

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Ing. Martina Šilhánová

**RACIONALIZACE EVROPSKÉHO
REGULAČNÍHO RÁMCE**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Ing. Jiří Zemánek, CSc.

Katedra: Evropského práva

Datum vypracování práce: Červen 2010

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze dne 7. června 2010

Poděkování

Svému vedoucímu JUDr. Ing. Jiřímu Zemánkovi, CSc. děkuji za cenné připomínky, rady a komentáře poskytované během zpracování diplomové práce.

V Praze dne 7. června 2010

Obsah

Úvod.....	5
1. Harmonizace evropského práva	8
1.1 Právní úprava harmonizace evropského práva.....	8
1.2 Metody harmonizace.....	11
1.3 Dělbá pravomocí mezi Unií a členskými státy.....	14
1.3.1 Výlučné pravomoci	14
1.3.2 Sdílené pravomoci.....	15
1.3.3 Zásada subsidiarity.....	16
1.3.4 Zásada proporcionality.....	20
1.3.5 Podpůrné, koordinační a doplňkové činnosti	21
1.3.6 Doložka flexibility	22
2. Problémy implementace evropského práva.....	23
2.1 Právní prameny sekundárního práva.....	23
2.2 Přístup členských států k harmonizaci evropského práva.....	30
2.3 Přístup Evropského soudního dvora k harmonizaci evropského práva.....	33
2.3.1 Chybná transpozice pojmů práva ES	35
2.3.2 Přijetí nápravného opatření po uplynutí lhůty uvedené v odůvodněném stanovisku.....	36
2.3.3 Předložení předběžné otázky v důsledku vágních a nejasných ustanovení.....	36
2.3.4 Otázka závaznosti pozdější úpravy směrnice před vypršením lhůty pro transpozici původní směrnice.....	37
2.4 Dílčí závěry	38
3. Opatření EU k nápravě nedostatků evropského práva.....	40
3.1 První iniciativy zlepšování právní úpravy.....	41
3.2 Používané legislativní techniky pro zlepšení právní úpravy	52
3.2.1 Zlepšení a rozšíření hodnocení dopadu regulace	52
3.2.2 Přehled dokumentů upravující použití techniky hodnocení dopadu regulace.....	52
3.2.3 Hlavní cíle hodnocení dopadu.....	53
3.2.4 Předmět hodnocení dopadu	54
3.2.5 Přehled zúčastněných stran	60
3.2.6 Návrhy pro zvýšení účinnosti nástroje hodnocení dopadu.....	61
3.3 Zjednodušení evropského práva.....	64
3.3.1 Přezkum návrhů legislativních aktů	66
3.3.2 Kodifikace stávajících právních předpisů	67
3.3.3 Prepracování stávajících právních předpisů.....	71
3.3.4 Další návrhy změn regulačního přístupu.....	71
3.4 Dílčí závěry	72
Závěr	74
Použitá literatura	78
Seznam zkratk	82
Seznam příloh	83
Abstract	87
Klíčová slova.....	89

Úvod

Jedním z významných problémů soudobé moderní legislativy je enormní růst počtu právních předpisů, které jsou nekvalitní, nesrozumitelné, obsahují navzájem si odporující ustanovení a všechny tyto negativní znaky tvorby právních předpisů mají za následek jejich neefektivní a složitou aplikovatelnost. U evropského práva¹ má nedostatečná kvalita právních předpisů významnější dopad, neboť dochází k harmonizaci vnitrostátních právních řádů s evropským právem a případné nejasnosti na úrovni evropského práva se přenáší i do vnitrostátního práva. Komplikace vznikají již ve fázi vnitrostátní implementace evropského práva, a to při přijímání implementačních opatření u nařízení nebo transpozičních opatření u směrnic. Mezi problematické okruhy při harmonizaci vnitrostátního práva patří neúplné vymezení právních vztahů, jež jsou předmětem regulace příslušného právního předpisu, nesprávný výklad těchto ustanovení v kontextu evropského práva či nezajištění souladu těchto právních předpisů s přijatými vnitrostátními implementačními opatření, což může nastat i po přijetí nové výkladové judikatury ESD, která si vyžádá opakované provedení implementační analýzy. Složitější případy nastanou tehdy, když se obsah nařízení či jeho dílčích pravidel musí zapracovat do několika vnitrostátních právních předpisů.

První kapitola této diplomové práce proto blíže představuje právní zakotvení procesu sbližování právních předpisů v primárním právu, a to podle kapitoly 3 hlavy VII „Společná pravidla pro hospodářskou soutěž, daně a sbližování právních předpisů“ Smlouvy o fungování Evropské unie, používané metody harmonizace a rozdělení pravomocí mezi orgány EU a členské státy při tvorbě legislativních aktů² v závislosti na regulované oblasti. V diplomové práci rovněž uvádím změny, které přinesla Smlouva o fungování Evropské unie či Smlouva o Evropské unii ve srovnání se Smlouvou o Evropském společenství.

¹ Evropské právo a regulační rámec se pro účely této diplomové práce používají ve shodném významu jako právo EU, tj. souhrn právních norem upravujících právní vztahy v rámci EU podle platného znění Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU včetně všech jejích změn a doplňků. Definice práva EU viz Mrázek, J.: Ke vztahu mezi právem EU a vnitrostátním právem členských států, str. 349-350 in Gerloch, A., Wintr, J. (ed.): Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR, Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2009.

² K představení metod harmonizace a dělby pravomocí mezi EU a členské státy viz níže kap. 1.1 a 1.2

Orgány Evropské unie reagovaly na nepřehledný a neefektivní evropský právní rámec vytvořením tzv. soft law. Nepřehlednost evropského práva byla přisuzována vstupu nových členských států do EU a postupnému rozšiřování věcné působnosti regulované evropským právem³. Soft law bylo přirovnáváno k tzv. nové legislativní kultuře („new legislative culture“), využívající legislativních technik založených na zásadách „zjednodušení“, „deregulace“ a „do less in order to do better“. Původním smyslem soft law⁴ bylo jej použít jako výchozí nástroj předtím, než se zahájí tvorba legislativního aktu. Soft law mělo být využito k vymezení terminologie, k tvorbě jasného a úplného konceptu a k dosažení souladu a konzistence v rámci celé regulované oblasti. Z pohledu členských států bylo soft law považováno za vhodný nástroj, jak pomoci členským státům s pochopením smyslu, s interpretací a s implementací právních předpisů tak, aby se v maximální míře udržel jednotný přístup při jejich aplikaci v rámci celé Evropské unie. Nepřehlednost evropského práva je ovlivněna jeho nedostatečnou hierarchizací, neexistuje zvláštní sekundární pramen práva pro tzv. prováděcí a implementační předpisy. To má za následek, že nařízení a směrnice se rozdělují do dvou zvláštních kategorií, a to na rámcové a prováděcí či implementační právní předpisy. V případě, že se i přes vydání prováděcího předpisu během adaptace či transpozice právního předpisu zjistí, že některá ustanovení představují možnost rozdílného výkladu, přistoupí se k jejich objasnění ve formě opatření či guideline vydaných Komisí.

Druhá kapitola diplomové práce se věnuje problémům implementace evropského práva s důrazem na soft law a na představení změn, které přináší Smlouva o fungování Evropské unie v oblasti hierarchizace pramenů unijního práva, čímž se rozumí změny v evropském právu po zavedení právních institutů rozhodnutí normativní povahy, nelegislativních právních aktů s obecnou působností a prováděcích právních aktů.

Evropská komise, Evropský parlament a Rada EU zahájily řadu iniciativ začleněných do souhrnné strategie pro zjednodušení právního prostředí s cílem kodifikovat a zjednodušit stávající právní předpisy a lépe vyhodnotit dopady nových

³ K vymezení pojmu soft law viz níže kap. 2.1

návrhů právních předpisů. Zlepšení právní úpravy zvýší právní jistotu, a tím rovněž přispěje k účinnějšímu používání a prosazování právních předpisů v rámci celé EU. Strategie pro zjednodušení právního prostředí si rovněž klade za cíl odstranit nadbytečné administrativní náklady, s nimiž se podnikatelé a občané potýkají při výkonu svých podnikatelských aktivit stejně jako při řešení každodenních záležitostí. Naplnění cílů a činností na úrovni EU by mělo být doprovázeno národními iniciativami zaměřenými na zlepšení právní úpravy na úrovni jednotlivých členských států.

V rámci třetí kapitoly diplomové práce blíže představuji jednotlivé iniciativy zařazené do souhrnné strategie pro zjednodušení právního prostředí, které směřují k odstranění nedostatků evropského práva. U každé iniciativy je pozornost soustředěna na věcný popis jednotlivých iniciativ s důrazem na pozitivní přínosy pro evropské právo a dále je uvedeno zhodnocení dosavadních výsledků, vymezeny hlavní problémové okruhy a v návaznosti na ně navržena vhodná doporučení pro odstranění či alespoň zmírnění jejich negativních dopadů.

Smyslem této diplomové práce je zodpovědět si otázku, jaké jsou hlavní příčiny vzniku nekvalitních a nesrozumitelných právních aktů při tvorbě evropského práva a při následném sbližování vnitrostátních právních předpisů s evropským právem.

Druhá otázka řešená v rámci diplomové práce je význam soft law v evropském právu a jestli se stane obecně závazným zavedením právního institutu nelegislativních právních aktů, které jsou definovány ve Smlouvě o fungování Evropské unie.

Třetí otázka, na níž se zaměřuje diplomová práce, je zhodnocení, jestli navržené iniciativy směřující k zlepšení a zjednodušení právního prostředí skutečně naplňují očekávané cíle a jestli se projevují ve zvýšení kvality právních předpisů.

Diplomová práce je zpracována k platnému stavu právního řádu České republiky a unijního práva ke dni 30. dubna 2010.

⁴ O iniciativě spočívající v tvorbě soft law bylo nepřímo rozhodnuto na zasedání Rady v Edinburghu v roce 1992.

1. HARMONIZACE EVROPSKÉHO PRÁVA

1.1 PRÁVNÍ ÚPRAVA HARMONIZACE EVROPSKÉHO PRÁVA

Harmonizace evropského práva⁵ je definována jako proces sladování vnitrostátních předpisů členských států s právním řádem EU a za tím účelem, aby byly odstraněny překážky fungování vnitřního trhu⁶ vyvolané rozdíly mezi vnitrostátními předpisy členských států EU. Proces harmonizace probíhá třemi rozdílnými způsoby v závislosti na politice či oblasti, která je předmětem právní úpravy.

V prvním případě se jedná o harmonizaci vybraných právních institutů (např. ochrana spotřebitelů, daňové právo aj.), u nichž je postup harmonizace upraven ve **zvláštních zmocňovacích harmonizačních ustanoveních** uvedených přímo v kapitole vztahující se k příslušné politice. Tato zmocňovací ustanovení jsou příklady tzv. zvláštních opatření založených na zásadě **minimální harmonizace**⁷. V oblasti ochrany spotřebitele je zmocňovací harmonizační oprávnění upraveno v čl. 169 odst. 4 SFEU (ex-čl. 153 odst. 5 Smlouvy o ES): „*Opatření přijatá podle odstavce 3 nebrání členskému státu zachovávat nebo zavádět přísnější ochranná opatření. Tato opatření musí být slučitelná se Smlouvami. Jsou oznamována Komisi.*“⁸ Konkrétním příkladem minimální harmonizace je směrnice 85/577/EHS, která v čl. 8 uvádí: „*Tato směrnice*

⁵ Hendrych, D.: Právní slovník, C.H.Beck, Praha 2009

⁶ Definice vnitřního trhu je obsažena v čl. 26 SFEU (ex-čl. 14 Smlouvy o ES) ve smyslu, že zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s ustanoveními Smlouv. Významný je vzhledem k zaměření této diplomové práce čl. 26 odst. 1 (ex-čl. 14 odst. 1), který opravňuje Unii přijímat opatření určená k vytvoření nebo zajištění fungování vnitřního trhu v souladu s příslušnými ustanoveními Smluv.

⁷ U oblasti sociální politiky podmínky minimální harmonizace stanoví čl. 153 odst. 2 písm. a) SFEU, který stanoví, že lze ve směrnici stanovit minimální požadavky v oblasti pracovního prostředí, ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků, sociálního zabezpečení a sociální ochrany pracovníků

⁸ V současnosti připravuje Komise návrh směrnice o právech spotřebitelů KOM (2008) 614 v konečném znění založeném na horizontální směrnici (tato směrnice provádí revizi směrnic 85/577/EHS o smlouvách uzavřených mimo obchodní prostory, směrnice 93/13/EHS o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách, směrnice 97/7/ES o smlouvách uzavřených na dálku a směrnice 1999/44/ES o prodeji spotřebního zboží a zárukách) a přijímá koncepci úplné harmonizace namísto stávající minimální harmonizace. Směrnici se dává přednost před nařízením, jelikož její provedení do vnitrostátního práva by umožnilo hladší provádění práva Společenství do stávajícího vnitrostátního smluvního práva nebo spotřebitelských zákoníků. Členským státům bude ponechán nutný prostor pro uvážení, pokud jde o zachování těch vnitrostátních právních pojmů a základních zásad vnitrostátního smluvního práva, které jsou v souladu s cíli legislativního návrhu Společenství. Důvodová zpráva

nebrání členským státům v tom, aby v oblasti její působnosti vydávaly nebo ponechaly v platnosti příznivější ustanovení na ochranu spotřebitele.“ U daňové politiky toto harmonizační ustanovení představuje čl. 113 SFEU (ex-čl. 93 Smlouvy o ES): „Rada zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem jednomyslně přijme ustanovení k harmonizaci právních předpisů týkajících se daní z obratu, spotřebních daní a jiných nepřímých daní v rozsahu, v jakém je tato harmonizace nezbytná pro vytvoření a fungování vnitřního trhu a zabránění narušení hospodářské soutěže.

Druhý harmonizační postup vyplývá z čl. 115 SFEU (ex-čl. 94 Smlouvy o ES) a upravuje postup přijímání směrnic o sblížení právních a správních předpisů členských států, které mají přímý vliv na vytváření nebo fungování vnitřního trhu založeného na **principu plné harmonizace** (rovněž se používá pojem „**maximální harmonizace**“). Návrh takového harmonizačního opatření musí být přijat jednomyslně Radou zvláštním legislativním postupem po konzultaci s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem. Případné rozdíly ve vnitrostátní úpravě, pokud předchází jednání s členskými státy nevedou k nalezení rovnováhy, se řeší přijetím směrnice v rámci řádného legislativního postupu podle čl. 116 SFEU (ex-čl. 96 Smlouvy o ES) nebo jinými vhodnými opatřeními uvedenými ve Smlouvách. Uvedený článek se použije pro přijímání opatření v oblasti volného pohybu osob a v oblasti práv a zájmů zaměstnanců, neboť tyto oblasti jsou vyloučeny z použití čl. 114 odst. 2 (ex-čl. 95 Smlouvy o ES).

Třetí harmonizační postup vyplývá z čl. 114 SFEU (ex 95 Smlouvy o ES). De Búrca⁹ upozorňuje, že se použije na opatření vymezená v nařízeních¹⁰ a směrnicích přijatých řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem. Čl. 95 Smlouvy o ES byl původně považován za tzv. subsidiární ustanovení, které se použije na ty případy, u nichž nelze použít zvláštní zmocňovací harmonizační ustanovení¹¹ ani plnou harmonizaci podle čl. 115 (ex-čl. 94 Smlouvy o EU). Čl. 95 byl

k návrhu směrnice ovšem neřeší rozpor mezi primárním právem, tj. Smlouvou o fungování EU, která dává možnost členským státům přijmout příznivější opatření.

⁹ Craig, P. and de Búrca G.: EU Law Text, Case and Materials, Oxford, Fourth Edition, 2008, str. 615

¹⁰ Extenzivní výklad čl. 95 SES zahrnující rovněž použití harmonizačních opatření na nařízení vyplývají z rozhodnutí ESD C-359/92, Spolková Republika Německo a Rada EU, Žaloba na neplatnost – neplatný právní základ, I-03681.

¹¹ Craig, P. and de Búrca G.: EU Law Text, Case and Materials, Oxford, Fourth Edition, 2008, str. 617
Oblast daní je upravena v čl. 113 SFEU (ex-čl. 93 Smlouvy o ES), volný pohyb osob je upraven v čl. 21 SFEU (ex-čl. 18 Smlouvy o ES) a práva a zájmy zaměstnanců v čl. 50 a 53 SFEU (ex-čl. 44 a 47 Smlouvy o EU).

přítom původně pojímán velmi široce, meze jeho použití mu stanovil až Evropský soudní dvůr ve svém rozhodnutí C-376/98¹². ESD vykládal čl. 95 v souladu se zásadami definovanými v čl. 3 odst. 1 písm. c), čl. 14 a čl. 5 Smlouvy o ES, z nichž lze dovodit, že harmonizační opatření podle čl. 95 Smlouvy o ES se použijí tehdy, pokud přispívají k vytvoření a fungování vnitřního trhu¹³. Z rozsudku C-434/02 vyplývá, že některé opatření přispívají k naplnění zvláštních harmonizačních ustanovení souběžně s odstraněním překážek ve fungování vnitřního trhu. V takových případech se musí právní základ pro přijetí harmonizačního ustanovení dovodit z hlavního cíle příslušného právního aktu¹⁴. Tento přístup rovněž blíže rozvádí rozsudek ESD ve věci C-281/01¹⁵. Čl. 114 odst. 2 SFEU (ex-čl. 95 odst. 2 Smlouvy o ES) se zmiňuje o výjimkách z použití prvního ustanovení čl. 114 SFEU (ex-čl. 95 Smlouvy o ES), a to konkrétně u oblastí týkajících se daní, volného pohybu osob, práv a zájmů zaměstnanců (viz výklad ke

¹² Rozsudek ESD ve věci C-376/98 Federální republika Německo a Evropský parlament a Rada EU – Tabáková reklama, SbSD 2000. Článek 114 SFEU (ex-čl. 95 Smlouvy o ES) lze použít tehdy, pokud opatření přispívá k odstranění již existujících překážek vnitřního trhu nebo směřuje k zabránění vzniku takových překážek. Smyslem směrnice 98/43/ES ze dne 6. července 1998 o sblížení právních a správních předpisů členských států ve vztahu k reklamě na tabákové výrobky a sponzorství tabákových výrobků platně přijaté na základě článku 100a bylo zakázat určité formy reklamy a sponzorování tabákových výrobků. Reklamní trh tabákových výrobků a sponzorství sice vykazuje přeshraniční dopad, směrnice 98/43/ES ovšem nepřispívá k odstraňování překážek volného pohybu zboží a služeb, jakož ani k potlačování narušení hospodářské soutěže, neboť ponechává členským státům možnost ponechat si přísnější požadavky reklamy a sponzorství tabákových výrobků. Směrnice nemá takovou povahu, aby pomáhala k odstranění znatelnému narušení hospodářské soutěže.

¹³ Z rozsudku C-434/02, Sb. Arnold André, s. I-11825, bod 34, 61 vyplývá, že použití článku 114 SFEU (ex-čl. 95 Smlouvy o ES) jako právního základu je možné za účelem předejití budoucím překážkám obchodu vyplývajícím z nestejnorožného vývoje vnitrostátních právních úprav. Výskyt takovýchto překážek musí být pravděpodobný a předmětem dotčeného opatření musí být prevence těchto překážek. Existují-li překážky obchodu nebo je-li pravděpodobné, že tyto překážky vyvstanou v budoucnosti z důvodu, že členské státy přijaly nebo právě přijímají ve vztahu k výrobku nebo kategorii výrobků rozdílná opatření takového rázu, že zajišťují různou úroveň ochrany, a tím zabráňují dotčenému výrobku nebo výrobkům ve volném pohybu ve Společenství, čl. 114 SFEU (ex-čl. 95 Smlouvy o ES) opravňuje zákonodárce Společenství, aby zasáhl tak, že přijme vhodná opatření jednak v souladu s odstavcem 3 uvedeného článku, a jednak v souladu s právními zásadami uvedenými ve Smlouvě o ES nebo v judikatuře, zejména se zásadou proporcionality.

¹⁴ Lenaerts, K., van Nuffel, P., Bray, R.: *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell Limited, Great Britain 2005, str. 91

¹⁵ Rozsudek C-281/01 Komise versus Rada, I-12649, odst. 33-49 řeší problematiku právního základu u navrhované opatření v rámci dohody „Energy Star Agreementu“ směřuje k naplnění dvou cílů, a to v oblasti obchodní politiky a ochrany životního prostředí. Pro nalezení vhodného právního základu je v první řadě zapotřebí posoudit, jestli některý z cílů je primární či dominantní a za těchto okolností by se použil právní základ odpovídající tomuto primárnímu cíli, nebo oba definované cíle jsou neoddelitelné a navzájem provázané a za těchto okolností by se vycházelo z duálního právního základu. Z preambule a úvodního článku I dohody „Energy Star programme“ vyplývá, že tento program byl vytvořen se záměrem podpořit poptávku a nabídku po energeticky úsporných výrobcích a takové výrobky budou označeny logem „Energy Star“. Realizace tohoto programu by měla přispět k energetickým úsporám, ale dopad na životní prostředí je nepřímý a dosažitelný v dlouhodobějším časovém horizontu. Právní základ pro

zvláštním harmonizačním ustanovením a k čl. 115 SFEU). Čl 114 odst. 4 (ex-čl. 95 odst. 4 Smlouvy o ES) uvádí výčet těch oblastí, u nichž si členský stát může ponechat vnitrostátní právní úpravu rozdílnou od harmonizačního opatření. Tyto oblasti jsou vymezeny v čl. 36 SFEU (ex-čl. 30 Smlouvy o ES) a týkají se zákazu dovozu, vývozu nebo tranzitu odůvodněného veřejnou mravností, veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností, oblasti ochrany životního prostředí a pracovního prostředí. V uvedeném případě se ovšem může jednat jen o již existující vnitrostátní právní úpravu, čl. 114 odst. 4 (ex-čl. 95 odst. 4 Smlouvy o ES) nelze použít pro nově vzniklé právní úpravy. Nové vnitrostátní opatření nad rámec již existující evropské harmonizované právní úpravy mohou přijmout jednotlivé členské státy v souladu s čl. 114 odst. 5 SFEU (ex-čl. 95 odst. 5 Smlouvy o ES) tehdy, pokud je jejich původ podložen novými vědeckými poznatky v oblasti ochrany životního prostředí, pracovního prostředí, a to jen tehdy, jsou-li pro její přijetí dány zvláštní prokazatelné důvody. Čl. 114 odst. 4 a 5 SFEU (ex-čl. 95 odst. 4 a 5 Smlouvy o ES) narušují výhradní používání harmonizované právní úpravy, a proto Komise i ESD vykládají tato ustanovení restriktivním způsobem ve smyslu, že členský stát musí prokázat důvody použití jednoho z uvedených článků a dále je posílena role Komise, jež je oprávněna schválit či odmítnout vnitrostátní právní úpravu ve lhůtě 6 měsíců. Po marném uplynutí lhůty 6 měsíců se má automaticky za to, že Komise s vnitrostátní úpravou vyslovila souhlas.

1.2 *METODY HARMONIZACE*

Metody harmonizaci lze v souladu s Králem¹⁶ rozdělit do šesti níže uvedených kategorií:

- 1. Pro maximální harmonizaci** je charakteristické, že evropská a vnitrostátní právní úprava je totožná a členské státy se při její transpozici nemohou odchýlit od evropské právní úpravy, členské státy tedy ztrácí jakoukoliv autonomní legislativní pravomoc. Maximální transpozice není jen zakotvena v čl. 114 SFEU odst. 1 (ex-čl. 95 odst. 1 Smlouvy o ES) a čl. 115 SFEU (ex-čl. 94 Smlouvy o ES), ale někdy je rovněž upravena ve zvláštních harmonizačních ustanoveních. Konkrétním příkladem je čl. 50 SFEU (ex-čl. 44 odst. 2 písm. g)

navržené opatření musí být zakotven v čl. 207 SFEU (ex-čl. 133 Smlouvy o ES) ve spojení s čl. 218 SFEU (ex-čl. 300 odst. 3 Smlouvy o ES).

Smlouvy o ES), v němž se uvádí: *v míře nezbytné k dosažení jejich rovnocennosti koordinují záruky, které jsou pro ochranu zájmů společníků i třetích osob vyžadovány v členských státech od společností ve smyslu čl. 54 druhého pododstavce SFEU (ex-čl. 48 druhého pododstavce)*. Uvedené ustanovení zakotvuje maximální možnou úroveň právní úpravy s cílem zajistit investorům transparentní a vypočitatelné podnikatelské prostředí, srovnatelné záruky a odhad rizika. I z tohoto důvodu je třeba u směrnic přijatých podle tohoto ustanovení počítat sice s úplnou právní úpravou na úrovni EU, která ovšem může mít za následek vytvoření nepružného systému v důsledku pomalých schvalovacích procedur při přijetí jakýchkoliv úprav příslušného legislativního aktu.

2. U **minimální harmonizace**¹⁷ jsou stanoveny minimální požadavky, které musí členské státy splnit, ale přitom to nevyklučuje možnost ponechat stávající nebo nově zavést přísnější vnitrostátní právní úpravu nad rámec těchto požadavků. Tyto směrnice lze dále členit podle toho, zda připouští či zakazují použití přísnějších úprav.

Kombinace výše uvedených metod minimální a maximální harmonizace je upravena v rozsudku ESD C-148/78 *Pubblico Ministero v. Ratti*¹⁸.

¹⁶ Král, R: *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*, C.H.Beck, 2002, str. 31

¹⁷ Slot, J.: *Regulatory Approaches in the Internal Market*, str. 91 nazývá metodu minimální harmonizace tzv. *upward flexibility* zaručující, že přijatá vnitrostátní opatření jsou v souladu s minimálními standardy vyplývajícími z práva EU. Metoda minimální harmonizace poskytuje dostatečnou flexibilitu členským státům zavést přísnější opatření. Mezi konkrétní příklady oblastí s minimální harmonizací patří čl. 114 a 115 SFEU (čl. 95 a 94 Smlouvy o ES) a č. 169 odst. 2 SFEU (ex-čl. 153 Smlouvy o ES) týkající se ochrany spotřebitelů. Komise ale projevuje tendence u oblasti ochrany spotřebitele nahradit minimální harmonizací za maximální harmonizací (viz poznámka pod čarou č. 7).

