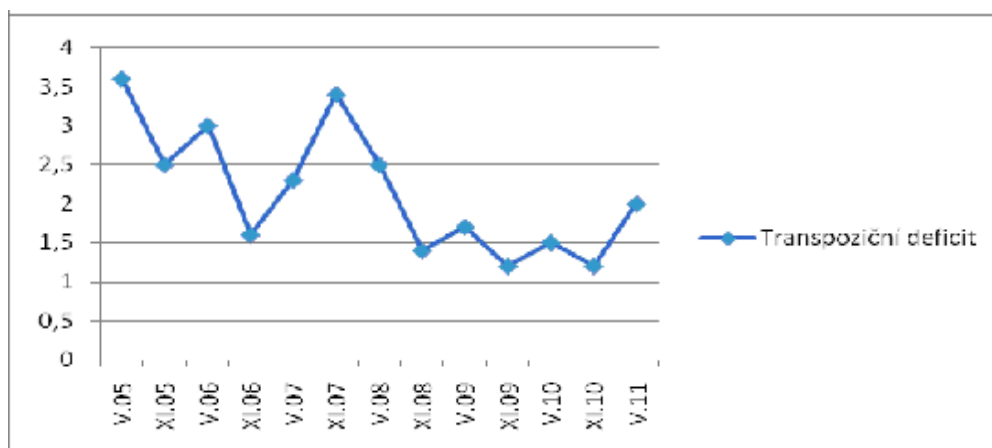
¹⁴⁷ Rozsudek ze dne 10. června 2010, Evropská komise v. Česká republika, C-378/09.

Výsledky transpoziční činnosti všech členských států jsou souhrnně monitorovány Evropskou komisí, přesněji řečeno Generálním ředitelstvím pro vnitřní trh a služby (DG MARKT). Tyto výsledky jsou zpracovávány do průběžných hodnocení vydávaných 2x ročně, která nesou název Internal Market Scoreboard (dále jen „IMS“). Tato hodnocení sledují implementaci směrnic vnitřního trhu do vnitrostátních právních řádů.

V roce 2011 byly vydány dvě hodnotící zprávy. V první zprávě IMS č. 22 publikované 21. března 2011 byly obsaženy transpoziční výsledky členských států k referenčnímu datu 31. října 2010. Nutno ale říci, že do transpozičního deficitu nebyly započteny směrnice, u nichž byla dokončena transpozice a notifikována příslušná transpoziční opatření do 10. listopadu 2010. Jak představila statistika DG MARKT, nebylo k uvedenému datu v ČR plně transponováno 18 směrnic vnitřního trhu a transpoziční deficit byl ve výši 1,2 %. Českou republiku tak řadil na 22. místo mezi všemi členskými státy EU, což bylo oproti minulému roku zlepšení, neboť počet netransponovaných směrnic poklesl o 5 směrnic a transpoziční deficit o 0,3 %. Stále však Česká republika patřila mezi 7 států, kterým se nepodařilo dosáhnout cílového transpozičního deficitu ve výši 1%. Nutno podotknout, že cíle jednaprocentního transpozičního deficitu se ČR dosud nikdy nepodařilo dosáhnout, a to i přesto, že Komise jednaprocentní hranici transpozičního deficitu vyžaduje po všech členských státech od roku 2009.

Z druhé zprávy IMS č. 23 hodnotila transpozici směrnic vnitřního trhu s lhůtou pro provedení transpozice do 30. dubna 2011. Do transpozičního deficitu se nezapočítaly směrnice, u nichž byla dokončena transpozice a notifikována příslušná transpoziční opatření do 10. května 2011. V tomto období se však transpoziční výsledky ČR značně zhoršily. Počet netransponovaných směrnic stoupl o 13 směrnic na celkem 31 směrnic a stoupl také transpoziční deficit o 0,8 % na 2 %. Tento výsledek pak odpovídal 27. místu, čili poslednímu místu mezi všemi členskými státy EU.

Grafické znázornění časové linie transpozičního deficitu v ČR



Zdroj: Zpráva vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2011.

