

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Lucie Galvasová**

**Zatěžující transpozice neboli gold-plating**

**Bakalářská práce**

**Olomouc 2021**

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Zatěžující transpozice neboli gold-plating vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Holasovicích dne 26. 3. 2021

Lucie Galvasová

# Obsah

Úvod .....	5
1 Pojem transpozice .....	7
1.1 Postup při transpozici.....	8
1.1.1 Včasné přijetí transpozičního opatření .....	8
1.1.2 Správné promítnutí obsahu směrnice do transpozičního opatření.....	10
1.1.3 Forma transpozičního opatření .....	10
1.1.4 Náležitá aplikace, dodržování a efektivní vymahatelnost .....	11
1.2 Zajištění transpozice v České republice .....	12
1.2.1 Aparát pro zajištění implementace a jeho postupy .....	12
1.2.2 Bezpředmětná transpozice .....	15
2 Gold-plating .....	17
2.1 Pozitivní gold-plating .....	18
2.2 Důvody gold-platingu.....	20
2.3 Negativní dopady gold-platingu .....	20
3 Preventivní opatření .....	22
3.1 Evropská unie .....	22
3.2 Česká republika .....	23
3.3 Spojené království Velké Británie a Severního Irska.....	25
3.4 Komparace nástrojů eliminace gold-platingu v České republice a Velké Británii.....	26
4 Zatěžující transpozice v České republice .....	28
4.1 Směrnice 2010/31/EU, o energetické náročnosti budov .....	28
4.2 Směrnice 2003/30/ES, o podpoře užívání biopaliv nebo jiných obnovitelných pohonných hmot v dopravě.....	29
Závěr.....	33
Seznam použitých zdrojů.....	35

## **Seznam použitých zkratek**

<b>ČR</b>	Česká republika
<b>EP</b>	Evropský parlament
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>PENB</b>	Průkaz energetické náročnosti budov
<b>REFIT</b>	Regulatory fitness and performance programme
<b>SDEU</b>	Soudní dvůr Evropské unie
<b>SFEU</b>	Smlouva o fungování Evropské unie

## Úvod

Transpozice směrnic Evropské unie do právního řádu členského státu je komplikovaný proces směřující k bezvadnému překlopení pravidla směrnice do právního předpisu členské země, v jehož průběhu státy čelí mnoha problematickým aspektům. Jedním z rizik v jeho průběhu je gold-plating, neboli neminimalistická transpozice směrnic. Tématem této bakalářské práce je právě transpozice, která jde nad rámec minimálních požadavků stanovených ze strany Evropské Unie. Bakalářská práce staví na otázkách, zdali se gold-plating v České republice vyskytuje, a pokud ano, tak v jakých podobách, a jak jí stát zamezuje.

Cílem práce je pomocí deskriptivní metody komplexně vymezit fenomén gold-plating a jeho konkrétní podoby v České republice. Z důvodu omezených zdrojů české literatury v oblasti neminimalistické transpozice, z čehož také vyplývá určité zanedbání tohoto problému v České republice na odborné úrovni, práce vychází převážně z poznatků prof. JUDr. Richarda Krále LL.M., Ph.D., DSc., který se gold-platingem a transpozicí obecně dlouhodobě zabývá. Dále je v práci značně využito právních předpisů Evropské Unie i práva českého a významnou část použitých zdrojů tvoří také zahraniční příspěvky.

Práce dále analyzuje přístupy hlavních účastníků transpozice ke gold-platingu, tedy Evropské Unie a České republiky. Prostřednictvím rozboru preventivní metodiky lze popsat postoje těchto subjektů k této problematice. Eliminace gold-platingu je v práci zasazena také do komparativního kontextu, ve kterém se projevují rozdíly propracovaného aparátu zasahujícího proti gold-platingu v jiném státě Evropské unie a systému České republiky.

Práce se skládá ze čtyř kapitol. Úvodní kapitola se zaměřuje na správné vysvětlení pojmu transpozice, během kterého ke gold-platingu dochází. Důraz je kladen na správné vyložení všech aspektů náležité transpozice, přičemž součástí této pasáže je také pohled na zajištění transpozice v České republice. Kapitola druhá vymezuje samotný gold-plating. Pozornost je věnována jeho charakteristickým rysům, důvodům, na základě kterých členské státy Evropské unie volí přísnější právní úpravu a nabízí také náhled na možné pozitivní projevy tohoto jevu. Následující kapitola se zabývá preventivními postupy ze strany Evropské unie, České republiky a také ze strany Spojeného království, které vyvinulo intenzivní a

zároveň efektivní činnost na úseku eliminace gold-platingu<sup>1</sup>. Závěr práce obsahuje rozbor dvou praktických příkladů gold-platingu z českého prostředí.

Bakalářská práce soustřeďuje základní poznatky o zatěžující transpozici směrnic Evropské unie. Zároveň dává náhled na situaci s ní spojenou v České republice a poukazuje tak na problém nedostatečné pozornosti, která je tomuto signifikantnímu problému věnována. Její výsledky mohou posloužit pro další studium gold-platingu v České republice nebo jako podklad k vytvoření návrhu postupů, které by stát mohl podniknout k zamezení této regulační zátěže.

---

<sup>1</sup> European Economic and Social Committee, Smart Governance of the Internal Market for Business. Visits and Publications Unit, 2014. 27 s.

# 1 Pojem transpozice

Pojem transpozice lze obecně přeložit jako převedení či přenos. Jedná se o výraz užívaný i mimo právní prostor, v právu se však transpozicí rozumí proces promítnutí směrnice Evropské Unie do právního řádu členského státu EU. Směrnice, jako sekundární akt práva EU vyžaduje právě tuto transpozici k dosažení vnitrostátních účinků.

Členský stát Evropské Unie je povinen přizpůsobit svůj právní řád takovým způsobem, aby bylo transpozicí dosaženo výsledku sledovaného směrnicí. Tato povinnost je zakotvena v aktu primárního práva EU, a to konkrétně v článku 288 Smlouvy o fungování Evropské Unie<sup>2</sup>. V témže článku je zároveň ustanovena možnost volby formy a prostředků k dosažení kýženého výsledku. Přestože tedy jde o určitý zásah do právních řádů členských států, jsou jistým způsobem chráněny onou možností volby. Právní řády členských států tak není třeba unifikovat, nýbrž je směřováno k jejich harmonizaci<sup>3</sup>.

Samotná transpozice je uskutečňována na základě transpozičního opatření. Toto opatření je prostředkem, který umožňuje přenos obsahu směrnice do státem vybrané právní formy. Pro splnění tzv. náležité transpozice<sup>4</sup> je, mimo jiné, nutné, aby transpoziční opatření neslo skutečný obsah směrnice a tím napomohlo k dosažení výsledku obsaženého ve směrnici. Existují výjimky, které umožňují se při přenosu do transpozičního opatření odchýlit. Tyto odchylky jsou však možné pouze na základě primárního práva EU<sup>5</sup> nebo na základě ustanovení směrnice samotné<sup>6</sup>.

Pojem transpozice je mnohdy nesprávně ztotožňován s pojmem implementace<sup>7</sup>. Tyto dva instituty spolu sice úzce souvisí, nelze je však pokládat za významově stejné. Transpozice vyjadřuje postup, při kterém se směrnice v určité formě obsahově přenáší do vnitrostátní právní úpravy, kdežto implementace zahrnuje jednak proces transpozice, ale také následnou aplikaci v praxi, kterou se rozumí i vymahatelnost práv a povinností vyplývajících z transpozičního opatření.

---

<sup>2</sup> *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.* (Čl. 288 Konsolidované znění SFEU, 2012).

<sup>3</sup> TOMÁŠEK, Michal a kol. Právo Evropské unie. Praha: Leges, 2013. 109 s.

<sup>4</sup> Viz podkapitola 1.1

<sup>5</sup> Primární právo často umožňuje odchylku v rámci konkrétní politiky, na kterou se jednotlivé ustanovení vztahují (např. veřejné zdraví, životní prostředí aj.). Příkladem takového ustanovení je čl. 168/4a nebo čl. 193 Konsolidovaného znění SFEU, 2012. Viz blíže KRÁL, Richard. Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. Praha: C.H. Beck, 2002. 77 s.

<sup>6</sup> KRÁL, Richard. Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. Praha: C.H. Beck, 2002. 76 s.

<sup>7</sup> NAVRÁTILOVÁ, Markéta. Implementace směrnic ve vnitrostátním právu část. I. – rozsah implementační povinnosti [online]. epravo.cz, 22. dubna 2004. Dostupné na < <https://www.epravo.cz/top/clanky/implementace-smernic-ve-vnitrostatnim-pravu-cast-i-rozsah-implementacni-povinnosti-25334.html>>.

I v praxi SDEU lze pozorovat jasné rozlišení těchto dvou institutů. Evropská komise se nezdá obrátit s žalobou proti členskému státu k SDEU z důvodu nesplnění smluvní povinnosti, tudíž pro neúplnou či nesprávnou transpozici<sup>8</sup>. Z judikatury SDEU<sup>9</sup> tak vyplývá, že v její praxi užívá pojem transpozice v kontextu převzetí pravidel směrnice členským státem, oprostěné od posouzení implementace směrnice, čili od její aplikace. SDEU dále také rozhoduje o sporech týkající se pochybení členského státu při implementaci. Předmětem těchto sporů mezi státem a jednotlivcem je nesprávné provedení směrnice<sup>10</sup>.

## 1.1 Postup při transpozici

Celý proces transpozice a implementace směřuje k dosažení cílů stanovených směrnicí. Směrnicí lze považovat za náležitě transponovanou, pokud naplňuje formálně právní znaky, a také za náležitě implementovanou, pokud splňuje praktické a aplikační požadavky. Stav náležitě transpozice a implementace se posuzuje dle čtyř kritérií, kterými jsou podle Krále *včasné přijetí transpozičního opatření, správné promítnutí obsahu směrnice do transpozičního opatření, náležitá forma transpozičního opatření a náležitá aplikace, dodržování a efektivní vymahatelnost transpozičního opatření*<sup>11</sup>. Obecně lze konstatovat, že je nutné volit takové metody, které zajišťují řádnou a úplnou transpozici směrnice.

Tato bakalářská práce se věnuje především formálně právní stránce procesu implementace a na to navazujícímu legislativně-technickému gold-platingu směrnic EU.

### 1.1.1 Včasné přijetí transpozičního opatření

Včasné přijetí opatření je limitováno stanovením transpoziční lhůty, která je konkrétně dána ustanovením směrnice. Lhůty mohou být pro jednotlivá opatření odlišné, zpravidla se jedná o časový úsek od šesti měsíců do tří let a lze hovořit o lhůtě velice striktní<sup>12</sup>. Přísné dodržování transpoziční lhůty má jasný důvod. Předchází se tím situacím, při kterých by v jednotlivých členských státech EU platila odlišná pravidla v důsledku toho, že některé státy jednaly v mezích transpoziční lhůty a některé nestihly včas přijmout daná opatření, což by

---

<sup>8</sup> Viz blíže podkapitola 1.2.2.

<sup>9</sup> Příkladem takových rozsudků SDEU jsou Rozsudek ze dne 15. března 1990, Komise v Nizozemské království, C-339/87, sb. rozh. s. I-00851 nebo Rozsudek ze dne 14. ledna 2010, Komise v Česká republika, C-343/08, úř. věst. C 63.

<sup>10</sup> Příkladem takového rozsudku je Rozsudek ze dne 3. července 2008, Komise v Irsko, C-215/06, sb. rozh. s. I-04911.

<sup>11</sup> KRÁL, Richard. Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. Praha: C.H. Beck, 2002. 55 - 67 s.