¹⁸ C-148/78 *Státní zastupitelství proti Tulliu Rattimu*, I-1629, v rámci něhož státní zastupitelství předložilo 8 předběžných otázek týkajících se bezprostředního účinku směrnic č. 73/173 a 77/128 od okamžiku oznámení, i tehdy, pokud nebyly transponovány do vnitrostátního právního řádu a vnitrostátní právní úprava obsahovala přísnější právní předpisy včetně peněžitých trestů pro případ jejich porušení. Dále se uvádí, že právní úprava musí být transponována v souladu se zněním příslušné směrnice, i když vnitrostátní právní úprava stanoví přísnější pravidla, směrnice č. 73/173 vylučuje použití opční harmonizace, což by znamenalo použití odlišné právní úpravy pro domácí výrobky a odlišné právní úpravy pro dovážené výrobky. Přísnější vnitrostátní úprava byla připuštěna jen pro opatření týkající se ochrany zdraví podle čl. 36 SFEU za předpokladu jejich zdůvodnění. Při přijetí těchto opatření se musí procedurálně postupovat v souladu s čl. 9 směrnice 73/173.

3. **Pro opční harmonizaci (uvádí se rovněž „opting-out“ harmonizace)** je charakteristické, že si členský stát může na základě předchozího souhlasu Komise vedle harmonizačního standardu EU ponechat i vlastní standard. Výrobek splňující vnitrostátní standardy je přijatelný na národním trhu, při splnění evropského standardu na celém trhu EU. Na trhu technických výrobků je proto z pohledu výrobců výhodnější použití modelu minimální harmonizace, neboť zaručuje poskytnutí výrobků v rámci celého vnitřního trhu EU. Konkrétním příkladem použití opting-out pravidla jsou **dodatkové protokoly přijaté ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování EU**, které udělují výjimky vybraným členským státům, např. Protokol o postavení Spojeného království a Irsku s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, Protokol o Dánsku, Protokol o Francii aj.
4. **Alternativní harmonizace** navrhuje variantní postup řešení pro dosažení cílů směrnice, a pokud výrobek odpovídá jednomu z nich, vyhovuje podmínkám vnitřního trhu.
5. **Technická harmonizace**, u níž směrnice stanoví jen základní požadavky na bezpečnost a dále je v ní uveden odkaz na technické normy vydané evropskými normalizačními institucemi (např. CEM, CENELEC, ETSI). Koncepce technické harmonizace spočívá na čtyřech základních principech:
- směrnice stanoví jen základní technicko-bezpečnostní požadavky;
 - evropské normalizační instituce jsou zmocněny ke konkretizaci těchto obecných požadavků technickými specifikacemi, které podniky potřebují, aby mohly vyrábět zboží v souladu s požadavky stanovenými v příslušné směrnici;
 - technické specifikace uvedené v technických normách nemají závaznou povahu, jejich použití je dobrovolné;
 - správní orgány členských států jsou však povinny dokládat, že při výrobním postupu v rámci podniku jsou dodrženy normy v souladu s požadavky směrnice. Respektování harmonizované normy tedy znamená (vyvratitelnou) domněnku o důkazu shody. Výrobce má sice právo volby vyrábět nikoli podle norem, nese pak ale důkazní břemeno slučitelnosti se směrnicí.

Průřezová (horizontální harmonizace) je používána u výrobkově popř. oborově orientovaných úprav (např. klamavá reklama, označení potravinářských výrobků, poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů).

6. **Harmonizace založená na vzájemném uznávání národních úprav** se použije u těch směrnic, které definují určité věcné či procesní požadavky a předpoklady pro to, aby národní úpravy týkající se kvalifikačních požadavků byly vzájemně uznatelné. Součástí těchto směrnic je vymezení věcných požadavků, které musí národní úpravy splňovat. Z toho důvodu se tento typ směrnic považuje za kombinaci metody minimální harmonizace a metody vzájemného uznávání¹⁹.
7. **Částečná harmonizace** je specifická tím způsobem, že neupravuje otázky spadající do její úpravy vyčerpávajícím způsobem, ale harmonizuje pouze některé prvky regulované problematiky. Členskými státy zůstává zachována autonomní legislativní pravomoc u těch oblastí, které nejsou upraveny příslušnou směrnicí.

1.3 **DĚLBA PRAVOMOCÍ MEZI UNIÍ A ČLENSKÝMI STÁTY**

Vymezení dělby pravomocí mezi Unií a členskými státy je významné z hlediska určení oprávněného subjektu majícího legislativní pravomoc pro úpravu dané oblasti či politiky.

1.3.1 **Výlučné pravomoci**

Lisabonská smlouva²⁰ v tomhle směru zavedla v čl. 3 SFEU úplný výčet oblastí zařazených do právního institutu **výlučných pravomocí**²¹. Výkon výlučné pravomoci se

¹⁹ Jak uvádí Král, R: Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, C.H.Beck, 2002 na str. 32 a 33 směrnice založené na metodě vzájemné harmonizace zpravidla stanoví minimální věcné požadavky, které musí národní úprava splňovat. Tyto směrnice vychází z kombinace metod minimální harmonizace a metody vzájemného uznávání.

²⁰ Lisabonskou smlouvu tvoří dvě základní části, přičemž jedna část obsahuje znění změn Smlouvy o EU a druhá obsahuje znění změn Smlouvy o ES včetně jejího přejmenování na Smlouvu o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Z právního hlediska tak Lisabonská smlouva představuje smlouvu, která pouze mění, ale neruší stávající smluvní základ ES/EU se všemi jeho protokoly, přílohami a Akty o přistoupení.

²¹ Institut výlučných pravomocí byl diskutován rovněž Ústavním soudem při projednávání souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského

projevuje v oprávnění vydávat evropské normativní právní akty **přímo účinné a přednostně aplikovatelné v členských státech**. Uvedené upřesnění má nepostradatelný význam z toho důvodu, neboť se jednoznačným způsobem vymezily ty oblasti politik, na něž se nepoužije zásada subsidiarity a proporcionality. Konkrétně pod institut výlučných pravomocí v souladu s čl. 3 SFEU patří oblasti jako je celní unie, pravidla hospodářské soutěže nezbytná pro fungování vnitřního trhu, měnová politika, společná obchodní politika, uzavření mezinárodní smlouvy, u níž zmocnění vyplývá z určitého legislativního aktu nebo je nezbytná k výkonu vnitřních pravomocí aj. Čl. 2 SFEU definuje legislativní roli členských států v těch případech, kdy výlučnou pravomoc vykonávají orgány EU. Členské státy mohou vydat vnitrostátní právní předpisy, jsou-li k tomu Uní zmocněny nebo provádějí-li akty Unie.

1.3.2 Sdílené pravomoci

Druhý právní institut sdílených pravomocí je definovaný v čl. 4 SFEU a obsahuje pozitivní definici sdílených pravomocí doplněnou o demonstrativní výčet hlavních oblastí, mezi něž patří vnitřní trh, sociální politika, životní prostředí, ochrana spotřebitele, transevropské sítě aj. Další odstavce tohoto ustanovení rozšiřují výčet sdílených pravomocí o činnosti v oblasti výzkumu, technologického rozvoje a vesmíru, rozvojové spolupráce a humanitární pomoci realizovaných formou rozvojových programů.

Z negativní definice vyplývá, že všechny ostatní oblasti s výjimkou těch, které jsou definovány v čl. 3 SFEU (viz výkon výlučných pravomocí Unie) a v čl. 6 SFEU (viz podpůrné, koordinační a doplňkové činnosti Unie), jsou zařazeny pod sdílené pravomoci.

společenství s ústavním pořádkem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR. Navrhovatel argumentoval tím způsobem, že výlučná pravomoc EU obecně odporuje čl. 1 odst. 1 a čl. 10a Ústavy. V souladu s nimi je pouze takový přenos pravomoci, kde výsledkem je sdílená pravomoc, tedy situace, kdy nehrozí, že by nějaká oblast zůstala zcela bez věcné právní úpravy. Přenos pravomocí ve smyslu čl. 3 a 4 SFEU není ohraničený, rozpoznatelný a dostatečně určitý“.

Zástupci Vlády ČR na tuto výhradu reagovali ve smyslu: „Vymezení sdílených pravomocí v Lisabonské smlouvě je dostatečně určité. Vychází ze zásady svěřeni pravomocí a uplatňují se zde striktně zásady subsidiarity a proporcionality. Kromě toho je třeba podrobné vymezení pravomocí (a to nejen sdílených) hledat především v části třetí (Vnitřní politiky a činnosti Unie) Smlouvy o fungování EU a nikoliv pouze v hlavě I části první (Druhy a oblasti pravomocí Unie). Je důležité připomenout též Protokol o výkonu sdílených pravomocí, který říká, že pokud Unie přijala v některé z oblastí sdílených pravomocí opatření, vztahuje se rozsah tohoto výkonu jejích pravomocí pouze na prvky, které jsou upraveny předmětným aktem Unie, a nikoliv na celou oblast“.

1.3.3 Zásada subsidiarity

U sdílených pravomocí se stejně jako doposud bude rozhodovat na základě zásad subsidiarity²² a proporcionality. Použití těchto zásad je upraveno v čl. 5 Smlouvy o EU (ex-čl. 5 Smlouvy o ES) a blíže konkretizován v „Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality“. Protokol je dokumentem připojeným ke Smlouvě o EU (ve znění Lisabonské smlouvy), takže má právní účinky mezinárodní smlouvy²³. Při jeho výkladu se použijí totožná pravidla jako u výkladu mezinárodních smluv kodifikovaných v čl. 31 a 32 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Z výkladových pravidel vyplývá, že smlouva musí být vykládána v dobré víře, použitým výrazům je přikládán totožný význam, který je obvykle dáván těmto výrazům ve smlouvě, a rovněž se přihlíží k předmětu a účelu smlouvy.

Zmocnění k vydání návrhu legislativního aktu se ověřuje na základě použití testu subsidiarity a proporcionality. Aplikaci zásady subsidiarity detailněji rozpracovává čl. 5 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality²⁴, podle něhož: „každý návrh legislativního aktu by měl obsahovat zevrubnou informaci umožňující posoudit soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality²⁵. Tato informace by měla obsahovat zhodnocení finančního dopadu návrhu, a jde-li o směrnici, zhodnocení důsledků pro předpisy, jež mají být členskými státy přijaty, případně včetně důsledků pro regionální předpisy. Důvody umožňující dospět k závěru, že cílů Unie lze lépe dosáhnout na její úrovni, se opírají o kvalitativní, a kdekoli je to možné, i kvantitativní údaje. Návrhy legislativních aktů přihlížejí k nutnosti postupovat tak, aby každá zátěž, finanční nebo správní, dopadající na Unii, vnitrostátním vládám, regionálním nebo místním orgánům,

²² Lenaerts, K., van Nuffel, P., Bray, R.: Constitutional Law of the European Union, Sweet & Maxwell Limited, Great Britain 2005 na straně 101 zdůvodňuje přijetí principu subsidiarity do primárního práva jako reakci na nespokojenost některých členských států se způsobem výkonu pravomocí orgány ES, zejména se středem pozornosti stala většinová forma rozhodování Rady, která mohla omezit svobodu rozhodování členských států při tvorbě národních politik. Takovým konkrétním příkladem byl čl. 130 r odst. 4 Jednotného evropského aktu, v rámci něhož byly orgány EU oprávněny přijmout opatření v oblasti životního prostředí, pokud výsledků mohlo být dosaženo účelněji na úrovni EU, než na úrovni jednotlivých členských států Maastrichtská smlouva dané ustanovení nahradila čl. 5 Smlouvy o ES určeným pro širší okruh oblastí působnosti ES, resp. EU.

²³ P. Šturma: Listina základních práv EU, Právní rozhledy č. 6/2010

²⁴ Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality č. 30 byl přijat u příležitosti schválení Amsterdamské smlouvy v roce 1997 a podle čl. 311 Smlouvy o ES tvořil její nedílnou součást.

²⁵ Blíže viz kap. 3.2 a příloha č. 1, v níž se uvádí základní osnova pro zpracování hodnocení dopadu návrhu legislativního aktu a principy subsidiarity a proporcionality tvoří jejich nedílnou součást.

hospodářským subjektům a občanům, byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo“.

Použití zásady subsidiarity je založeno na dvou základních podmínkách, přičemž k legitimitě přijetí opatření na úrovni Unie²⁶ musí být kumulativně splněny obě podmínky:

- **Srovnávací test účinnosti** (necessity test) s cílem objektivně zdůvodnit, proč navrhované opatření nemůže být odpovídajícím způsobem řešeno na úrovni členského státu. Smyslem této podmínky je zkoumat, jestli je účinnější a efektivnější jednat na úrovni Společenství namísto na úrovni členských států, přičemž jednání na úrovni Společenství je přípustné jen tehdy, pokud by cílů stanovených ve Smlouvách nemohlo být dosaženo ani odděleným jednáním jednotlivých členských států ani na základě jejich volné spolupráce. Na druhou stranu není dostačující, pokud stanovený cíl dosahuje jen jeden nebo několik států. Předpokladem je, že stanovený cíl jsou schopny splnit všechny státy.
- **test přidané hodnoty (test of EU Value Added)** s cílem nalézt objektivní důvody pro přijetí opatření na úrovni EU a zvýšit pravděpodobnost dosažení stanovených cílů.

Při analýze naplnění podmínek zásady subsidiarity jsou vzata v úvahu následující kritéria²⁷:

1. **problém má nadnárodní charakter** a jeho řešení nemůže být přisouzeno výhradně členskému státu (např. snížení emisí CO² unikajícího do ovzduší)
2. **přijetí opatření na národní úrovni bez zapojení orgánů EU by bylo v rozporu s požadavky Smlouvy** (např. diskriminační opatření proti dotčeným cílovým

²⁶ Přístup orgánů Unie k dodržování principu subsidiarity je vymezen v čl. 1 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality (dále jen „Protokolu), který ukládá všem orgánům EU dbát na dodržování zásad subsidiarity a proporcionality. Stěžejní roli hraje Komise vzhledem ke své zákonodárné iniciativě podle čl. 3 Protokolu. Přijímání návrhů je rovněž v souladu s čl. 2 Protokolu provázáno veřejnými konzultacemi (viz kap. 3.2.4.2). Komise je dále povinna předložit výroční zprávu o aplikaci principu subsidiarity. Návrhy legislativních aktů dále postoupí Parlamentu a Radě, které při projednávání návrhů legislativních aktů rovněž dbají na dodržení principu subsidiarity a proporcionality při zpracování návrhů svých pozměňovacích stanovisek.

²⁷ Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojený ke Smlouvě o EU již neuvádí základní kritéria principu subsidiarity, která byla vymezena v čl. 5 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojeném ke Smlouvě o ES. V současnosti jsou kritéria testu účinnosti a testu přidané hodnoty zakomponována do dokumentu SEC (2009) 92 „Impact assessment guidelines“, str. 21 a 22. Z hlediska závaznosti úpravy původní varianta spočívající v začlenění základních kritérií testu subsidiarity jako součást Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality mělo vyšší právní

skupinám, zajištění řádného fungování vnitřního trhu tím, že bude zabráněno vzniku rozdílů mezi právními předpisy a praxí rozdílných právních úprav²⁸)

3. **přijetí opatření na národní úrovni bez zapojení orgánů EU významně ohrozí zájmy ostatních členských států EU** (např. opatření omezující volný pohyb zboží)
4. **přijetí opatření na úrovni EU přinese významné pozitivní výsledky z hlediska rozsahu (velikosti dopadu)** ve srovnání s přijetím opatření na národní úrovni
5. **přijetí opatření na úrovni EU přinese významné pozitivní výsledky z hlediska efektivnosti** oproti ponechání výkonu těchto aktivit jen na národní úrovni

Odpovědi na výše uvedené otázky se mohou lišit v závislosti na řešené problematice. Při řešení otázky naplnění zásady subsidiarity se doporučuje spektrum získaných odpovědí posuzovat z časového hlediska, neboť odpovědi z předchozích testů, i přesto, že se vztahují ke shodnému právnímu předpisu, se mohou v čase měnit. Výhodiskem pro přijetí odlišného názoru v otázce naplnění zásady subsidiarity oproti původním výsledkům mohou být tyto skutečnosti:

- **není shledán důvod k přijetí opatření na úrovni EU** v důsledku změny okolností, přičemž jednou z takových okolností může být přijetí opatření směřující k lepšímu právnímu prostředí nebo ke zjednodušení právního prostředí;
- **rozšíření opatření v souladu se zněním článku smlouvy SFEU či Smlouvy o EU** reflektující změnu politiky.

sílu, tvořilo nedílnou součást primárního práva, zatímco nyní v podobě guideline (viz kap. 2.1) patří mezi opatření soft law.

²⁸ Nedodržení zásady subsidiarity bylo řešeno v rozsudku C-377/98, Nizozemské království podporované Italskou republikou a Norským královstvím proti Evropskému parlamentu a Radě podporované Komisí, I-7079, odst. 30 až 34, jehož předmětem bylo zrušení směrnice 98/44/ES o právní ochraně biotechnologických vynálezů. Žaloba byla založena na šesti žalobních důvodech vycházejících postupně z chybné volby článku 100a Smlouvy jako právního základu směrnice, z porušení zásady subsidiarity, z porušení zásady právní jistoty, z porušení povinností vyplývajících z mezinárodního práva, z porušení základního práva na ochranu lidské důstojnosti a z porušení podstatných procesních náležitostí, pokud jde o přijetí návrhu Komise. Žalobní důvod porušení zásady subsidiarity ESD byl založen na nedostatečném odůvodnění použití této zásady. ESD odůvodnil použití zásady subsidiarity podle čl. 5 odst. 3 Smlouvy o EU (ex-čl. 5 Smlouvy o ES) a zdůvodnění jeho použití ve smyslu, že kdyby nedošlo k zásahu Společenství, vytvořil by vývoj vnitrostátních právních předpisů a praxe překážky náležitému fungování vnitřního trhu.

Rozdělení výkonu sdílených pravomocí mezi Unii a členské státy upravuje čl. 2 odst. 2 SFEU, přičemž rozsah pravomoci členských států se odvíjí od rozsahu Unie, tj. pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Takto vymezená dělba pravomocí mezi Unii a členské státy zaručuje primární úlohu v legislativní činnosti orgánům Unie. Členské státy mají možnost zabránit jejímu extenzivnímu pojetí použitím brzdy kontroly při tvorbě legislativního aktu vycházejícího z čl. 6 Protokolu o použití zásady subsidiarity a proporcionality, kdy je členským státům ponechána lhůta 8 týdnů pro předložení námitek ohledně porušení zásady subsidiarity. Parlamenty budou oprávněny zaslat Komisi odůvodněné stanovisko, pokud se budou domnívat, že návrh legislativního aktu nedodržuje zásadu subsidiarity. Podle toho, kolik vnitrostátních parlamentů odpoví, Lisabonská smlouva stanoví dva mechanismy („žlutou kartu“ a „oranžovou kartu“) vedoucí k přezkumu a případně ke změně či stažení návrhu.

Mechanismus tzv. „žluté karty“ („předběžného varování“) se použije v případě, že proti návrhu legislativního aktu z důvodu nedodržení zásady subsidiarity vznesou námitky 1/3 (případně 1/4 u návrhů legislativních aktů týkajících se prostoru svobody, bezpečnosti a práva podle čl. 76 SFEU) hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům. Uvedený postup je upraven v čl. 7 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Komise musí za těchto podmínek návrh legislativního aktu znovu přezkoumat, přičemž rozhodne o jeho zachování, změně nebo stažení, a své rozhodnutí odůvodní. Mechanismus tzv. „oranžové karty“ umožňuje změnu řádného legislativního postupu na mimořádný v případě, že proti návrhu legislativního aktu z důvodu nedodržení subsidiarity vznesou námitky prostá většina hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům a Komise se i přesto rozhodne návrh legislativního aktu zachovat. Tento zvláštní legislativní postup spočívá v tom, že před ukončením prvního čtení dle řádného legislativního postupu zváží Rada a EP soulad návrhu legislativního aktu se zásadou subsidiarity. Pokud zaujme Rada kvalifikovanou většinou 55% svých členů nebo většinou odevzdaných hlasů v Parlamentu stanovisko, že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, nebude legislativní návrh dále zvažován. Vnitrostátní parlamenty mají dále možnost veta, pokud Rada zamýšlí přijmout rozhodnutí, které by vedlo k přechodu od zvláštního k řádnému legislativnímu postupu, oznámí se tato iniciativa vnitrostátním parlamentům. Pokud vnitrostátní parlament vysloví ve

lhůtě do osmi měsíců od tohoto oznámení svůj nesouhlas, předmětné rozhodnutí nebude přijato (mechanismus tzv. červené karty).

Smlouva také obsahuje nová ustanovení pro soudní kontrolu *ex post*: vnitrostátní parlamenty a Výbor regionů mohou předkládat Evropskému soudnímu dvoru případy týkající se možného porušení zásady subsidiarity podle čl. 263 SFEU.

1.3.4 Zásada proporcionality

Zásada proporcionality navazuje na zásadu subsidiarity, přichází na řadu, pokud na základě testu subsidiarity byly k jednání oprávněny orgány Unie. Smyslem zásady proporcionality je určit intenzitu činnosti orgánů EU, vymežit rozsah zásahu Unie, který je přípustný a dostatečný k naplnění cílů Smluv. Z právních výkladů přitom vyplývá, že za dostatečná opatření jsou považována ta, která členské státy zavazují k určitému způsobu jednání raději, než přijímat závazná opatření ve formě nařízení či směrnice. V případě, že se přistoupilo k řešení formou přijetí některého z institutů sekundárního práva, upřednostňuje se obecnější opatření oproti detailnějšímu opatření²⁹.

Zásada proporcionality je založen na dvou kritériích, a to že navržené opatření, je **vhodné**³⁰ a **nezbytné** k naplnění stanoveného cíle³¹ za předpokladu, že neexistuje žádné jiné alternativní řešení přispívající k naplnění zamýšleného cíle s totožným účinkem (tzv. effect utile). Pokud existuje možnost výběru mezi několika vhodnými opatřeními, je třeba zvolit nejméně zatěžující a problematickou či zatěžující možnost, přičemž nevýhody z takového postupu nesmějí být v nepoměru k výhodám, které vznikají při uskutečňování sledovaného cíle³².

²⁹ Lenaerts, K., van Nuffel, P., Bray, R.: Constitutional Law of the European Union, Sweet & Maxwell Limited, Great Britain 2005, str. 113. Princip proporcionality by měl zajistit přijetí takových opatření, které ponechají prostor pro uvážení jednotlivých členských států s ohledem na dodržení zamýšleného cíle a naplnění cílů Smlouvy.

³⁰ Kritérium vhodnosti se s ohledem na princip proporcionality při přezkumu rozsudku ESD ve věci C-189/2001, I-05689, odst. 81 a 82 se posuzovalo tím způsobem, jestli přijaté opatření není zjevně nevhodné, přičemž se nepožaduje přijetí toho nejlepšího opatření.

³¹ Lenaerts, K., van Nuffel, P., Bray, R.: Constitutional Law of the European Union, Sweet & Maxwell Limited, Great Britain 2005 na str. 112 uvádí, že smysl principu proporcionality spočívá v ochraně zbytkových pravomocí členských států. S ohledem na výše uvedená kritéria, vhodné opatření musí naplnit stanovené cíle, nelze ho tedy použít automaticky, pokud členský stát není schopen sám splnit stanovené opatření. A u kritéria nezbytnosti se posuzuje, jestli nelze použít jiný a méně závazný regulační nástroj namísto některého z pramenů sekundárního práva.

³² Z rozsudku Fedesa ve věci C-331/88, I-4863, odst. 13 vyplývá, že při výběru mezi několika vhodnými opatřeními, je třeba zvolit nejméně problematickou a zatěžující možnost, přičemž nevýhody z takového postupu nesmějí být v nepoměru k výhodám, které vznikají při uskutečňování sledovaného cíle.

Porovnáme-li výčet oblastí a politik spadajících do výlučné nebo sdílené pravomoci po přijetí Lisabonské smlouvy, docházíme ke zjištění, že Smlouva o fungování EU vyhrazuje větší část oblastí do kategorie sdílených pravomocí, čímž dochází k posílení významu použití zásady subsidiarity a proporcionality. Za hlavní nedostatek u smlouvy o ES považují, že neobsahovala enumerativní výčet svěřených pravomocí, jejich výčet se dovozoval na základě cílů integračního procesu.

Na první pohled se může zdát podivné, zvláště uvážíme-li hloubku dopadu svěřených pravomocí do ústavního pořádku členských států, že základní smlouvy neobsahují jejich enumerativní katalog. Jak uvádí Zemánek³³: „...*takový způsob vymezení ponechal sice orgánům Společenství schopnost pružně reagovat na dynamiku integrace, vedl však někdy k nejistotě členských států ohledně přesného rozsahu pravomocí, a proto i ke střetům, motivovaným ochranou národních zájmů. Základní smlouvy počítaly s možností vzniku konfliktních situací a přiznaly Evropskému soudnímu dvoru kompetenci zrušit právní akt orgánu EU, pokud byl vydán mimo vymezenou pravomoc Společenství, popřípadě při jejím zneužití.*“

1.3.5 Podpůrné, koordinační a doplňkové činnosti

Smlouva o fungování EU v článku 6 vymezuje právní institut podpůrných, koordinačních a doplňkových činností, v rámci nichž Unie může vykonávat činnosti, ale nesmí zasahovat do pravomocí členských států. Role orgánů Unie se u tohoto právního institutu omezuje na vydání aktů, které nesměřují k harmonizaci předpisů členských států. Do výčtu těchto oblastí, v rámci nichž Unie nevykonává legislativní činnost, patří podle Leanartese³⁴ zaměstnanost podle čl. 149 SFEU (ex-čl. 129 Smlouvy o ES)³⁵, vzdělávání všeobecné podle čl. 165 SFEU (ex-čl. 149 Smlouvy o ES) a

³³ Zemánek, J.: Pravomoci Evropského společenství: mýty a realita, http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=267

³⁴ Lenaerts, K., van Nuffel, P., Bray, R.: Constitutional Law of the European Union, Sweet & Maxwell Limited, Great Britain 2005, str. 90

³⁵ Z díky čl. 149 SFEU (ex-čl. 129 Smlouvy o ES) vyplývá, že Parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů přijímat stimulační opatření ke spolupráci mezi členskými státy a k podpoře jejich činnosti v oblasti zaměstnanosti prostřednictvím podniků, které mají za cíl rozvíjet výměnu informací a osvědčených zkušeností, poskytovat srovnávací analýzy a poradenství, jakož i podporovat inovační přístupy a vyhodnocovat zkušenosti, zejména využitím pilotních projektů. Tato opatření nezahrnují harmonizaci právních předpisů členských států.

vzdělávání odborné podle čl. 166 SFEU (ex-čl. 150 Smlouvy o ES)³⁶, kultura podle čl. 167 SFEU (ex-čl. 151 Smlouvy o ES)³⁷, veřejné zdraví podle čl. 168 SFEU odst. 5 (ex-čl. 152 Smlouvy o ES)³⁸. Smlouva z Nice rozšířila výčet těchto neharmonizovaných oblastí o oblast zákazu diskriminace podle čl. 19 odst. 2 SFEU (ex-čl. 13 Smlouvy o ES) spočívající v přijetí základních zásad pro podpůrná opatření Unie, čl. 153 odst. 2 SFEU (ex-čl. 137 odst. 2 Smlouvy o ES) přijímat opatření v oblasti sociální politiky³⁹ a výkon pravomocí v oblasti společné obchodní politiky podle čl. 207 odst. 6 SFEU (ex - čl. 133 Smlouvy o ES) a další oblasti vymezené ve Smlouvách. Rozsah a způsob výkonu pravomocí je definován přímo u jednotlivých oblastí.