Pozitivnější výhled však byl zaznamenán dle podkladů DG MARKT k připravovanému IMS č. 24, „jehož referenční datum byl 31. říjen 2010 pro výběr dotčených směrnic a 10. listopad 2011 pro provedení notifikace jejich transpozičních opatření, byl transpoziční deficit ČR k rozhodnému datu ve výši 1,9 % s 27 netransponovanými směrnicemi. Dle informací DG MARKT se ČR v IMS č. 24 ocitne na 23. příčce mezi členskými státy“.¹⁴⁸

Proces transpozice nejlépe zvládaly státy Dánsko a Malta, které měly v roce 2010 pouhých 5 případů nesdělení přijatých opatření k implementaci. Naopak nejpomaleji probíhal tento proces v Itálii, která čítala v roce 2010 celkem 34 případů, a Polsku s 32 případy.¹⁴⁹

Problematické oblasti obecně jsou především životní prostředí, vnitřní trh, doprava, justiční spolupráce, základní práva a občanství. V České republice je tomu podobně, nejvíce žalob bylo dosud podáno v oblasti životního prostředí. Jak již jsem uvedla, Lisabonská smlouva Komisi poskytla další nástroj, který by mohl přispět k nápravě situace, a to čl. 260 odst. 3 SFEU, kterým se ukládají peněžité sankce. K tomu Komise v roce 2011 stanovila pro posílení fungování jednotného trhu nový cíl, a to snížení transpozičního deficitu na pouhých 0,5 %. A jak se již vyjádřila, „této hranice chce dosáhnout i za cenu toho, že bude uplatňovat represivní nástroje v podobě ještě důslednějšího a efektivnějšího zahajování a vedení řízení

¹⁴⁸ Zpráva vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2011, s. 3-5.

¹⁴⁹ Zpráva Komise - 28. výroční zpráva komise o kontrole uplatňování práva EU (2010), ze dne 29.9.2011, s. 4. Dostupná na <http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_28_en.htm>.

o porušení povinností vyplývajících z práva EU proti státům, které neplní své povinnosti v oblasti implementace“.¹⁵⁰

Zastávám stejný názor jako doktorka Whelanová, že řešením je klást důraz již při přípravě návrhů implementačních předpisů ve stádiu návrhu¹⁵¹ předpisu Evropské unie a dbát přísněji na dodržování termínů, jež jsou neustále připomínány jednotlivým resortům odborem kompatibility.

Dalším výrazným problémem a značně složitým procesem je pak implementace unijního práva, které reaguje na nějaký aktuální problém a má být urychleně zpracováno. V neposlední řadě je nutno dodat, že neopomenutelným prvkem při procesu implementace unijního práva je personální obsazení. Veřejná správa postrádá odborníky na evropské právo se zaměřením na tvorbu legislativy.

Implementace práva však zahrnuje i tzv. negativní implementaci, kdy se mají odstraňovat rozpory mezi unijním právem a českým právem, proto je vyžadována také velice dobrá znalost českého právního řádu. To však vzhledem k nepřehlednosti a složitosti obou právních řádů, jak evropského, tak českého, je velice složitým úkolem.¹⁵²

¹⁵⁰ Zpráva vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2011, s. 3.

¹⁵¹ Zde je vhodné zmínit, že Senát ČR patří z horních komor v EU při přípravě unijní legislativy mezi ty aktivnější.

¹⁵² WHELANOVÁ, Markéta. In: *Implementace práva EU v členských státech : sborník z konference : Praha 11.-13. března 2009*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2009, s. 20-23.

Závěr

Transpozice unijního práva do českého právního řádu je procesem složitým a ovlivňuje řadu oblastí našeho života. Evropské právo se tímto způsobem dostává do našeho právního řádu a právních řádů ostatních členských států, aby regulace určitých vztahů byla v Evropské unii identická a neztrácela na smyslu.

Cílem mé diplomové práce s názvem *Transpozice unijního práva do českého právního řádu* bylo představení procesu transpozice směrnic do českého právního řádu spolu s možnými důsledky neprovedené či nenáležitě provedené transpozice a implementace směrnic do českého právního řádu od vstupu České republiky do Evropské unie po rok 2011.