<sup>12</sup> KRUTÍLEK, Ondřej. Fáze legislativního procesu v EU [online]. euroskop.cz., Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>>.



mohlo vést k znevýhodňování určitých skupin osob členských států a zvláště k *narušení jednotného vnitřního trhu*<sup>13</sup>. Pokud stát nepřijme opatření do směrnicí stanovené lhůty, odpovědnost vůči jednotlivci může přejít na něj. Jsou-li totiž ustanovení včasné nepřijaté směrnice jasná, konkrétní a bezpodmínečná, může dojít k jejich přímé aplikovatelnosti<sup>14</sup>.

Přímá použitelnost směrnic vyplývá z judikatury SDEU<sup>15</sup>. K přímému účinku dochází zásadně po uplynutí implementační lhůty, protože funguje jako jistota, prostřednictvím které akty EU neztrácí svoji vlastnost pro včasné nepřijetí směrnice členským státem<sup>16</sup>. Jednotlivec, přestože není přímým adresátem směrnice, tak může použít, při splnění konkrétních podmínek, ustanovení směrnice a argumentovat jím při sporu s členským státem. Toto pravidlo ovšem neplatí obráceně. Stát se tedy nemůže opírat o ustanovení směrnice, která nebyla řádně a včas implementována, při sporu s jednotlivcem.

Zároveň může být nedodržení lhůty spojeno s dalšími následky, jako je přezkum plnění povinností členského státu Soudním dvorem EU na základě žaloby Evropské komise. Pokud je žaloba úspěšná a porušení povinností je členskému státu prokázáno, může mu být uložena finanční pokuta<sup>17</sup>. Za porušení práva EU je dále považováno nedodržení notifikační povinnosti<sup>18</sup>, za které může Komise, v rámci stejného řízení před SDEU, navrhnout výši penále nebo paušální částky<sup>19</sup>.

V případech, kdy členský stát důvodně předpokládá, že nepřijme transpoziční opatření včas, může požádat o prodloužení této lhůty<sup>20</sup>. Zde je však nutné upozornit, že tak musí učinit před jejím uplynutím a prodloužením lhůty státu neodpadá povinnost pozdější transpozice směrnice. V ojedinělých případech je SDEU ochoten ospravedlnit opožděné přijetí opatření, a to například v situacích, kdy se členský stát opozdí z důvodu plnění mezinárodních závazků vzniklých ještě před vstupem státu do EU nebo z důvodu plnění práv a povinností, které pro

---

<sup>13</sup> NAVRÁTILOVÁ, Markéta. Implementace směrnic ve vnitrostátním právu část II. – náležitá implementace [online]. epravo.cz, 26. dubna 2004. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/implementace-smernic-ve-vnitrostatnim-pravu-cast-ii-nalezita-implementace-25402.html>>.

<sup>14</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda a Václav STEHLÍK. Evropské právo 1 - ústavní základy Evropské unie. Praha: Linde, 2007. 91 s.

<sup>15</sup> Rozsudek ze dne 4. prosince 1974, Van Duyn v Home Office, 41-74, ECLI:EU:C:1974:133. Viz blíže: STEHLÍK, Václav, HAMULÁK, Ondrej, MICHAL, Petr. Právo Evropské Unie – Ústavní základy a vnitřní trh. Praha: Leges, 2017. 108 s.

<sup>16</sup> Viz blíže STEHLÍK, Václav, HAMULÁK, Ondrej, MICHAL, Petr. Právo Evropské Unie – Ústavní základy a vnitřní trh. Praha: Leges, 2017. 108 s.

<sup>17</sup> Výši finančního postihu navrhuje Komise, přičemž je v pokutě zohledněna závažnost a doba porušení práva, ekonomická schopnost státu a také je dbáno na její předvídatelnost a přiměřenost.

<sup>18</sup> Viz blíže podkapitola 1.2.1.

<sup>19</sup> STEHLÍK, Václav, HAMULÁK, Ondrej, MICHAL, Petr. Právo Evropské Unie – Ústavní základy a vnitřní trh. Praha: Leges, 2017. 131 s.

<sup>20</sup> NAVRÁTILOVÁ, Markéta. Implementace směrnic ve vnitrostátním právu část II. – náležitá implementace [online]. epravo.cz, 26. dubna 2004. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/implementace-smernic-ve-vnitrostatnim-pravu-cast-ii-nalezita-implementace-25402.html>>.

stát vyplývají ze smluv uzavřených před 1. lednem 1958<sup>21</sup>. SDEU může také ospravedlnit úplné nepřijetí směrnice, a to v případě, kdy není směrnice obsahově relevantní pro daný stát, a ani v budoucnu být nemůže.

### 1.1.2 Správné promítnutí obsahu směrnice do transpozičního opatření

Důležitou podmínkou pro splnění tohoto kritéria je správný výklad směrnice, pouze tehdy může být řádně překlopena do transpozičního opatření.

Toto kritérium nemusí nutně znamenat doslovný přepis směrnice do opatření, stejně tak jako opatření nemusí kopírovat členění či strukturu. Tento způsob se však může v některých případech i přes všechna úskalí jevit jako nejvhodnější, a to zejména v případech, kdy se jedná o směrnici obsahově náročnou, jejíž transpozicí by mohlo jednoduše dojít k nepřesnému vyložení a následné nenáležité transpozici. Splněním správného promítnutí obsahu lze dosáhnout jasností, přesností a transparentností<sup>22</sup>.

K dosažení výsledku sledovaného směrnicí na základě správného promítnutí obsahu může napomocť také možnost transponovat jednu směrnici za pomoci více transpozičních opatření a naopak, jedno transpoziční opatření může nést obsah více směrnic<sup>23</sup>. V druhém případě je samozřejmě důležité věnovat pozornost transpozičním lhůtám jednotlivých směrnic.

### 1.1.3 Forma transpozičního opatření

Základní dokument primárního práva EU, SFEU ve svém čl. 288 stanovuje, že *volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům*. Důvodem této formulace je původní účel směrnice. Směrnice má za úkol harmonizovat právní řády členských států tak, aby každý z nich přijal stejná pravidla, ale současně aby nedošlo k výrazné změně vnitrostátních právních řádů.

Hlavním požadavkem na formu je úprava v podobě obecně závazného předpisu, optimálně stejné právní síly, jaké je problematika směrnice již upravena v právním řádu

---

<sup>21</sup> *Práva a povinnosti vyplývající ze smluv uzavřených před 1. lednem 1958 nebo pro přistupující státy přede dnem jejich přistoupení mezi jedním nebo několika členskými státy na jedné straně a jedním nebo několika třetími zeměmi na straně druhé nejsou Smlouvami dotčeny. Pokud jsou uvedené smlouvy neslučitelné se Smlouvami, použije příslušný členský stát či členské státy všech vhodných prostředků k odstranění zjištěných neslučitelností. V případě potřeby si členské státy poskytnou vzájemnou pomoc k dosažení tohoto cíle a zaujmou případně společný postoj.* (Čl. 351 Konsolidované znění SFEU, 2012).

<sup>22</sup> KRÁL, Richard. Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. V Praze: C.H. Beck, 2002. 60 s.

<sup>23</sup> KRÁL, Richard. Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků. V Praze: C.H. Beck, 2014. 164 s.

státu<sup>24</sup>. V ČR bývá tímto předpisem nejčastěji zákon. Tento požadavek je zvláště důležitý pro právní jistotu jedince, neboť mu transponovaná směrnice často zakládá práva a povinnosti. Zřídka se lze setkat se směrnicí, která je transponována ve formě závazného interního předpisu. Jedná se zejména o případy, kdy obsahově neupravuje práva či povinnosti jednotlivců, ale zavazuje pouze podřízené správní orgány<sup>25</sup>.

Ve výjimečných případech může směrnice nabýt také podobu kolektivní smlouvy mezi sociálními partnery. Je nutno přijmout záruku za uzavření smlouvy před uplynutím transpoziční lhůty, v tomto případě se garantem dosažení výsledku směrnice stává stát. Do stejné skupiny výjimek patří dohody mezi *vnitrostátními orgány ochrany životního prostředí a dotčenými podnikatelskými subjekty*<sup>26</sup>. I v tomto případě jsou stanoveny požadavky, a to vynutitelnost, úřední zveřejnění a stanovení kvalitativních cílů a lhůt pro jejich dosažení<sup>27</sup>.

#### 1.1.4 Náležitá aplikace, dodržování a efektivní vymahatelnost

Náležitá aplikace vyžaduje jasnost a přesnost obsahu opatření, stejně tak jako nutnost správnosti právní formy. S bezproblémovou aplikací souvisí také potřeba administrativní a soudní struktury, která samotnou aplikaci zajišťuje, což může být spojeno s požadavkem na založení nových institucí členského státu.

Dodržování povinností lze vyložit jako vytvoření systému sankcí, které lze ukládat při porušení pravidel směrnice. Málodky směrnice stanovuje konkrétní podobu sankcí, proto je nutno postupovat podle obecných pravidel stanovených judikaturou SDEU, které kladou důraz na efektivitu, přiměřenost a preventivní efekt sankce<sup>28</sup>.

V rámci procesu vymáhání práv je důležité opírat se o zásadu ekvivalence a efektivnosti ochrany práv<sup>29</sup>. Ekvivalenci lze chápat jako rovnost podmínek při vymáhání práv, které z transpozičního opatření vyplývají, stejně tak, jako při vymáhání práv dle vnitrostátních právních předpisů. Efektivnost ochrany práv lze shrnout jako soubor pravidel, které jsou obsaženy v transpozičním opatření, a na základě kterých se lze účelně domáhat ochrany práv.

---

<sup>24</sup> SVOBODA, Pavel. Úvod do evropského práva. 5. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. 117 s.

<sup>25</sup> KRÁL, Richard. Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků. V Praze: C.H. Beck, 2014. 165 s.

<sup>26</sup> Tamtéž. 166 – 167 s.

<sup>27</sup> KRÁL, Richard. Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. V Praze: C.H. Beck, 2002. 61 s.

<sup>28</sup> Z dalších výstupů SD EU vyplývá nutnost posuzovat a sankcionovat případné nedodržení povinností se stejnou důkladností a pečlivostí jako porušení práva vnitrostátního.

<sup>29</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda a Václav STEHLÍK. Evropské právo 1 - ústavní základy Evropské unie. Praha: Linde, 2007. 164 s.

## 1.2 Zajištění transpozice v České republice

Směrnice nabývá platnosti buď dvacet dní po vyvěšení v Úředním věstníku Evropské unie<sup>30</sup> nebo dnem, který je konkrétně stanoven ve směrnici samotné. Zveřejněním v Úředním věstníku EU je zpravidla zahájen běh transpoziční lhůty, během které jsou členské státy povinny přijmout adekvátní vnitrostátní předpis.

V ČR nenajdeme žádný speciální systém institucí zajišťující všechny fáze řádné implementace, stejně tak, jako v českém právním řádu nelze nalézt jedinečný právní předpis, který by plně pokryl všechny fáze transpozice a implementace. Pro tyto účely se proto Vláda ČR řídí v první řadě Legislativními pravidly vlády<sup>31</sup> (dále také “legislativní pravidla“). Tento dokument upravuje postup při tvorbě a projednávání návrhů, a také požadavky na obsah a formu připravovaných předpisů. Ve svém čl. 2 odst. 3 legislativní pravidla odkazují na jiné usnesení vlády, které vymezuje pravidla pro samotnou implementaci práva Evropské unie, a to na Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii (dále také “metodické pokyny“)<sup>32</sup>. Předmětem úpravy těchto metodických pokynů jsou kromě jiného pravidla a postupy orgánů státní správy při *plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii a při zajišťování slučitelnosti právních předpisů ČR s právem Evropské unie*<sup>33</sup>.