1.3.6 Doložka flexibility

Posledním právním institutem upravujícím rozsah pravomocí Unie a členských států je tzv. doložka flexibility definovaná v čl. 352 SFEU (ex-čl. 308 Smlouvy o ES), která dává možnost Unii přijmout nezbytná opatření⁴⁰ nad rámec zmocnění uvedeného u unijních politik vymezeného Smlouvami. Původně smlouva o ES ponechávala možnost použití doložky flexibility jen na oblast vnitřního trhu. Smlouva o fungování EU doložku flexibility rozšířila na všechny cíle Smluv s výjimkou

³⁶ Procedurální postup přijetí opatření je totožný jako v oblasti zaměstnanosti podle čl. 165 SFEU, s tím rozdílem, že se tentokrát nejedná o stimulační opatření, nýbrž o podpůrná opatření. U čl. 166 SFEU se pro změnu přijímají jen opatření.

³⁷ Do procesu přijímání opatření v oblasti kultury není zapojen Hospodářský a sociální výbor a přijímají se podpůrná opatření.

³⁸ V oblasti ochrany veřejného zdraví je možné přijímat pobídková opatření určená k ochraně a zlepšování lidského zdraví, a zejména k boji proti nejzávažnějším přeshraničním nemocem, a opatření týkající se sledování vážných příhraničních zdravotních hrozeb, včasného varování před nimi a boje proti nim, a opatření na ochranu veřejného zdraví, pokud jde o tabák a zneužívání alkoholu. Oblast veřejného zdraví je v některých svých oblastech harmonizována v souladu s čl. 4 odst. 2 písm. k) zařazeného mezi tzv. sdílené pravomoci. Mezi společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví podle čl. 168 odst. 4 SFEU patří stanovení vysokých standardů kvality a bezpečnosti pro orgány a látky lidského původu, pro krev a krevní deriváty, které představuje příklad minimální harmonizace a je ponecháno na členském státě, jestli přistoupí k zavádění přísnějších ochranných opatření. Mezi společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví dále patří opatření ve veterinární a rostlinolékařské oblasti s dopadem na ochranu veřejného zdraví a opatření k zajištění vysokých standardů kvality a bezpečnosti léčivých přípravků a zdravotnických prostředků.

³⁹ Čl. 153 SFEU umožňuje přijímat opatření určená k podpoře spolupráce mezi členskými státy prostřednictvím podniků, které mají za cíl zlepšování znalostí, rozvoj výměny informací a osvědčených zkušeností, podporu inovačních přístupů a vyhodnocování zkušeností.

⁴⁰ Case C-370/07, Komise ES a Rada EU, Žaloba na neplatnost, Stanovisko generální advokátky – Kokott Právní spor se týká otázky, v jakých případech musí akty práva Společenství uvádět právní základ a jaké důsledky má neuvedení nezbytného údaje. Článek 296 SFEU (ex-čl. 253 ES) nedopadá jen na takové akty vyjmenované v článku 288 SFEU (ex-čl. 249 Smlouvy o ES), které nevyvolávají závazné právní účinky, to jest doporučení a stanoviska. Uvedení právního základu jako minimálního požadavku na odůvodnění je

zahraniční a bezpečnostní politiky. Pojistkou proti nepřiměřenému využívání tohoto článku je schvalovací procedura pro přijetí tohoto nezbytného opatření založeného na jednomyslném rozhodování v Radě, a to u řádného i zvláštního legislativního procesu. Komise plní informační povinnost a musí upozornit členské státy na přijetí opatření na základě doložky flexibility. Opatření přijatá na základě tohoto článku dále nesmí směřovat k harmonizaci právních předpisů a omezovat kontrolní působnost vnitrostátních parlamentů.

2. PROBLÉMY IMPLEMENTACE EVROPSKÉHO PRÁVA

2.1 PRÁVNÍ PRAMENY SEKUNDÁRNÍHO PRÁVA

Sekundární právo vytváří orgány EU na základě pravomocí, které jim dává primární právo. Sekundární právo lze na základě právní povahy, závaznosti a míry konkrétnosti rozdělit do pěti druhů sekundárních právních pramenů vyjmenovaných v čl. 288 SFEU⁴¹ (ex-čl. 249 Smlouvy o ES):

- nařízení
- směrnice
- rozhodnutí
- stanovisko
- doporučení

Uvedený přehled uvádí tzv. typické právní předpisy, z nichž stanoviska a doporučení nejsou právně závazná, ale mohou sloužit jako výkladový prostředek při aplikaci závazných norem EU národními soudy nebo ESD. Kromě toho mohou naznačit

nezbytné také za účelem dodržování zásady svěřené pravomocí zakotvené v čl. 4 SFEU (ex-čl. 5 Smlouvy o ES).

⁴¹ Senden, L: *Soft Law in European Community Law*, str. 42 upozorňuje na skutečnost, že nikde v rámci primárního práva neexistuje definice „zákona“ či „návrhu zákona“. Čl. 288 SFEU (ex-čl. 249 Smlouvy o ES) uvádí výčet právních aktů Unie. V návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu byly vymezeny právní akty Unie, které výčet sekundárních pramenů práva rozšiřovaly o evropský zákon a evropský rámcový zákon. V návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu byla doplněna nová typologie a hierarchie pramenů sekundárního práva. K tomuto novému přístupu typologie a hierarchizace sekundárních pramenů se přistoupilo v důsledku komplikací spojených s transpozicí a následnou vynutitelností evropských

další možný vývoj evropského práva a materie v nich obsažená může později získat závaznou podobu směrnice či nařízení. Pokud má orgán EU povinnost přijmout v určité lhůtě stanovisko nebo doporučení a neučiní tak, může být před ESD žalován pro nečinnost podle čl. 265 SFEU (ex-čl. 232 Smlouvy o ES).

Nařízení jsou bezprostředně závazná a použitelná ve všech členských státech. Státy by neměly s výjimkou těch nařízení, jež vyžadují implementační konkretizaci či doplnění, přijímat vnitrostátní předpisy a akty vydané na jejich základě⁴². Podle ESD je totiž předpokladem přímé vnitrostátní aplikovatelnosti dostatečná přesnost, bezpodmínečnost a jasnost deklarovaných povinností. Právní následky se vztahují na neomezenou skupinu jednotlivců vymezených podle odvětví působnosti či jiných specifických znaků. Obecná povaha nařízení se dá vyjádřit i tím způsobem, že nařízení se nevztahuje na konkrétní případ, ale použije se na neomezený počet případů po celou dobu jeho platnosti, přičemž počet jednotlivců dotčených tímto nařízením se v čase mění. Další charakteristickým znakem nařízení je, že pro členské státy není závazné jen dosažení stanoveného cíle či výsledku, ale je pro něho závazná i forma, způsob dosažení výsledků a použité prostředky. Tenhle postup je zárukou jednotné aplikace nařízení v rámci celé EU. V této souvislosti je zapotřebí zmínit, že četný počet nařízení má charakter prováděcího či implementačního opatření raději, než předpisu poskytujícího obecný závazný rámec. V terminologii evropského práva se rozlišují nařízení rámcového charakteru a detailní nařízení. Tato skutečnost, že nařízení mají povahu prováděcího a implementačního předpisu, je přikládána nedostatečné hierarchizaci právních předpisů na úrovni práva Unie.

Směrnice jsou dalším druhem závazných právních předpisů, které svým způsobem přijetí nenachází ekvivalent na úrovni vnitrostátních právních předpisů. Směrnice ponechávají na rozhodnutí členských států volbu a formu prostředků

právních aktů, zejména směrnic, a s použitím těchto právních předpisů jako rámcových a obecných právních aktů stejně jako prováděcích a implementačních právních aktů.

⁴² Vnitrostátní implementační (prováděcí) opatření se podle Krále, R. Král, R: Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, C.H.Beck, 2002, str. XXX rozdělují na následující typy opatření:

- opatření konkretizačního a doplňujícího charakteru;
- opatření institucionálně kompetenčního charakteru;
- opatření procesně sankčního a kontrolního charakteru;
- opatření adaptačně derogačního charakteru;
- opatření mezinárodně právního charakteru.

k dosažení stanoveného výsledku. Toto oprávnění členských států může na druhou stranu vést k rozdílné interpretaci, odlišnému vymezení předmětu a cílových skupin, na něž se směrnice vztahuje. Uvedené rozdíly působí značné problémy, zejména v oblasti vymahatelnosti směrnic na úrovni národních soudů. Směrnice podobně jako nařízení splňuje náležitosti obecně závazného předpisu definujícího obecná pravidla chování a vztahující se na neomezený počet jednotlivců. Tyto znaky jsou zárukou toho, že směrnice je považována za právně závazný předpis oproti doporučením a stanoviskům zařazených do skupiny soft law. Na rozdíl od nařízení je směrnice závazná z hlediska výsledku⁴³ a zavazuje jednotlivé členské státy, nikoliv přímo jednotlivé osoby či právnické osoby.

Rozhodnutí⁴⁴ nově podle Lisabonské smlouvy v souladu s čl. 288 SFEU může mít normativní povahu nebo může být individuálně závazným právním aktem tehdy, když je konkrétně určen vybraným členským státům nebo konkrétně určitelným fyzickým či právnickým osobám (Komise jej zpravidla používá při udělení pokut či při zamítnutí fúzí v oblasti hospodářské soutěže). V případě, že v rozhodnutí je konkretizována skupina adresátů, ostatní členské státy či jiné subjekty se mohou dovolávat jeho bezprostřední aplikovatelnosti, ačkoliv jim není konkrétně určeno.

Čl. 288 SFEU (ex-čl. 249 Smlouvy o ES) ve svém výčtu uvádí ještě další dva druhy právních pramenů, a to doporučení a stanoviska, které jsou dle Krále⁴⁵ zařazena do kategorie nezávazných aktů evropských institucí. Doporučení zpravidla doporučují

⁴³ Král, R.: Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, C.H.Beck, 2002, str. 55
O náležité transpozici a implementaci směrnic se hovoří tehdy, jestliže jsou splněny níže uvedené podmínky:

- členský stát přijme potřebné transpoziční opatření;
- transpoziční opatření správně promítá obsah směrnice
- transpoziční opatření má náležitou formu;
- je zajištěna náležitá aplikace, dodržování a efektivní vymahatelnost transpozičního opatření.

Volba formy a prostředků k dosažení výsledku směrnice je sice ponechána a volbě členského státu, ale judikatura ESD tuto volnost volby poněkud omezila. ESD s odvoláním na princip právní jistoty vyžaduje, aby transpoziční opatření mělo formu obecně závazného předpisu (zejména zakládá-li příslušná směrnice práva a povinnosti jednotlivců), jak vyplývá z rozsudku ESD ve věci C-339/87 Komise v. Nizozemí, SbSD I-1997, s. 851, odst. 22 a 25; C-214/98 Komise v. Řecko rozsudek z 16.11.2000, odst. 23. Obecně závazný předpis by měl být předpisem alespoň takové právní síly, kterou měl národní právní předpis upravující problematiku, která je předmětem úpravy směrnice. Tuto jinou formu transpozičního opatření než formu právního předpisu představují dohody mezi sociálními partnery v oblasti sociální politiky podle čl. 137/4 Smlouvy o ES (viz blíže kap. 4.1) a dohoda mezi vnitrostátními orgány a dotčenými podnikatelskými subjekty za předpokladu, že směrnice takovou dohodu výslovně připouští a že dohoda musí být vynutitelná, úředně zveřejněná a musí stanovit kvalitativní cíle a lhůtu pro jejich dosažení.

⁴⁴ Král, R.: Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy, C.H.Beck, 2003, str. 8 a 9

určitý způsob postupu či jednání. Stanoviska obsahují posouzení určité právně relevantní situace příslušným orgánem EU. I když doporučení ani stanoviska nepatří mezi závazné evropské právní prameny, jejich přínos spočívá v poskytnutí výkladů závazných právních aktů. Čl. 288 SFEU (ex-čl. 249 Smlouvy o ES) ovšem neposkytuje kompletní výčet nezávazných sekundárních právních pramenů. Do této skupiny dále patří sdělení, bílé knihy, zelené knihy⁴⁶, guideliny či akční plány, na něž se původně Smlouva o EU odkazovala v různých hlavách a kapitolách této smlouvy. Pro větší názornost je v následující části uveden příkladný výčet opatření, na něž se odkazuje Smlouva o fungování EU v různých svých článcích⁴⁷:

- **předpisy** podle čl. 18 SFEU (ex-čl. 12 Smlouvy o ES), čl. 192 odst. 2 písm. a) (ex-čl. 175 Smlouvy o ES);
- **opatření** (ve smyslu „provisions“) podle ex. čl. 7 Smlouvy o ES;
- **opatření** (ve smyslu „measures“) podle čl. 114 SFEU (ex. čl. 95 Smlouvy o ES), čl. 169 SFEU (ex. čl. 153 Smlouvy o ES), čl. 192 SFEU (ex-čl. 175 Smlouvy o ES) aj.;
- **guidelines** vymezující soubor hlavních směrů, cílů, priorit a hlavních rysů opatření podle čl. 171 SFEU (ex-čl. 155 Smlouvy o ES);
- **rámcové programy** podle čl. 182 SFEU (ex-čl. 166 Smlouvy o ES).

Uvedený výčet opatření nevymezuje používané legislativní techniky, ani blíže nespécifikuje předmět úpravy, obojí je ponecháno na volném uvážení oprávněného subjektu v souladu s čl. 296 SFEU (ex čl. 253 Smlouvy o ES). Při svém rozhodování musí splnit níže uvedené požadavky:

- výběr takového legislativního opatření, které nejlépe přispívá k naplnění stanovených cílů;
- výběr takového legislativního opatření, jež způsobuje minimální administrativní zátěž.

⁴⁵ Král, R.: Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy, C.H.Beck, 2003, str. 9

⁴⁶ Bílá kniha obsahuje katalog norem či norem, které je zapotřebí uskutečnit k dosažení určitého cíle Smlouvy ES a které mohou být základnou dalších kodifikačních snah, zejména by měla sloužit jako vzor pro národní zákonodárce. Zelená kniha není tak detailní, neobsahuje výčet konkrétních sekundárních norem. Vytváření soft-law není formalizováno, záleží na vnitřních pravidlech jednotlivých institucí, jež jsou oprávněny k jejímu vydání.

⁴⁷ De Witte, B., Hanf, D., Vos, E. and Eds.: The many faces of differentiation in EU law, Intersentia, 2001, str. 186

Orgány EU by si měly vybrat jeden z legislativních aktů definovaný v čl. 288 (ex-čl. 249 Smlouvy o ES). Ve skutečnosti se orgány EU tohoto pravidla nedrží a typy opatření, jež orgány EU používají, přesahují rámec definovaný v čl. 288 SFEU. I přesto, že výčet nezávazných právních pramenů zdaleka neodpovídá v praxi používaným opatřením, prozatím ani v Smlouvě o fungování EU nedošlo k doplnění tohoto článku o opatření typu rámcové programy, guideliny, bílé či zelené knihy aj.

Nezávazné sekundární právní prameny bývají rovněž označeny jako **soft-law**⁴⁸. Vznik soft law souvisí s postupným rozšířením Evropské unie a s rozšířením věcné působnosti evropského práva. Na druhé straně přetrvávaly a nadále přetrvávají problémy s aplikací a správným výkladem evropského práva na úrovni členských států doprovázené komplikovanými a pomalými schvalovacími procedury. Za těchto okolností se soft law jeví jako účinný nástroj, který dokáže flexibilněji reagovat na měnící se prostředí. Soft law může být i z toho důvodu chápáno jako šedá oblast vyskytující se na pomezí mezi evropským právem a politikami EU. Soft law vzniklo v reakci na kritické komentáře a bylo přirovnáno k tzv. nové legislativní kultuře („new legislative culture“⁴⁹) založené na dvou výchozích předpokladech „do less in order to do better“⁵⁰ a „more modes of European Governance“. První z těchto předpokladů je založen na legislativních technikách zjednodušení a deregulace. Druhý předpoklad podporuje použití jiných nástrojů řízení a použití alternativních způsobů regulace (společná regulace nebo samoregulace).

⁴⁸ Senden, L.: *Soft-Law in European Community Law*, str. 4

Pojem „Soft law“ se v rámci evropského práva používá od r. 1962 a jeho původní význam byl přirovnán k tzv. Christmas Communications. Čl. XXX (ex. čl. 249 Smlouvy o ES) definoval vhodné legislativní techniky pro zveřejnění doporučení nebo názorů. Oproti původnímu významu použití soft law jsou hlavní rozdíly v současnosti shledány v posílení jeho významu a ve zvýšení četnosti jeho používání. Roční pracovní program Komise v roce 2000 obsahoval přijetí 130 komunikací, 11 doporučení, 7 green nebo white papers. Ve srovnání s tím na program Komise bylo zařazeno 33 nařízení, z nichž 18 bylo navrženo na úpravu či přepracování, a dále 26 směrnic, z nichž 15 bylo navrženo na přepracování. Soft law je chápáno jako nástroj, k němuž se přistupuje namísto přijetí legislativních sekundárního práva. Jeho smyslem je vnímán v tom, že přispívá k vyšší efektivnosti, legitimitě a transparentnosti při aplikaci návrhů legislativních aktů.

⁴⁹ Senden, L.: *Soft-Law in European Community Law*, str. 16

Záměr „New legislative culture“ byl představen ve zprávě „Report on Implementation of the Commission's Work Programme“, který byl vydán 16. října 1996. Inicitiva New legislative culture je založena na principech flexibility a rozdílnosti. Koncept flexibility představoval možnost posílení spolupráce mezi určitými členskými státy podle hlavy VIII Smlouvy o fungování EU (ex čl. 11 Smlouvy o ES).

Původním smyslem soft law⁵¹ bylo jej použít jako výchozí nástroj předtím, než se zahájí tvorba legislativního aktu. Soft law mělo být využito k vymezení terminologie, k tvorbě jasného a úplného konceptu a k dosažení souladu a konzistence v rámci celé regulované oblasti. Z pohledu členských států bylo soft law považováno za vhodný nástroj, jak pomoci členským státům s pochopením smyslu a s transpozicí směrnic tak, aby se v maximální míře udržel jednotný přístup napříč Evropskou unií. Závaznost pravidel definovaných v soft law na vnitrostátní úrovni není v primárním právu upravena. Smlouva o fungování EU neobsahuje žádné ustanovení, které by ukládalo povinnost členským státům transponovat pravidla vyplývající z soft law. Zajištění souladu soft law pravidel s vnitrostátním právním řádem je zcela ponecháno na rozhodnutí členského státu. Evropské právo nemá vytvořený žádný kontrolní ani sankční mechanismus pro zajištění souladu vnitrostátního právního řádu s pravidly soft law⁵².

Význam Lisabonské smlouvy u právního institutu soft law lze spatřovat v zavedení **hierarchizace norem právního řádu Unie**⁵³ s cílem racionalizovat právní řád. Kromě právních norem sekundárního práva vymezených v čl. 288 SFEU (ex-čl. 249 Smlouvy o ES) se právní řád Unie rozšiřuje o tzv. nelegislativní akty v přenesené pravomoci.

Pravomoc přijímat na základě legislativního právního aktu nelegislativní právní akty v přenesené pravomoci⁵⁴, které doplňují nebo pozměňují⁵⁵ nepodstatné prvky

⁵¹ O iniciativě spočívající v tvorbě soft law bylo nepřímo rozhodnuto na zasedání Rady v Edinburghu v roce 1992.

⁵² Z rozhodnutí ve věci C-322/88 *Labour Tribunal a Salvatore Grimaldi* vyplývá, že pravidla definovaná v doporučení Komise nemohou být právně závazná ani vynutitelná, pokud tato pravidla nebyla transponována do vnitrostátního právního řádu ve všech členských státech EU. Ve věci *Grimaldi* bylo předmětem řešení předběžné otázky, jestli p. *Grimaldi* má nárok na finanční náhradu, pokud trpí chorobou z povolání uvedenou v doporučení Komise. Toto doporučení bylo vydáno dne 23.7.1962 s návrhem na jeho transpozici do vnitrostátního právního řádu. Právní opora pro dané rozhodnutí byla zakotvena v čl. 249 Smlouvy o ES (ex-čl. 189 odst. 5 Smlouvy o ES).

⁵³ KOM (2009) 673: Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě v konečné verzi: Provádění článku 290 Smlouvy o fungování Evropské unie

⁵⁴ Definice aktů v přenesené pravomoci vyplývající z čl. 290 odst. 1 je velmi blízká definici aktů, které v rozhodnutí 1999/468/ES („rozhodnutí o postupu jednání ve výborech“) spadají do oblasti působnosti regulativního postupu s kontrolou zavedeného dne 17. července 2006 rozhodnutím 2006/512/ES.

⁵⁵ Výrazem „změnit“ se dle sdělení komise KOM (2009) 673 rozumí provedení formální změny znění jednoho či několika článků nástroje nebo znění přílohy. Výrazem „doplnit“ se podle názoru Komise rozumí dodání konkrétně nových pravidel, která nejsou podstatná a které mění rámec legislativního aktu, přičemž Komisi ponechávají prostor pro uvážení. V případě, že tomu tak je, mohlo by být toto opatření považováno za „doplnění“ základního aktu. Naopak na opatření, která mají za cíl pouze uvést v účinnost stávající pravidla základního aktu, by se nemělo nahlížet jako na opatření doplňková.

legislativního aktu, může být legislativním aktem svěřena Komisi (tzv. komitologie). Takovéto akty mají ve svém názvu přívlastek „v přenesené pravomoci“. Přijímání nelegislativních právních aktů je upraveno v čl. 290 SFEU⁵⁶ a jeho smyslem je ulehčit proces přijímání delegovaných aktů, a to tím způsobem, že podle Smlouvy o fungování EU nebude pro jejich přijetí použita procedura řádného legislativního postupu (dříve spolurozhodování), ale jeho vydáním bude pověřena přímo Komise, která ho projedná v rámci regulativního postupu s kontrolou, tj. jeden z postupů jednání komitologie zavedený rozhodnutím 2006/512/ES⁵⁷. Ačkoliv k provedení ustanovení čl. 290 SFEU není zapotřebí přijetí žádného právně závazného právního aktu, z iniciativy Komise podpořené Evropským parlamentem se připravuje dokument definující standardní ustanovení, které by Komise pravidelně vkládala do samotného návrhu legislativního aktu. Tyto nelegislativní akty může Komise přijímat jen tehdy, pokud je v tzv. základním aktu výslovně stanoven cíl, obsah, rozsah a doba trvání přenesené pravomoci, tj. vymezena věcná a časová působnost. Na přenesení pravomoci lze přitom nahlížet jako na nástroj dokonalejší tvorby právních předpisů, jehož cílem je zajistit jednoduchost a zároveň možnost dopracování či aktualizace vybraných částí v podobě nelegislativního aktu, aniž by bylo nutné uchýlit se k opakovanému legislativnímu procesu. I za těchto okolností je zákonodárcům nadále ponechána konečná pravomoc a odpovědnost. Čl. 290 SFEU uvádí demonstrativní výčet kontrolních mechanismů, které zákonodárny orgány (Parlament a Rada) mohou uplatnit k udržení kvality nelegislativních aktů v přenesené působnosti. Čl. 290 SFEU přímo uvádí kontrolní mechanismy spočívající v podání námítky nebo ve zrušení jednotlivých aktů vydaných v přenesené pravomoci.

Praktická opatření při přípravě nelegislativních právních aktů by mohla být lépe koordinována prostřednictvím společné dohody mezi orgány EU, např. interinstitucionální dohodou, která by zahrnovala např. definování níže uvedených podmínek:

⁵⁶ Článek 290 nerozlišuje řádný legislativní postup (bývalý postup „spolurozhodování“) od zvláštních legislativních postupů.

⁵⁷ Komitologie byla začleněna do primárního práva na základě čl. 10 Jednotného evropského aktu a rozumí se jí konzultační postupy v EU, které se používají při tvorbě legislativních aktů na úrovni Komise. Konzultační postupy se konají na úrovni výborů, které byly reprezentovány členskými státy a předsedal jim zástupce z Komise. Výbory se dělily do následujících tří kategorií, a to na výbory poradenské, řídicí a řádné. Nově je způsob rozhodnutí a projednávání ve výborech spadá do oblasti působnosti regulativního postupu s kontrolou upravené v rozhodnutí 2006/512/ES.

- konzultace při přípravě a vypracovávání aktů v přenesené pravomoci
- vzájemnou výměnu informací, zejména v případě zrušení přenesené pravomoci
- způsob předávání dokumentů
- minimální lhůty pro vznesení námitky ze strany Parlamentu a Rady
- definování lhůt pro projednávání nelegislativních aktů u jednotlivých orgánů Unie
- zveřejňování aktů v Úředním věstníku v různých fázích postupu

Čl. 291 SFEU uvádí podmínky pro vydání tzv. prováděcího aktu a jedná se o pojem, jenž doposud nebyl definován v primárním právu. Smyslem čl. 291 SFEU je udělit Komisi výkonnou pravomoc k vydávání prováděcích předpisů zaručujících jednotný přístup k provádění právně závazných aktů na úrovni všech členských států. Článek 291 SFEU umožňuje přijetí individuálního opatření nebo aktu s obecnou působností.

Akt spadající do působnosti článku 290 SFEU je podle definice vyloučen z oblasti působnosti článku 291 SFEU.

Král uvádí zvláštní kategorii tzv. ostatní prameny⁵⁸, do níž podle jeho vyjádření náleží interinstitucionální dohody či deklarace. Význam těchto interinstitucionálních dohod⁵⁹ je přisuzován k zajištění koordinovaného přístupu orgánů EU při respektování určitých pravidel a součinnosti při rozhodovací, mormativní a rozpočtové činnosti. Dále do této kategorie řadí akt zástupce členského státu v Radě, pokud takovýto akt nachází oporu v primárním právu.