Vzhledem k nepříliš vhodně zvolenému názvu diplomové práce, které je poněkud obsáhlé, jsem se rozhodla zaměřit se především na transpozici směrnic. V diplomové práci jsem dále přistoupila k bližší analýze jednoho z důsledků neprovedené či nenáležitě provedené transpozice a implementace směrnic, tzv. řízení o porušení Smlouvy, které jsem rozvedla a přehledně zpracovala počty zahájených řízení v jednotlivých letech od vstupu ČR do EU do roku 2011, až po podání žalob Komise proti České republice, které jsem zpracovala a předvedla tím nejčastější důvod pro podání žalob Komisí. Neopomenula jsem také hodnocení transpozice směrnic v ČR ve srovnání s ostatními členskými státy EU.

Při zpracovávání této diplomové práce jsem vycházela ze směrnice děkanky PF UP č. 2/2010, kterou se stanoví náležitosti kvalifikačních prací.

Diplomová práce je rozdělena do čtyř kapitol, které se dělí na další podkapitoly. V první kapitole jsem představila vztah unijního práva s právem členských států obecně, uvedla jsem pojmy, jako je přednost, přímý a nepřímý účinek a institut odpovědnosti členského státu za porušení unijního práva. Poté jsem nastínila počátky sbližování práva České republiky s právem Evropských společenství a vymezila jsem pojmy transpozice, implementace a unijní právo.

Druhá kapitola byla stěžejní pro objasnění podmínek transpozice a implementace směrnic, kde jsem zvlášť vymezila stanovené unijní kritéria a zvlášť pravidla a právní vodítka pro transpozici směrnic v České republice a neopomenula jsem samozřejmě ani institucionální zajištění.

V rozvíjející třetí kapitole jsem stručně popsala možné důsledky neprovedené či nenáležitě provedené transpozice a implementace směrnic spolu s příklady a postupy v České republice, kde jsem u poslední podkapitoly provedla srovnání s jinými členskými státy.

Poslední čtvrtá kapitola pak rozvinula důsledek neprovedené či nenáležitě provedené transpozice implementace směrnice s názvem řízení o porušení Smlouvy na žaloby Komise proti České republice. Tyto žaloby jsem chronologicky seřadila a následně uspořádala do jednotlivých oblastí a představila několik konkrétních příkladů žalob pro představu průběhu tohoto procesu. Poté jsem představila hodnocení transpozice směrnic v ČR ve světle ostatních členských států a podala shrnutí problémů a možné řešení transpozice v ČR

V úvodu diplomové práce jsem si stanovila dvě výzkumné otázky. Jedna z nich byla otázka, zdali je zajištění transpozice směrnic do českého právního řádu dostatečné.

Proces transpozice je formálním promítnutím požadavků unijního práva do transpozičního opatření, čímž je vnitrostátní právní předpis. Zatímco implementace, která je širším pojmem, zahrnuje samotnou transpozici, ale i fázi po ní, a to zajištění řádné aplikace transpozičního opatření a jeho účinné vymáhání práv a povinností.

Transpozice a implementace unijního práva se v České republice řídí Legislativními pravidly vlády a zejména pak Metodickými pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii. Metodické pokyny stanovují postup ministerstev a ostatních orgánů státní správy při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii celkem podrobně a srozumitelně. Metodické pokyny se vztahují se na všechny prameny práva EU, jsou jasné a nekomplikované.

Transpozice a implementace unijního práva, resp. směrnic neprobíhá žádným speciálním procesem, nýbrž legislativním procesem, kdy je obsah směrnice zapracován do českého právního předpisu. Tento proces však bývá velice zdouhavý, což je jedním z nedostatků při transpozici a implementaci unijního práva.

Neopomenutelnou úlohu při institucionálním zajištění v procesu transpozice a implementace unijního práva hraje odbor kompatibility při Úřadu vlády a jeho informační systém pro aproximaci práva ISAP. Odbor kompatibility přiděluje gesce a eviduje gestory a stav a průběh plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii právě prostřednictvím databáze ISAP.