### 1.2.1 Aparát pro zajištění implementace a jeho postupy

Metodické pokyny ve svém čl. 20 přibližují proces transpozice směrnic. Důležitost je stále kladena na dosažení cíle stanoveného směrnicí, který je naplňován prostřednictvím transpozičního předpisu. Tohoto účelu lze dosáhnout jasností, srozumitelností, přehledností a jednoznačností. Jednou ze základních a neopomenutelných podmínek je dle metodických pokynů ústavnost transpozičního předpisu. Dále je žádoucí, aby se předpisem neupravovaly práva a povinnosti již uložené jiným předpisem stejného rozsahu a stejné právní síly. Poslední podmínka je vázána na nutnost zachování systému právního řádu ČR.

Institucí stojící na počátku procesu transpozice je odbor kompatibility Úřadu vlády České republiky (dále jen “odbor kompatibility“). Tento orgán Vlády ČR (dále také “vláda“) plní funkci poradní a koordinační. Vypracovává stanoviska slučitelnosti navrhovaných

---

<sup>30</sup> Úřední věstník EU je závazná sbírka textů, která je denně vydávána ve všech úředních jazycích EU a obsahuje právní předpisy, informace, oznámení a veřejná nabídková řízení.

<sup>31</sup> Usnesení vlády ze dne 19. března č. 188.

<sup>32</sup> Usnesení vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304.

<sup>33</sup> Tamtéž, čl. 1 odst. 2 písm. a) – b).

vnitrostátních předpisů s právem EU, monitoruje dopady navrhovaných právních předpisů EU na český právní řád a především eviduje gestory a přiděluje gesce<sup>34</sup>. Na každý předpis unijního práva připadá právě jeden gestor, který za transpozici odpovídá a je na ni vždy účasten<sup>35</sup>. Pokud směrnice svým obsahem přesahuje působnost gestora, mohou se jím výjimečně zabývat dva gestoři v rámci spolugesce. Za plnění povinností z gesce vyplývajících jsou pak odpovědni společně. Gesce, neboli pověření k výkonu transpozice, je přidělena do tří pracovních dnů od vyvěšení aktu v Úředním věstníku EU. Předpis může být přiděleným gestorem odmítnut do deseti pracovních dnů, vždy s odůvodněním a s návrhem gestora nového. V opačném případě platí právní domněnka, podle které pokud gestor přidělenou gesci neodmítne, se má za to, že s přidělením gesce souhlasí a přijímá ji. Komunikace mezi gestory a odborem kompatibility probíhá vždy prostřednictvím databáze Informačního systému pro aproximaci práva (ISAP) a elektronické pošty. Přidělení gesce určitému gestorovi může být také napadeno ze strany jiného orgánu státní správy, přičemž o tom takový orgán písemně vyrozumí obor kompatibility. V případě gesčního sporu, kterým lze chápat odmítnutí gesce nebo spor v rámci přidělování gescí, je k jeho řešení příslušný odbor kompatibility. O přidělování gescí a plnění legislativních závazků je vláda jednou za tři měsíce informována odborem kompatibility v souhrnné zprávě. Odbor kompatibility dále informuje Výbor pro Evropskou unii<sup>36</sup> pravidelně jedenkrát za měsíc o stavu implementace a dopadech návrhů právních předpisů EU na právní řád ČR.

Gestor je povinen vypracovat a průběžně aktualizovat analýzu dopadů ke každému návrhu právního předpisu. Součástí této analýzy je informace o vnitrostátních právních předpisech, které je nutné *doplnit, změnit, zrušit nebo nahradit novým*<sup>37</sup>. Výsledky analýzy jsou pravidelně předkládány odboru kompatibility. Dále gestor posuzuje, zdali je směrnice dostatečně srozumitelná a jednoznačná, a zdali je implementační lhůta dostačující. Závěry plynoucí z analýzy jsou zvláště důležité pro vyjednávací pozice ČR, dokud je směrnice ve fázi jejího projednávání.

Dalším důležitým aspektem při zpracování předpisů EU je tzv. srovnávací tabulka. V té lze jednoduše porovnat znění příslušného předpisu EU s textem právního předpisu, do

---

<sup>34</sup> WHELANOVÁ, Markéta. Implementace práva EU v členských státech: sborník z konference: Praha 11.-13. března 2009. 14 – 15 s.

<sup>35</sup> Gestorem se pro tyto účely rozumí příslušné ministerstvo, jiný ústřední orgán státní správy nebo jiný orgán státní správy.

<sup>36</sup> Výbor pro Evropskou unii je pracovní orgán vlády, který určuje a koordinuje pozice České republiky v Evropské unii. Výbor na úrovni členů stanovuje postoje ČR ke klíčovým otázkám a schvaluje mandát na Evropskou radu. Na pracovní úrovni výbor stanovuje pokyny pro Výbor stálých zástupců a zajišťuje aktuální body jednání Evropské unie.

<sup>37</sup> Usnesení ze dne 12. října 2005 č. 1304, část druhá, hlava II., čl. 5 odst. 3.

kterého bude směrnice transponována. Tato srovnávací tabulka slouží jako preventivní nástroj proti nepřesné transpozici. Před vytvořením srovnávací tabulky často docházelo k neslučitelnosti s návrhem zákona, tudíž s předpisem EU, z důvodu pozměňovacích návrhů, které byly schváleny v Poslanecké sněmovně ČR nebo Senátu ČR. Ve srovnávací tabulce je zásadní zohlednit také rozštěpení právního řádu (tzv. dvojkolejnost nebo double-banking). Je velmi žádoucí předcházet situacím, kdy výhradně vnitrostátní právní předpis upravuje stejnou záležitost jako předpis implementovaný, aniž by byly legislativní texty jakkoliv provázané. Tím dochází k dvojité úpravě a především k nejednoznačnosti v právech a povinnostech, které tyto dva různé předpisy mohou zakládat<sup>38</sup>. Proto zde o nutnosti důkladné analýzy směrnice ve vztahu k českému právnímu řádu není pochyb.

Následně gestor poskytne návrh právního předpisu vládě, který poté podléhá meziresortnímu připomínkovému řízení. Na přípravě konečného znění návrhu se neodmyslitelně podílí Legislativní rada vlády ČR složená z odborníků, kteří plní poradní funkci při legislativní činnosti vlády, a odbor kompatibility, který vydává stanovisko o slučitelnosti návrhu s právem EU. V případě, že se jedná o návrh zákona, předloží se následně v Parlamentu ČR současně s důvodovou zprávou, kde bude pokračovat v další fázi legislativního procesu, dle Ústavy ČR<sup>39</sup> a jednacích řádů obou komor parlamentu<sup>40</sup>. Pokud se jedná o návrh podzákonného právního předpisu, kterým je nařízení vlády, vyhláška ministerstva nebo jiného správního orgánu, legislativní proces pokračuje dle legislativních pravidel v závislosti na formě právního předpisu.

Na formální stránku konečného znění návrhu dopadá tzv. referenční povinnost, neboli povinnost v právním předpise odkázat na transponovanou směrnici. Reference je uskutečňována v poznámce pod čarou podle ustanovení Legislativních pravidel vlády<sup>41</sup>. V transpozičním předpise lze ve výjimečných případech přímo odkázat na směrnici samotnou, aniž by byl její celý obsah slovně transponován do předpisu. K tomuto postupu lze přistoupit zejména v případech, kdy je nutné obsah směrnice z důvodů technické náročnosti, doslova přepsat. Směrnice musí být v tomto případě dostatečně jasná, přesná a konkrétní, nesmí upravovat práva a povinnosti osob fyzických či právnických a musí splňovat další kritéria dle metodických pokynů<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> Metodická pomůcka pro prevenci nadbytečné regulatorní zátěže při implementaci práva EU, Úřad vlády České republiky, 2016, [http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Transpozicni-metodika\\_1.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Transpozicni-metodika_1.pdf). 6 s.

<sup>39</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

<sup>40</sup> Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>41</sup> Usnesení vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304, čl. 20 odst. 5.

<sup>42</sup> Usnesení ze dne 12. října 2005 č. 1304, část třetí, hlava III., čl. 20a, odst. 2, písm. a) – f).

Nejzazším termínem pro zahájení procesu implementace na straně ČR je den vyvěšení předpisu EU v úředním věstníku. Je žádoucí, aby gestor dbal na dodržování lhůt a návrh implementačního předpisu tak byl v důsledku předložen v dostatečném předstihu a nabytí účinnosti nejpozději v den, který je ve směrnici uveden.

Další striktní lhůta se váže k notifikaci transpozičního předpisu. Notifikaci lze definovat jako povinnost oznámení transpozičního opatření Evropské komisi po nabytí jeho platnosti. Provádí ji odbor kompatibility, přičemž se opírá o podklady gestora, který je odpovědný za jejich správnost. V případě formálních vad podkladů má odbor kompatibility povinnost do deseti dnů sdělit dané nedostatky gestorovi, který je povinen vady odstranit. Oznámení transpozičního opatření je jedním z požadavků náležité transpozice a neprovedení notifikace je považováno za porušení práva EU<sup>43</sup>.

Významnou roli už při vyjednávání pozic ČR v EU a následného procesu transpozice hraje rámcová pozice. Rámcová pozice určuje postoje ČR ke konkrétním návrhům právních předpisů EU, které jsou následně předkládány Poslanecké sněmovně a Senátu. Vláda své stanoviska k právním předpisům projednává prostřednictvím pověřeného ministra (gestora) s výbory obou komor Parlamentu ČR, konkrétně s Výborem pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny a Výborem pro záležitosti Evropské Unie Senátu. Vláda je povinna při jednáních na úrovni EU brát ohled na vyjádření jednotlivých komor parlamentu. Za dodržení této povinnosti jsou odpovědni příslušní členové vlády<sup>44</sup>.

## 1.2.2 Bezpředmětná transpozice

V právní praxi se lze setkat s případy, kdy je transpozice směrnice z obsahového hlediska zcela bezpředmětná. Směrnice totiž upravuje situace, které v členském státě nastat nemohou, a to buď z faktického hlediska nebo z důvodu právní překážky. Tato neúčelná právní úprava pak zbytečně zahlučuje právní řád státu a přispívá k jeho nepřehlednosti.

Členské státy se tak nejednou rozhodly některé irelevantní části směrnice do procesu transpozice zkrátka nezahrnout. Výjimkou nebyla ani Česká republika, která se pro tento postup rozhodla v případě transpozice směrnice č. 2003/41/ES, o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi<sup>45</sup>. Směrnice upravovala

---

<sup>43</sup>SVOBODA, Pavel. Úvod do evropského práva. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, 117 s.

<sup>44</sup> Úřad vlády České republiky. Rámcová pozice pro Parlament ČR [online]. help.odok.cz. Dostupné na <<https://help.odok.cz/vykladovy-slovník/-/wiki/V%C3%BDkladov%C3%BD%20slovn%C3%ADk/R%C3%A1mcov%C3%A1%20pozice+pro+Parlament+%C4%8CR>>

<sup>45</sup> KRÁL, Richard. K zamezování regulatorně zcela bezpředmětné nebo zbytečně zatěžující transpozice směrnic EU v České republice. In: Legislativní příloha odborného časopisu Správní právo, 2017. 66 – 68 s.

podrobnosti těchto institucí a pravomoci orgánů vykonávajících dohled nad nimi. Přestože v ČR tyto instituce neexistovaly a na základě vnitrostátní právní úpravy, která nebyla v rozporu s právem EU, ani existovat nemohly, směrnice stále v celém svém rozsahu zavazovala i Českou republiku. Po uplynutí transpoziční lhůty, ve které ČR tedy plně netransponovala obsah směrnice, se Evropská komise obrátila na SDEU se žalobou pro nesplnění transpoziční povinnosti. SDEU ve svém rozsudku uvedl, že ČR není přijetím směrnice v plném rozsahu nijak nucena ke změně vnitrostátního systému sociálního zabezpečení, respektive, že transpozicí vynechaných ustanovení směrnice nenaléhá na odstranění zákazu založení institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění, čímž překvapivě podpořil názor Evropské komise<sup>46</sup>. ČR byla tak pro nedodržení transpoziční lhůty sankciována pokutou a následně transponovala i vynechané části směrnice v zákoně č. 340/2006 Sb., o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění.