2.2 PŘÍSTUP ČLENSKÝCH STÁTŮ K HARMONIZACI EVROPSKÉHO PRÁVA

Mezi hlavní problémy související s řádnou harmonizací vnitrostátního právního řádu s evropským právem patří správné vymezení právních vztahů, jež jsou předmětem regulace příslušného právního předpisu, tj. náležitý výklad směrnice pro účely její

⁵⁸ Král, R. Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy, C.H.Beck, 2003, str. 11

⁵⁹ Interinstitucionální dohody upravují postupy orgánů EU při realizaci iniciativ směřujících ke zjednodušení právního prostředí viz blíže kap. 3.

transpozice⁶⁰. S tím je úzce spojena otázka správné interpretace pojmů⁶¹, které se v příslušném předpisu vyskytují. Vždy je nutné těmto výrazům přisuzovat význam, které jim přikládá evropské právo, nikoliv význam, jenž je těmto předpisům přikládám podle vnitrostátního práva. Mohou tak nastat problémy, pokud se zastává minimalistický přístup, že nebudou naplněny všechny cíle příslušného právního předpisu. Na druhou stranu u některých transpozičních předpisů zákonodárce zaujímá opačný přístup, rozšiřuje působnost úpravy obsažené v právním předpise i na další právní vztahy, které nebyly předmětem původní evropské regulace⁶².

V souvislosti s transpozicí směrnic není dostatečným způsobem vyřešena otázka, které části směrnice se musí transponovat do českého právního řádu. Mezi tyto nepovinné části, které v praxi nebývají transponovány do právního řádu, patří preambule⁶³, informace v nich uvedené se zpravidla využívají jen při orientaci na vymezení okruhu relevantních právních vztahů a při interpretaci právních předpisů. Problémy rovněž vznikají při transpozici tzv. fakultativních ustanovení, které dávají možnost, nikoliv ovšem povinnost členského státu transponovat příslušné ustanovení.

⁶⁰ Král, R.: Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, C.H.Beck, 2002, str. 58

Jediným orgánem, který je oprávněn autoritativně posuzovat, zda transpoziční opatření správně promítá obsah směrnice, je ESD, které tak činí v řízení pro porušení Smlouvy (viz níže kap. 2.3 řízení na nečinnost) a o předběžné otázce (viz níže kap. 2.3, řízení o předběžné otázce). I když drtivá většina rozhodnutí má kazuistický charakter, lze z nich dovodit dva obecné požadavky k správnému promítnutí obsahu směrnice ve formě transpozičních opatření. Prvním takovým obecným požadavkem je, že obsah transpozičního opatření musí významově přesně odpovídat obsahu směrnice, jak je dokladováno v rozhodnutí ESD ve věci 143/83 Komise v. Dánsko, SbSD 1985, s. 427. Dále tento požadavek znamená, že transpoziční opatření se může odchylovat jen od úpravy obsažené ve směrnici jen tehdy, umožňuje-li to samotná směrnice, příp. vyplývá-li to přímo z primárního práva. Dosažení významového souladu se směrnicí neznámá, že by relevantní ustanovení mysela být přebírána do transpozičního opatření doslovně, jak vyplývá z rozsudku ESD ve věci C-131/88 Komsec v. Německo, SbSD I-1991, s. 825 a ve věci C-214/98 Komise v. Řecko, rozsudek z 16.11.2000, odst. 49.

Druhým obecným komunitárním požadavkem, který musí transpoziční opatření splňovat, je požadavek, který se týká formulování obsahu transpozičního opatření. Obsah transpozičního opatření musí být formulován jasně, přesně a transparentně, aby zejména v těch případech, kdy směrnice směřuje k založení práv a povinností jednotlivců, byli tito jednotlivci schopni zajistit plný rozsah svých práv a povinností, jak vyplývá z rozhodnutí ESD ve věci C-197/96 Komise v. Francie, SbSD I-1997, s. 1501, odst. 15.

⁶¹ Whelanová M, Problémy harmonizace českého práva s právem ES, Evropské právo 2/2003

⁶² **Gold plating** je termín vztahující se k evropskému právu a přímo souvisí s transpozicí a implementací právních předpisů do vnitrostátních právních řádů členských států. Jedná se o případy, kdy vnitrostátní úprava dobrovolně rozšiřuje působnost úpravy na vztahy, situace či otázky původně nespádající do předmětu působnosti komunitárního práva (tzv. přesahující transpozici). Přesahům transpozice je zabráněno jen tehdy, pokud by vedla k uložení určité povinnosti či určitého omezení resp. by byla směřována vůči těm subjektům, které právní předpis z těchto povinností či omezení vyjímá.

⁶³ Metodické pokyny pro zajišťování prací na sblížování právních předpisů ČR s právem ES v čl. 8 stanoví: „Preambule předpisů ES, obsahující zdůvodnění a informace o způsobu projednání v orgánech ES, se do právních předpisů ČR nepromítají. Údaje obsažené v preambulích mohou být využity při interpretaci právních předpisů a k orientaci při jejich transpozici, popřípadě při koncipování důvodových zpráv k návrhům odpovídajících předpisům ČR.

Směrnice také obsahují ustanovení, která zavazují členský stát k určitému jednání, jímž má být obvykle posílena spolupráce a informovanost mezi členskými státy a Komisí nebo jinou institucí EU. Mezi ustanovení tohoto charakteru je možno zařadit např. ustanovení stanovící tzv. notifikační (oznamovací) povinnost členského státu vůči Komisi. Členský stát není povinen transponovat ustanovení, jež ukládá povinnost přímo jemu, to ho ovšem nezavazuje z plnění dané povinnosti, zpravidla jsou tyto povinnosti přijímány ve formě usnesení vlády.

Z pohledu členských států patří mezi hlavní překážky, které komplikují harmonizaci vnitrostátního práva s evropským právem níže uvedené okruhy problémů⁶⁴:

1. **Nedostatečná srozumitelnost právních předpisů** - mnoho problémů souvisí s nejasnými nebo neúplnými pojmy, definicemi nebo ustanoveními; nejednoznačné pojmy či ustanovení vytvářejí právní nejistotu a rozpory, zejména při transpozici směrnic do vnitrostátních právních řádů, což může dále vést k narušení hospodářské soutěže a fragmentaci vnitřního trhu.
2. **Zastaralá pravidla regulačního rámce** - řada právních textů obsahuje definice nebo postupy, které již nejsou v souladu s aktuální situací v oblasti techniky, hospodářství či jiného specifického odvětví, jakož i komplikované a časově náročné procedury. Řada právních aktů téměř ztratila své opodstatnění v důsledku vývoje jiných částí evropského práva, v důsledku změn Smlouvy nebo v důsledku vývoje mezinárodních předpisů. Konečně byl zmíněn názor, že některé právní předpisy nesplňují své stanovené cíle.
3. **Překryvy a nesrovnalosti mezi právními předpisy evropského práva** - překrývání, nedostatečná koordinace nebo údajné nesrovnalosti mezi právními předpisy EU, což je jasným důkazem toho, že není zajištěna soudržnost mezi nástroji v rámci stejné odvětvové politiky nebo napříč těmito odvětvími.
4. **Nepřiměřené regulační nástroje u regulovaných oblastí** - určitá ustanovení jsou nepřiměřená a příliš nákladná ve vztahu k cílům, jichž má být jimi

⁶⁴ Problémové okruhy jsou výsledkem veřejných konzultací s členskými státy a hlavními sdružení podnikatelů. Závěry z konzultací byly shrnuty v dokumentu COM (2005) 535: Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Provádění lisabonského programu Společenství - Strategie pro zjednodušení právního prostředí, příloha č. 1.

dosaženo. Tento problém pravděpodobně vyvolává největší obavy a současně je nejobtížnější jej vyřešit, protože ovlivňuje podstatu právních aktů, které jsou výsledkem legislativního procesu, během něhož různé problémy zvažoval zákonodárský orgán. Tento typ hodnocení může být prováděn pouze v určitých případech, přičemž je nutno zvážit všechny legitimní zájmy soukromého sektoru i veřejné zájmy.

- 5. Podpora byrokratických, finančně a administrativně náročných postupů** - problém nepružných, zbytečně složitých a příliš byrokratických postupů, vysoká frekvence nebo duplicitní charakter podávaných zpráv nebo plnění statistických povinností s vysokou mírou podrobnosti bez dalšího praktického využití.

V otázce, do jaké míry jsou pro členské státy závazné povinnosti vymezené v soft-law pramenech zaměřené na zajištění jednotné transpozice a na jednotný výklad evropského práva na úrovni vnitrostátních států, se lze ztotožnit s názorem Lindy Senden⁶⁵. Linda Senden tvrdí, že pokud žádné takové oprávnění stanovující závaznost soft law nevyplývá z primárního práva, nejsou tyto prameny práva pro členské státy závazné.

2.3 PŘÍSTUP EVROPSKÉHO SOUDNÍHO DVORA K HARMONIZACI EVROPSKÉHO PRÁVA

Role Evropského soudního dvora a Soudu prvního stupně v souladu s čl. 19 Smlouvy o EU (ex-čl. 220 Smlouvy ES) spočívá v provádění Smluv a v dodržení práva při jejím výkladu⁶⁶. Uvedené základní vymezení je blíže konkretizováno v čl. 260

⁶⁵ Senden, L.: *Soft Law in the European Community Law*, str. 56

⁶⁶ Král, R.: *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*, C.H.Beck, 2003, str. 55

Výklad komunitárního práva ze strany národních soudů má dva aspekty. První aspekt se týká výkladu komunitárního práva za účelem posouzení jeho právní povahy, zda jsou či nejsou bezprostředně aplikovatelné. Dále se pak jedná o jejich výklad za účelem zjištění a objasnění jejich pravého smyslu a obsahu. O metodách výkladu používaných ESD velmi výstižně pojednává rozsudek ESD ve věci CILFIT (věc 283/81 CILFIT, SbSD 1983, s. 3415, odst. 18-20. V tomto rozsudku se uvádí, že při výkladu je třeba mít na paměti, že komunitární předpisy jsou přijímány v několika jazycích a že jednotlivé jazykové verze jsou autentické. Výklad pravidla evropského práva proto zahrnuje provonání jednotlivých jazykových verzí. I když jsou jazykové verze v souladu, je třeba mít na paměti, že evropské právo používá svoji specifickou terminologii. Dále je třeba zdůraznit, že právní pojmy používané v evropském právu nemusí mít nutně stejný význam jako stejné právní pojmy používané ve vnitrostátním právu. Konečně každé pravidlo musí být umístěno do kontextu a vykládáno ve světle evropského práva jako celku s ohledem na jeho cíle a na jeho stav vývoje v době, kdy má být pravidlo aplikováno.

SFEU (ex-čl. 228 Smlouvy o ES), na jehož základě je Soudní dvůr oprávněn vydat rozsudek z důvodu nesplnění povinnosti vyplývající z této Smlouvy⁶⁷, a dále pokud členský stát nevyhověl rozsudku, je oprávněn mu uložit zaplacení paušální částky nebo pokuty. Soudní dvůr dále podle čl. 263 SFEU (ex-čl. 230 Smlouvy o ES) přezkoumává legalitu aktů přijímaných orgány EU s výjimkou doporučení a stanovisek.

ESD tedy nejčastěji řešila a řeší případy týkající se řízení o předběžných otázkách⁶⁸ na základě věcí předložených národním soudem podle čl. 267 SFEU (ex-čl. 234 Smlouvy o ES), v menší míře řeší řízení o přímých žalobách na neplatnost⁶⁹ podle čl. 264 SFEU (ex-čl. 231 Smlouvy o ES), náhradu škody podle čl. 268 (ex-čl. 235 Smlouvy o ES)⁷⁰ a na nečinnost podle čl. 260 SFEU (ex-čl. 228 Smlouvy o ES). Otázka interpretace směrnic se již mnohokrát stala předmětem činnosti Evropského soudního

⁶⁷ Komise podle čl. 258 SFEU (ex-čl. 226 Smlouvy o ES) nejdříve ponechá členskému státu podat vyjádření a v reakci na něj vydá odůvodněné stanovisko s uvedením dodatečné lhůty pro splnění požadovaných povinností.

⁶⁸ Král, R.: Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy, C.H.Beck, 2003, str. 60

Pokud v řízení před národními soudy vyvstane předběžná otázka k výkladu či platnosti evropského práva, národní soudy podle okolností mohou nebo musí postoupit tuto otázku k rozhodnutí ESD. ESD svým rozhodnutím předběžnou otázku rozhodne a následně je národní soud tímto rozhodnutím o předběžné otázce vázán. Z pohledu ESD praktický význam tohoto řízení spočívá v tom, že prostřednictvím tohoto řízení zajišťuje jednotný výklad a aplikaci evropského práva. (věc 166/73 Rheinmuhlen, SbSD, 1974, s.33) Tento rozsudek stanoví, že u institutu fakultativní předběžné otázky zakotvené v čl. 235 odst. 2 SES má pravomoc předložit předběžnou otázku týkající se výkladu a aplikace norem evropského práva jakýkoliv soud ve smyslu čl. 235 Smlouvy o ES, pokud to považuje za nutné pro řešení sporu, bez ohledu na to, v jakém stupni rozhoduje. Současně z rozsudku vyplývá, že rozhodnutí o tom, zda vnitrostátní soudy této možností dané jim čl. 234 odst. 2 Smlouvy o ES využijí, závisí zcela na jejich posouzení vycházejících z okolností konkrétního případu. Na vnitrostátním soudu závisí, jak bude předběžnou otázku formulovat a kolik předběžných otázek ESD předloží. Jádrem v této věci byla přelomová z hlediska použití předběžné otázky, pokud považují právní předpis, k němuž se předběžná otázka vztahuje, za neplatný. Za těchto okolností se musí na ESD obrátit. ESD sice nemá pravomoc prohlásit právní akty za neplatné, na druhou stranu jsou oprávněny v rámci předběžné otázky dospět k závěru, že norma komunitárního práva je platná.

⁶⁹ Král, R.: Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, C.H.Beck, 2002, str. 56

ESD odmítá přijmout jakékoliv ospravedlnění opožděné transpozice ze strany členského státu z důvodu existence vážných pochybností o platnosti směrnice, neboť příslušná směrnice je napadena žalobou na neplatnost, které dokládá rozsudek ESD ve věci C-74/91 Komise v. Německo, SbSD I-1992, s. 5437. Jako důvod ospravedlňující nedodržení transpoziční lhůty je možné uvést tyto skutečnosti, že členskému státu brání ve včasném přijetí mezinárodněprávní závazky vyplývající z mezinárodních smluv uzavřených před vstupem do EU, které dokládá rozsudek ESD ve věci C-158/91 Levy, SbSD I-1993, s. 4287, odst. 22. Jako další důvod lze rovněž zmínit skutečnost, že směrnice vzhledem ke svému předmětu úpravy, není a ani v budoucnu nemůže být, pro daný členský stát relevantní, a že tedy nemá vůbec žádný smysl transpoziční opatření přijímat.

⁷⁰ Král, R.: Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy, C.H.Beck, 2003, str. 49

Uvedený článek pojednává o povinnosti členského státu uhradit škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva, pokud nelze uplatnit ani princip aplikační přednosti, ani princip eurokonformního výkladu. Tento princip zajišťuje jednotlivci nárok na náhradu škody, kterou mu členský stát způsobil tím, že nezajistil náležitou vnitrostátní aplikovatelnost komunitárních pravidel.

dvora. Z rozhodnutí ESD v případě *Marleasing*⁷¹ vyplývá, že ustanovení vnitrostátního právního řádu je třeba vykládat konformně⁷² s ustanoveními směrnic a dále je zapotřebí vytvořit systém podpůrných sankčních mechanismů za účelem dosažení jednotného a efektivního výkonu evropského práva na území všech členských států ES. V následující části jsou uvedeny některé nejasnosti, s nimiž se členské státy potýkají při harmonizaci vnitrostátních právních řádů s evropským právem.

2.3.1 Chybná transpozice pojmů práva ES

V otázce definice a výkladu pojmů běžně zažitých již v právním řádu příslušného členského státu je zapotřebí interpretovat tyto pojmy podle významu, jimž jim dává evropské právo. Tato problematika je řešena v rozsudku C-194/05⁷³, v rámci něhož byla Italská republika obžalována z důvodu nesplnění povinnosti státem podle čl. 226 Smlouvy o ES, protože nedostatečně transponovala čl. 1 písm. a) a c) směrnice 75/442/EHS o odpadech, ve znění směrnice 91/156/EHS. Italská republika vyloučila z působnosti vnitrostátních právních předpisů o odpadech vytěženou zeminu a kamení určené k opětovnému použití jako náplň, výplň, násyp a drť, s výjimkou materiálů pocházejících ze znečištěných oblastí a sanací s koncentrací znečištění nad limity přípustnosti stanovené v platných právních předpisech.

⁷¹ *Marleasing SA a La Comercial Internacional de Alimentación SA*, C-106/98 je názorným příkladem použití eurokonformního výkladu na jeden článek španělského občanského zákoníku, který stanovil, že právní úkony uzavřené bez důvodu jsou nulitní. V praxi to znamenalo, že nulitní jsou i společenské smlouvy o založení obchodních společností, které byly uzavřeny bez důvodu. Takovýto výklad byl v rozporu se směrnicí č. 68/151, která uzavření společenské smlouvy bez „důvodu“ neuvádí mezi taxativními důvody nulity společenské smlouvy o založení obchodní společnosti.

⁷² Král, R.: *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*, C.H.Beck, 2003, str. 39

Princip eurokonformního výkladu byl poprvé výslovně formulován ve věci *Von Colson* (C-14/83 SbSD, s 1891, odst. 26-28) ve vazbě na princip loajality. K uplatnění povinnosti eurokonformního výkladu dochází nejčastěji, pokud členský stát nenáležitě provede implementační nebo transpoziční opatření a tato opatření nesplňují podmínky bezprostřední aplikovatelnosti. V takovém případě jsou členské státy povinny vykládat nesprávné vnitrostátní transpoziční opatření v maximální možné míře eurokonformně, tj. v souladu s bezprostředně neaplikovatelnými pravidly dotčené směrnice. Ve vztahu k bezprostřední aplikovatelnosti je princip eurokonformního výkladu vnitrostátních předpisů možností, nikoliv povinností.

⁷³ Věc C-194/2005 *Komise Evropských společenství v. Italská republika (Nesplnění povinnosti státem — Životní prostředí — Směrnice 75/442/EHS a 91/156/EHS — Pojem odpad — Vytěžená zemina a kamení určené k opětovnému použití, SbSD I-11661*

2.3.2 Přijetí nápravného opatření po uplynutí lhůty uvedené v odůvodněném stanovisku

Soudní dvůr v rámci výše uvedeného případu C-194/05 rovněž rozhodl o opatření, jež bylo přijato po uplynutí lhůty uvedeném v odůvodněném stanovisku ESD. Existence nesplnění povinnosti se posuzuje vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku podle čl. 258 SFEU (ex čl. 226 Smlouvy o ES), a změny, ke kterým došlo následovně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu⁷⁴.

2.3.3 Předložení předběžné otázky v důsledku vágních a nejasných ustanovení

U směrnice ES č. 189/83 stanovující postup při poskytování informací v oblasti norem a technických standardů byly nedostatečným způsobem definovány výjimky, na něž se vztahuje čl. 10, tj. výjimky z plnění oznamovací povinnosti vůči Evropské komise při přijímání návrhů technických předpisů. Výjimka se vztahovala na ty případy, kdy nový technický předpis přejímal úplné znění mezinárodní nebo evropské normy a kdy byla postačující pouhá informace o dotyčné technické normě, o níž byla informována Evropská komise.

V následující části je uvedena postupná konkretizace čl. 10 směrnice ES č. 189/1983. Původní znění článku 10 bylo vymezeno následujícím způsobem: *Články 8 a 9 nebudou použity, pokud členské státy uznají své závazky na základě směrnice ES nebo mezinárodní smlouvy, které zaručí splnění technických požadavků v rámci celého Evropského společenství.* Na základě úpravy směrnice ES č. 10/1994 byl článek 10 konkretizován v následujícím znění: *Členský stát bezprostředně oznámí Evropské komisi přijetí jakéhokoliv návrhu technické normy s výjimkou těch případů, kdy se přejímá mezinárodní norma nebo evropský standard a dostupné informace o použitém standardu lze považovat za dostačující.* Komise je oprávněna vyžádat si právní předpisy, které stanoví závaznost technické normy, pokud tyto podklady nebyly již poskytnuty v příloženém návrhu oznámení.

⁷⁴ Soudní dvůr rozhodl totožným způsobem rovněž ve věci C-168/03 Komise v. Španělsko, SbSD. I-08227 a ve věci C-23/05 Komise v. Lucembursko Komise Evropských společenství proti Lucemburskému velkovévodství, SbSDI-09535

V případě potřeby, pokud Komisi nebyly uvedené informace poskytnuty jako podklad v rámci předchozí korespondence, příslušný členský stát bude průběžně komunikovat s Komisí nad textací právního předpisu, jenž stanoví závaznost technické normy. Členský stát bude dále povinen informovat Komisi o provedených změnách v právním předpise, a to zejména v těch případech, pokud se významně změnilo obsahové vymezení, zkrátila se doba vyhrazená pro implementaci technické normy, doplnila se technická specifikace či další požadavky nebo nová úprava měla výrazně omezující dopad oproti původní podobě technické normy. Další opatření jsou požadována tehdy, pokud se návrh právního předpisu dotýká ochrany veřejného zdraví, ochrany spotřebitelů nebo ochrany životního prostředí. Komise bezprostředně poskytne tyto informace ostatním členským státům včetně všech obdržených dokumentů a dále dalším externím subjektům, pokud si od nich vyžádá odborný posudek k posuzované technické normě. Do směrnice ES č. 10/1994 byla dále doplněna povinnost odložení přijetí těchto návrhů technických norem o několik měsíců, aby Komise měla možnost ověřit, zda jsou slučitelné s právem Společenství, zejména s volným pohybem zboží, nebo navrhnout v dotčené oblasti přijetí nové či úpravu stávající směrnice, nařízení nebo rozhodnutí.

2.3.4 Otázka závaznosti pozdější úpravy směrnice před vypršením lhůty pro transpozici původní směrnice

V souvislosti s vydáním směrnice ES č. 10/1994 byla Evropskému soudnímu dvoru předložena k posouzení předběžná otázka města Raad van State – Nizozemsko⁷⁵, v rámci níž se dotazovala na závaznost novely směrnice č. 10/94, která byla vydána předtím, než uplynula lhůta pro transpozici původně schválené směrnice č. 189/1983 (termín pro transpozici směrnice byl stanoven do lhůty 1.7.1995), která byla následně upravena. K úpravě směrnice č. 189/1983 v otázce plnění oznamovacích povinností vůči Evropské komisi došlo z toho důvodu, že bylo zapotřebí vyjasnit níže uvedené oblasti:

- **koncept technických norem**, zejména ta ustanovení, na jejichž základě členský stát vymezuje technickou specifikaci výrobku (vymezení požadovaných nároků na kvalitu, výkonnost, bezpečnost a dále požadavky týkající se testování a

výsledků testů, označení, použitých symbolů aj.), další požadavky týkající se ochrany veřejného zdraví, ochrany spotřebitelů a životního prostředí a podmínky dodržování těchto technických norem;

- **vyjasnit a blíže vymezit některé definice, procesní pravidla nebo závazky členských států** vyplývajících z této směrnice.

Odpověď Evropského soudního dvora na uvedenou předběžnou otázku zněla zamítavě, neboť dodatečné povinnosti vyplývající ze směrnice ES č. 10/94 nesloužily jen k objasnění definice technických pojmů používaných ve směrnici č. 189/83, ale tato směrnice zasahovala do podstaty věcné stránky - *ratione materiae* – této směrnice.

2.4 DÍLČÍ ZÁVĚRY

Proces harmonizace vnitrostátních právních řádů s evropským právem probíhá třemi rozdílnými způsoby v závislosti na politice či oblasti, která je předmětem právní úpravy. Podle regulované oblasti se řídí výběr vhodného právního ustanovení Smlouvy o fungování EU pro sblížování právních předpisů. Těmito harmonizačními ustanoveními jsou zvláštní zmocňovací harmonizační ustanovení např. pro oblast daní, ochrany spotřebitele, a dále harmonizační ustanovení přispívající k vytváření nebo fungování vnitřního trhu podle čl. 114 a 115 SFEU. V návaznosti na právní základ uvedený ve Smlouvě a předmět úpravy obsažený v příslušném právním aktu, který je předmětem harmonizace, se následně určí jedna ze šesti metod pro provedení harmonizace. Obecně lze konstatovat, že v oblasti soukromého práva má dopad na vytváření nebo fungování vnitřního trhu, se projevují tendence k použití metody maximální harmonizace. Z dosavadního vývoje a z řešených předběžných otázek např. v oblasti ochrany spotřebitele je zřejmé, že metoda minimální harmonizace dostatečně nepřispěla k odstranění překážek vnitřního trhu. Komplikace nastávají zejména v těch případech, kdy směrnice si stanoví dva či více cílů, z nichž jeden cíl patří do kategorie zvláštních zmocňovacích opatření a druhý cíl má přímý vliv na vytváření nebo fungování vnitřního trhu. V takovém případě je zapotřebí identifikovat primární cíl a podle toho dovodit vhodné ustanovení pro provedení harmonizačního opatření. U

⁷⁵ Rozsudek soudního dvora ve věci C-314/98 posouzení předběžná otázka města Raad van State – Nizozemsko, SbSD. I-08633

identifikace tohoto primárního cíle není ojedinělým případem předložení předběžné otázky týkající se posouzení právního základu ESD.

Druhá část první kapitoly se týká dělby pravomocí mezi orgány EU a členské státy. V tomto směru přinesla Lisabonská smlouva pozitivní změny, neboť poskytla úplný výčet oblastí zařazených pod institut výlučných pravomocí a dále uvádí základní přehled oblastí patřících pod institut sdílených pravomocí, čímž se dospělo k jasnějšímu vymezení těch oblastí, na něž se vztahuje zásada subsidiarity a proporcionality. Na druhou stranu procedurální postupy spočívající v použití srovnávacího testu a testu přidané hodnoty jsou v současnosti zařazené v metodice pro hodnocení dopadu. Původně byly tyto procedurální postupy zakotveny v protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, kterému je přisuzována povaha mezinárodní smlouvy. Na základě této skutečnosti se tedy doposud závazné procedurální postupy staly jen součástí metodických pokynů. Lze ale předpokládat, že tyto testy pro posuzování zásady subsidiarity budou i nadále využívat, protože není k dispozici žádná jiná vhodná metoda pro vyhodnocení zásady subsidiarity.

