

## POSUDEK ŠKOLITELE

Jméno disertanta/disertantky:	Michal Říha
Téma práce:	FENOMÉN POZDNÍ TRANSPOZICE V ČESKÉ REPUBLICCE
Rozsah práce:	
Datum odevzdání práce:	

### 1. Aktuálnost (novost) tématu

Zvolené téma je aktuální zejména vzhledem k trvalému transpozičnímu deficitu České republiky a nutnosti jeho řešení.

### 2. Náročnost tématu na teoretické znalosti, vstupní údaje a jejich zpracování a použité metody

Autorem zvolený výzkumný záměr vyžaduje nejen teoretické znalosti v oblasti legislativního procesu, ale jeho naplnění kladlo i vysoké nároky na zpracování údajů a jejich kvantitativní analýzu.

### 3. Formální a systematické členění práce

Práce je vnitřně logicky a systematicky členěna v závislosti na průběhu přípravy a legislativního projednávání transpozičních norem.

### 4. Vyjádření k práci, zda byl zamýšlený záměr disertační práce odpovídajícím způsobem zpracován

Zvolené téma disertační práce je aktuální zejména z pohledu nutnosti řešit příčiny vysokého deficitu v oblasti transpozice unijních předpisů v České republice. Transpozice a implementace unijního práva je nezbytným předpokladem fungování právního řádu Evropské unie. Je povinností členských států v souladu s jejich vnitrostátními pravidly včas a řádně transpozici a implementaci unijních předpisů zajistit. Jak autor s odkazem na statistické údaje uvádí, Česká republika dlouhodobě patří mezi státy s vysokým podílem pozdně transponovaných směrnic Evropské unie. Proč má Česko jeden z nejvyšších transpozičních deficitů? (Jak autor s odkazem na údaje EK uvádí, k r. 2021- transpoziční deficit 2,4 % CZ / 1,6 % EU; implementační deficit 2,3 % CZE / 1,3 % EU.)

Cílem předkládané disertační práce je hledat na základě provedeného výzkumu příčiny tohoto transpozičního deficitu a to, na rozdíl od řady již prezentovaných studií, nejen na základě deskripce a analýzy legislativního procesu, ale i na základě kvantitativní analýzy pozdně transponované legislativy v průběhu posledních tří uzavřených funkčních období PSP ČR.

Práce je rozdělena do sedmi kapitol, úvodní kapitola je věnována vymezení pojmů a přehledu dosavadní odborné literatury a autor si stanoví hypotézy výzkumu a osvětluje použité výzkumné metody. Druhá kapitola analyzuje povinnosti členských států při transpozici právních předpisů. Těžištěm práce je kapitola třetí, která analyzuje proces transpozice a důvody pozdní transpozice směrnic v ČR. V následující kapitole autor komparuje proces přijímání běžné vnitrostátní legislativy a proces přijímání legislativy transpoziční a na případových studiích uvádí konkrétní příklady transpozice směrnic a problémů s touto transpozicí spojených. Analyzuje také jednotlivé metody transpozice, včetně metody balíčkové (legislative package), která se v ČR příliš nepoužívá, ač by jistě přispěla ke konzistenci právní úpravy dané oblasti. (Tady bych asi autora na základě svých zkušeností doplnila – důvodem je také rivalita resortů a jejich neschopnost koordinovat legislativní práce.)

V podkapitole 5.4 shrnuje autor výsledky provedeného výzkumu. Musím konstatovat, že mne překvapila kvantifikace zpoždění transpozice již na vládní úrovni s poukazem na skutečnost, že tu často

nejsou respektována samotná legislativní pravidla a lhůty pro transpozici na vládní úrovni v nich stanovené, a to ve značné míře. Hrozba dozorčí žaloby za pozdní transpozici ze strany Evropské komise pak je sice v praxi relativně účinná, jak autor dokumentuje na počtu skutečně podaných žalob. Vyvíjí však nepřiměřený tlak na projednávání v parlamentu. Považuji za přínosné, že na rozdíl od řady hlavně politologických studií jsou závěty podpořeny pečlivou kvantitativní analýzou.

V kapitole sedmé se autor věnuje nárokům na legislativce, kteří unijní legislativu transponují na resortech a neutěšenému stavu v personálním vybavení a ohodnocení legislativních odborů.

Zajímavým metodologickým přístupem – polostrukturované rozhovory - pak autor dokresluje další důvody pozdní transpozice – totiž postoj jednotlivých aktérů legislativního transpozičního procesu. Využití této metody, v právní literatuře ne příliš obvyklé, podtrhuje výstižně skutečnost, že nedostatek politické vůle včetně pochyb o směřování evropské integrace je jednou z příčin „liknavé“ transpozice a je otázkou, zda sebelepší legislativně technická opatření mohou tento nedostatek odstranit.