SDEU ve své judikatuře stanovil výjimku, na základě které lze prominout neúplnou transpozici směrnice nebo její části, a to z geografických důvodů. Tedy pokud je obsah směrnice a práva a povinnosti z ní vyplývající vázány na zeměpisnou polohu členského státu, není nutné směrnici transponovat v plném rozsahu nebo vůbec<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Rozsudek ze dne 14. ledna 2010, Komise v. Česká republika, C-343/08.

<sup>47</sup> Příkladem směrnice obsahující výjimku geografické polohy je Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/30/EU ze dne 12. června 2013, o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři a o změně směrnice 2004/35/ES. Úř. věst. L 178, 28. června 2013. s. 66 – 106.



## 2 Gold-plating

Neminimalistická transpozice, pozlácování neboli gold-plating jsou pojmy označující regulatorně zatěžující transpozici, při které členský stát stanoví obsah transpozičního předpisu nad rámec minimálních požadavků směrnice. Tento způsob provedení tak naplňuje znaky obsahově náležité transpozice a implementace, čili je stále v mezích platného práva, a proto nelze gold-plating zaměňovat s nesprávnou transpozicí směrnice, která v souladu s právem EU není. Zatížení dotčených subjektů je větší, než je nutné, bez důvodu vážného veřejného zájmu, a proto se jedná o jev nežádoucí a je nutné mu předcházet a minimalizovat ho. Neminimalistická transpozice musí být vždy odůvodněna v důvodové zprávě nebo v návrhu transpozičního předpisu<sup>48</sup>.

Rozlišujeme tři druhy gold-platingu, respektive tři situace, při kterých k neminimalistické transpozici dochází. V prvním případě dochází ke gold-platingu v rámci odchylek od úpravy směrnice, které jsou možné, jak již bylo zmíněno, pouze na základě směrnice samotné nebo pokud to dovoluje primární právo EU (tzv. rozšiřující výjimka)<sup>49</sup>. Ustanovení směrnice může buď doslova stanovit možnost rozšíření úpravy nad minimální požadavky směrnice nebo tuto eventualitu naznačí ve slovním projevu textu výrazy “ne méně než” nebo “alespoň”<sup>50</sup>.

Odchýlení tak s sebou přináší pro členský stát možnost přijetí přísnější, více zatěžující úpravy.

Druhou možností je odklon od původního obsahu směrnice zúžením, čili nevyužití rozšiřující úpravy problematiky, přestože by byla pro danou situaci výhodnější (tzv. zužující podmínka). Zúžení se může týkat okruhu subjektů nebo objektů, na které směrnice dopadá.

Třetí situací je pak dobrovolná volba přísnější úpravy, v případech, kdy směrnice dává na výběr z různých variant právní regulace dané problematiky<sup>51</sup>. Může se však stát, že výběrem jedné z nabízených možností jako možnosti nejvhodnější dojde sice ke zvýhodnění určité skupiny osob či objektů, ale zároveň se tato varianta může negativně dotknout jiné skupiny osob nebo objektů, na které tím dopadá přísnější úprava. V tomto případě tedy také

---

<sup>48</sup> Usnesení ze dne 12. října 2005 č. 1304, část třetí hlava III., čl. 24a, odst. 2.

<sup>49</sup> Příkladem takového ustanovení primárního práva umožňující přijetí odchýlené právní úpravy je čl. 153 odst. 4 SFEU, který říká, že *přijetím předpisů podle tohoto článku nebrání členským státům, aby zaváděl či zachovával přísnější opatření, která jsou v souladu se Smlouvami.*

<sup>50</sup> KRÁL, Richard. On the Gold-plating In the Czech Transposition Context. *The Lawyer Quarterly*, 2015, roč. 5, č. 4, s. 302.

<sup>51</sup> Unesení Rady vlády pro veřejnou správu č. 6/18 z 16. 11. 2016. Metodická pomůcka pro prevenci nadbytečné regulatorní zátěže při implementaci práva EU.4 s.

dochází ke gold-platingu části směrnice, a proto je žádoucí, aby členský stát vždy zvolil takovou možnost, při které k žádnému znevýhodnění nedochází.

Král popisuje ještě čtvrtou kategorii důvodů, na základě které dochází k neminimalistické transpozici. Jedná se o případy, kdy členský stát ustanovení transponované směrnice vztáhne také na situace, na které původně směrnice necílila<sup>52</sup>.

Záměrem členských států by mělo být dosažení minimalistické transpozice, tzn. překlopení práva EU, které je nejméně zatěžující a nejméně přísné pro subjekty, kterým je v konečném důsledku určeno. Pro stát je tato varianta finančně i administrativně úspornější, stejně tak jako pro adresáty, pro které je nadto neminimalistická transpozice regulatorně zatěžující, může je stavět do nevýhodné pozice a na trhu je tak činit konkurence méněschopné.

Gold-plating lze vymezit také negativní definicí. Primárně nelze gold-plating zaměňovat s nesprávnou implementací práva EU nebo úplnou absencí transpozice směrnice. Dále nelze za pozlacené označovat ty směrnice, které samy o sobě obsahují administrativně nebo finančně zatěžující ustanovení. V tomto případě se nelze s výhradami obracet na členský stát, ale přímo na EU. Evropská komise pro tyto účely často nazývané “lepší regulace“ vytvořila program REFIT, který se specializuje na účelnější a úspornější regulaci a eliminaci zbytečné byrokracie<sup>53</sup>.

Někdy je však gold-plating směrnice nevyhnutelný a svým způsobem odůvodnitelný. Jedná se o situace, kdy je na tomto regulatorním zatížení veřejný zájem, kterým lze chápat kupříkladu ochranu bezpečnosti obyvatel, ochranu zdraví nebo životního prostředí. Prvním dobrým krokem k hladšímu přijetí společností je však pozornost, debata a zájem společnosti jako celku. Tím se prokáže zmíněný veřejný zájem a lze tak ospravedlnit přísnější právní úpravu a vyvrátit domněnku snahy schovat zatížení v legislativě.

## 2.1 Pozitivní gold-plating

Gold-plating je veřejně chápán jako fenomén negativní, tudíž se méně poukazuje na jeho kladné stránky a možné příznivé dopady. Příkladem budiž situace, kdy má takto transponovaná směrnice deregulační dopad a subjektům přináší výhodu či úlevu. Je proto

---

<sup>52</sup> KRÁL, Richard. On the Gold-plating In the Czech Transposition Context. *The Lawyer Quarterly*, 2015, roč. 5, č. 4, s. 301.

<sup>53</sup> Evropská Komise. REFIT – Jednodušší a méně nákladné předpisy EU [online]. ec.europa.eu. Dostupné na <[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof\\_cs](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_cs)>.

přímo žádoucí, aby tato úprava byla co nejvíce osvobozující nebo aby ji stát dokonce vztáhnul i na případy stojící mimo rozsah směrnice.

Příkladem pozitivního gold-platingu v ČR je směrnice č. 2006/123/ES, o službách na vnitřním trhu<sup>54</sup>, která byla do českého právního řádu transponována v podobě několika novel stávajících zákonů a přijetím zákona zcela nového<sup>55</sup>. Volný pohyb služeb je jednou z tzv. čtyř svobod fungující v rámci vnitřního trhu Evropské unie. Smluvně zakotvená právní úprava však do přijetí této směrnice působila značné potíže. Obsahem směrnice 2006/123/ES je tak detailnější úprava pohybu služeb v rámci vnitřního trhu. Vedle konkretizace ustanovení primárního práva, směrnice zakládá i nové prvky zjednodušující fungování služeb, mezi nejdůležitější lze zařadit zřízení jednotných kontaktních míst nebo institutu tichého souhlasu. Dále je nutno zmínit, že směrnice se soustřeďuje na zjednodušení v oblasti usazování nebo dočasného přeshraničního poskytování služeb a zdokonaluje přeshraniční administrativní spolupráci úřadů členských států. Účelem této směrnice pak byla dostatečná motivace pro rozšíření služeb podnikatelů i za hranice jejich dosavadního působení.

Zásadní zásah českého zákonodárce s pozitivním dopadem lze pozorovat při stanovení rozsahu působnosti pravidel směrnice. Ustanovení čl. 2 směrnice obsahuje pozitivní i negativní vymezení rozsahu, přičemž se podle něj směrnici řídí *služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě*<sup>56</sup>. Ze své působnosti však vyjímá konkrétní činnosti taxativním výčtem v čl. 2 odst. 2 a tím jim odebrává možnost využívat všech výhod, které směrnice přinesla. Zákon č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb však vyšel některým službám vstříc a namísto úplného vyloučení z působnosti zákona, potažmo směrnice, jim umožnil využívání institutu jednotných kontaktních míst upravených v témže zákoně. Dle § 2 odst. 2 zákona se jedná o *fyzické či právnické osoby zprostředkovávající agenturní zaměstnávání, služby zdravotní péče, notářů a soudních exekutorů, služby v dopravě a služby sociální*<sup>57</sup>. Dále ze své působnosti nevyřadil soukromé bezpečnostní služby a kinematografické služby, jak původně určila směrnice.

Transpozice směrnice o službách na vnitřním trhu je tedy vhodný důkaz toho, že se i gold-plating může mít své kladné stránky.

---

<sup>54</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu, Úř. věst. L 376. 36 – 68 s.

<sup>55</sup> Zákon č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>56</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES, o službách na vnitřním trhu, ze dne 12. prosince 2006. Úř. věst. L 376, 27. 12. 2006. 36 – 68. Čl. 2 odst. 1.

<sup>57</sup> Zákon č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, § 2 odst. 2 písm. a) – f).

## 2.2 Důvody gold-platingu

Důvody, proč členské státy volí cestu gold-platingu namísto minimalistické právní úpravy, mohou být různé. Evropská unie v jedné ze svých mnoha studií zaměřených na gold-plating blíže popisuje pět hlavních důvodů gold-platingu<sup>58</sup>.

Prvním důvodem ke gold-platingu je odlišnost priorit a přístupů ke státním záležitostem každého členského státu. Jak již bylo zmíněno, směrnice dává státům prostor k přizpůsobení si formy právní úpravy a také za určitých situací dovoluje odchýlit se od obsahu směrnice. Přestože je tedy tento pramen sekundárního práva určen všem státům EU, gold-plating si státy odůvodňují právě onou rozmanitostí. Druhý důvod gold-platingu lze nazvat jako netečnost. V tomto případě dochází k situacím, kdy má členský stát transponovat úpravu záležitosti, která již na vnitrostátní úrovni upravena byla. Stát reaguje tím, že místo adekvátního přizpůsobení existujících ustanovení přijme nutně striktnější úpravu bez dalšího zájmu o vyjasnění situace a hledání příznivějších možností. Dalším důvodem je nedostatečná spolupráce v rámci státní struktury při procesu transpozice ve chvíli, kdy je směrnicí dotčeno více než jedno ministerstvo. Špatná komunikace nebo nedostatečné institucionální zajištění může mít také negativní dopad na proces transpozice. Čtvrtým důvodem je ochrana občanů či jiných subjektů. Regulatorně zatěžující transpozice může být ospravedlněna právě zmíněnou nutností zvýšené ochrany zdraví, životního prostředí či jiných objektů. Zároveň lze pod ochranu jiných subjektů schovat ochranu držitelů úřadů a jejich zájmů, přičemž na tento okruh subjektů původně směrnice nesměřovala. Pátý a poslední důvod je z pohledu EU přílišný konzervatismus. Ten se projevuje přehnanou opatrností odpovědných subjektů při transpozici směrnic, kterou si chrání své postavení. Zvolí proto širší výklad směrnice, který není nutný, s jistotou toho, že směrnicí překlopí v jejím rozsahu a dojde tak ke splnění podmínky náležité transpozice. Ve chvíli, kdy by směrnice nebyla správně transponována a hrozily by státu sankce, mohlo by se to negativně projevit na orgánu nebo jednotlivých osobách, které za transpozici odpovídají.