Je jistě na místě říci, že Česká republika má důkladně zajištěnou organizaci procesu implementace unijního práva, potažmo transpozice směrnic. Resorty ministerstev jsou propojeny s odborem kompatibility, který vypracovává ke každému návrhu právního předpisu stanovisko slučitelnosti s právem EU a je přímo napojen na Parlament ČR, čili na legislativní proces, jímž se transpozice směrnic uskutečňuje. Teoretické zajištění by tak nemělo vést ke komplikacím v praxi.

Praktická stránka věci má však většinou složitější průběh. Pokud se právě směrnice netransponuje či nenáležitě transponuje, může nastat několik situací, a to přímý účinek směrnice, nepřímý účinek směrnice, odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci nenáležitou transpozicí směrnice či řízení o porušení Smlouvy s následným podáním žaloby Komise. Zjistila jsem, že v České republice se z těchto institutů přímý účinek a odpovědnost za škodu příliš neobjevuje, častějším jevem je pak nepřímý účinek směrnice a zahájení řízení pro porušení Smlouvy. V případě přímého účinku směrnice jsem narazila na zajímavý případ, kdy se zpočátku nepočítalo s tím, že se zde projeví netransponovaná směrnice a ovlivní tak celé řízení. V případě nepřímého účinku v ČR se projevilo, že názory obou vrchních soudů v ČR nejsou jednotné, z čehož vyplývá, že povinnost výkladu právního předpisu ve světle eurokonformního výkladu není zcela ustálená. A také se ukázalo, že ve složitějších případech, které vyžadují změnu právního řádu, jako v případě zákona o odpovědnosti státu, je ČR značně neochotná provést zásadní změny pro zapracování unijního práva a vymáhání neprovedeného unijního práva je takřka nemožné.

Řízením o porušení Smlouvy jsem se zabývala podrobněji a představila jsem množství zahájených řízení v jednotlivých letech a znázornila tyto počty v přehledné tabulce a poté v grafu. Celkově byl pak počet zahájených proti České republice 535 případů od přistoupení k EU do konce roku 2011. Z tohoto celkového počtu pak bylo úspěšně ukončeno před podáním žaloby přibližně 510 řízení. Česká republika je v ukončování zahájených řízení velice úspěšná. Zjistila jsem, že nejvíce jsou zahajována řízení z důvodu nenotifikačních infringementů, což znamená neprovedení včasné transpozice určité směrnice EU, či není včas oznámena transpozice náležitým způsobem. Z celkového počtu 535 řízení jich bylo zahájeno do konce roku 2011 celkem 437 nenotifikačních řízení a 98 věcných řízení, které probíhá, pokud se poruší konkrétní ustanovení Smlouvy nebo jiný akt práva EU. Nutno pouze dodat, že nenotifikační řízení mají obvykle rychlejší průběh než věcná řízení. Resorty, jež způsobovaly největší množství zahájených řízení, pak bylo ministerstvo zdravotnictví, ministerstvo dopravy či ministerstvo životního prostředí. Při srovnání České republiky s jinými členskými státy EU je Česká republika v průměru v počtu zahajovaných řízení Komisé. Nejhůře si stojí Itálie spolu s Řeckem a Belgií, naopak nejlépe si vedou státy Lotyšsko, Malta či Litva, které vykazují nejméně zahajovaných řízení.

Nyní je nutno odpovědět na další výzkumnou otázku, v níž jsem se ptala, zda souvisí proces transpozice směrnice s množstvím podaných žalob proti České republice. A zároveň na stanovenou hypotézu ve znění: lze předpokládat, že složitost procesu transpozice směrnic způsobuje zvyšující se počet žalob proti České republice.

Žalob Komise proti České republice bylo podáno do vstupu ČR do EU po rok 2011 celkem 27. Z tohoto počtu bylo 17 žalob podáno kvůli neprovedení úplné transpozice dotčených směrnic a pak 9 z důvodu nesprávného provedení předpisu EU do českého práva, kde se jednalo tedy o rozpor české právní úpravy s právem EU. V osmi případech byla žaloba Komise vzata zpět a v jednom případě bylo zrušeno rozhodnutí o podání žaloby. Celkově již bylo proti České republice vydáno 13 odsuzujících rozsudků. Z tohoto vyplývá, že množství podaných žalob Komisí rozhodně souvisí s procesem transpozice směrnic.