Druhá kapitola se zaměřuje na druhy pramenů sekundárního práva s důrazem na tzv. kategorii soft law. Základní výčet pramenů sekundárního práva obsahuje čl. 288 SFEU (ex-čl. 249 Smlouvy o ES). Hlavní kritika v oblasti sekundárního práva je směřována k nedostatečné hierarchizaci sekundárních norem právního řádu a z toho důvodu nařízení i směrnice lze kategorizovat do skupiny obecných či rámcových právních aktů a do skupiny implementačních či prováděcích právních aktů. V návaznosti na uvedené zjištění lze význam Lisabonské smlouvy u právního institutu soft law spatřovat v zavedení **hierarchizace norem právního řádu Unie** s cílem racionalizovat právní řád. Kromě právních norem sekundárního práva vymezených v čl. 288 SFEU (ex-čl. 249 Smlouvy o ES) se právní řád Unie rozšiřuje o tzv. nelegislativní akty s obecnou působností.

3. OPATŘENÍ EU K NÁPRAVĚ NEDOSTATKŮ EVROPSKÉHO PRÁVA

Na zasedání Evropské rady v Edinburghu v prosinci 1992 se oblast zlepšování a zjednodušování právního prostředí stala jednou z priorit Evropského společenství. Dosažené výsledky byly průběžně hodnoceny v souhrnné zprávě o činnosti Evropské komise⁷⁶, v kapitole „Zlepšování právních předpisů“ (section „Improving the regulatory environment“). Povinnost zpracování souhrnné zprávy vyplývá z čl. 249 odst. 2 SFEU (ex-čl. 212 Smlouvy o ES).

Po devíti letech byly dosažené výsledky vyhodnoceny jako nedostatečné, a to zejména v důsledku komplexní povahy řešeného problému doprovázeného nedostatečnou politickou podporou⁷⁷. Lisabonská strategie⁷⁸ se při vyhodnocení dlouhodobých slabin zpomalujících ekonomickou výkonnost a konkurenceschopnost států Unie rovněž zmínila o potřebě vytvoření kvalitnějšího a přehlednějšího legislativního rámce. Zlepšením právního prostředí se přitom nemyslelo nepromyšlené zrušení některých právních předpisů. Naopak, tato iniciativa měla směřovat k používání regulačních nástrojů jen tehdy, pokud to bylo vhodné, a dále měla směřovat k tvorbě kvalitnějších právních předpisů. Cíle Lisabonské strategie byly rovněž diskutovány na zasedání Evropské rady ve Stockholmu⁷⁹, v rámci níž byl přijat závěr o zpracování souhrnné strategie zlepšování právního prostředí do konce roku 2001.

Iniciativu „Zlepšování právní úpravy“ dále rozvíjel Akční program Zlepšování právní úpravy⁸⁰, Laekenská deklaráce⁸¹ a závěrečná zpráva z jednání Mandelkernovy skupiny⁸³.

⁷⁶ Povinnost zveřejňovat souhrnnou zprávu o činnosti Společenství stanoví čl. 249 odst. 2 SFEU (ex čl. 212 Smlouvy o ES). Tato zpráva je předkládána v únoru Evropskému parlamentu.

⁷⁷ Sdělení Komise COM (2001) 726 Simplifying and improving the regulatory environment

⁷⁸ Lisabonská strategie byla přijata na zasedání Evropské rady v Lisabonu v roce 2000. Lisabonská strategie v oblasti zjednodušení právního prostředí byla blíže definována ve sdělení Komise KOM (2005) 535 Provádění lisabonského programu Společenství: Strategie pro zjednodušení právního prostředí s cílem vytvořit evropský regulační rámec, který splňuje nejvyšší normy právních předpisů a respektuje zásady subsidiarity a proporcionality.

⁷⁹ Zasedání Evropské rady ve Stockholmu se konalo 23. a 24. března 2001:

⁸⁰ Akční plán „Zjednodušení a zlepšení právního prostředí“ byl přijat v podobě sdělení Komise „European Governance: Better Lawmaking, COM (2002) 278. V tomto sdělení Komise se uvádí, že při zpracování tohoto sdělení se navazuje na Bílou knihu na zlepšování právní úpravy. Hlavní myšlenkou Bílé knihy bylo zlepšit vzájemnou koordinaci orgánů EU se subjekty členských států s tím, že uvedené změny lze provést bez změny Smlouvy o ES a bez dosažení společného shody v rámci Mezivládní

3.1 PRVNÍ INICIATIVY ZLEPŠOVÁNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Přístup k zlepšování právní úpravy vychází ze sedmi níže uvedených zásad, na jejichž základě by se mělo dospět k vytvoření srozumitelného a přehledného právního řádu Unie.

- **Zásada nezbytnosti**⁸² je vykládána ve spojení se zásadou proporcionality. Ze zásady nezbytnosti vyplývá, že výběr prostředků musí být nezbytný k dosažení stanovených cílů. V případě, že existuje možnost užití jiných nástrojů pro dosažení stanoveného cíle, mělo by být užito těchto méně závazných nástrojů, mezi něž patří poskytnutí informací koncovým uživatelům, uzavření veřejnoprávních smluv aj.
- **Zásada subsidiarity a proporcionality** (viz kap. 3.3).
- **Zásada transparentnosti** je definována v čl. 15 SFEU (ex-čl. 255 Smlouvy o ES) a vymezuje přístup občanů Unie a ostatních subjektů k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. V oblasti zjednodušení právního prostředí je ovšem zásada transparentnosti chápán ve smyslu zlepšení kvality právních předpisů, a toho lze dosáhnout tehdy, pokud všechny dotčené subjekty budou zapojeny do procesu návrhu legislativních aktů již v jejich iniciační fázi. Takový přístup pomůže k odhalení nežádoucích účinků a zohlednění návrhů všech zúčastněných stran, aby co nejlépe odrážely aktuální stav.
- **Zásada zodpovědnosti** se vztahuje k činnosti reprezentantů členských států zastoupených v orgánech EU či v jiných mezinárodních institucích s cílem jasně vymezit ty subjekty, které byly tvůrci politiky či příslušného legislativního návrhu a dále vymezit ty cílové skupiny, na něž se daná právní úprava vztahuje.
- **Zásada dostupnosti** vychází z předpokladu tvorby úplného a konzistentního návrhu legislativního aktu, který bude nepřetržitě dostupný všem cílovým skupinám, jimž je určen, s cílem zajistit jeho řádnou aplikaci. Z pohledu veřejné

konference. Na zlepšování právní úpravy je nahlíženo jako na zlepšení a posílení spolupráce mezi Komisí, Parlamentem, Radou a vládami členských států. Role Komise spočívá v zákonodárné iniciativě a každý návrh legislativního aktu musí být řádně zdůvodněný. Role Parlamentu a Rady spočívá v posouzení dodržení zásady proporcionality a iniciativ směřujících k zjednodušení právního prostředí, mezi něž patří dodržení původního konceptu směrnic podle čl. 249 SFEU, použití metody hodnocení dopadu regulace, instrumentu společné regulace a opatření na úrovni členských států přispívajících k zlepšení evropského regulačního prostředí.

⁸¹ Laekenská deklarace byla přijata na zasedání Evropské rady v Laekenu v roce 2001.

správy může dodržení této zásady klást zvýšené nároky na komunikaci, zejména u znevýhodněných cílových skupin, aby se ochránily jejich práva a nároky.

- **Zásada jednoduchosti** spočívá ve vytvoření návrhu legislativního aktu v podobě, který je dostatečně srozumitelný a bude snadno aplikovatelný, což lze považovat za nezbytný předpoklad k tomu, aby se občané, podnikatelé a další regulované subjekty domáhali svých zaručených práv.

Komise představila souhrnnou strategii zlepšování právní úpravy s cílem zlepšit právní prostředí, zjednodušit stávající právní rámec, tvořit kvalitnější právní předpisy a posílit dodržování a účinnost již platných legislativních aktů.

Souhrnnou strategii pro zlepšování právního prostředí lze rozdělit na tři základní oblasti:

- 1. podpora tvorby a uplatňování lepších právních nástrojů na úrovni EU, zejména zjednodušování stávající právní úpravy, snižování administrativní zátěže a posuzování dopadů u návrhů právních předpisů;**
- 2. užší spolupráce s členskými státy s cílem zajistit, aby zásady zlepšení právní úpravy soustavně uplatňovaly všechny regulační orgány v rámci celé EU;**
- 3. posílení konstruktivního dialogu mezi regulačními orgány a všemi zúčastněnými institucemi na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni.**

K tvorbě a uplatňování lepších právních nástrojů na úrovni EU (ad 1) se používají níže uvedené legislativní techniky:

- posouzení dopadů regulace u nově připravovaných legislativních aktů (viz 3.2.1);
- přezkum návrhů legislativních aktů v legislativním procesu (viz 3.3.1);
- kodifikace⁸³ stávajících právních aktů (viz 3.3.2);
- přepracování⁸⁴ stávajících právních aktů (viz 3.3.3);

⁸² Tyto zásady byly navrženy ve zprávě Mandelkernovy skupiny, Better Regulation, 2001.

⁸³ **Kodifikace** je postup, kterým se ustanovení určitého právního aktu a všechny jeho změny slučují do jednoho nového závazného právního aktu a kterým se všechny dosavadní právní akty zrušují, přičemž nedochází ke změně podstaty těchto předpisů.

⁸⁴ **Přepracování** je postup, jímž nový závazný právní akt zrušuje všechny dosavadní právní akty, které nahrazuje, a přitom dochází k obsahové změně podstaty právních předpisů a ke kodifikaci zbývajících právních předpisů, které nemají být změněny.

K užší spolupráci institucí EU s členskými státy dochází při provádění a uplatňování právních předpisů. Poslední oblast zaměřená na **posílení konstruktivního dialogu** se v praxi uplatňuje prostřednictvím nástroje veřejné konzultace.

U prvního oblasti je třeba rozlišit, v jaké fázi dochází k posuzování kvality evropských aktů. Pokud se tyto akty nachází teprve ve fázi legislativního procesu, posouzení kvality legislativního aktu bude předmětem hodnocení dopadu regulace. U již účinných sekundárních pramenů práva se používá některá z legislativních technik pro zjednodušení právního prostředí, mezi něž patří kodifikace, přezkum či přepracování. Pro dosažení plánovaných cílů v oblasti zjednodušení právního prostředí Komise zpracovala sdělení „Strategie pro zjednodušení právního prostředí“⁸⁵, jehož realizace byla rozvržena do období let 2005 – 2009. Základním cílem této Strategie bylo přispět k vytváření evropského regulačního rámce, který splňuje nejvyšší normy tvorby právních předpisů a respektuje zásady subsidiarity a proporcionality. Konkrétní iniciativy směřující k naplnění cílů této Strategie byly vymezeny v tzv. klouzavém programu pro zjednodušení tvořícího přílohu č. 2 tohoto sdělení Komise. Dosažené výsledky jsou podrobeny každoročnímu hodnocení ze strany Komise.

Orgány EU se k plnění stanovených závazků v oblasti zlepšování tvorby právních předpisů zavázaly v Interinstitucionální dohodě o zlepšení tvorby právních předpisů⁸⁶ dojednané mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí v prosinci 2003. Smyslem této dohody bylo stanovit dlouhodobou strategii pro zlepšení tvorby právních předpisů v rámci celého legislativního procesu EU. Interinstitucionální dohoda se zmiňuje o závazcích vyplývajících z Akčního plánu pro zjednodušení a zlepšení regulatorního prostředí. A rovněž nabádala k zohlednění již dříve uzavřených interinstitucionálních dohod⁸⁷. Interinstitucionální dohoda o zlepšení tvorby právních

⁸⁵ Sdělení Komise „Strategie pro zjednodušení právního prostředí“, KOM (2005) 535 patří mezi jedno z opatření soft law postrádajícího právní závaznost vůči členským státům.

⁸⁶ **Interinstitucionální dohoda** je typem dohody nejčastěji uzavřeným mezi Radou, Parlamentem a Komisí, které upřesňují jejich vztahy a snaží se zlepšit a usnadnit spolupráci, případně kvalitu výstupů závislou na činnosti těchto institucí. Pro strany dohody jsou povinnosti uloženy v těchto dohodách právně závazné.

⁸⁷ **Interinstitucionální dohoda o zlepšení tvorby právních předpisů** uveřejněná v Úř. věst. C 321, ze dne 31.12.2003, s. 1. navazuje na již existující dohody, jimiž jsou Interinstitucionální dohoda o subsidiaritě ze dne 25. října 1993, Interinstitucionální dohoda o zrychlené pracovní metodě pro úřední kodifikaci právních předpisů ze dne 20. prosince 1994, Interinstitucionální dohoda o společných pokynech k redakční kvalitě právních předpisů ze dne 22. prosince 1998, Interinstitucionální dohoda o strukturovanějším využívání způsobu přepracování právních aktů ze dne 28. listopadu 2001.

předpisů rozšiřuje výčet obecných zásad, na nichž je založeno dosažení strategických cílů, o zásadu demokratické legitimity⁸⁸, zásadu právní jistoty⁸⁹, zásadu jasnosti a úplnosti. Kromě již výše uvedených smluvních stran se Interinstitucionální dohoda zmiňuje o potřebné součinnosti ze strany členských států, aby přijaté směrnice transponovaly do vnitrostátního právního řádu ve stanovené lhůtě.

Všechny tři smluvní strany se v této Interinstitucionálně dohodě zavázaly k dodržení níže uvedených pravidel při projednávání návrhů legislativních aktů:

- Zlepšit koordinační činnost s cílem kvalitativně zlepšit svoji legislativní činnost.
- Zlepšit koordinační činnost v přípravné fázi u řádného legislativního procesu (dříve spolurozhodování) a při zveřejňování právních aktů.
- Evropský parlament a Rada si vytvoří časový plán pro přijetí každého legislativního aktu v rámci své instituce.
- Uvést návrh legislativní techniky a odkaz na relevantní článek smlouvy SFEU ke každému návrhu legislativního aktu, který tvoří součást Legislativního a pracovního programu.
- Nastavit shodná pravidla pro projednávání návrhů legislativních aktů v administrativním aparátu u Komise, Evropského parlamentu a Rady.
- Zajistit průběžnou informovanost všech orgánů EU o stavu projednávání návrhu legislativního aktu.
- Předkládat roční zprávu „Shrnutí výsledků práce Komise“ obsahující shrnutí dosažených výsledků v oblasti legislativní práce Evropská komise.

⁸⁸ Senden, L.: *Soft-Law in European Community Law*, Hart. Publ. Oxford, 2004, str. 84

Zásadu demokratické legitimity definuje ve smyslu, že rozhodování má proběhnout na úrovni nejbližší občanům. Rozhodnutí nemá být přijato na úrovni Komise, pokud může být přijato na vnitrostátní úrovni. U principu subsidiarity tak dochází k prolínání dvou zásad, a to jednak zásady efektivnosti a účinnosti, jednak zásady demokratické legitimity. Zatímco dodržení zásady efektivnosti zpravidla vede k centralistickým tendencím, tedy k přijetí legislativních aktů na úrovni EU, použití zásady demokratické legitimity naopak posiluje decentralistické tendence.

⁸⁹ Senden, L.: *Soft-Law in European Community Law*, Hart. Publ. Oxford, 2004, str. 101

Princip právní jistoty je provázán s principem transparentnosti. Na základě rozhodnutí C-169/80 je princip právní jistoty chápán ve smyslu, že právo EU a prováděcí předpisy mající právní účinky musí být předvídatelný. Pokud z těchto aktů vyplývají povinnosti přímo individuálním subjektům, musí být tato ustanovení definována jasně, přesně, musí mít vymezené práva a povinnosti a termín, od kterého jsou pro ně tato ustanovení závazná. Vymezení těchto náležitostí je zejména důležité u těch ustanovení, při jejichž nedodržení jsou dotčeným subjektům stanoveny pokuty či jiné sankce.

- Zajistit účast zástupců Evropské komise na zasedáních výborů Evropského parlamentu při projednávání návrhů legislativních aktů, jež náležejí do její působnosti.
- Zajistit účast zástupců Rady na jednáních výborů Evropského parlamentu.
- Komise se bude zabývat podněty předloženými Evropským parlamentem nebo Radou u těch oblastí, u nichž se má za to, že k jejich provedení je potřeba přijmout legislativní akt EU. Uvedené oprávnění Evropského parlamentu a Rady je dáno zmocněním vyplývajícím z čl. 225⁹⁰ nebo z čl. 241⁹¹ SFEU. Komise bude reagovat na návrhy Evropského parlamentu či Rady a bude informovat věcně příslušné výbory či pracovní skupiny o způsobu vypořádání přijatých návrhů.
- Zajistit větší transparentnost a lepší přístup veřejnosti k informacím o projednávání návrhů legislativních aktů v rámci legislativního procesu. Orgány EU plní zásada transparentnosti zveřejněním politických debat formou satelitního vysílání nebo video záznamů dostupných na webovém portálu a dále zveřejněním návrhů legislativních aktů v databázi EUR-Lex. Orgány EU se rovněž zavázaly k pořádání společných tiskových informací při projednávání návrhu legislativního aktu v rámci řádného legislativního procesu.⁹²
- V otázce volby vhodné legislativní techniky a k uvedení odkazu na relevantní článek Smlouvy o fungování EU se uvádí, že Komise poskytne své vysvětlení pro volbu dané legislativní techniky. Evropská komise svůj výběr legislativní techniky uvádí v Legislativním a pracovním programu Komise, objasňuje ho v průběhu jednání a dále je tato informace uvedena ve Vysvětlujícím memorandu („Explanatory memorandum“), které se přikládá ke každé iniciativě. V uvedeném dokumentu se uvádí přehled všech dotazů předložených institucemi zapojených do legislativního procesu a výsledky jakékoliv veřejné konzultace, která se uskutečnila před zahájením legislativního procesu.

⁹⁰ Čl. 225 SFEU (ex-čl. 192 Smlouvy o ES) stanoví: „Evropský parlament může většinou hlasů všech svých členů požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh ve věcech, u nichž se má za to, že je k provedení této smlouvy potřeba aktu Společenství.“

⁹¹ Čl. 241 SFEU (ex-čl. 208 Smlouvy o ES) stanoví: „Rada může požádat Komisi, aby provedla průzkumy, které Rada pokládá za potřebné k dosažení společných cílů, a aby jí předložila veškeré vhodné návrhy.“

⁹² Smlouva o fungování EU (ex-čl. 255 Smlouvy o EU) rozšířila zásadu transparentnosti o konání veřejných jednání Evropského parlamentu a Rady při projednávání návrhů legislativních aktů.

- Uvedený postup projednávání vhodné volby legislativní techniky by měl zaručit, že návrh řešení je tím nejvhodnějším nástrojem, který na druhou stranu poskytuje dostatečnou zárukou k dosažení stanoveného cíle za podmínky dodržení zásady efektivnosti⁹³.
- Komise poskytne ucelený a jasný popis relevantního ustanovení Smlouvy ES, na jehož základě je zpracován návrh legislativního aktu. V případě změny příslušného ustanovení bude návrh legislativního aktu opakovaně projednáván v rámci Evropského parlamentu v souladu s přijatou judikaturou.

Alternativní způsoby regulace

K otázce použití alternativních způsobů regulace se v interinstitucionální dohodě uvádí, že orgány EU mohou odvolat zpracování návrhu legislativního aktu a nahradit ho některým z alternativních způsobů regulace, pokud Smlouva o fungování EU nevyžaduje právní úpravu a pokud se při jejím přijetí postupuje v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Uvedená podmínka vyplývá z čl. 296 SFEU ve smyslu, že není-li to v rozporu se Smlouvou o fungování Evropské unie a není-li přesně stanoven druh legislativního aktu, příslušné orgány mohou rozhodnout o druhu aktu, který má být přijat za předpokladu dodržení zásady proporcionality. Procedurální postup při přijímání alternativního způsobu regulace je konkretizován v interinstitucionální dohodě. Závaznost interinstitucionální dohody je definována v čl. 295 SFEU, z jehož dikce vyplývá, že orgány EU mohou pro úpravu způsobu vzájemné spolupráce uzavírat interinstitucionální dohody mající závaznou povahu. Při použití alternativních způsobů regulace musí Komise ovšem zajistit to, že se postupuje v souladu s evropským právem a že jsou dodrženy zásada transparentnosti, tj. zveřejňování dohod a zajištění reprezentativního zastoupení všech zúčastněných stran. V neposlední řadě přijetí alternativního způsobu regulace musí poskytnout záruku přidané hodnoty. Na druhou stranu alternativní způsob regulace nebude přijat tehdy,

⁹³ Senden, L.: *Soft-Law in European Community Law*, Hart. Publ. Oxford, 2004, str. 337

Princip efektivnosti klade důraz na to, aby orgány EU přijímaly legislativní akty jen tehdy, pokud pozdější právní úprava přispívá k naplnění cílů Smlouvy, neslouží jen k deklarování vůle některého z orgánů EU, aniž by přitom stanovil konkrétní zavazující práva či povinnosti. Zásadu efektivnosti dále upravoval čl. 6 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojenému ke Smlouvě o ES. V současnosti totožně jako u čl. 5 došlo k zakomponování principu efektivnosti přímo do metodiky pro hodnocení dopadu regulace (viz kap. 3.2.2).

pokud se oblast působnosti týká všeobecných lidských práv, důležitých politických otázek nebo se jedná o ty případy, u nichž je zapotřebí dodržet harmonizovaný postup ve všech členských státech. Mezi alternativní způsoby regulace patří samoregulace a společná regulace⁹⁴.

Samoregulace⁹⁵

- Samoregulační nástroj je využíván v sektorových odvětvích, mezi sociálními partnery, neziskovými organizacemi nebo podnikatelskými asociacemi s tím záměrem, aby se přistoupilo k přijetí společných pokynů, obecných zásad nebo sektorových dohod⁹⁶.
- Mezi obecná pravidla pro použití samoregulace patří:
 - dobrovolná iniciativa zainteresovaných stran;
 - daná oblast nebyla doposud regulována evropským právem;
 - role Komise spočívá v prozkoumání souladu samoregulace s ustanoveními smlouvy o fungování EU a rovněž dohlíží na reprezentativní zastoupení všech dotčených subjektů z hlediska sektorového i geografického rozložení;
 - role Komise je rovněž informativní, neboť poskytuje informace o přijetí tohoto způsobu regulace Evropskému parlamentu a Radě;
 - přijetí samoregulačního nástroje neznamená, že v dané oblasti nemůže být přijat legislativní akt, k tomuto řešení se přistoupí zejména v těch případech, kdy podnět k přijetí legislativního aktu předložil některý ze subjektů zapojený do legislativního procesu nebo pokud se samoregulační nástroj ukáže jako nedostatečný pro regulaci příslušné oblasti⁹⁷.

⁹⁴ Alternativní způsoby regulace patří mezi nástroje prosazované v rámci předpokladu „More modes of European Governance“ tvořícího součást iniciativy „New legislative culture“.

⁹⁵ Čl. 22 Interinstitucionální dohody o zlepšení tvorby právních předpisů uveřejněná v Úř. věst. C 321, ze dne 31.12.2003 nástroj samoregulace vymezuje ve smyslu možnosti naskýtající se hospodářským subjektům, sociálním partnerům, nevládním neziskovým organizacím či jiným asociacím přijmout mezi sebou a pro sebe určenou společný guideline na evropské úrovni, mezi něž patří samoregulační pravidla či standardy (tzv. „code of conduct“) a sektorové dohody.

⁹⁶ Konkrétním příkladem jsou obchodní zásady přijaté evropskou asociací ECTAA, která sdružuje národní asociace cestovních kanceláří a agentur členských zemí EU.

Společná regulace⁹⁸

Tento mechanismus je používán mezi totožnými cílovými skupinami jako v případě samoregulace. Základní kritéria jsou definována v legislativním aktu sekundárního práva (nařízení, směrnice aj.) a na jeho základě mohou dotčené subjekty uzavřít dobrovolné dohody (např. v oblasti životního prostředí), přijmout standardy v rámci tzv. „New Approach“ directives⁹⁹, s cílem blíže si upravit podmínky vzájemné spolupráce. Návrh dohody bude dále postoupen Komisi, která posoudí její soulad s evropským právem. Na žádost Evropského parlamentu nebo Rady mohou být do návrhu legislativního aktu zakomponována ustanovení ponechávající dvouměsíční lhůtu pro obeznámení Evropského parlamentu a Rady s návrhem dohody. V uvedené lhůtě mohou zmíněné orgány EU navrhnout jednak změny ve znění dohody, jednak podat podnět na Komisi, aby pro regulaci dané oblasti přijala návrh legislativního aktu.

Návrh legislativního aktu vytvářející právní základ pro společnou regulaci, naznačí možné rozšíření tohoto nástroje, vymezí relevantní opatření, a to zejména u těch případů, kdy některá ze smluvních stran nesouhlasí s návrhem dohody nebo se daný způsob regulace ukáže jako neúčinné řešení. V takovém případě může být součástí návrhu legislativního aktu rovněž ustanovení, v němž se stanoví povinnost kontroly účinnosti stávajícího regulačního nástroje, navržení změn ve znění legislativního aktu nebo přijetí jiného legislativního nástroje.

Dohody uzavřené mezi sociálními partnery musí být v souladu s čl. 154 a 155 SFEU. Ve vysvětlujícím memorandu („explanatory memorandum“) Komise vysvětlí svůj přístup, proč v daném případě zvolila možnost spoluregulačního nástroje.

⁹⁷ Odkaz na příslušná ustanovení SFEU jsou uvedan v poznámce pod čarou č. 34 a 35, tj. články smlouvy 225 a 241 SFEU.

⁹⁸ Čl. 18 Interinstitucionální dohody o zlepšení tvorby právních předpisů uveřejněná v Úř. věst. C 321, ze dne 31.12.2003 nástroj společné regulace vymezuje ve smyslu: společná regulace je opatření přijaté na základě zmocnění v evropském právu za účelem dosažení cílů stanovených v příslušném základním aktu, k přijetí tohoto opatření jsou oprávněny subjekty působící v daném odvětví (např. hospodářské subjekty, sociální partneři, nevládní neziskové organizace či jiné asociace).

Zlepšení kvality evropského práva

Všechny tři orgány EU se v Interinstitucionální dohodě rovněž zavázaly k tomu, že budou podporovat zlepšení kvality evropského práva, přičemž zlepšení kvality právních předpisů spočívá v jasných a srozumitelných ustanoveních a v efektivní aplikaci práva EU. Vhodným nástrojem přispívajícím k dosažení tohoto cíle je uspořádání veřejných konzultací před zahájením legislativního procesu a použití nástroje hodnocení dopadu v kratších časových intervalech, minimálně se jedná o použití nástroje ex-ante hodnocení dopadu a ex-post hodnocení dopadu.