## 2.3 Negativní dopady gold-platingu

Jak již bylo zmíněno výše, gold-plating lze svým negativním působením označit za jev nepříznivý. Jeho dopady lze shrnout do tří základních oblastí následovně.

---

<sup>58</sup> European Economic and Social Committee, Smart Governance of the Internal Market for Business. Visits and Publications Unit, 2014. 24 – 25 s.

Zprvé lze za negativní důsledek považovat samotnou regulační zátěž<sup>59</sup>. Ustanovení, která jdou nad minimální požadavky směrnice a stanovují zbytečně zatěžující pravidla pro dotčené subjekty jsou zcela nežádoucí.

Zadruhé je gold-platingem neblaze ovlivněna konkurenceschopnost na trhu. Adresáři pozlacených transpozičních předpisů jsou zatíženi přísnějšími pravidly, a proto mohou být v nevýhodě oproti subjektům v ostatních státech, které upřednostnili transpozici minimální. Takto gold-plating dopadá zejména na podnikatele, které stát samotný činí konkurence méněschopné<sup>60</sup>. Z ekonomického hlediska může být dopad ještě výraznější, pokud je směrnicí aktivována tzv. market-access clause<sup>61</sup>. Tato doložka omezuje použití neminimalistické transpozice pouze na domácí subjekty, výrobky nebo služby. Tyto dotčené subjekty pak mají paradoxně tvrdší podmínky působení na domácím trhu.

Třetím negativním dopadem je zátěž finanční a administrativní. Z hlediska finančního se může gold-plating projevit zejména na zvýšených nákladech spojených s přísnější úpravou<sup>62</sup>. Tyto výdaje mohou souviset také se zvýšeními byrokratickými požadavky, za které lze považovat např. obstarání dokumentu nebo poskytnutí informace<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> KRÁL, Richard a kol. Zbytečně zatěžující transpozice – neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014. 13 s.

<sup>60</sup> Pavel Telička: ČR by měla být v Unii průrazná a konstruktivní [online]. euractiv.cz, 19. října 2012. Dostupné na <<https://euractiv.cz/section/cr-v-evropske-unii/interview/pavel-telicka-cr-by-mela-byt-v-unii-prurazna-a-konstruktivni-010325/>>.

<sup>61</sup> KRÁL, Richard a kol. Zbytečně zatěžující transpozice – neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014. 13 s.

<sup>62</sup> Příkladem může být neminimalistická transpozice směrnice 2010/31/EU. Blíže viz podkapitola 4.1.

<sup>63</sup> GRÁF, Václav. Regulační reforma: Teorie a praxe. Praha: 2011. 20 s.

### 3 Preventivní opatření

Gold-plating je pro své negativní dopady považován za jev nepříznivý, a proto je důležité tomuto jevu předcházet a pomocí adekvátních institucí a úkonů preventivně působit proti němu. Zájem na minimalistické transpozici má kromě adresátů konečných transpozičních opatření také Evropská Unie, která překračování rámce směrnice nevyžaduje. V České republice je pak často označována za viníka zatěžující regulace, za instituci diktující přísná pravidla, kterým se naše země musí bezpodmínečně podvolit<sup>64</sup>. Případů, které zvedly vlnu nevole vůči pravidlům směrnic, a které bývají některými označovány za “diktát EU“ a nahrávaly tak euroskeptikům a podpůrcům vystoupení ČR z EU, bylo hned několik<sup>65</sup>. Mezi ty nejznámější lze zařadit směrnici, která ve svém ustanovení požadovala přívod teplé a studené vody, prostředky na mytí rukou a hygienické osušení v potravinářských provozech<sup>66</sup>. Český zákonodárce však pozlatil tuto směrnici a provozům uložil povinnost pořídit bezdotykové baterie<sup>67</sup>. V tomto konkrétním případě sice došlo k odstranění přehnané transpozice<sup>68</sup>, ale až po třech letech, během kterých si podnikatelé požadovaný typ baterií pořídili<sup>69</sup>.

Prevenci proti gold-platingu pojímá EU a každý členský stát odlišně. Následující podkapitoly popisují základní strategie EU, ČR a Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku.

#### 3.1 Evropská unie

Prvním krokem, který přispívá k zamezení gold-platingu je opora ještě před započítím procesu transpozice a implementace směrnic EU. Prostřednictvím metodik postupů správné implementace a dostatečné komunikace lze ze strany EU pozitivně působit na proces transpozice v členských státech. Tato spolupráce mezi EU a členským státem se jeví jako jeden ze základních a zároveň nejjednodušších způsobů, jak preventivně působit proti

---

<sup>64</sup> KRULIŠ, Kryštof. Brusel nám nařizuje aneb gold-plating v České republice. Asociace pro mezinárodní otázky, 2015. Dostupné na <<https://www.amo.cz/cs/raising-media-awareness/brusel-nam-narizuje-aneb-gold-plating-v-ceske-republice/>>.

<sup>65</sup> KOUBEK, David. Zakřivené banány a bruselský diktát. Jaké jsou nejčastější mýty o EU? [online]. radiozurnal.rozhlas.cz, 3. května 2019. Dostupné na <<https://radiozurnal.rozhlas.cz/15-let-v-unii-7905222/5>>.

<sup>66</sup> Směrnice Rady 93/43/EHS ze dne 14. června 1993, o hygieně potravin. Úř. věst. L 175/1, 19. července 1993, s. 125 an.

<sup>67</sup> Vyhláška ministerstva zdravotnictví č. 107/2001 Sb., o hygienických požadavcích na stravovací služby a o zásadách osobní a provozní hygieny při činnostech epidemiologicky závažných, §14 odst. 7.

<sup>68</sup> Vyhláška ministerstva zdravotnictví č. 137/2004 Sb., o hygienických požadavcích na stravovací služby a o zásadách osobní a provozní hygieny při činnostech epidemiologicky závažných.

<sup>69</sup> HOLECOVÁ, Simona. Bezdotykové baterie si nevymyslel Brusel, ale úřady [online]. ihned.cz, 7. května 2004. Dostupné na <<https://archiv.ihned.cz/c1-14337830-bezdotykovye-baterie-si-nevymyslel-brusel-ale-urady>>.

zatěžující transpozici. Z organizačního hlediska je tato aktivita zajištěna hlavně pracovními skupinami, které svými studiiemi a analýzami vytvářejí podklady pro orgány a instituce EU. V roce 2007 v reakci na Akční program na snižování administrativní zátěže v Evropské unii<sup>70</sup> byla vytvořena skupina nezávislých zúčastněných stran na vysoké úrovni pro oblast administrativní zátěže (dále jen “skupina“)<sup>71</sup>. Skupina plní účel nezávislého poradního orgánu Evropské Komise, se kterým jsou konzultovány opatření zaměřená na snížení administrativní zátěže. Skupina vydává reporty a doporučení nezávazného charakteru, ve kterých upozorňuje na konkrétní kroky vedoucí k administrativní zátěži, analyzuje dopad na odlišné oblasti (např. ekonomika, životní prostředí) a poskytuje rady, jak těmto problémům předcházet nebo jak proti nim bojovat<sup>72</sup>. Nejen účelně vytvořená skupina zaměřená na administrativní zátěž, ale i další útvary a výkonné agentury v rámci struktury EU se zabývají gold-platingem. V rozsahu svého působení provádějí výzkumy a vydávají studie zaměřené na výskyt gold-platingu a jeho dopady v jednotlivých oblastech<sup>73</sup>.

Samotný rozsah směrnice lze také považovat za jeden z kroků Evropské unie proti přesahující transpozici. Jednotlivými ustanoveními lze jmenovitě vyjmout určité subjekty, práva nebo povinnosti, na které se směrnice vztahuje nebo je ukládá.

### 3.2 Česká republika

Česká republika dlouhou dobu po vstupu do EU nepřijala žádný konkrétní dokument, který by působil preventivně proti zatěžující transpozici. Přestože byla v roce 2015 uzavřena Interinstitucionální dohoda o lepší právní úpravě<sup>74</sup>, která ve svém čl. 31 stanovila, že *členské státy by konkrétně měly v samotném textu daných opatření jasně rozlišit mezi prvky, jež jsou nevyhnutelným důsledkem provedení právních předpisů Unie nebo pravidel pro plnění rozpočtu EU, a jakýmkoli dalšími prvky (hmotnými nebo procesními), jež se na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni rozhodnou přidat. Před přijetím takových dodatečných hmotných či procesních pravidel by členské státy měly posoudit jejich dopad, zejména co se*

---

<sup>70</sup> Sdělení, ve kterém Komise definuje postupy při zjišťování, měření a snižování administrativní zátěže.

<sup>71</sup> Rozhodnutí Komise 2007/623/ES, ze dne 31. srpna 2007, kterým se zřizuje skupina nezávislých stran na vysoké úrovni pro oblast administrativní zátěže.

<sup>72</sup> Příkladem takového doporučení je brožura Evropa může být lepší – Osvědčené postupy pro snížení administrativní zátěže, 2012, jejíž autorem je Skupina nezávislých zúčastněných stran na vysoké úrovni pro oblast administrativní zátěže.

<sup>73</sup> Příkladem dokumentu vydaného jinou pracovní skupinou je Research for REGI Committee: Gold-plating in the European Structural and Investment Funds, jehož autorem je Generální ředitelství pro vnitřní politiky Unie.

<sup>74</sup> Interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů. Úř. věst. L 123, 12. 5. 2016.

*týče administrativní zátěže pro podniky, správní orgány a občany, a vypracovat odůvodnění zvláště zaměřené na tyto dodatečné prvky, nová opatření proti gold-platingu nepřinesla.*

První oficiální dokument v rámci prevence proti gold-platingu schválila Rada vlády pro veřejnou správu. V roce 2016 tak byla vydána Metodická pomůcka pro prevenci nadbytečné regulatorní zátěže při implementaci práva EU (dále jen “metodická pomůcka“)<sup>75</sup>. Tato metodická pomůcka je rozdělena do tří částí soustředící se na vymezení pojmu neminimalistické transpozice, předcházení regulatorně zatěžující transpozici a předcházení dvojkolejnosti právního řádu. Obsahuje také přílohy, ve kterých na praktických příkladech demonstruje, co se podle metodické pomůcky považuje za minimalistickou transpozici, a jakou podobu mohou mít ustanovení právních předpisů EU vedoucí k transpozici neminimalistické. Tato metodická pomůcka je jednou z doprovodných metodik procesu RIA (z angl. Regulatory Impact Assessment – hodnocení dopadů regulace). RIA je soubor procesů, jejichž účelem je hodnocení očekávaných dopadů navrhovaných právních předpisů, a který je neopomenutelnou částí legislativního procesu. Jedním z cílů RIA je omezení zatěžující a bezpředmětné regulace a na to navazující zkvalitnění právní úpravy v ČR. Systém hodnocení RIA je uplatňován již během přípravy návrhů obecně závazných právních předpisů ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů, z čehož vyplývá, že každé transpoziční opatření, které projde rukami gestora, projde zároveň procesem RIA<sup>76</sup>.

Pojem neminimalistické transpozice vymezují také již zmíněné metodické pokyny. Přestože byly metodické pokyny vydány již v roce 2005, definice neminimalistické transpozice byla vložena až později, usnesením č. 19/2018. V odst. 2 je kladen důraz na řádné odůvodnění přísnějších ustanovení transpozičního opatření.