Co se týče hypotézy, není rozhodně jednoznačné, že samotná složitost procesu transpozice způsobuje vyšší počet žalob Komise. Podle mého názoru množství žalob je ovlivněno zejména nedodržováním lhůt. Z výčtu příkladů žalob a důvodů jejich podání, lze vyvodit, že hlavním problémem je nedostatečná včasnost provedení transpozice směrnic. Lze proti tomu namítat, že včasné zapracování směrnic je způsobeno složitým procesem transpozice, ale jak je potom možné, že jakmile se objeví hrozba ze strany Komise, rázem jsou některé zdlouhavé transpozice směrnic vyřešeny. Problémem ČR je především zdlouhavý legislativní proces, který může trvat i řadu měsíců. Česká republika si nyní stojí v podprůměru EU vzhledem k provádění transpozice směrnic. Proto by jako možné řešení podle mého názoru byla přísnější kontrola termínů stanovených pro transpozici směrnic v jednotlivých fázích a například stanovení vnitřních sankcí ve správních úřadech, což by jistě omezilo prodlevy. A v neposlední řadě je zde i potřeba větší personální odbornosti na úseku tvorby práva, neboť problém spočívá také v tom, že v ČR existuje málo specialistů na tvorbu legislativy a expertů na právo ČR a EU. Další možností řešení by také mohlo být zavedení zrychleného legislativního procesu z důvodu transpozice směrnic.

Přes stále zvyšující se nároky Komise na snižování transpozičního deficitu a sankčním opatřením bychom měli k implementaci unijního práva přistupovat více zodpovědněji a plnit termíny včas, aby nedocházelo ke zbytečným časovým průtahům, které vedou k neustálým napomínáním ze strany Komise, posléze žalobám a nejhorsším případě k pokutám ze strany Evropské unie.

Použité zdroje

Prameny a právní předpisy

Konsolidovaná verze Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy.

Konsolidovaná verze Smlouvy o Evropském společenství ve znění Smlouvy z Nice.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304, Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

Zpráva Komise - 28. výroční zpráva komise o kontrole uplatňování práva EU (2010), ze dne 29.9.2011, Brusel.

Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2004.

Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2005.

Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2006.

Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2007.

Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2008.

Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2009.

Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2010.

Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním

dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2011.

Zpráva vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2011.

Judikatura

Žaloby

Žaloba podaná dne 20. února 2008, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-71/08, Úř. věst. C 92, 12.04.2008.

Žaloba podaná dne 26. února 2008, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-87/08, Úř. věst. C 92, 12.04.2008.

Žaloba podaná dne 23. července 2008, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-343/08, Úř. věst. C 272, 25.10.2008.

Žaloba podaná dne 12. ledna 2009, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-15/09, Úř. věst. C 69, 21.03.2009.

Rozsudky

Rozsudek ze dne 5. února 1963, Van Gend en Loos, 26/62.

Rozsudek ze dne 15. července 1964, Costa v ENEL, 6/64.

Rozsudek ze dne 9. března 1978, Simmethal, 106/77.

Rozsudek ze dne 12. července 1990, Foster v. British Gas, C-188/89.

Rozsudek ze dne 10. dubna 1984, Von Colson & Kamann, C-14/83.

Rozsudek ze dne 11. července 2002, Marks & Spencer, C-62/00, Recueil, s. I-6325.

Rozsudek ze dne 30. ledna 2006, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-46/06, Úř. věst. C 326, 30.12.2006.

Rozsudek ze dne 19. července 2007, č.j. 15 Ca 184/2006-42, publikováno pod č. 1359/2007 Sb. NSS.

Rozsudek ze dne 27. září 2007, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-115/07, Úř. věst. C 283, 24.11.2007.

Rozsudek ze dne 25. října 2007, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-114/07, Úř. věst. C 315, 22.12.2007.

Rozsudek ze dne 25. září 2008, Komise v. Česká republika, C-87/08, Úř. věst. C 301, 22.11.2008.

Rozsudek ze dne 4. prosince 2008, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-41/08, Úř. věst. C 19, 24.01.2009.

Rozsudek ze dne 1. října 2009, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-100/09 Úř. věst. C 282, 21.11.2009.

Rozsudek ze dne 10. června 2010 Evropská komise v. Česká republika, C-378/09.