Zajištění konzistentní podoby celého textu legislativního právního aktu

Relevantní útvary Evropského parlamentu a Rady by se měly vyvarovat nepřesnostem a nekonzistentním pojmům uvedeným napříč celým legislativním textem, a proto by jim měla být ponechána dostatečná lhůta pro provedení právní formální kontroly textu legislativního aktu.

Důkladnější transpozice a aplikace evropského práva

Role Komise by měla spočívat rovněž v iniciování spolupráce s členskými státy ohledně řádné transpozice těchto směrnic. V případě, že členské státy odmítají spolupracovat, nevyjádří se ani k odůvodněnému stanovisku Komise podle čl. 258 SFEU (ex-čl. 226 Smlouvy o ES), Komise je oprávněna předložit danou věc k rozhodnutí ESD z důvodu porušení Smlouvy.

Komise je pověřena zpracováním roční zprávy o stavu implementace práva ES/EU. Součástí zprávy je uvedení úspěšnosti jednotlivých členských států s notifikací směrnic¹⁰⁰.

⁹⁹ Pojem „New Approach“ directives byl zaveden v rámci dokumentu COM (2001) 428: White Paper: European Governance.

¹⁰⁰ Z Roční zprávy o stavu implementace práva EU z listopadu 2009 vyplývá, že ČR dosahuje podílu 99.3% týkajícího se plnění lhůt pro transpozici směrnic, přičemž prodlení s řádnou transpozicí jsou vykazována zejména v oblasti informační společnosti (s 95.83%) a životního prostředí (s 95.71%).

Zjednodušení a snížení objemu právních předpisů

Obecnou tendencí je zlepšit srozumitelnost a použitelnost evropského práva, čehož lze dosáhnout aktualizací a zestručněním obsahové stránky evropského práva a jejím významným zjednodušením. Komise za tím účelem přijala víceletý program, přičemž aktualizace a zestručnění evropského práva je založeno na zrušení již nepoužívaných právních aktů a na kodifikaci či přepracování ostatních právních předpisů. Zjednodušení evropského práva je založeno na úpravě či nahrazení platných právních předpisů nebo jednotlivých ustanovení, které vykazují nízkou míru použitelnosti v praxi nebo vysokou míru obecnosti k tomu, aby mohly být použity na řešení konkrétních případů. Komise navrhne kritéria pro výběr oblastí ke zjednodušení a následně potvrdí rovněž výběr oblastí zařazených do programu na zjednodušení právních předpisů Evropský parlament společně s Radou.

Implementace a monitorování Interinstitucionální dohody

Monitorování plnění Interinstitucionální dohody je v působnosti skupiny vysokých úředníků pro interinstitucionální dohodu. Všechny tři orgány EU se zavazují k tomu, že zajistí dostatečnou personální kapacitu a další potřebné zdroje pro řádnou implementaci těch ustanovení, k nimž se zavázaly v Interinstitucionální dohodě.

Interinstitucionální dohoda je aktualizována pravidelně v pětiletém intervalu. Poslední Interinstitucionální dohoda byla uzavřena v roce 2005, a proto její aktualizace se právě nachází ve fázi projednávání. U nově připravované Interinstitucionální dohody se počítá s provedením níže uvedených úprav:

- Lepší provázání legislativního procesu na úrovni Komise a Parlamentu, čehož lze dosáhnout zasláním předběžného oznámení o připravovaném projednávání legislativního aktu a dále pověřením Parlamentu k jmenování zpravodajů, jež se budou účastnit projednávání návrhu legislativního aktu v rámci Komise.
- Zajištění totožného postavení Evropskému parlamentu a Radě spočívajícím v možnosti účastnit se jednání Komise a v poskytnutí informací o legislativních a finančních záležitostech.

- Komise bude pověřena zpracováním zprávy pro jakoukoliv legislativní iniciativu v průběhu 3 měsíců od jejího přijetí. Komise bude v takovém případě povinna zahájit legislativní proces do 1 roku od přijetí nebo uvedený návrh legislativního aktu zahrnout do ročního legislativního a pracovního programu. V opačném případě, pokud není splněna ani jedna ze zmíněných možností, Komise musí podat důkladné vysvětlení Parlamentu.

3.2 POUŽÍVANÉ LEGISLATIVNÍ TECHNIKY PRO ZLEPŠENÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY

3.2.1 Zlepšení a rozšíření hodnocení dopadu regulace

Předmětem hodnocení dopadu¹⁰¹ jsou návrhy nových legislativních aktů, návrhy na zjednodušení stávajících právních předpisů a důležité nelegislativní návrhy vymezující politiky Evropské unie (další části této diplomové práce se zabývá jen návrhy nových legislativních aktů a návrhy na zjednodušení stávajících právních předpisů).

Samotné hodnocení dopadu je založeno na souboru logických pravidel přispívajících k nastavení jednotných procedurálních postupů při tvorbě návrhů legislativních aktů. Hlavním smyslem tohoto nástroje je prověřit nezbytnost intervence na úrovni EU a prověřit použití právní regulace jako nejvhodnějšího regulačního nástroje, případně navrhnout jiné nástroje regulace pro dosažení stanoveného cíle. Součástí hodnocení dopadu je analýza výhod a nevýhod navrhovaného řešení, posouzení dopadů analyzovaného legislativního aktu na hospodářskou, sociální a environmentální oblast a na zhodnocení, do jaké míry se daří naplnit konkrétní závazky Lisabonské strategie¹⁰² a Obnovené strategie udržitelného rozvoje EU¹⁰³.

3.2.2 Přehled dokumentů upravující použití techniky hodnocení dopadu regulace

Výchozím dokumentem upravujícím základní pravidla pro zlepšení tvorby právních předpisů v rámci celého legislativního procesu EU¹⁰⁴ je „*Interinstitucionální*

¹⁰¹ RIA rovněž nazývaná jako hodnocení dopadů regulace (zkratka pochází z anglického výrazu „regulation impact assessment“) zahrnuje soustavu analytických metod směřujících k systematickému hodnocení negativních a pozitivních dopadů navrhovaných či existujících právních předpisů v oblasti hospodářské, sociální a environmentální. Hodnoceny mohou být rovněž dopady na různé ekonomické a sociální skupiny.

¹⁰² Na zasedání Evropské rady v Göteborgu dne 15. a 16. června 2001 bylo rozhodnuto, že Komise bude pokračovat ve svých iniciativách definovaných v Akčním plánu pro zlepšení právního prostředí na zasedání Evropské rady v Laekenu s cílem zajistit, že všechny návrhy legislativních aktů budou obsahovat hodnocení dopadu regulace včetně vyhodnocení dopadu návrhu legislativního aktu na hospodářskou a sociální oblast a na oblast životního prostředí."

¹⁰³ **Obnovená strategie udržitelného rozvoje EU** byla přijata Evropskou radou v roce 2006 a vychází z předchozí strategie přijaté v roce 2001. Obsahuje soudržnou strategii toho, jak se bude Evropská unie účinněji řídit svým dlouhodobým závazkem za účelem splnění stanovených úkolů a cílů udržitelného rozvoje.

¹⁰⁴ Označení „nástroje předpisů, které nejsou právně vynutitelné“ (soft law instruments) se vztahuje na společnou regulaci a samoregulaci.

dohoda o zlepšení tvorby právních předpisů“ (viz poznámka pod čarou č. 88). Tato Interinstitucionální dohoda nahradila doposud používaný jednosektorový systém hodnocení dopadu za integrovaný systém hodnocení dopadu zahrnující posuzování dopadu návrhů legislativních aktů a vybraných nelegislativních dokumentů na ekonomickou, environmentální a sociální oblast.

Komise vydala další doprovodné metodické pokyny¹⁰⁵ popisující procesní pravidla při provádění hodnocení dopadu, mezi něž patří:

- **Hodnocení systému posuzování dopadu, jeho vývoj a uplatňování** (vydané v roce 2002).
- **Obecné zásady pro hodnocení dopadu** SEC (2005) 791 vymezující hlavní procedury a jednotlivé kroky při zpracování studie hodnocení dopadu.
- **Revize pokynů pro hodnocení dopadu a její rozšíření o oblast vyčíslení administrativní zátěže** (vydaná v březnu 2006);
- Revidované pokyny pro hodnocení dopadu byly následně podrobeny externímu hodnocení realizovaným nezávislým Výborem pro hodnocení dopadu (zahájil svou činnost v druhé polovině roku 2006) a dále byly zohledněny názory a doporučení servisních jednotek v rámci jednotlivých generálních ředitelství, jež se aktivně podílí na procesu hodnocení dopadu regulace. Výsledkem jednání těchto skupin bylo zpracování aktualizované verze pokynů pro hodnocení dopadu, která se staly předmětem diskusí v rámci veřejných konzultací v polovině roku 2008.
- Náměty a zjištění získané v průběhu veřejných konzultací byly zapracovány do metodiky hodnocení dopadu a vydané v aktualizované podobě **Metodiky hodnocení dopadu regulace** v lednu 2009.

3.2.3 Hlavní cíle hodnocení dopadu

Smyslem hodnocení dopadu je poskytnut ucelené a kvalitní podkladové informace orgánům EU při tvorbě návrhů legislativních aktů EU. Posouzení dopadu rovněž usnadňuje rozhodování orgánů EU, neboť mají zaručený lepší přístup k

¹⁰⁵ Komise na základě pověření Evropskou radu v Göteborgu začala připravovat souhrnnou metodiku pro hodnocení dopadu regulace. Metodika je založená na hodnocení nákladů a výnosů a na posílení hospodářské a sociální oblasti a oblasti životního prostředí. Hodnocení dopadu pomáhá definovat problém a navrhuje možné varianty řešení s ohledem na jejich dopad a na způsob implementace navržené varianty.

informacím v průběhu celého legislativního procesu. Při legislativní činnosti je rovněž kladen větší důraz na zachování zásad subsidiarity a proporcionality a na zajištění souladu s hlavními cíli a strategiemi EU. V následující části jsou charakterizovány dílčí cíle hodnocení dopadu regulace:

- vytvořit vhodný nástroj k tvorbě kvalitnějších předpisů evropského práva používaný institucemi EU;
- zabezpečit lepší informovanost všech zúčastněných stran o stavu projednávání návrhu legislativního aktu v průběhu celého legislativního procesu;
- zahájit komunikaci s Komisí již v rané fázi přípravy návrhu legislativního aktu;
- shromáždit informace od širokého spektra zúčastněných stran, čímž se naplňují zásady otevřenosti a transparentnosti;
- zabezpečit provázanost s ostatními politikami Komise, s cíli zakladatelských smluv a s dalšími základními dokumenty, mezi něž patří základní práva, Lisabonská strategie nebo Obnovená strategie udržitelného rozvoje EU.

3.2.4 Předmět hodnocení dopadu

Předmětem hodnocení dopadu jsou primárně návrhy legislativních aktů zařazené na Legislativní a pracovní program Komise (druhy iniciativ, které jsou předmětem hodnocení dopadu, jsou vymezeny v kap. 3.3.1 „Druhy iniciativ“ v dokumentu „Metodika pro hodnocení dopadu“). Pro účely této diplomové práce jsou dále blíže popsány jen dvě kategorie návrhů legislativních aktů, a to:

- **návrhy legislativních aktů s širším zaměřením** (cross-cutting legislative action) – jedná se o ty návrhy legislativních aktů, jež ovlivňují minimálně dvě ze tří oblastí (hospodářskou, environmentální a společenskou oblast) a široké spektrum cílových skupin napříč několika sektorovými oblastmi;
- **návrhy legislativních aktů s úzkým zaměřením** (narrow legislative action) – jedná se o ty návrhy legislativních aktů zaměřené jen na určitou oblast či sektor.

Návrhy legislativních aktů zařazených na Legislativní a pracovní program Komise („The Commission's Work Programme for the year X“) jsou rozeslány ve formě sdělení Komise ostatním institucím EU, tj. Evropskému parlamentu, Radě EU, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Nedílnou součástí tohoto sdělení je přiložený **Seznam strategických iniciativ a prioritních iniciativ** ve

formě přílohy. Seznam strategických iniciativ a prioritních iniciativ je zpracovaný ve struktuře *název iniciativy, typ návrhu nebo aktu (legislativní nebo nelegislativní opatření), popis oblasti působnosti a cílů*. Názvy těchto strategických a prioritních iniciativ odpovídají názvům uvedeným v **plánech hodnocení dopadu** (tzv. roadmapy), v nichž je dále uveden detailní popis jednotlivých iniciativ. Kromě vymezení těchto strategických a prioritních iniciativ se v Legislativním a pracovním programu Komise uvádí druhá příloha **Seznam iniciativ na zjednodušení předpisů** s určením typu zjednodušovacího opatření (přezkum, zrušení, přepracování či revize). Třetí přílohou tohoto Sdělení Komise je **Seznam projednávaných návrhů, které budou staženy** z legislativního procesu s uvedením interinstitucionálního čísla a s odůvodněním stažení návrhu legislativního aktu (např. nahrazení tohoto návrhu jiným návrhem směrnice, uzavření nové dohody, zrušení kodifikovaného aktu, změna přístupu Komise). Detailní plán strategických a prioritních iniciativ Komise je aktualizován na měsíční bázi a obsahuje seznam plánovaných iniciativ Komise s výhledem do prosince příslušného roku a seznam přijatých iniciativ od ledna příslušného roku v členění na legislativní návrhy a návrhy nelegislativní povahy. V návaznosti na výše uvedený Legislativní a pracovní program si jednotlivá generální ředitelství vytváří svůj vlastní **manažerský plán** („annual management plan“). Jeho hlavním smyslem je převést strategické a prioritní iniciativy Komise do podoby konkrétních aktivit a další jeho význam spočívá v jeho použití jako nástroje pro efektivní řízení činností generálních ředitelství. Na konci každého roku je zpracována výroční zpráva o činnosti („Annual Activity Reports“) za každé generální ředitelství a hlavní výsledky jednotlivých ředitelství jsou vydány v souhrnné podobě „Shrnutí výsledků práce Komise“ za příslušný rok.

Hodnocení dopadu zahrnuje kontrolu slučitelnosti legislativních návrhů s Listinou základních práv Evropské unie¹⁰⁶, a součástí každého hodnocení dopadu je posouzení možného dopadu návrhu legislativního aktu na práva jednotlivců.

Pokud legislativní návrh je v souladu s Listinou základních práv EU, uvádí se do hodnocení dopadu následující odůvodnění: *„Tento akt dodržuje základní práva a ctí zásady uznávané zejména Listinou základních práv Evropské unie.“ Případně je možné*

¹⁰⁶ Listinu slavnostně vyhlásili předseda Evropského parlamentu, předseda Rady a předseda Komise dne 7. prosince 2000 (Úř. věst. C 364, 18.12.2000, s. 1). Po drobných úpravách tvoří druhou část Smlouvy o Ústavě pro Evropu, která byla podepsána dne 29. října 2004 (Úř. věst. C 310, 16.12.2004, s. 1). Není tedy právně závazná. Přejímá však základní zásady, kterým judikatura udělila závaznou povahu jakožto obecné zásady práva Společenství.

doplnit druhou větu: „Cílem tohoto aktu je zejména zajistit plné dodržování práva XX a / nebo podporovat uplatňování zásady YY (článek XX a / nebo článek YY Listiny základních práv Evropské unie).“

Předmětem hodnocení dopadu je i systém hodnocení dopadů návrhů legislativních aktů na oblast hospodářskou, sociální a na oblast environmentální. A rovněž posouzení souladu legislativního návrhu s iniciativami zařazenými do klouzavého programu pro zjednodušení. Hodnocení dopadu obsahuje kvalitativní analýzu a v odůvodněných případech kvantitativní odhad dosažených úspor z pohledu podnikatelů, občanů, subjektů veřejné správy na národní a regionální úrovni.

Kromě toho je posuzován **způsob transpozice návrhů legislativních aktů** do vnitrostátních právních řádů členských států. Posuzování způsobu transpozice vyplývá ze záměru, že evropská úprava by měla být co nejjednodušší a měla by ponechat co nejširší prostor pro národní právní úpravu. U způsobu implementace je přitom nutné rozlišovat, o jaký druh právního aktu se jedná (tj. nařízení, směrnice, rozhodnutí) a s tím spojené požadavky na vnitrostátní implementaci legislativního aktu do právního řádu příslušného členského státu (blíže popsáno v kapitole č. 2)

3.2.4.1 Možné varianty řešení při hodnocení dopadu

Součástí studie hodnocení dopadu je dále provedení zevrubné analýzy všech možných variant řešení včetně možnosti přijetí nelegislativních opatření, alternativních způsobů regulace a zhodnocení nulové varianty řešení. Mezi uvedené varianty řešení patří:

- **Nulová varianta řešení** („do nothing“) – nulová varianta řešení je vždy součástí hodnocení dopadu, používá se jako výchozí základ, s nímž se porovnávají výhody a nevýhody ostatních navržených variant.
- **Samoregulace** (viz kap. 3.1)
- **Spoluregulace** (viz kap. 3.1)
- **Zrušení směrnice** – uvedená varianta je v souladu s přístupem Komise ke zjednodušení právních předpisů EU spočívající v rušení zastaralých právních aktů, které mají malý nebo žádný praktický dopad.
- **Zrušení směrnic v kombinaci s rozšířením působnosti jiné konkrétní směrnice** – u uvedené varianty se zvažuje nutnost další harmonizace, která se

může ukázat jako bezpředmětná v těch případech, kdy vzájemné uznávání pravidel vyplývá přímo z mezinárodních norem a volnému pohybu nebrání žádné překážky.

- **Rámcové směrnice** – definují základní principy, procedury a legislativní požadavky pro jednotlivé sektorové oblasti. Hlavní předností rámcových směrnic je skutečnost, že poskytují velkou míru flexibility členským státům, což se na druhou stranu může projevit ve velké míře uvážení a v rozdílné implementaci těchto legislativních aktů mezi jednotlivými členskými státy.
- **Závazné regulatorní postupy založené na technické harmonizaci** – mezi tato opatření patří zavedení osvědčených postupů na základě pokynů vydaných normalizačními institucemi, za negativní stránku lze považovat zaostávání technologického rozvoje. Mezi tyto regulatorní postupy patří rovněž výkonnostně orientované standardy, které spočívají v určení cílových hodnot a v určení závazných kritérií, ale není definován procedurální postup k dosažení tohoto cílového stavu.
- **Otevřená koordinační metoda¹⁰⁷** – uvedená metoda je založena na přijetí některých opatření EU, které jsou dopracovány nebo posíleny aktivitami na vnitrostátní úrovni. Uvedený přístup řešení přispívá k posílení užší spolupráce mezi členskými státy, k sdílení dobré praxe mezi členskými státy, k definování společných cílů a pokynů, které mohou být kromě toho podloženy národními akčními plány.
- **Poskytnutí informací a pokynů** – cíle EU mohou být dosaženy i posílením informovanosti občanů, spotřebitelů a výrobců. Uvedený nástroj obsahuje informační a propagační kampaně, školení, vydávání příruček, představení standardů kvality nebo nastavení ratingu systému.

Mezi další vhodné nástroje zvažované při hodnocení dopadu patří použití tržních nástrojů (např. prodejní povolenky), daně a poplatky, stanovení cenových nebo dalších kvantitativních omezení (udělování licencí, stanovení kvót), poskytování dotačních titulů.

¹⁰⁷ Otevřená koordinační metoda patří mezi alternativní způsoby regulace.

3.2.4.2 Veřejné konzultace

Nedílnou součástí celého integrovaného procesu hodnocení dopadu regulace je rovněž uspořádání veřejné konzultace, příp. zpracování studie může být podpořeno externími posudky či jinými analýzami. Při realizaci veřejné konzultace se vychází ze základních zásad a minimálních standardů pro veřejný konzultační proces. Mezi tyto minimální standardy¹⁰⁸ patří:

Přehled minimálních standardů	
Standard A	Poskytnutí všech relevantních podkladových dokumentů, které jsou jasné, srozumitelné a úplné – účastníci konzultace by měli být jasně srozuměni s cíli konzultace, s otázkami a rozsahem svých stanovisek včetně žádosti o doložení relevantních podkladů, na nichž se jejich stanovisko zakládá
Standard B	Oslovení všech relevantních cílových skupin – cílové skupiny by měly být jasně vymezeny před samotným zahájením zpracování studie hodnocení dopadu, konzultace může být otevřená veřejnosti nebo se může omezit jen na specifickou cílovou skupinu nebo seznam jmenovitě určených osob/organizací Z pohledu zpracovatele je požadován proaktivní přístup při identifikaci relevantních cílových skupin, zdrojové informace lze čerpat ze seznamu účastníků zapojených do předchozího procesu hodnocení dopadu regulace a z doporučení získaných od řídicího výboru pro hodnocení dopadu
Standard C	Zajištění odpovídající publicity a výběr takových informačních nástrojů, které jsou snadno dostupné dotčeným cílovým skupinám. Minimálně musí být informace o probíhající konzultaci zveřejněna na webových stránkách Komise (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm) a dále lze doporučit vytvoření konzultačních výborů, expertních skupin, otevřené slyšení, organizaci ad-hoc schůzek, internetová konzultace, dotazníkové šetření, focus group, semináře a workshopy. K dosažení očekávaných cílů je zapotřebí zvolit alespoň dva z uvedených informačních nástrojů.

¹⁰⁸ Minimální standardy byly představeny ve sdělení Komise COM (2002) 275, které zavádí kulturu dialogu a veřejných konzultací při projednávání návrhů legislativních aktů.

Standard D	<p>Ponechání dostatečné doby na realizaci konzultačního procesu.</p> <p>Z pokynů pro hodnocení dopadu vyplývá, že minimální doba trvání konzultací 8 týdnů s ohledem na možnost dotčených cílových skupin oslovit své jednotlivé členy a zpracovat společné stanovisko</p>
Standard E	<p>Zveřejnění souhrnného/individuálního přehledu připomínek a dotazů a způsobu jejich zpracování do studie hodnocení dopadu – jedním z možných způsobů je zveřejnění přehledu připomínek a dotazů v průběhu 15 dnů na internetu a dále je tento seznam součástí studie pro hodnocení dopadu</p>

3.2.4.3 Vnitřní připomínkové řízení

Uvedený konzultační proces výrazně usnadní nadcházející vnitřního konzultačního procesu (inter-service consultation) v rámci Komise. Průběh vnitřního konzultačního procesu v rámci Komise upravuje jednací řád Komise. V čl. 23 jednacího řádu Komise se stanoví: „vedoucí útvaru odpovědný za přípravu návrhu legislativního aktu konzultuje tento návrh se všemi odpovědnými útvary (tj. útvary mající oprávněný zájem na řešení záležitosti nebo jim byla řešené záležitosti svěřena pravomoc a odpovědnost). Kromě spolupráce s těmito tzv. dotčenými útvary se každý návrh legislativního aktu či předloha povinně konzultují s právní službou¹⁰⁹, s generálním sekretariátem¹¹⁰ a u návrhů legislativních aktů majících dopad na rozpočet, finance, zaměstnance nebo vnitřní správu se konzultují s věcně příslušnými generálními ředitelstvími.“

K vnitřnímu připomínkovému řízení se přistoupí tehdy, pokud komisař věcně příslušného generálního ředitelství odsouhlasí realizaci některé z variant popisovaných ve studii hodnocení dopadu. Studie hodnocení dopadu je zpracována do konečné podoby a je předložena společně se všemi relevantními přílohami a stanoviskem výboru

¹⁰⁹ Dle čl. 23 odst. 4 jednacího řádu Komise se s právní službou konzultují všechny předlohy právních aktů, návrhy právních aktů a všechny dokumenty, které by mohly mít právní následky s výjimkou tzv. standardních aktů, k nimž právní servis již vyjádřil souhlas (tzv. opakované akty) a s výjimkou rozhodnutí definovaných v čl. 15.

¹¹⁰ Dle čl. 23 odst. 5 je konzultace generálního sekretariátu nezbytná u všech návrhů:

- které mají politický význam, nebo;
- které jsou uvedeny v ročním legislativním a pracovním programu Komise a v platném nástroji plánování; nebo
- které se týkají institucionálních aspektů; nebo
- které podléhají analýze dopadu nebo konzultacím s veřejností.

pro posouzení dopadu do vnitřního připomínkového řízení. Po zapracování připomínek z vnitřního připomínkového řízení, pokud do studie hodnocení dopadu byly provedeny zásadní úpravy týkající se cílů, variant řešení či závěrů, studie může být opětovně předložena k vyjádření výboru pro hodnocení dopadu. Součástí kompletního balíčku dokumentů vydaných ke studii hodnocení dopadu je tzv. vysvětlující memorandum, které obsahuje navržené varianty řešení, jejich dopad na hospodářskou, sociální a environmentální oblast, odkaz na webové stránky, kde je zveřejněna konečná podoba studie hodnocení dopadu a přehled vypořádání komentářů a připomínek výboru pro hodnocení dopadu. V poslední fázi je studie hodnocení dopadu prezentována kolegiu komisařů

3.2.5 Přehled zúčastněných stran

Při zpracování návrhu legislativního aktu je určen vedoucí útvar (tzv. service line) řídicího generálního ředitelství pověřený zpracováním studie hodnocení dopadu. Při jejím zpracování tento vedoucí útvar úzce spolupracuje s širokým spektrem interních i externích subjektů, mezi něž patří řídicí výbor pro hodnocení dopadu v rámci řídicího generálního ředitelství, řídicí výbor pro hodnocení dopadu v rámci Generálního sekretariátu, Jednotka pro hodnocení dopadu, Výbor pro hodnocení dopadu aj.

Řídicí výbor pro hodnocení dopadu se vytváří v rámci řídicího generálního ředitelství a jsou do něho nominováni zástupci z dalších dotčených generálních ředitelství, jejichž politiky mohou být ovlivněny tímto legislativním návrhem nebo naopak hodnocený legislativní návrh může přispět k naplnění cílů jiné politiky. Tento řídicí výbor se vytváří ke každé studii hodnocení dopadu a je zapojen do všech fází hodnocení dopadu, tj. přípravná fáze, veřejné konzultace a zpracování studie pro posouzení dopadu.

Jednotka pro hodnocení dopadu v rámci věcně příslušného generálního ředitelství provádí dohled nad kvalitou posouzení dopadu návrhu legislativního aktu předtím, než je předložen Výboru pro hodnocení dopadu.

Výbor pro posouzení dopadu je důležitým novým prvkem ke zlepšení rozhodování Komise. Výbor pro posouzení dopadu je složen z vyšších úředníků, je nezávislý na ostatních útvech pro tvorbu politiky a předkládá zprávy přímo předsedovi Komise. Jeho role primárně spočívá ve vydávání stanovisek ke kvalitě

studie hodnocení dopadu a případně poskytně náměty pro další práci řídicího výboru pro posouzení dopadu.