Je žádoucí neopomenout také doložky slučitelnosti s právem EU, které se vyskytují v Legislativních pravidlech vlády. Kupříkladu ve svém čl. 4 odst. 5 stanovují legislativní pravidla nutnost prokázat soulad návrhu právního předpisu se závazky vyplývající ČR z členství v EU již ve fázi vypracovávání návrhu, a to vymezením všech právních předpisů, které je nutno zohlednit při vypracování návrhu právního předpisu. Čl. 9 odst. 2 písm. e) dále doplňuje povinnost připojení srovnávací tabulky.

Na závěr je nutno podotknout, že Evropská unie nedisponuje žádným nástrojem, kterým by účinně vymáhala pohyb členských států v mezích minimalistické transpozice. V případě, kdy by EU mohla vymáhat konkrétní podobu transpozičního opatření, nedalo by se

---

<sup>75</sup> Unesení Rady vlády pro veřejnou správu č. 6/18 z 16. 11. 2016. Metodická pomůcka pro prevenci nadbytečné regulatorní zátěže při implementaci práva EU.

<sup>76</sup> Úřad vlády ČR. Co je to hodnocení dopadů regulace [online]. Dostupné na <<https://ria.vlada.cz/ria/>>.



hovořit o transpozici směrnice a relativní volnosti členských států ve volbě prostředků k dosažení cíle. Proto je odpovědnost z nadbytečné regulace v rukou členských států, které mají moc stanovit si vnitřní pravidla pro její prevenci, kontrolní mechanismy a způsoby vypořádání se s přesahující transpozicí. Česká republika se z pohledu organizačního ani procesního nedá zařadit mezi země s propracovaným systémem boje proti gold-platingu. Vnitrostátní právo fenomén neminimalistické transpozice často definuje a popisuje, jak mu předejít, závazně však cestu minimalistické transpozice neurčuje.

### 3.3 Spojené království Velké Británie a Severního Irska

Státem, který by se dal označit za vzor v protigoldplatingové strategii je země, která už sice oficiálně není členem EU, avšak její postupy byly velice systematické a efektivní.

Spojené království Velké Británie a Severního Irska (dále také “Velká Británie“ nebo “Spojené království“), stejně tak jako ostatní členské státy přistupující k EU, prošlo dlouhými procesy a složitými přípravami na vstup samotný. Jedním ze zásadních právních předpisů přijatých z důvodu přistoupení Velké Británie do tehdejších Evropských společenství, byl zákon o Evropských společenství vydán v roce 1972. Tento zákon kromě jiného stanovil klíčovou nadřazenost práva EU nad právo britské a určil subjekty, které disponují pravomocí implementace. Dle § 2 odst. 2 jsou těmito subjekty *Její Veličenstvo, určený ministr nebo vládní úřad*<sup>77</sup>. Z dosavadní právní praxe vyplývá, že gestorem se nejčastěji stávalo právě ministerstvo, do jehož gesce směrnice spadal. Transpozice byla pak založena na prováděcích předpisech ministerstev (tzv. ministerská nařízení) se silou zákona. Skrze tato nařízení byla ve Velké Británii zaručena časově méně náročná a flexibilní implementace, která byla oprostěna od běžného a komplikovaného legislativního procesu. Transpoziční opatření mohla být kontrolována ze strany komor parlamentu, které měly moc takový předpis zrušit<sup>78</sup>.

Politika Velké Británie by se na poli transpozice směrnic EU dala shrnout do dvou základních požadavků. Prvním bylo dosažení stanoveného cíle ve směrnici dané lhůtě, druhý byl pak vyvarování se přehnané transpozici, která jde nad rámec minimálních požadavků směrnice. Britská vláda byla v boji proti gold-platingu velice aktivní a iniciativní a do svých strategií zapojila také zatěžující transpozicí dotčené subjekty, kterými byly zvláště podniky. Své kroky začala britská vláda podnikat již v roce 1997, kdy byla založena dočasná Better Regulation Task Force (česky Pracovní skupina pro lepší regulaci, pozn. autorky), která

---

<sup>77</sup> WHELANOVÁ, Markéta. Implementace práva EU v členských státech: sborník z konference: Praha 11.-13. března 2009. 226 – 227 s.

<sup>78</sup> Tamtéž 228 s.

fungovala jako poradní orgán vlády na úseku náležitě transpozice. Negativními výsledky svých analýz spustila dlouhodobý proces zasahující proti gold-platingu<sup>79</sup>. Na tato zjištění navázaly další přezkumy, z nichž za nejvýznamnější lze označit Davidson Review z roku 2006<sup>80</sup>, a především vůle zjednat nápravu. Tento Davidson Review byl klíčový svým rozsahem, ve kterém gold-plating detailně popsal, zapojil do něj nejen podniky, ale i dotčenou veřejnost a poukázal na jeho nepřiznivý dopad na jednotný vnitřní trh<sup>81</sup>. Další zásadní dokument vydaný v roce 2010 při cestě za snížením zatěžující regulace byl Transposition Guidance (česky Transpoziční pokyny, pozn. autorky)<sup>82</sup>, který podrobně zpracoval celý proces transpozice, popsal možná úskalí v jeho průběhu a zvláště definoval obecné principy správné transpozice<sup>83</sup>. Souhrnně lze tyto principy shrnout do pěti kritérií, kterými jsou proporcionalita, zodpovědnost, soudržnost, transparentnost a zaměřenost.

Spojením adekvátních a velmi přínosných přezkumů s jednotným ustanovením procesu transpozice v jednom dokumentu a aktivním přístupem britské vlády bojovat proti nežádoucí zatěžující regulaci, se podařilo ve Velké Británii tento jev téměř zcela vymýtit. Díky povinnosti jednotlivých ministrů veřejně vystoupit a řádně odůvodnit gold-plating směrnice a nutnosti schválit tento postup celým kabinetem vlády, se gold-plating neschoval pod pokličku vládních jednání. Případy gold-platingu se tak staly vzácnými a Velká Británie se oprávněně stala vzorem jiným členským státům.

### **3.4 Komparace nástrojů eliminace gold-platingu v České republice a Velké Británii**

Při srovnání systému fungujícího v ČR a systému založeného ve Velké Británii je nutno zanalyzovat základní aspekty transpozičního procesu. Významným rozdílem je zakotvení procesu v právních rádech států. Zahrnutí celého průběhu transpozice do jednoho dokumentu určitě přispívá k jeho přehlednosti a srozumitelnosti. Co se obsahů těchto textů týče, je vhodné vyzdvihnout ustanovení základního požadavku minimální transpozice jako

---

<sup>79</sup> Lord Davidson QC. Davidson Review: Implementation of EU legislation, Final Report. London: The Stationary Office, 2006.

<sup>80</sup> Tento přezkum byl pojmenován podle Lorda Davidsona of Glen Cova, který byl pověřen k vedení přezkumu procesu implementace se zaměřením na přesahující transpozici práva EU.

<sup>81</sup> VOERMANS, Wim. Gold-plating and double-banking: an overrated problem? In SNIJDERS, Henk, VOGENAUER, Stefan (eds.). Content and Meaning of National Law in the Context of Transpositional Law. Munich: Sellier European Law Publishers, 2009, s. 79 – 88.

<sup>82</sup> Her Majesty's Government, Cabinet Office. Transposition guide: How to implement European directives effectively. London 2005 (revised in 2007).

<sup>83</sup> MILLER, Vaughne. EU Legislation: Government action on 'gold-plating'. 2011. Dostupné na <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05943/>.

určitého standardu, kterým se řídila Velká Británie. V českém právním řádu se lze často setkat s definicí neminimalistické transpozice, kterou lze pro tyto účely označit za nevhodnou, avšak jako obecně uznávanou normu ji nazvat nelze. Dalším odlišným aspektem je odůvodnění přesahujícího ustanovení. Transparentnost celého průběhu sehrála ve Spojeném království významnou roli, na druhou stranu v České republice se lze v procesu transpozice lehce ztratit.

Na závěr je dle autorky práce nutno poukázat na rozdíly v postojích k problematice gold-platingu obou států. Lze říci, že Velká Británie prokazatelně zasáhla prostřednictvím nespočtu studií a přezkumů, na které dokázala adekvátně reagovat. Aktivní přístup, zapojení dotčených subjektů a vůle zakročit proti neminimalistické transpozici by autorka práce označila za hlavní motory změny transpoziční strategie Velké Británie, pro které je pokládána za vzor ostatním státům.

## 4 Zatěžující transpozice v České republice

Případy gold-platingu se v České republice vyskytují v rozličných oblastech. Liší se také jejich dopad na adresáty transpozičního opatření a míra pozornosti, která jim je věnovaná. Některé se podařilo schovat v legislativním procesu nebo za záminku “EU diktuje“, jiné přilákaly pozornost nejen dotčených subjektů a diskutovanými se tak staly i mediálně. Jedny z nejznámějších jsou rozpracovány v následujících podkapitolách.

### 4.1 Směrnice 2010/31/EU, o energetické náročnosti budov

Směrnice byla přijata po rozsáhlých změnách předcházejícího sekundárního aktu v návaznosti na cíl stanovený v roce 2010 na snížení spotřeby energie o 20 % do roku 2020<sup>84</sup>. Vyšlo najevo, že spotřeba energie budov činí až 40 % celkové spotřeby energií v rámci Evropské unie<sup>85</sup>, což vedlo EU k potřebě přijmout adekvátní opatření ke zvýšení spotřeby energie z obnovitelných zdrojů a ke snížení skleníkových plynů. Pro účely této práce jsou důležitá především ustanovení vztahující se k určení minimálních požadavků na energetickou náročnost budov nových i stávajících budov při rozsáhlé renovaci<sup>86</sup> a úprava energetické certifikace budov nebo jejich ucelených částí<sup>87</sup>.

Čl. 4 směrnice ukládá členským státům povinnost stanovit minimální požadavky na energetickou náročnost budov a zároveň dává možnost vyjmout nutnost splnění těchto požadavků některými subjekty. Dle čl. 4 odst. 2 písm. a) jsou jimi *budovy úředně chráněné jako součást vymezeného prostředí nebo vzhledem k jejich zvláštní architektonické nebo historické hodnotě, pokud by splnění některých minimálních požadavků na energetickou náročnost nepřijatelně změnilo jejich charakter nebo vzhled*. Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, byl na základě unijního práva novelizován<sup>88</sup>, avšak této výjimky zcela nevyužil. Do § 7 odst. 5 písm. b) překlopil tuto výjimku slovy *požadavky na energetickou náročnost budov podle odstavců 1 až 3 (§ 7 odst. 1 až 3, pozn. autorky) nemusí být splněny u budov, které jsou kulturní památkou, anebo nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v*

---

<sup>84</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU, zde dne 19. května 2010, o energetické náročnosti budov. Úř. věst. L 153, 18. června 2010. 13 – 35 s.

<sup>85</sup> Tamtéž. Bod 3.

<sup>86</sup> Energetickou náročností budov se rozumí změřené nebo vypočítané množství energie, které je potřeba pro typické užívání budovy (např. topení, teplá voda, osvětlení aj.).

<sup>87</sup> Certifikátem energetické náročnosti se rozumí státně uznávaný certifikát obsahující údaje o energetické náročnosti budovy.

<sup>88</sup> Zákon č. 318/2012 Sb., kterým se mění zákon 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů.