Závěrem bych uvedla, že nepochybným přínosem práce je pečlivá a jistě náročná kvantitativní analýza procesu transpozice unijní legislativy, na jejímž základě autor v podstatě vyvrací názory prezentované v odborné v práci odkazované literatuře – že viníkem těchto transpozičních selhání je především Parlament České republiky. Přestože projednávání legislativy v Poslanecké sněmovně je poměrně zdouhavé a jak správně autor dokládá, její jednacím řadem nabízí jen omezenou možnost akcelerace legislativního procesu (např. § 90 projednání v prvním čtení), provedený výzkum jasně ukazuje, že k transpozičnímu zpoždění dochází často již na exekutivní úrovni. A to i přes to, že Česká republika má sérii robustních opatření pro zlepšení plánování implementačních prací, jež ale v praxi nejsou vymáhána.

Jak již bylo uvedeno, předkládaný výzkum vychází z údajů o legislativním procesu za tři volební období (2010-2021) a porovnává rychlost projednávání národní a implementační legislativy v českém prostředí. Tyto údaje, na jejichž základě je analyzován legislativní proces, jsou komparovány s údaji Evropské komise o transpozičním deficitu. Tato analýza je doplněna polostrukturovanými rozhovory s účastníky legislativních činností, které také vypovídají o malé politické podpoře, která se projednávání takových návrhů dostává.

Závěrem práce je zjištění, že k pozdní transpozice evropských aktů dochází zcela pravidelně a systematicky. Již ze strany exekutivy jsou transpoziční legislativní návrhy předkládány v Parlamentu ČR často opožděně – ke konci nebo již po uplynutí transpoziční lhůty. Evropské tisky jsou v Parlamentu projednávány stejným způsobem jako neimplementační zákony a mají relativně nízkou prioritu. Jejich prioritní zařazení je závislé na politických obchodech a hrozba řízení pro porušení povinnosti je natolik všudypřítomná, že postrádá prvek naléhavosti. Evropská agenda je pro členy parlamentu vzdálená a ti navíc mají obavy, zda nedochází k nepřiznanému gold-platingu.

Jak autor v závěru práce uvádí - „Více než právní otázkou je fenomén pozdní transpozice problémem stanovení politických priorit, resp. vůle české politické reprezentace se do evropského politického procesu zapojovat.“ Z toho pramení i poměrně skeptický postoj, dle mého názoru a dlouholeté praktické zkušenosti správný, že bez změny tohoto přístupu nemohou mít legislativní a technické změny v procesu přípravy transpoziční legislativy na úrovni exekutivní a v procesu parlamentního projednávání příliš velký dopad.

I s ohledem na výše uvedené považuji práci za velmi zdařilou a rozhodně věrohodným způsobem přispívá k analýze problému pozdní transpozice unijní legislativy v České republice.

Na závěr bych ráda ocenila i osobní kvality disertanta, který vždy aktivně participoval na činnosti katedry i fakulty.

#### 5. Kritéria hodnocení práce

Splnění cíle práce	Práce splnila autorem stanovené cíle
Samostatnost při zpracování tématu včetně zhodnocení práce z hlediska plagiátorství	Práce se opírá o dosavadní i cizojazyčnou odbornou literaturu, kterou odkazuje a nad rámec dosavadních výzkumů poskytuje aktuální a komplexní analýzu českého transpozičního procesu.
Logická stavba práce	Práce je logicky strukturovaná
Práce se zdroji (využití cizojazyčných zdrojů) včetně citací	Autor pracuje s rozsáhlou českou i cizojazyčnou bibliografií, na kterou odpovídajícím způsobem odkazuje
Hloubka provedené analýzy (ve vztahu k tématu)	Práce je komplexní analýzo transpoziční praxe i normativní úpravy založenou i na kvantitativní analýze.
Úprava práce (text, grafy, tabulky)	Úprava práce odpovídá požadavkům kladeným na disertační práci, přínosem je vyřítí grafů a tabulek, které reflektují výzkumná zjištění
Jazyková a stylistická úroveň	Práce má dobrou jazykovou a stylistickou úroveň.

#### 6. Připomínky a otázky k zodpovězení při obhajobě

Bylo by zajímavé znát názor autora na to, jak sama kvalita unijní legislativy může ovlivnit transpoziční proces a na to, zda frustrace vnitrostátních parlamentů z málo efektivního fungování mechanismu kontroly subsidiarity nemůže ovlivnit skeptický přístup poslanců a senátorů k unijní legislativě.

<b>Doporučení/nedoporučení práce k obhajobě</b>	Práci <b>doporučuji</b> k obhajobě před příslušnou komisí pro obhajobu disertační práce.
---	--

V Praze dne 20. září 2023

Doc. JUDr. Lenka Pítrová  
školitel/školitelka