3.2.6 Návrhy pro zvýšení účinnosti nástroje hodnocení dopadu

Pro dodržení souladu hodnocení dopadu s procesy a standardy kvality zřídila Komise Výbor pro hodnocení dopadu, který jedná nezávisle na útvarech vytvářejících jednotlivé politiky. Výbor byl zřízen na konci roku 2006 a od zahájení své činnosti podal žádost o opětovné předložení hodnocení dopadů ve 32 % případů z celkového počtu hodnocených studií. Výbor dále vydal metodická doporučení na zvýšení kvality hodnocení dopadů, v nichž zejména nabádá k systematictější kvantifikaci dopadů a k vyčíslení předpokládané velikosti administrativní zátěže. Výbor pro hodnocení dopadu doporučil posílit institucionální strukturu těch zúčastněných stran, jež se budou vyjadřovat k návrhům hodnocení dopadu předtím, než dotyčný návrh bude předložen Výboru, zejména se jedná o posílení role oddělení pověřeného řešením agendy hodnocení dopadu v rámci jednotlivých generálních ředitelství, přičemž konečné slovo bude mít i nadále přímo generální ředitel.

Komise dále vytvořila *Skupinu národních expertů na vysoké úrovni pro lepší právní úpravu*. Uvedená skupina uspořádala veřejné konzultace k posouzení pokynů hodnocení dopadů. Z výsledků této veřejné konzultace¹¹¹ zaměřené na zlepšení jejich procedurální stránky vybrala a navrhla zrealizovat níže uvedená opatření:

- **Cílenější zaměření** - Komise zaměří hodnocení dopadů více na legislativní návrhy vymezené v legislativním a pracovním programu i nad jeho rámec, včetně bodů projednávaných ve výborech.
- **Lepší konzultace se zúčastněnými stranami:** Je nutné plně provádět minimální normy Komise pro konzultace. U složitějších či citlivějších návrhu je oddělením Komise doporučováno, aby se minimální doba konzultace protáhla na více než osm týdnů. Rovněž se bude usilovat o to, aby všechny zúčastněné strany byly informovány a zaujaly aktivní přístup k veřejným konzultacím. V hodnoceních dopadů by měla být poskytována jasnější zpětná vazba o tom, jaké informace

¹¹¹ KOM (2009) 15: Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výbor regionů, Třetí strategický přezkum zlepšování právní úpravy v Evropské unii.

byly požadovány zúčastněnými stranami, jaké byly poskytnuty odpovědi a jak byly získané odpovědi zpracovány.

- **Systematičtější zpracování analýzy subsidiarity:** Pokyny v současné době poskytují seznam explicitních otázek, kterými by se útvary Komise měly při analýze zabývat, doplněných o instrukce pro provedení analýzy vyhodnocení zásady proporcionality a přínosu EU pro veškeré zvažované alternativy řešení.
- **Důkladnější hodnocení specifických dopadů:** V rámci integrovanějšího přístupu k výhodám a nákladům v hospodářské, sociální a environmentální oblasti existují dodatečné pokyny pro vyhodnocení konkrétních aspektů těchto dopadů. To je případ dopadů na malé a střední podniky, které by měly být hodnoceny v souladu s aktem o drobném podnikání (prostřednictvím tzv. testu malých a středních podniků); otázky související se základními právy; otázky zaměřené na dopady u spotřebitelů, dopady na veřejné zdraví či dopady na regionální a místní úroveň.
- **Kvantitativnější důkazy a analýzy:** Pokyny obsahují více instrukcí týkajících se použití nejosvědčenějších postupů při vyčíslení typových nákladů.
- **Zpřesnění pokynů pro vyhodnocení administrativní zátěže:** Komise zlepšila pokyny pro odhadování administrativní zátěže, zejména u cílové skupiny podnikatelů.
- **Transparentnější prezentace výsledků:** ve shrnutí budou představovány jasné přehledy jakýchkoli kvantifikovaných výhod a nákladů na různé alternativy, včetně správních nákladů pro podniky a občany, jiných nákladů na dosažení shody a nákladů na správu.

Komise si pro rok 2009 stanovila následující cíle:

- Komise vypracuje přes 100 hodnocení dopadů v souladu s přepracovanými pokyny pro hodnocení dopadů.
- Komise bude nadále poskytovat metodickou podporu při vyčíslení administrativní zátěže v rámci pokynů pro hodnocení dopadů.
- Komise bude pokračovat ve zlepšování kvality svých hodnocení dopadů prostřednictvím posílené kvality kontroly ze strany odpovědných útvarů, jakož i ze strany výboru pro hodnocení dopadů.

Při porovnání stanovených cílů se skutečným stavem¹¹² docházíme ke zjištění, že:

- V roce 2009 se podařilo přijmout 72 hodnocení dopadů oproti původně plánovaným 100 studiím, z nichž se 53 hodnocení týkalo analýzy legislativních aktů a 26 hodnocení se týkalo nelegislativních návrhů. Nižší počet předložených studií je vysvětlován ve spojitosti s konáním voleb do Evropského parlamentu.
- Žádné informace o nové informační podpoře používané při vyčíslení administrativní zátěže nejsou na webových stránkách dostupné.
- Výbor pro hodnocení dopadu provedl analýzu 79 studií a 37% těchto studií bylo vráceno k přepracování. Tento ukazatel vykazuje menší nárůst v počtu vrácených studií oproti roku 2008, v rámci něhož bylo 33% studií vráceno k přepracování. Požadavek na zvyšování kvality studií pro hodnocení dopadu nadále zůstává zařazen mezi prioritní úkoly. Hlavní doporučení týkající se zvyšování kvality hodnocení dopadu jsou směřovány do oblastí porovnání možných variant řešení, zlepšení kvality analýzy použití zásady subsidiarity a zásady proporcionality na hodnocený legislativní akt, definice analyzovaného problému či definice jejich cílů. Pro rok 2010 si Výbor pro hodnocení dopadu stanovil cíle spočívající v provedení revize roadmapy jako prvotního dokumentu používaného pro zpracování studie hodnocení dopadu, rozšíření hodnocení dopadu o ty analyzované oblasti, jež jsou zařazené do katalogu návrhů Komise (“catalogue”) a na program jednání výborů komitologie (“comitology”)¹¹³.

¹¹² Popis dosažených výsledků v roce 2009 je popsán v Pracovním dokumentu Komise „Impact Assessment Board for 2009“.

¹¹³ Komitologie označuje konzultační postup v Evropské unie s cílem nalézt prostřednictvím správních a expertních výborů soulad mezi Evropskou komisí a členskými státy při provádění opatření. Výbory jsou složeny ze zástupců členských států a předsedá jim zástupce Komise.

3.3 ZJEDNODUŠENÍ EVROPSKÉHO PRÁVA

Komise představila v říjnu 2005 tzv. „**Klouzavý program pro zjednodušení**“¹¹⁴ (dále také „Klouzavý program“) zahrnující 100 iniciativ pro zjednodušení, jež se promítají do přibližně 220 právních předpisů. Předmětem zjednodušení měly a nadále mají být primárně ty právní předpisy, které naplňují některou z níže uvedených podmínek:

- jsou pro občany a podniky EU neúměrně obtížné a složité;
- z řízení o nesplnění povinnosti vyplynulo, že veřejné zájmy lze prosazovat jednoduššími prostředky, což by mělo vést k úpravě či zrušení příslušného právního předpisu;
- jako vhodné řešení se nabízí přijetí integrovaných odvětvových akčních plánů namísto právních předpisů.

Dosažení stanovených cílů vymezených v Klouzavém programu pro zjednodušení bylo rozvrženo na období 2005 až 2008, přičemž Klouzavý program je každý rok aktualizován přidáním nových iniciativ a postupně se již rozšířil na všechny politické oblasti¹¹⁵. Program nyní již obsahuje 185 iniciativ, k nimž již bylo předloženo 132 návrhů na zjednodušení¹¹⁶:

- **7 návrhů** na zjednodušení bylo sloučeno s jinými iniciativami;
- **75 návrhů** na zjednodušení bylo přijato;
- **50 návrhů** na zjednodušení se projednává v Radě a Parlamentu.

Uvedené návrhy na zjednodušení znamenaly provedení úprav u 800 právních předpisů, z nichž 600 právních předpisů bylo zrušeno a dalších 200 právních předpisů bylo změněno.

Program, který byl zahájen s omezeným počtem nesouvisejících iniciativ, se nyní vztahuje na všechny oblasti politik a stále více se zaměřuje na odvětví jako celek. Znamená to, že se posuzují veškeré právní předpisy vztahující se na určitou oblast s cílem zjistit, zda nedochází k překrývání některých předpisů a jaké zde existují nedostatky, nesourodosti a nepřiměřená regulační zátěž. Cílem je zhodnotit celkovou

¹¹⁴ Klouzavý program pro zjednodušení tvořil přílohu č. 2 Sdělení Komise KOM (2005) 535, viz kap. 4.1

¹¹⁵ Politika EU je rozdělena do 32 oblastí, přesný výčet je dostupný na webových stránkách http://europa.eu/pol/index_cs.htm.

¹¹⁶ Uvedená data vyplývají ze sdělení Komise KOM (2009) 15 a zachycují stav ke konci roku 2008.

efektivitu právního rámce v každém odvětví. V lednu 2009 byl představen Třetí strategický přezkum zlepšování právní úpravy¹¹⁷, jehož nedílnou součástí jsou iniciativy zařazené pod „Průběžný program pro zjednodušení“. V aktuálním roce se počítá s přijetím dalších 33 iniciativ, z toho 22 iniciativ patří do nových politických oblastí (veřejná podpora, účetnictví, vykonatelnost soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech aj.). Iniciativy pro zjednodušení jsou rovněž zařazeny na Legislativní a pracovní program Komise. O výsledcích své práce Komise podává informace ve formě **měsíčních výkonných zpráv o dosažených výsledcích a o připravovaném programu pro nadcházející období**. Průměrný počet opatření pro zjednodušení přijatých Radou a Evropským parlamentem sice vykazuje vzestupný trend z počtu 16 (leden 2008) na aktuální stav s 39 opatřeními (leden 2009). V legislativním procesu v Radě a Evropském parlamentu ovšem i nadále zůstává 50 návrhů na zjednodušení. Proto je nutné posoudit způsoby, jak jejich přijetí urychlit a vyvinout veškeré potřebné úsilí k tomu, aby bylo v rámci řádného legislativního postupu bylo dosaženo dohody, pokud možno již v prvním čtení.

Paralelně s realizací Průběžného programu pro zjednodušení rovněž probíhají sektorové iniciativy zaměřené na zjednodušení evropského práva ve vybraných oblastech. Konkrétně se jedná o oblast společné zemědělské politiky, společné rybářské politiky a statistiky. Komise v roce 2005 dále předložila sdělení o zjednodušení a zlepšení právní úpravy společné zemědělské politiky (SZP). Představila v něm ambiciózní program na podstatné zjednodušení SZP. Tento program a jeho provádění jsou plně začleněny do celkové strategie Komise pro zlepšení právní úpravy.

Komise se v „Třetí zprávě o pokroku strategie pro zjednodušení právního prostředí“, v části 6.2 „Prověření acquis a budoucí kroky pro zjednodušení“ věnované představení budoucích iniciativ v oblasti zjednodušení právního prostředí zavázala k tomu, že na webových stránkách Evropa budou zveřejněny výsledky zjednodušení právních předpisů v členění podle oblastí politik. Hlavním smyslem tohoto zveřejnění je získání konkrétní představy o úsilí Komise v problematice zjednodušení právních předpisů, a to zejména v níže uvedených oblastech:

- výčet oblastí politik, u nichž došlo ke zjednodušení;

¹¹⁷ Sdělení Komise KOM (2009) 15 Třetí strategický přezkum.

- výčet oblastí politik, kde se plánuje zjednodušení v roce 2009;
- výčet oblastí politik, u nichž existuje prostor pro zjednodušení během funkčního období nové Komise;
- výčet oblastí politik, kde se zjednodušení neplánuje, neboť text je srozumitelný, aktuální a odpovídá cílům politik v dané oblasti. V některých z těchto případů by mohly být změny právních předpisů sice přínosné, avšak převážily by náklady a zátěž pro podniky a orgány veřejné správy, zejména z hlediska transpozice.

3.3.1 Přezkum návrhů legislativních aktů

3.3.1.1 *Přístup k přezkumu¹¹⁸ u návrhů legislativních aktů*

V některých členských státech legislativní programy vlády a parlamentu končí automaticky s uplynutím funkčního období. Smlouva o fungování EU tuto legislativní diskontinuitu nepředpokládá. V rámci procedurálních pravidel Parlamentu byla snaha nastavit pravidlo, že neprojednané legislativní návrhy jsou považovány za zrušené a nepokračuje se v jejich projednání. Tento přístup ovšem rozporuje Komise, neboť předkládání návrhů legislativních aktů patří k její výhradní pravomoci zákonodárné iniciativy a z toho je dovozováno rovněž její oprávnění na stažení návrhů legislativních aktů z legislativního procesu. Předseda Barroso navrhl, že se zruší veškeré návrhy legislativních aktů, které nejsou v souladu se stávajícími prioritami Unie, což představuje zrušení přibližně 108 návrhů legislativních aktů¹¹⁹. Zavedení zásady diskontinuity do unijního práva by bylo problematické rovněž s ohledem na skutečnost, že přijetí směrnice v rámci řádného legislativního procesu (ve smyslu předchozí spolurozhodovací procedury) trvá přibližně 4 roky. Při zakomponování zásady diskontinuity do primárního práva by to tedy znamenalo, že návrhy legislativních aktů připravené Komisí až v druhé polovině funkčního období Parlamentu, by mohly být přijaty. Vzhledem ke specifickým výzvám evropské integrace a charakteru evropského

¹¹⁸ Přezkum je postup, při němž se posuzují doposud nepřijaté návrhy přímo u spolutvůrce práva s cílem zjistit, zda vzniklá zpoždění při jejich přijímání souvisejí s jejich kvalitou nebo relevancí a zda by neměly být zrušeny.

institucionálního rámce může všeobecné přebírání této praxe značně ovlivnit současnou rovnováhu mezi hlavními orgány a vést k nepřiměřeně dlouhým přerušením průběhu prací. Pravidelné posouzení připravovaných právních předpisů Komisí během politického cyklu od jeho počátku až po ukončení může přispět k silnější identifikaci s politikou a se strategickými cíli politického programu EU.

Na konci roku 2004 si Komise stanovila za úkol přezkoumat všechny legislativní návrhy zpracované před 1. lednem 2004, které ještě nebyly přijaty Radou a Evropským parlamentem. Přezkum těchto legislativních návrhů spočíval v zodpovězení tří následujících otázek:

- Je legislativní návrh v souladu s lisabonskými cíli a přispěl by k podpoře konkurenceschopnosti?
- Splňuje legislativní návrh současné požadavky na zlepšení právní úpravy, zejména ty požadavky, jež jsou předmětem posouzení dopadů regulace?
- Má legislativní návrh reálnou šanci na jeho schválení v rámci legislativního procesu, pokud by se o něm dále jednalo? Pozornost se zejména soustředí na ty návrhy legislativních aktů, u nichž bylo dosaženo jen nepatrného pokroku?

Výsledky přezkumu vedou k dvěma návrhům řešení:

- stažení návrhů legislativních aktů, pokud legislativní návrh není v souladu s lisabonskými cíli, resp. novou strategií EU 2020 či se zásadami pro zlepšení právní úpravy nebo pokud legislativní návrh nedosáhl dostatečného pokroku v legislativním procesu;
- zachování návrhů legislativních aktů v legislativním procesu za podmínky zpracování ekonomické analýzy a dále jsou do této kategorie zahrnuty ty návrhy legislativních aktů, jež nepostupují dostatečně rychle v legislativním procesu, ale u nichž je reálná šance na jejich schválení v další fázi projednávání.

3.3.2 Kodifikace stávajících právních předpisů

Kodifikace značně přispívá ke snížení objemu právních předpisů Společenství a zároveň vede ke vzniku srozumitelnějších předpisů, což usnadňuje jejich prosazování a aplikaci a zvyšuje právní jistotu jejich použití.

¹¹⁹ Spinant, D.: Helping Parliament own its legislative agenda, <http://www.europeanvoice.com/article/imported/helping-parliament-own-its-legislative-agenda/64326.aspx>

3.3.2.1 *Předmět kodifikace*

Kodifikace je proces, který slučuje ustanovení stávajících předpisů a všechny jejich následné změny do jediného právního předpisu, čímž dochází ke snížení objemu právních předpisů EU a k tvorbě jednoznačných a srozumitelnějších právních předpisů.

U kodifikace se rozlišují dvě její základní formy:

- **vertikální kodifikace** – původní právní předpis a jeho následné novely jsou sloučeny do nového právního předpisu;
- **horizontální kodifikace** – dva nebo více právních předpisů vztahující se k určité problematice a k nim vydané novely jsou sloučeny do nového právního předpisu

Proces kodifikace vychází z konsolidovaného znění právního předpisu zveřejněného v databázi EUR-Lex. Uvedené konsolidované znění právního předpisu je ovšem považováno za pracovní a neoficiální dokument a instituce EU odpírají jakoukoliv odpovědnost za jeho obsah.

Kodifikace spočívá v konsolidaci textu do podoby jednoho právního předpisu za předpokladu provedení jen technických úprav bez jakýchkoliv obsahových změn v textu právního předpisu.

K návrhu na konsolidaci právního předpisu se vyjadřují všechny zákonodárné orgány (Komise, Evropský parlament, Rada EU), přičemž ke svému schvalovacímu postupu používají tzv. **zrychlenou pracovní metodu**.

3.3.2.2 *Proces kodifikace u jednotlivých institucí EU*

Na expertní úrovni jsou v první fázi návrhy kodifikovaných předpisů EU projednávány tzv. pracovní skupinou Rady EU pro kodifikaci. Účelem této pracovní skupiny je projednat návrh kodifikovaného předpisu na odborné úrovni za účasti expertů ze všech členských zemí. Úkolem pracovní skupiny je tak zejména důkladná kontrola návrhu v tom smyslu, zda je návrh v souladu s pravidly EU pro tvorbu právních předpisů, zda neobsahuje nějaká obsoletní ustanovení a v neposlední řadě zda nebyla při spojování právních předpisů do jednoho textu provedena v textu nějaká obsahová změna. Jakmile je návrh na úrovni pracovní skupiny schválen, již je projednán institucemi, tedy Radou EU či společně Radou a Evropským parlamentem.

Při projednávání návrhů kodifikace právních předpisů se vychází z Interinstitucionální dohody o zrychlené pracovní metodě pro úřední kodifikaci právních předpisů ze dne 20. prosince 1994. Způsob přijetí návrhu kodifikace právního předpisu na úrovni Evropského parlamentu je upraven v čl. 80 Jednacího řádu EP. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že se k návrhu na kodifikace právního předpisu vyjadřuje výbor pro právní záležitosti. V případě pochybností výboru pro právní záležitosti, jestli návrh neobsahuje úpravy věcného charakteru, vyžádá si stanovisko od příslušného výboru, jehož akty jsou předmětem kodifikace. Shodným způsobem postupuje výbor pro právní záležitosti i tehdy, pokud do návrhu kodifikace právního předpisu doporučuje provést technické úpravy. Povinností výboru pro právní záležitosti je v co nejkratší lhůtě potvrdit, zda návrh kodifikace právního předpisu skutečně představuje jen prostou kodifikaci bez obsahových změn či se do něho dostaly nějaké věcné změny. Na základě této skutečnosti výbor pro právní záležitosti navrhne Evropskému parlamentu použít jeden z níže uvedených schvalovacích postupů:

- **návrh na kodifikaci právního předpisu zamítnout**, a to za těch předpokladů, že úpravy obsahují věcnou změnu právního předpisu
- **návrh na kodifikaci právního předpisu schválit**, pokud nebyl shledán důvod pro jeho nepřijetí.

Z výše uvedeného popisu schvalovacích postupů tedy vyplývá, že Evropský parlament není oprávněn předkládat pozměňovací návrhy k návrhům kodifikace právních předpisů.

Způsob přijetí návrhu kodifikovaného právního předpisu na úrovni Rady je stručně nastíněn v Interinstitucionální dohodě. Z uvedené dohody vyplývá, že projednáváním kodifikačních návrhů je pověřena pracovní skupina pro kodifikaci, která má tu zvláštnost, že jí nepředsedá zástupce členského státu, která má předsednictví, nýbrž trvale zástupce Právní služby. Kodifikační program Komise zahrnuje přibližně 500¹²⁰ právních předpisů ve všech odvětvích. Doposud Komise dokončila celkem 229¹²¹ kodifikací, z nichž 142 aktů již bylo kodifikováno. Kodifikaci se rozumí přijetí návrhu právního předpisu Radou a Evropským parlamentem a jeho zveřejnění v Úředním

¹²⁰ Z 940 právních předpisů, které měly být původně v roce 2001 kodifikovány, bylo 198 stáhnuto, 16 se stalo neplatnými, 8 bylo příliš často měněno, aby mohlo být kodifikováno a 152 je zastaralých nebo nepřicházejí pro kodifikaci v úvahu, protože jejich změny byly zanedbatelné.

¹²¹ KOM (2009) 17 Třetí zpráva o pokroku strategie pro zjednodušení právního prostředí

věstníku (z toho 102 aktů Komise a 40 aktů Evropského parlamentu a Rady). Těchto 142 kodifikovaných předpisů nahrazuje 729 původně přijatých předpisů, což odpovídá přibližně 1 300 stranám Úředního věstníku. Dalších 87 aktů stále čeká na přijetí Radou a Evropským parlamentem. Kromě toho bylo vybráno pro kodifikaci v roce 2009 dalších 21 právních aktů.

Při kodifikaci právních předpisů jsou identifikovány dva základní problémové okruhy, jimiž jsou:

- nedodržení původního harmonogramu ohledně počtu iniciativ předkládaných Evropskému parlamentu
- pomalý schvalovací proces na úrovni Rady a Evropského parlamentu

K výše uvedenému prvnímu bodu lze doplnit, že Komise původně deklarovala předložení přibližně 50 podnětů ke kodifikaci v roce 2006 a přibližně 200 podnětů ke kodifikaci v roce 2007. Ze zprávy Evropského parlamentu ovšem vyplynulo, že Komise předala Parlamentu v roce 2006 namísto původních 50 podnětů jen 36 návrhů a v roce 2007 dokonce jen 21 návrhů oproti původně plánovaným 200 podnětů. Jedním z důvodů takového zpoždění je skutečnost, že mezitím, co Komise připraví návrh na kodifikaci právního předpisu, je přijata pozdější úprava daného legislativního aktu. A v takovém případě musí kodifikační práce začít zcela od začátku.

K výše uvedenému druhému bodu lze doplnit, že počet návrhů čekajících na schválení v Radě a Evropském parlamentu stále vzrůstá. Uvedená skutečnost vede k nutnosti posoudit způsoby, jak urychlit proces přijetí návrhů a jak dosáhnout dohody již v prvním čtení v rámci řádného legislativního postupu.

Přínosy kodifikace jsou zejména shledány v:

- zlepšení přehlednosti právních předpisů z pohledu jejich uživatelů
- snížení objemu právních předpisů tvořících právo EU
- tvorbě srozumitelnějších předpisů přinášející větší právní jistotou, což usnadňuje jejich průhlednost a prosazování.

3.3.3 Přepřeracování stávajících právních předpisů

Přepřeracování je účinným způsobem zjednodušení, jelikož současně pozměňuje a kodifikuje dotyčné právní akty. V návaznosti na Interinstitucionální dohodu hodlá Komise používat tento způsob, jelikož jej považuje za vhodný pro navrhování změn stávajících právních aktů. Tato technika slučování právních aktů bude upřednostňována s cílem maximalizovat provázanost právních aktů a minimalizovat překryvy a tvorbu nadbytečných předpisů, což by se mělo kladně projevit ve zvýšení srozumitelnosti a soudržnosti pravidel Společenství. S ohledem na povahu tohoto účinného avšak složitého nástroje, by se k jeho použití mělo přistoupit v případech provedení podstatných změn, u nichž je prokazatelný výsledek vyšší srozumitelnosti, účinnosti či zjednodušení právních předpisů Společenství.

3.3.3.1 Předmět přepřeracování

Přepřeracování je účinným způsobem zjednodušení evropského práva, neboť současně pozměňuje a kodifikuje dotyčné právní akty. Komise používá tento způsob přepřeracování u těch právních předpisů, u nichž souběžně probíhá obsahová změna právního aktu a jeho úřední kodifikace.

Přínosy přepřeracování jsou totožné s přínosy kodifikace.

3.3.4 Další návrhy změn regulačního přístupu

Mnoho právních aktů přijatých od roku 1957 se stalo bezpředmětných nebo zastaralých v důsledku technického nebo technologického pokroku, výrazného vývoje politik EU či v důsledku změn v používání obecných pravidel Smlouvy nebo v důsledku vývoje mezinárodních předpisů či norem. Tyto zastaralé akty byly v mnoha případech již formálně zrušeny. Existují však platné akty, které nemají žádný nebo mají jen omezený praktický dopad. Některá ustanovení těchto aktů zakládají povinnosti, zejména správního charakteru, jak pro úřady, tak pro společnosti. Komise bude pokračovat ve svém úsilí zajistit zrušení těchto právních aktů, které jsou bezpředmětné nebo zastaralé. Pro dosažení požadovaného praktického účinku je však důležité, aby na zrušení nástrojů Společenství navazovalo zrušení odpovídajících vnitrostátních prováděcích předpisů. Je nutno zajistit, aby výhody jednoduššího právního prostředí Společenství nebyly znehodnoceny novými vnitrostátními předpisy a novými technickými překážkami.

Vhodným nástrojem, jak dosáhnout zrušení těchto obsoletních právních aktů, je přijetí zrušovacího ustanovení k příslušnému legislativnímu aktu.

Byla rovněž zvažována možnost zahrnutí „ ustanovení o skončení platnosti “ do návrhů právních předpisů předkládaných Komisí, aby se zabránilo zastarávání a aby zákonodárci byli nuceni pravidelně kontrolovat význam, účinnost a přiměřenost platných předpisů. Ačkoli Komise tuto možnost nevyklučuje, domnívá se, že ustanovení o přezkumu splní podobný účel a přitom představuje menší riziko výskytu právních mezer. K předcházení zastarávání právních předpisů, Komise hodlá v budoucnu do všech svých legislativních návrhů zahrnovat ustanovení o přezkumu, a pokud nehrozí nepříznivý účinek na právní kontinuitu ustanovení o skončení platnosti.