*památkové rezervaci nebo památkové zóně, pokud by s ohledem na zájmy státní památkové péče splnění některých požadavků na energetickou náročnost těchto budov výrazně změnilo jejich charakter nebo vzhled; tuto skutečnost stavebník, vlastník budovy nebo společenství vlastníků jednotek doloží závazným stanoviskem orgánu státní památkové péče. Tím plně nevyužil možnosti vyloučit výše zmíněné budovy z povinnosti a jejich vyjmutí podmínil splněním dvou požadavků. První z nich nárokuje, aby se jednalo o budovu, jejíž vzhled nebo charakter by naplnění požadavků náročnosti budovy výrazně změnilo a druhá podmínka stanovuje povinnost obstarání si závazného stanoviska orgánu státní památkové péče<sup>89</sup>. Na základě směrnice byl novelizován také institut průkazu energetické náročnosti budov (PENB), který zákon č. 406/2000 Sb. zavedl již v roce 2009. Stavebník, vlastník budovy nebo společenství vlastníků jednotek tímto průkazem dokládá hodnocení energetické náročnosti budovy v běžném provozu. Avšak ani po změně tohoto právního předpisu nedošlo k odbřemenění vlastníků kulturních památek nebo jiných budov nacházejících se v památkové zóně nebo rezervaci a i ty tyto subjekty jsou povinny doložit PENB.*

Gold-plating směrnice 2010/31/EU měl tedy negativní dopad zejména na vlastníky kulturních památek a jiných budov nacházejících se v památkové zóně nebo rezervaci. Stát úplně nevyužil zužující výjimky směrnice a neosvobodil tyto objekty od splnění minimálních požadavků na energetickou náročnost budov. Způsobuje tak nadbytečnou administrativní zátěž, spojenou s pořízením závazného stanoviska a PENB, a zároveň také nepotřebné ekonomické výdaje s tím spojené. Nutno podotknout, že se v České republice takových budov nachází nespočet a jejich energetická náročnost zůstává dlouhé roky konstantní<sup>90</sup>. V důvodové zprávě však vhodnou argumentaci k tomuto kroku najít nelze. Zatěžující ustanovení zákona č. 406/2000 Sb. přetrvávají i po poslední novele zákona, která vešla v účinnost od 1. ledna 2021.

## **4.2 Směrnice 2003/30/ES, o podpoře užívání biopaliv nebo jiných obnovitelných pohonných hmot v dopravě**

Dalším příkladem gold-platingu v ČR je transpozice směrnice 2003/30/EU, která byla překlopena do zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a změně některých dalších zákonů (dále jen “zákon o ovzduší”). Ačkoli byl tento zákon v jeho původním znění v platnosti jen do

---

<sup>89</sup> Toto závazné stanovisko je vydáváno obecním úřadem obce s rozšířenou působností na návrh stavebníka, vlastníka nebo společenství vlastníků jednotek, dle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, § 29 odst. 2 písm. b).

<sup>90</sup> KRÁL, Richard a kol. Zbytečně zatěžující transpozice – neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. 2014. 26 s.

roku 2012, lze jej označit za ukázkový příklad zatěžující transpozice, a v mediálním světě jsou jeho stopy patrné dodnes.

Hlavním cílem této směrnice bylo přijetí odpovídajícího opatření ke snížení tvorby emisí oxidu uhličitého. Proto je v rámci udržitelného rozvoje dle studií EU nutné podporovat obnovitelné zdroje paliv a předcházet tak zvyšujícím se emisím v ovzduší. Členské státy by se mimo jiné měly aktivně podílet na podpoře biopaliv nebo jiných obnovitelných zdrojů<sup>91</sup> a začlenit technologie podporující biologické pohonné hmoty. Jednou z možností, jak přispět k tomuto cíli je podle směrnice stanovení minimální procentuálně vyjádřené hodnoty biologické složky paliv, které lze použít zpravidla i v automobilech s motory vyráběných v době přijetí směrnice. Lze tedy říct, že síť distributorů pohonných hmot se tímto nezmění a distributoři mohou i nadále dodávat paliva, která však musí splňovat stanovená kritéria.

Směrnice sleduje nárůst užívání biopaliv<sup>92</sup>, a to konkrétně jejich přimícháváním do paliv fosilních. Čl. 3 směrnice stanovuje konkrétní procentuální zastoupení biopaliv v pohonných hmotách společně s časovým limitem splnění této povinnosti, a to následovně. Podíl biopaliv v benzínu a naftě pro dopravní účely musí činit 2 % s povinností od 1. ledna 2006. Následně musí být procento biopaliv v benzínu a naftě pro dopravní účely upraveno do 31. prosince 2010, a to na referenční hodnotu 5,75 %.

Právní úprava směrnice se do českého právního řádu promítla novelou zákona o ochraně ovzduší z roku 2007. Povinnost přimíchávání biopaliv do pohonných hmot byla ustanovena v nově přidaném § 3a a jeho ustanovení je následující. Od 1. ledna 2009 musí motorové benzíny obsahovat 3,5 % biologické složky paliva, pro motorovou naftu je požadavek stanoven na 4,5 % ke stejnému datu splnění povinnosti. Od 1. června 2010 byla hodnota biopaliv v jednotlivých typech pohonných hmot ještě zvýšena. U benzínu bylo stanoven minimální obsah na 4,1 % a pro naftu dokonce 6 %.

Při srovnání čl. 3 směrnice s § 3a zákona o ovzduší lze gold-plating ze strany českého zákonodárce jednoznačně rozpoznat. Na první pohled je patrné, že zákon o ovzduší zpřísnil nejen podíly jednotlivých složek, ale navíc také zkrátil lhůtu, ve které musí být tato povinnost splněna. Fakticky se jednalo o povinnost navýšení procenta biopaliv na 3,5 % u benzínu a 4,5 % v případě nafty v době, kdy dle práva EU byl dostačující podíl 2 % u obou typů pohonných hmot. V poslední fázi postupného navyšování podílu biopaliv, která byla

---

<sup>91</sup> Biopalivem se pro tyto účely rozumí kapalná nebo plynná hmota pro dopravu vyráběná z biomasy a obnovitelnými zdroji se rozumí obnovitelné pohonné hmoty, kromě biopaliv, z obnovitelných zdrojů energie používané pro účely dopravy.

<sup>92</sup>Výčet uznávaných biopaliv dle Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/30/ES ze dne 8. května 2003, o podpoře užívání biopaliv nebo jiných obnovitelných pohonných hmot v dopravě. Úř. věst. L 123, 17. května 2003. Čl. 2 odst. 2 písm. a) – j).

limitována lhůtou končící k 31. prosinci 2010, česká úprava přesáhla unijní úpravu trvale. Zatěžující transpozice se v tomto případě dotkla zejména podílu biopaliv v motorové naftě, kdy namísto požadovaných 5,75 % je nutno do nafty přidat 6 % biopaliv.

V zákoně o ovzduší je dále stanovena povinnost podat Hlášení o splnění povinnosti uvedení minimálního množství biopaliv do volného daňového oběhu pro dopravní účely (dále jen “hlášení“), příslušnému celnímu úřadu<sup>93</sup>. Pokud tedy odpovědná osoba, kterou vymezuje § 3a odst. 1, neuvede do oběhu požadované množství biopaliv v pohonných hmotách, bude jí platebním výměrem stanoven poplatek, který se vypočítá součinem množství neuvedeného biopaliva v litrech a částky 75 Kč a příjemcem poplatku je pak stát. Přestože se tato sankce za nesplnění povinnosti zdá jako běžný postup, je třeba upozornit na její vysokou sazbu, která byla nesrovnatelná se sankcemi jiných států EU<sup>94</sup>.

Z důvodové zprávy k novele zákona č. 86/2002 Sb., která s sebou přinesla § 3a, nevyplývá žádné řádné odůvodnění povinnosti přimíchávat větší podíl biopaliv, než uvádí směrnice. Co se vysvětlení výše poplatku za nesplnění povinnosti týče, podal český zákonodárce rozsáhlejší odůvodnění. Uvedl, že do poplatku zahrnul náklady spojené s vypěstováním suroviny pro výrobu biopaliva, náklady výrobce biopaliva a náklady na mísení biopaliva s pohonnými hmotami. Výslednou hodnotu, která činila 25 Kč, ještě třikrát navýšil. Tento krok zdůvodnil slovy *aby efektivně plnila svoji funkci a nemohlo docházet z důvodu nevyužívání předepsaného množství biosložek k jejich hromadění na trhu v obtížně kontrolovatelném množství*<sup>95</sup>.

S postupem času se však ukázalo, že zavedení povinnosti přimíchávání biopaliv vyrobených z biomasy nepřináší žádoucí výsledek, ba naopak, některé formy biopaliv způsobují ještě vyšší emise než paliva fosilní a zdroje na výrobu biopaliv jsou nedostačující, a proto se musí dovážet ze zemí mimo EU<sup>96</sup>. Směrnice byla tak s účinností od 1. ledna 2012 zrušena, stejně tak jako zákon o ovzduší, který byl zrušen k 1. září 2012 a došlo k jejich

---

<sup>93</sup> Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění zákona č. 86/2002, účinném ke dni 1. září 2007. § 3a odst. 6.

<sup>94</sup> Například Spojené Království zavedlo systém certifikace. Za každý smíchaný litr biopaliva získal dodavatel biopaliv certifikát v hodnotě 20 penic (v té době zhruba hodnota 5,9 Kč.). Pokud dodavatelé nedodrželi stanovený podíl biopaliva v pohonných hmotách, byli povinni zaplatit pokutu nebo směnit své získané certifikáty s výkupní hodnotou 15 penic (v té době zhruba hodnota 4,4 Kč).

<sup>95</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 180/2007 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů. Zvláštní část, část první, čl. 1.

<sup>96</sup> BANNON, Eoin. MEPs slam the brakes on the food-based biofuels bonanza [online]. transportenvironment.org, 6. února 2018. Dostupné na <<https://www.transportenvironment.org/news/meps-slam-brakes-food-based-biofuels-bonanza>>.

nahrazení právní úpravou soustředící se zejména na energie z obnovitelných zdrojů<sup>97</sup>. Tím však biopaliva v jejich původním znění z roku 2003 nevymizely. V českém právním řádu jsou předmětem diskuse nejen kvůli dopadu na stav životního prostředí, ale také z důvodu politických zájmů, dodnes<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup>Právní předpisy byly nahrazeny Směrnicí Evropského Parlamentu a Rady 2009/28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES, zde dne 23. dubna 2009. Úř. věst. L 140, 5. června 2009. 16 – 62 s. a zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>98</sup> BOČEK, Jan, KLÍMOVÁ, Jana, NERAD, Filip, SEDLÁČEK, Štěpán, ZLATKOVSKÝ, Michal. Ďábel se skrývá v procesu: jak se z bruselského nápadu snížit emise staly české lány řepky [online]. irozhlas.cz. 28. května 2019. Dostupné na <[https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/repka-babis-ano-evropa-eu-volby-biopaliva-smernice\\_1905280600\\_jab](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/repka-babis-ano-evropa-eu-volby-biopaliva-smernice_1905280600_jab)>.



## Závěr

Cílem této bakalářské práce je vymezení pojmu gold-plating a nahlédnutí na tento jev z perspektivy České republiky. Pro správné pochopení zatěžující transpozice je nutné nejdříve porozumět samotnému procesu transpozice, který je v práci popsán z legislativně-technického hlediska třemi základními aspekty, jež tvoří včasné přijetí transpozičního opatření, správné promítnutí obsahu směrnice do transpozičního předpisu a adekvátní forma tohoto předpisu. Celý průběh je dále podrobně rozebrán na příkladu České republiky, na kterou se práce z oblasti gold-platingu zaměřuje. V jedné z podkapitol je stručně definována také bezpředmětná transpozice, která představuje jeden z možných problémů transpozičního procesu.