Usnesení

Usnesení ze dne 28. září 2006, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-46/06, Úř. věst. C 326, 30.12.2006.

Usnesení ze dne 14. října 2008, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-71/08, Úř. věst. C 6, 10.01.2009.

Usnesení ze dne 26. listopadu 2009, Komise Evropských společenství v. Česká republika, C-15/09, Úř. věst. C 51, 27.02.2010.

Literatura

BOBEK, Michal, BŘÍZA, Petr, KOMÁREK, Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C.H. Beck, 2011. 606 s.

CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2008. 1148 s.

DAVIES, Karen. *Understanding European Union Law*. Second edition. London: Cavendish Publishing Limited, 2003. 184 s.

DE WITTE, Bruno. *Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order*. In CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne (ed). *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 1999. 824 s.

CHALMERS, Damien, DAVIES Gareth, MONTI Giorgio. *European Union Law: Cases and Materials*. Second edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 1150 s.

KENT, Penelope. *Law of the European Union*. Fourth edition. Pearson Education Limited, 2009. 504 s.

KRÁL, Richard. *Nářízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. Praha: C.H. Beck, 2006. 128 s.

- KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002. 158 s.
- KRÁL, Richard. *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*. Praha: C. H. Beck, 2003. 101 s.
- KŘEPELKA, Filip. *Přenos, doprovod a zohlednění evropského práva českým právem*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 125 s.
- MALÍŘ, Jan a kol. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009). Institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR ve spolupráci s Vydavatelstvím a nakladatelstvím Aleš Čeněk, 2009. 256 s.
- MOUSSIS, Nicholas. *Acces to European Union - Law, economics, policies*. 18th edition. Brussels-Rixensart: European Study Service. 2009. 555 s.
- SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 304 s.
- SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010. 1307 s.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Základní otázky sblížení českého práva s právem ES*. Praha: CODEX Bohemia, 1998. 336 s.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda, MATOCHOVÁ, Soňa. *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Praha: Linde, 2010. 448 s.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK Václav. *Evropské právo I – Ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007. 310 s.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda, TÝČ, Vladimír. *Sblížení českého práva s právem Evropských společenství – Dokumenty*. Praha: Linde, 1997. 214 s.
- ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 452 s.
- TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 2004. 919 s.
- TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. Praha: Linde, 2004. 306 s.
- TÝČ, Vladimír, SEHNÁLEK, David, CHARVÁT, Radim. *Vybrané otázky působení práva Evropské unie ve sféře českého právního řádu*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 179 s.
- WEATHERILL, Stephen. *Cases and Materials on EU Law*. Sixth edition Oxford: Oxford University Press, 2003. 723 s.
- WHELANOVÁ, Markéta. In *Implementace práva EU v členských státech : sborník z konference : Praha 11.-13. března 2009*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2009. 261 s.

Odborné články a internetové zdroje

HOUSKA, Ondřej, KOTTOVÁ, Alice. *Česku už nehrozí pokuta. Evropská komise stáhla žalobu.* [online]. Český rozhlas. 28.1.2010 [cit. 18. listopadu 2012]. Dostupné na <http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropskezalezitosti/_zprava/687772>.

Informační systém pro implementaci práva. *Zastupování ČR před Soudním dvorem EU - databáze vládního zmocněnce: Řízení pro porušení povinnosti* [online]. ISAP.CZ, 2011 [cit. 6. listopadu 2012]. Dostupné na <<http://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdps>>.

KRÁL, Richard. K transpozici a implementaci směrnic v ES a v ČR. *Právník*, 2000-2, č. 8.

KRÁL, Richard. *Několik poznámek ke sblížení práva ČR s právem ES a EU.* [online]. SVSES.CZ. [cit. 3. října 2012]. Dostupné na <<http://www.svses.cz/konference/peu03/texty/kral.pdf>>.

NAVRÁTILOVÁ, Markéta. *Implementace směrnic ve vnitrostátním právu část I. - Rozsah implementační povinnosti* [online]. EPRAVO.CZ, 22. dubna 2004 [cit. 1. října 2012]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/implementace-smernic-ve-vnitrostatnim-pravu-cast-i-rozsah-implementacni-povinnosti-25334.html>>.