Z práce vyplývá, že gold-plating není v českém prostředí příliš populární téma, a proto je složitější jej uchytit a rozebrat do hloubky. Práce ve své hlavní části definuje gold-plating prostřednictvím jeho charakteristických rysů, dopadů na adresáty směrnic a následných transpozičních opatření a důvodů, které stojí za zatěžující transpozicí směrnic ze strany členských států. Další podstatnou součástí je rozbor nástrojů používaných v boji proti neodůvodněnému gold-platingu, kterými dominují jednotlivé strany zapojené do procesu transpozice, jimiž jsou Evropská Unie a Česká republika. Tato analýza je jedním ze způsobů, kterým se dá popsat postoj České republiky k bezdůvodné zátěži transpozičních předpisů. Současně je do této části zapracována také komparace systémů dvou odlišných států, a to České republiky a Velké Británie, která jen podtrhává absenci snahy ČR proti tomuto jevu efektivně zakročit. Závěr práce je věnován konkrétním případům gold-platingu v českém právním prostředí. Směrnice 2010/31/EU, o energetické náročnosti budov je ukázkovým příkladem toho, jak jednoduše se dá neodůvodnitelné zatížení zakomponovat do právního předpisu bez větších problémů. Transpozice směrnice 2003/31/ES je od předchozího příkladu odlišná, zvláště v tom, jaká pozornost jí byla věnována. Otázky týkající se potřeby přísnější úpravy v oblasti biopaliv a osobních zájmů politických hráčů rezonovaly českým mediálním prostorem, a jeho dozvuky lze slyšet dodnes.

Výsledky bakalářské práce ukazují, že neminimalistická transpozice směrnic se v české právní praxi vyskytuje, což mimo jiné dokazují uvedené příklady. Dále je z práce patrné, že přestože jsou v České republice určité procesy, které mají za úkol eliminovat výskyt gold-platingu (např. hodnocení dopadů RIA), jejich efektivita není příliš vysoká. Absence samostatného mechanismu dohlížejícího na minimální transpozici směrnic, stejně

tak jako nedostatečné zakotvení takového pravidla v právní řádu, činí Českou republiku méněschopnou v boji proti gold-platingu.

Dle názoru autorky této práce je téma gold-platingu v České republice zanedbávané vzhledem k jeho neojedinělému výskytu v českém právním systému a jeho častým nepříznivým dopadům na adresáty transpozičního opatření. Česká republika, jako kterýkoliv jiný stát, má moc a prostředky k přiblížení se ideálu minimální transpozice, kterých bohužel nevyužívá. Jednoduššími kroky, za které lze dle autorky považovat souhrnné zakotvení procesu transpozice v jednom předpisu nebo transparentnost přesahujících ustanovení podle vzoru Velké Británie, se může Česká republika stát efektivnější v boji proti gold-platingu a své transpoziční procesy tak posunout vstříc účinnější regulaci.

## Seznam použitých zdrojů

### Literatura

KRÁL, Richard. Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků. V Praze: C.H. Beck, 2014

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

KRÁL, Richard a kol. Zbytečně zatěžující transpozice – neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. 2014

STEHLÍK, Václav, HAMULÁK, Ondrej, MICHAL, Petr. Právo Evropské Unie – Ústavní základy a vnitřní trh. Praha: Leges, 2017

SVOBODA, Pavel. Úvod do evropského práva. 5. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013

ŠIŠKOVÁ, Naděžda a Václav STEHLÍK. Evropské právo 1 - ústavní základy Evropské unie. Praha: Linde, 2007

TOMÁŠEK, Michal a kol. Právo Evropské unie. Praha: Leges, 2013

WHELANOVÁ, Markéta. Implementace práva EU v členských státech: sborník z konference: Praha 11.-13. března 2009. Právní předpisy Evropské Unie

### Právní předpisy Evropské Unie

Interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů. Úř. věst. L 123, 12. 5. 2016

Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské Unie z roku 2012

Rozhodnutí Komise 2007/623/ES, ze dne 31. srpna 2007, kterým se zřizuje skupina nezávislých stran na vysoké úrovni pro oblast administrativní zátěže

Směrnice Rady 93/43/EHS ze dne 14. června 1993, o hygieně potravin. Úř. věst. L 175/1, 19. července 1993

Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/30/ES ze dne 8. května 2003, o podpoře užívání biopaliv nebo jiných obnovitelných pohonných hmot v dopravě. Úř. věst. L 123, 17. května 2003

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu, Úř. věst. L 376

Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2009/28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES, ze dne 23. dubna 2009. Úř. věst. L 140, 5. června 2009

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU, ze dne 19. května 2010, o energetické náročnosti budov. Úř. věst. L 153, 18. června 2010.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/30/EU ze dne 12. června 2013, o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři a o změně směrnice 2004/35/ES. Úř. věst. L 178, 28. června 2013

### **Právní předpisy České republiky**

Unesení Rady vlády pro veřejnou správu č. 6/18 z 16. 11. 2016. Metodická pomůcka pro prevenci nadbytečné regulační zátěže při implementaci práva EU.

Usnesení vlády ze dne 19. března č. 188

Usnesení vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304

Vyhláška ministerstva zdravotnictví č. 107/2001 Sb., o hygienických požadavcích na stravovací služby a o zásadách osobní a provozní hygieny při činnostech epidemiologicky závažných

Vyhláška ministerstva zdravotnictví č. 137/2004 Sb., o hygienických požadavcích na stravovací služby a o zásadách osobní a provozní hygieny při činnostech epidemiologicky závažných

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

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

Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění zákona č. 86/2002, účinném ke dni 1. září 2007

Zákon č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 318/2012 Sb., kterým se mění zákon 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů

## Časopisecká literatura

KRÁL, Richard. K zamezování regulatorně zcela bezpředmětné nebo zbytečně zatěžující transpozice směrnic EU v České republice. In: Legislativní příloha odborného časopisu Správní právo [online]. 2017

KRÁL, Richard. On the Gold-plating In the Czech Transposition Context. The Lawyer Quarterly, 2015, roč. 5, č. 4

VOERMANS, Wim. Gold-plating and double-banking: an overrated problem? In SNIJDERS, Henk, VOGENAUER, Stefan (eds.). Content and Meaning of National Law in the Context of Transpositional Law. Munich: Sellier Europeand Law Publishers, 2009

## Internetové zdroje

BANNON, Eoin. MEPs slam the brakes on the food-based biofuels bonanza [online]. transportenvironment.org, 6. února 2018. Dostupné na:

<https://www.transportenvironment.org/news/meps-slam-brakes-food-based-biofuels-bonanz>

BOČEK, Jan, KLÍMOVÁ, Jana, NERAD, Filip, SEDLÁČEK, Štěpán, ZLATKOVSKÝ, Michal. Ďábel se skrývá v procesu: jak se z bruselského nápadu snížit emise staly české lány řepky [online]. irozhlas.cz. 28. května 2019. Dostupné na: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/repka-babis-ano-evropa-eu-volby-biopaliva-smernice\\_1905280600\\_jab](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/repka-babis-ano-evropa-eu-volby-biopaliva-smernice_1905280600_jab)

Evropská Komise. REFIT – Jednodušší a méně nákladné předpisy EU [online]. ec.europa.eu. Dostupné na: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof\\_cs](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_cs)

HOLECOVÁ, Simona. Bezdotykové baterie si nevymyslel Brusel, ale úřady [online]. ihned.cz, 7. května 2004. Dostupné na: < <https://archiv.ihted.cz/c1-14337830-bezdotykovove-baterie-si-nevymyslel-brusel-ale-urady>

KOUBEK, David. Zakřivené banány a bruselský diktát. Jaké jsou nejčastější mýty o EU? [online]. radiozurnal.rozhlas.cz, 3. května 2019. Dostupné na: <https://radiozurnal.rozhlas.cz/15-let-v-unii-7905222/5>

KRULIŠ, Kryštof. Brusel nám nařizuje aneb gold-plating v České republice. Asociace pro mezinárodní otázky, 2015. Dostupné na: <https://www.amo.cz/cs/raising-media-awareness/brusel-nam-narizuje-aneb-gold-plating-v-ceske-republice/>

KRUTÍLEK, Ondřej. Fáze legislativního procesu v EU [online]. euroskep.cz., Dostupné na: <https://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>

MILLER, Vaughne. EU Legislation: Government action on 'gold-plating'. 2011. Dostupné na: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05943/>

NAVRÁTILOVÁ, Markéta. Implementace směrnic ve vnitrostátním právu část. I. – rozsah implementační povinnosti [online]. epravo.cz, 22. dubna 2004. Dostupné na: <https://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. Dostupné na: <https://www.epravo.cz/top/clanky/implementace-smernic-ve-vnitrostatnim-pravu-cast-ii-nalezita-implementace-25402.html>

ÚŘAD VLÁDY ČR. Co je to hodnocení dopadů regulace [online]. Dostupné na <https://ria.vlada.cz/ria/>.

Úřad vlády České republiky. Rámcová pozice pro Parlament ČR [online]. help.odok.cz. Dostupné na: <https://help.odok.cz/vykladovy-slovník/-/wiki/V%C3%BDkladov%C3%BD%20slovn%C3%ADk/R%C3%A1mcov%C3%A1%20pozice+pro+Parlament+%C4%8CR>

### **Judikatura**

Rozsudek ze dne 4. prosince 1974, Van Duyn v Home Office, 41-74, ECLI:EU:C1974:133

Rozsudek ze dne 15. března 1990, Komise v Nizozemské království, C-339/87

Rozsudek ze dne 3. července 2008, Komise v Irsko, C-215/06

Rozsudek ze dne 14. ledna 2010, Komise v Česká republika, C-343/08

Rozsudek ze dne 21. března 2013, Komise v Česká republika, C-241/11

### **Ostatní**

European Economic and Social Committee, Smart Governance of the Internal Market for Business. Visits and Publications Unit, 2014

Lord Davidson QC. Davidson Review: Implementation of EU legislation, Final Report. London: The Stationary Office, 2006

Her Majesty's Government, Cabinet Office. Transposition guide: How to implement European directives effectively. London 2005 (revised in 2007)

## Abstrakt

Bakalářská práce se zabývá neodůvodnitelnou zatěžující transpozicí směrnic Evropské unie, zvanou gold-plating, a jejími výskyty v České republice.

Práce je postavena na správném vymezení pojmu transpozice a všech jejích neodmyslitelných náležitostí, neboť právě v jejím průběhu k regulatornímu zatížení dochází. Detailní průběh transpozice je popsán v rámci českého právního prostředí. Dále se práce zaměřuje na definici gold-platingu a charakterizaci jeho podob, důvodů jeho výskytu v členských státech Evropské unie a poukázáno je také na pozitivní dopady tohoto převážně negativního jevu. Důležitou součástí je náhled na preventivní opatření jednotlivých stran transpozice, tedy Evropské unie a České republiky, na kterou je tato práce zaměřena. Efektivita opatření působící proti gold-platingu je v práci zanalyzována prostřednictvím srovnání strategií České republiky a dalšího státu. Na závěr, práce poskytuje rozbor dvou konkrétních příkladů neminimalistické transpozice v České republice.

**Klíčová slova:** Evropská unie, směrnice, neminimalistická transpozice, gold-plating, prevence

## Summary

This bachelor thesis deals with the non-justifiable onerous transposition of the European Union's directives, called gold-plating, and its presence in the Czech Republic.

This thesis is based on the correct definition of the term transposition and all of its essential requirements because, in the course of the transposition, the regulatory burden occurs. The course of the transposition process of the Czech Republic is also described in detail. Thereafter, the thesis is focused on the definition of gold-plating and on the characterization of its forms, reasons of the occurrence in EU member states and it is also pointed to the positive impact of this mostly negative phenomenon. The important part of the thesis is a closer look at the preventive measures of the particular parts of the transposition, which means the European Union and the Czech Republic, on which the thesis is focused. The efficacy of these measures is analysed by the comparison of the strategies of the Czech Republic and another state. Lastly, the thesis proffers an analysis of two specific examples of the non-minimalistic transposition in the Czech Republic.

**Key words:** European Union, directive, non-minimalistic transposition, gold-plating, prevention