NAVRÁTILOVÁ, Markéta. *Implementace směrnic ve vnitrostátním právu část II. - Náležitá implementace* [online]. EPRAVO.CZ, 26. dubna 2004 [cit. 14. října 2012]. Dostupné na <http://www.epravo.cz/top/clanky/implementace-smernic-ve-vnitrostatnim-pravu-cast-ii-nalezita-implementace-25402.html#_ftn2>.

NOVÁK, Ondřej. *Rozhodčí doložky ve světle současné judikatury* [online]. EPRAVO.CZ, 22. listopadu 2011 [cit. 2. listopadu 2012]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/rozhodci-dolozky-ve-svetle-soucasne-judikatury-78511.html>>.

Profiprávo. *K odpovědnosti státu za porušení unijního práva* [online]. PROFIPRAVO.CZ, 14. září 2012 [cit. 4. listopadu 2012]. Dostupné na <http://www.profipravo.cz/index.php?page=article&id_category=67&id_article=256323&csu_m=8a6bf677>.

Úřad vlády ČR. *Kompatibilita s právem ES* [online]. VLÁDA.CZ, 2012 [cit. 2. října 2012]. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/kompatibilita-s-pravem-es/odbor-kompatibility-5531/>>.

WHELANOVÁ, Markéta. *Implementace práva EU do českého právního řádu – metody a problémy* [online]. EC.EUROPA.EU, 30. ledna 2009 [cit. 7. října 2012]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/seminars/cz_whelanova_slides_cs.pdf>.

Anotace

Jméno a příjmení autora:	Karolína Šulcová
Název katedry a fakulty:	Katedra evropského práva, PF UP
Název diplomové práce:	Transpozice unijního práva do českého právního řádu
Vedoucí diplomové práce:	JUDr. Michal Petr, Ph.D.
Klíčová slova:	Evropská unie, Česká republika, Smlouva o fungování Evropské unie, Smlouva o Evropské unii, unijní právo, směrnice, transpozice, implementace, judikatura.

Téma mé diplomové práce je *Transpozice unijního práva do českého právního řádu*. Cílem této práce je představení podmínek procesu transpozice směrnic do českého právního řádu spolu s možnými důsledky neprovedené či nenáležitě provedené transpozice a implementace směrnic do českého právního řádu, od vstupu České republiky do Evropské unie do roku 2011. Diplomová práce obsahuje celkem čtyři kapitoly, kde první kapitola pojednává obecně o vztahu unijního práva a práva členských států. Druhá kapitola přináší definici směrnice a všeobecné podmínky pro její transpozici do českého právního řádu. Třetí kapitola pojednává o důsledcích nenáležitě či neprovedené transpozice směrnic s příklady v České republice. Poslední čtvrtá kapitola rozvádí důsledek neprovedených či nenáležitě provedených směrnic v podání žaloby Komise proti České republice a podává přehled o uskutečněných řízeních a jejich důvody.

Annotation

Name and surname of author:	Karolína Šulcová
Name of department and faculty:	Department of European Union law, Faculty of Law, Palacky University in Olomouc
Name of master thesis:	Transposition of the EU Law into Czech Legal Order
Head of master thesis:	JUDr. Michal Petr, Ph.D.
Keywords:	European Union, Czech Republic, Treaty on the functioning of the European Union, Treaty on European Union, Union law, directives, transposition, implementation, Case-law.

The theme of my thesis is *Transposition of the EU law into Czech legal order*. The goal of the thesis is introduction of conditions of process of transposition of directives into Czech legal system with possible implications missed or incorrect transposition and implementation of directives into Czech legal system since the date of entry of the Czech Republic into European Union till year 2011. Diploma thesis contains four chapters, the first chapter deals with the relation of EU law and national legal systems. The second chapter provides a general definition of the directive and basic conditions for the transposition into Czech legal system. The third chapter deals with implications, missed or incorrect transposition and implementation of directives with the examples in the Czech Republic. The last chapter number four elaborates the implications, missed or incorrect transposition and implementation of directives to the submission complaint from Commission against the Czech Republic and provides an overview of the realized case and their reasons.