Za jednodušší způsob vytváření právních předpisů lze rovněž považovat nahrazení směrnic nařízeními, jelikož nařízení jsou okamžitě použitelná, jsou zárukou uplatnění stejných pravidel na všechny dotčené subjekty a vedou k prosazení konkrétních pravidel či opatření.

3.4 DÍLČÍ ZÁVĚRY

Iniciativa zjednodušení právního prostředí navazuje na požadavek vytvoření lepšího právního rámce v souladu s cíli Lisabonské strategie a nově s cíli strategie EU 2020. Hlavní nedostatky v kvalitě legislativních aktů jsou přisuzovány procesu přijímání návrhů legislativních aktů, kdy se přistupuje ke kompromisnímu řešení na úkor kvality těchto předpisů. Přijetí kompromisních návrhů se projevuje ve formě přijetí speciálních doložek, přechodných výjimek či přechodných ustanovení a dále v přijetí vágních a nejasných pojmů. Použití nejasných pojmů je umocněno ještě existencí různých legislativních kultur v rámci Evropské unie a stejnému výrazu může být v národním právu přisuzován rozdílný význam oproti evropskému právu, nebo naopak pro konkrétní výraz používaný v evropském právu neexistuje odpovídající ekvivalent ve vnitrostátním právním řádu. Druhým aspektem nedostatečné kvality právních předpisů je právní úprava konkrétní regulované oblasti v několika legislativních aktech, čímž dochází k nedostatečné přehlednosti právní úpravy, zvyšuje se riziko nekonzistentních či navzájem si odporujících pravidel. Další úpravy legislativních aktů zpravidla souvisí s tím, že došlo k přijetí nového či k úpravě jiného legislativního aktu v příslušné regulované oblasti.

Samotný záměr zlepšení a zjednodušení evropského právního rámce se datuje již k roku 1992, kdy si Evropské rada na zasedání v Edinburghu stanovila zlepšení a zjednodušení právního prostředí jako jednu ze svých priorit. S odstupem devíti let ovšem bylo zjištěno, že se prozatím nepodařilo dosáhnout viditelných výsledků. Na výše nastíněné problémy se proto orgány EU rozhodly reagovat přijetím souhrnné strategie pro zlepšení právního prostředí, o jejímž přijetí bylo rozhodnuto na zasedání Evropské rady ve Stockholmu. Tato strategie směřující k vytvoření kvalitnějšího právního řádu Unie používá legislativní techniky hodnocení dopadů regulace a přezkumu u nově připravovaných legislativních aktů a dále legislativní techniky kodifikace a přepracování u stávajících právních aktů. Kromě těchto legislativních technik je podporován přístup k používání alternativních způsobů regulace, mezi něž patří samoregulace či společná regulace.

K zlepšení spolupráce při naplňování těchto strategických cílů byla na úrovni orgánů EU přijata interinstitucionální dohoda o zlepšení tvorby právních předpisů v roce 2003, která posilovala koordinační úlohu všech orgánů EU, posilovala informační úlohu navzájem mezi orgány EU a dále vůči veřejnosti s ohledem na zásadu transparentnosti a rovněž navrhovala další řešení, která by mohla vést ke zjednodušení právního prostředí. Skutečnost, že se nepodařilo naplnit veškeré očekávané cíle, dosvědčuje zařazení oblasti zlepšování právního prostředí mezi strategické cíle rovněž strategie EU 2020.

Závěr

Následující kapitola shrnuje hlavní závěry v oblasti racionalizace evropského regulačního rámce, jichž se dosáhlo přijetím Lisabonské smlouvy a realizací iniciativ v rámci souhrnné strategie pro zlepšování právního prostředí.

Za hlavní přínos Lisabonské smlouvy v oblasti harmonizace práva lze považovat lepší rozdělení a definování pravomocí mezi orgány EU a členské státy. Článek 3 SFEU uvádí úplný výčet oblastí spadajících pod výlučnou pravomoc evropských zákonodárců. Navazující článek 4 uvádí demonstrativní výčet hlavních oblastí náležejících pod sdílenou pravomoc doplněnou o negativní definici sdílených pravomocí, z níž vyplývá, že oblasti působnosti neupravené v čl. 3 ani v čl. 6 SFEU jsou zařazeny do kategorie sdílených pravomocí. Článek 2 SFEU posiluje roli orgánů EU při výkonu sdílených pravomocí, neboť z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že primární úloha při plnění legislativní činnosti u sdílených pravomocí je delegována na orgány EU a členskými státy je přenechána v takovém rozsahu, v jakém ji orgány EU nevykonávají.

Členské státy mají možnost zabránit jejímu extenzivnímu pojetí použitím brzdy kontroly při tvorbě legislativního aktu vycházejícího z Protokolu o použití zásady subsidiarity a proporcionality, kdy je členskými státy ponechána lhůta 8 týdnů pro předložení námitek ohledně porušení zásady subsidiarity. Rovněž byla posílena role členských států při výkonu tzv. ex-post kontroly upozorňující na porušení zásady subsidiarity.

Z přehledu používaných soft law nástrojů, jak uvádí kapitola 2.1, je zřejmé, že neexistuje jasná kategorizace soft law nástrojů ani neexistují jasná pravidla pro jejich použití podle regulované oblasti, formy legislativního aktu ani podle účelu regulace. Na základě této skutečnosti pozitivně hodnotím zahrnutí právního institutu nelegislativních aktů s obecnou působností dělící se na nelegislativní právní akty v přenesené působnosti podle čl. 290 SFEU a prováděcích předpisů podle čl. 291 SFEU do primárního práva. Zavedením tohoto právního institutu do primárního práva byla prolomena otázka závaznosti pramenů soft law zaměřených na zajištění jednotné transpozice a na jednotný výklad evropského práva na úrovni vnitrostátních států. Z popisu vztahujícího se k nově vytvořeným právním institutům vyplývá, že orgány EU připravují

standardizovanou podobu ustanovení pro přenesení pravomocí, která by se vkládala do samotného návrhu legislativního aktu.

V oblasti „Zlepšení kvality právních aktů EU“ zaměřené na zhodnocení dosažených výsledků v období let 2000 až 2010 docházíme ke zjištění, že cíle se sice daří postupně plnit a že se rozšiřuje věcná působnost těchto iniciativ o další oblasti či politiky EU. Názorným příkladem je program zjednodušení, který se v úvodní fázi dotýkal jen vybraných sektorových oblastí, ale po dosažení prvních viditelných výsledků se rozšířil na všechny politické oblasti.

Mezi hlavní negativní stránky všech těchto programů (hodnocení dopadu, přepracování, kodifikace) přispívajících ke zlepšení právního prostředí patří ambiciózní časový výhled pro dosažení konkrétních výsledků, který se prozatím nedaří u žádné z těchto iniciativ dodržet. Je to ovlivněno zejména skutečností, že do procesu přijetí a odsouhlasení těchto iniciativ je zapojen velký počet subjektů a neexistuje žádný závazný časový rámec pro celý proces schvalování příslušného právního aktu, zpravidla se rozděluje do dílčích harmonogramů na úrovni jednotlivých orgánů. Tento přístup má za následek nedostatečné provázání aktivit, a s tím spojený vznik neočekávaných prodlení oproti původnímu časovému plánu. Tuto skutečnost rovněž dokládá doporučení nezávislého výboru pro hodnocení dopadu, který ve své zprávě o hodnocení dopadu regulace 2009¹²² stanovil nastavení reálného harmonogramu pro hodnocení dopadu u návrhů legislativních aktů jako jeden z prioritních cílů pro rok 2010. Jeho doporučení směřuje k jednotlivým servisním jednotkám, které by měly předkládat své návrhy hodnocení dopadů regulace k analyzovaným legislativním aktům ve větším časovém předstihu a následně by si měly ponechat větší časovou rezervu pro zapracování jeho doporučení do konečné podoby hodnocení dopadu příslušného návrhu legislativního aktu. Nezávislý výbor v této souvislosti zdůrazňuje, že bude oproti dosavadním analýzám věnovat větší pozornost způsobu zapracování jeho jednotlivých doporučení do konečné podoby hodnocení dopadu regulace.

Skutečnost, že u navržených iniciativ se prozatím nepodařilo naplnit očekávané cíle, naznačuje i kontinuální proces přepracování či vytváření nových metodických pokynů. U oblasti hodnocení dopadu regulace byl poslední metodický pokyn vydán v lednu 2009 a ze zprávy nezávislého výboru pro hodnocení dopadu 2009 vyplývá, že

¹²² SEK (2009) 1728 Zpráva o hodnocení dopadu regulace 2009 vydaná dne 29. ledna 2010.

zpracovatelé v roce 2010 budou využívat další metodický pokyn na vyhodnocení sociálního dopadu a dopadu na zaměstnanost vydaný DG Employment. Nově se uvažuje o možnosti přepracování hodnocení dopadu regulace v případě provedení zásadních úprav při projednávání návrhů legislativních aktů formou řádného legislativního procesu na úrovni Parlamentu nebo Rady. Dále se původní ex-ante analýza hodnocení dopadu rozšiřuje o tzv. **ex-post analýzu hodnocení dopadu**. Jejím primárním cílem je vyhodnotit, jestli původně stanovené cíle v analýze hodnocení dopadu jsou ve skutečnosti naplňovány a dále budou využity k identifikování nových příležitosti pro budoucí monitoring a hodnocení, co by mělo být předmětem hodnocení dopadu v dalších fázích hodnocení příslušného legislativního aktu.

Mezi vhodné návrhy ke zlepšení hodnocení dopadu patří použití standardizované podoby formulářů pro hodnocení dopadu návrhu legislativních aktů, aby všichni zpracovatelé měli shodné vstupní informace a zdrojové dokumenty. Vytvoření jednotné informační základny a konzistentních metodických pokynů by mělo přispět ke zpracování studií hodnocení dopadu v totožné struktuře a podobném rozsahu. Za velmi podnětné stanovisko lze považovat sdílení osvědčené praxe při hodnocení dopadu mezi jednotlivými členskými státy.

V oblasti zjednodušení právních aktů lze doporučit zrychlení schvalovacího procesu na úrovni Parlamentu a Rady, neboť jak vyplývá z popisu aktuálního stavu, řada těchto opatření nebyla prozatím uvedena v platnost, neboť se je prozatím nepodařilo projednat v rámci řádného legislativního procesu. A druhé doporučení se týká zajištění lepší provázanosti činností mezi orgány EU. Jak se uvádí na konkrétním příkladu kodifikace, stává se, že v průběhu schvalovacího procesu u kodifikovaného předpisu dojde k přijetí nového legislativního aktu a celý proces tvorby kodifikovaného legislativního aktu se opakuje od samotného začátku.

Diplomová práce obsahuje velký počet odkazů na interinstitucionální dohody, které upravují způsob spolupráce mezi orgány EU, příp. s dalšími institucemi EU. Smlouva o fungování EU odstranila dlouhotrvající polemiky na téma závaznosti interinstitucionálních dohod, neboť obsahuje čl. 295 SFEU, jenž stanoví závaznost interinstitucionálních dohod. Uzavírání interinstitucionálních dohod lze považovat za

účinný nástroj pro racionalizaci a zvýšení kvality evropského práva, neboť tyto dohody stanoví základní pravidla a povinnosti pro orgány EU z hlediska nastavení lepších forem vzájemné spolupráce v rámci legislativního procesu a v použití alternativních regulačních nástrojů. Interinstitucionální dohoda o zlepšení tvorby právních předpisů přitom obsahuje dostatečné kontrolní mechanismy spočívající v posouzení souladu společných pokynů či sektorových dohod se Smlouvou o fungování EU či v možnosti přijetí legislativního aktu definujícího prováděcí či implementační opatření, pokud se dosavadní řešení ve formě společného regulačního nebo samoregulačního nástroje ukáže jako nedostatečně účinný nástroj. U samoregulace a společné regulace prozatím nebyly identifikovány komplikace související s nelegislativní povahou přijatých dobrovolných či sektorových dohod. U společné regulace¹²³ základy právní úpravy včetně implementačních pravidel jsou vymezeny v primárním nebo sekundárním právu a všechny orgány EU mají v rámci schvalovací procedury možnost vyjádřit se k podmínkám použití nástroje společné regulace. Tento mechanismus rovněž umožňuje zachovat vyváženou úroveň mezi závaznými pravidly (definovanými v primárním nebo sekundárním právu) a smluvními podmínkami (upravenými přímo v dobrovolných dohodách mezi smluvními stranami). Tato skutečnost má pozitivní přínos v tom ohledu, že sociální dohody a dohody v oblasti životního prostředí jsou účinnou náhradou za vytváření závazných právních předpisů obsahující implementační a prováděcí ustanovení. Samoregulační nástroje¹²⁴ postrádají právní základ, a přitom přispívají k naplnění vybraného cíle EU, a proto je u tohoto typu opatření posílena kontrolní pravomoc Komise s cílem posoudit soulad navrhované sektorové dohody či samoregulačních pravidel či standardů evropským právem a plnění informační role vůči ostatním orgánům EU.

¹²³ Vymezení společné regulace je uvedeno v poznámce pod čarou č. 58, str. 49.

¹²⁴ Vymezení samoregulačních nástrojů je uvedeno v poznámce pod čarou č. 55, str. 48.

Použitá literatura

- Lenaerts, K., van Nuffel, P., Bray, R.: Constitutional Law of the European Union, Sweet & Maxwell Limited, Great Britain 2005
- De Witte, B., Hanf, D., Vos, E. and Eds.: The many faces of differentiation in EU law, Intersentia, 2001
- Craig, P. and de Búrca G.: EU Law Text, Case and Materials, Oxford, Fourth Edition, 2003
- Slot, J.: Regulatory Approaches in the Internal Market, str. 91
- Prechal, S. Directives in EC Law, Oxford EC Law Library, Second completely revised edition, 2005
- Senden, L.: Soft-Law in European Community Law, Hart. Publ. Oxford, 2004
- Senden, L.: Soft law, Self-regulation and co-regulation in European Law: Where Do They Meet?, <http://www.ejcl.org/91/art91-3.html>
- Kellermann, A. E., Azzi, G.C., Jacobs, S. H., Deighton-Smith, R.: Improving the Quality of Legislation in Europe, Kluwer Law International, The Hague, 1998
- The Lisabon treaty, Foundation for EU Democracy, Denmark, 2008
- Tichý L., Arnold R., Svoboda P., Zemánek J., Král R.: Evropské právo, 3. vydání, Praha, C.H.Beck 2006
- Král, R: Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, C.H.Beck, 2002
- Král, R: Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace, C.H.Beck, 2006
- Tichý, L. a kol.: Dokumenty ke studii evropského práva, Linde Praha a.s., Praha 2002
- Gerloch, A., Wintr, J. (ed.): Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR, Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2009
- Dědič, J., Čech, P.: Obchodní právo po vstupu ČR do EU, Bova Polygon, Praha 2005
- Galli, G., Pelkmans, J.: Regulatory Reform and Competitiveness in Europe, Horizontal issues, no. 1, Centre for European Policy Studies, Cheltenham, UK, 2000
- Zemánek J.: Pravomoci Evropského společenství: mýty a realita, http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=267
- Whelanová M, Problémy harmonizace českého práva s právem ES, Evropské právo 2/2003

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. května 2010 o přenesení zákonodárné pravomoci

Doležil P.: K některým důvodům neplatnosti společnosti, Právní rozhledy č. 3/2002

Seznam rozsudků ESD

Věc C-148/78 Státní zastupitelství proti Tulliu Rattimu, SbSD I-1629

Věc C-169/80 Celní úřad a společnosti Gondrad Freres SA a Garancini SA, SbSD I-1981, s. 1931

Věc C-74/91 Komise proti Spolkové Republice Německu, SbSD I-1992, s. 5437

Věc C-359/92, Spolková Republika Německo a Rada EU, Žaloba na neplatnost – neplatný právní základ, SbSD I-03681

Věc C-359/92, Spolková Republika Německo a Rada EU, Žaloba na neplatnost – neplatný právní základ, SbSD I-03681

Věc C-106/98 Marleasing SA a La Comercial Internacional de Alimentación SA

Věc C-376/98 Federální republika Německo a Evropský parlament a Rada EU – Tabáková reklama, SbSD 2000

Věc C-189/2001, I-05689, H. Jippes, Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren a Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren proti Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserijs, SbSD I-5689, odst. 81 a 82

Věc C-281/01 Komise versus Rada, I-12649, SbSD odst. 33-49

Věc C-434/02, Arnold André GmbH & Co. KG proti Landrat des Kreises Herford, I-11825, SbSD odst. 34, 61

Věc C-314/98 posouzení předběžná otázka města Raad van State – Nizozemsko, SbSD. I-08633

Interinstitucionální dohody

Interinstitucionální dohoda o zlepšení tvorby právních předpisů uveřejněná v Úř. věst. C 321, ze dne 31.12.2003

Interinstitucionální dohoda ze dne 20. prosince 1994 Zrychlená pracovní metoda pro úřední kodifikaci právních předpisů

Interinstitucionální dohoda ze dne 28. listopadu 2001 o systematictějšímu využívání metody přepracování právních aktů

Sdělení Komise

KOM (2009) 17 Třetí zpráva o pokroku strategie pro zjednodušení právního prostředí

KOM (2009) 15 Třetí strategický přezkum zlepšování právní úpravy v Evropské unii

KOM (2009) 673: Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě v konečné verzi: Provádění článku 290 Smlouvy o fungování Evropské unie

KOM (2008) 586 v konečném znění: Zpráva Komise o subsidiaritě a proporcionalitě

KOM (2008) 032 v konečném znění: Druhý strategický přezkum – lepší právní předpisy v Evropské unii

KOM (2006) 690 První zpráva o pokroku zjednodušení právního prostředí

KOM (2006) 689 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů v konečném znění: Lepší právní předpisy v Evropské unii - strategický přezkum,

KOM (2006) 289: Zpráva Komise: Zlepšení tvorby právních předpisů v roce 2005 podle článku 9 Protokolu o uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality

KOM (2005) 535 Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Provádění lisabonského programu Společenství - Strategie pro zjednodušení právního prostředí

KOM (2005) 172: Sdělení Komise v konečné verzi: Dodržování Listiny základních práv v legislativních návrzích Komise

KOM (2005) 98 Zpráva Komise: Zlepšení tvorby právních předpisů v roce 2004 podle článku 9 Protokolu o uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality

KOM (2005) 97 Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě v konečné verzi: Zlepšení právní úpravy v oblasti růstu a pracovních míst v Evropské unii

KOM (2001) 645 Kodifikace *acquis communautaire*

SEC (2009) 92 Impact assessment guidelines

SEC (2009) 1728 Impact Assessment Board Report for 2009

COM (2008) 586 Report from the Commission on subsidiarity and proportionality

COM (2002) 271: European Governance: Better Lawmaking

COM (2001) 726 Simplifying and improving the regulatory environment

COM (2001) 645 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Codification of the Acquis communautaire

COM (2001) 428: White Paper: European Governance

SEC (2005) 791 Note: “Council Conclusions on Better Regulation adopted at the 3–4 December 2009 Competitiveness Council”, December 2009

Seznam zkratek

EK, Komise	Evropská komise
EU	Evropská unie
ESD	Evropský soudní dvůr
Parlament	Evropský parlament
Rada	Rada Evropské unie
SES	Smlouva o Evropském společenství
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
Smlouvy	Smlouva o fungování Evropské unie a Smlouva o Evropské unii

Seznam příloh

Příloha č. 1: Základní strukturu studie hodnocení dopadu regulace pro návrhy legislativních aktů

Příloha č. 2: Harmonogram zpracování hodnocení dopadu

Příloha č. 1: Základní strukturu studie hodnocení dopadu regulace pro návrhy legislativních aktů:

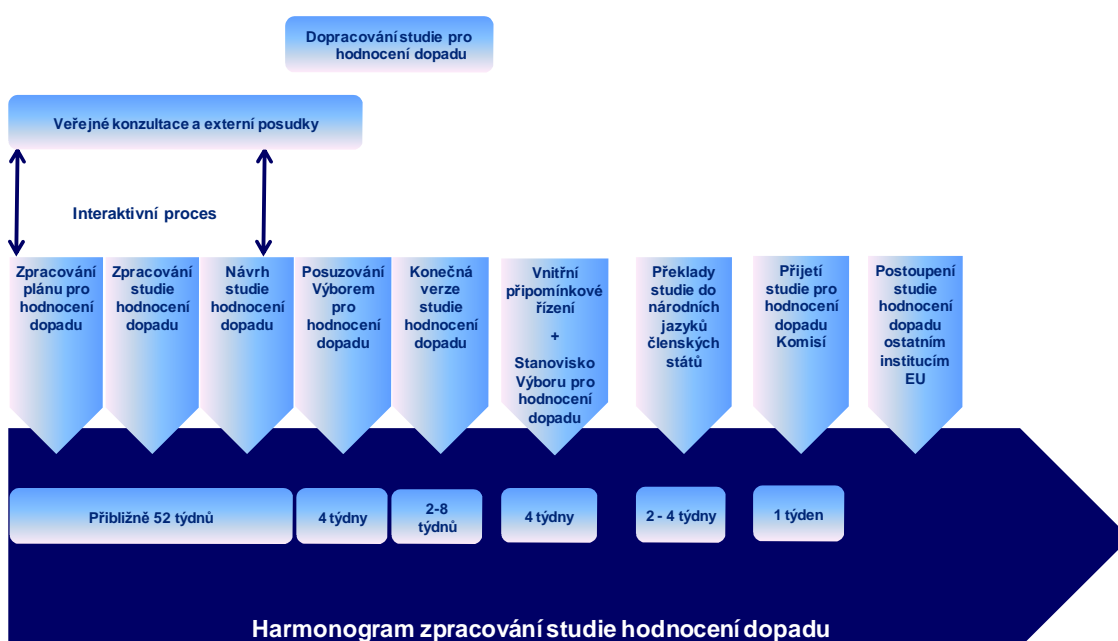
Sekce I: Procedurální stránka a vymezení zapojených externích subjektů
a) Určení věcně příslušného generálního ředitelství, vymezení agendy
b) Zabezpečení organizačních záležitostí a harmonogramu (základní chronologie aktivit v oblasti hodnocení dopadu)
c) Způsob zapojení externích subjektů do procesu zpracování studie hodnocení dopadu (uvedení jmenovitěho seznamu zapojených externích subjektů a jejich stanoviska ke studii hodnocení dopadu)
Sekce II: Popis analyzovaného problému
d) Popis povahy a rozsahu problému
e) Identifikace cílových skupin ovlivněných analyzovaným problémem
f) Určení hlavních příčin a řídicích prvků a způsobujících daný problém
g) Je EU tím oprávněným subjektem pro řešení tohoto problému realizace „testu necessity“, „value added testu“ a slučitelnost se základními právy EU
h) Vytvoření možných scénářů řešení zahrnujících citlivostní analýzu a analýzu hodnocení rizik
Sekce III: Definování cílů
i) Definování souboru cílů vztahujících se k řešenému problému a k jeho hlavním příčinám
j) Definování dílčích cílů uspořádaných v pořadí od obecných cílů až po specifické a operační cíle
k) Zajištění souladu cílů s existujícími společnými politikami a strategiemi jako je např. Lisabonská strategie, Strategie udržitelného rozvoje, Základní práva EU a hlavní priority a návrhy Komise
Sekce IV: Popis hlavních variant řešení
l) Identifikace hlavních variant řešení ve vazbě na identifikované problémy, je-li to relevantní, uvede se kromě varianty zaměřené na věcné řešení problému rovněž varianta řešení procesního charakteru, rozlišuje se rovněž regulatorní a neregulatorní přístup
m) Kontrola dodržení zásady proporcionality
n) Popis existujících omezení u jednotlivých variant řešení (výskyt technických či jiných omezení) a vyhodnocení náročnosti navržených variant řešení z hlediska efektivnosti, účinnosti a soudržnosti
o) Vytvoření short-listu potenciálních návrhů řešení pro další detailnější analýzu
Sekce V: Hodnocení dopadů u všech navržených variant řešení
p) Identifikace přímých a nepřímých hospodářských, sociálních a environmentálních dopadů a příčin jejich výskytu
q) Vymezení dotčených cílových skupin včetně skupin mimo EU a způsob jejich ovlivnění
r) Vyhodnocení dopadů po stránce kvantitativní, kvalitativní a finanční nebo uvedení zdůvodnění, proč nelze kvantitativní dopad vyhodnotit

s) Identifikace a posouzení administrativní zátěže/opatření ke zjednodušení nebo vysvětlení důvodů, proč tento druh hodnocení nelze uskutečnit
t) Zohlednění potenciálních rizik a nejasností u jednotlivých variant řešení včetně překážek souvisejících s transpozicí a dále určení těch variant, které se mohou měnit v čase a jaký lze očekávat jejich vývoj
Sekce VI: Porovnání navržených variant řešení
u) Porovnání navržených variant řešení na základě kritérií definovaných u stanovených cílů
v) Určení souhrnných a dílčích výsledků z hlediska efektivnosti, účinnosti a soudržnosti a na základě dosažených výsledků
w) Určení rozdílů mezi jednotlivými variantami řešení z hlediska kategorií dopadů a ovlivněných cílových skupin
x) Na základě dosažených výsledků z předchozích bodů provedení kategorizace analyzovaných variant do skupiny „doporučené varianty řešení“ a „nedoporučené varianty řešení“
Sekce VII. Nastavení pravidel pro monitoring a hodnocení
y) Identifikace hlavních výkonnostních indikátorů vztahujících se k hlavním cílům
z) Popis procedurálních postupů monitoringu a hodnocení
Povinné přílohy
aa) Seznam relevantních podkladů dokládajících data použitá ve studii hodnocení dopadu
bb) Seznam hlavních dokumentů použitých při veřejné konzultaci, souhrn stanovisek a způsob jejich zapracování do studie
cc) Seznam studií zpracovaných externími konzultanty

Příloha č. 2: Harmonogram zpracování hodnocení dopadu

Harmonogram zpracování hodnocení dopadu uvádí časové rozvržení jednotlivých aktivit při zpracování studie. Harmonogram je zahájen samotným zpracováním plánu a řešením organizačních a procedurálních otázek spojených se zpracováním studie hodnocení dopadu a je ukončen ve stádiu schválení studie hodnocení dopadu Komisí a její postoupení ostatním institucím EU. Harmonogram na zpracování studie proveditelnosti se za standardních podmínek pohybuje v relaci cca 65 - 73 týdnů.

Schéma č. 1: Harmonogram zpracování studie hodnocení dopadu v rámci Komise



Z harmonogramu je patrné, že studie hodnocení dopadu je po realizaci standardního procesu v rámci Komise postoupen Radě a Evropskému parlamentu. Jednání Rady a Parlamentu vychází z interinstitucionální dohody k hodnocení dopadu.

Abstract

Title of thesis: Rationalization of European regulation framework

Abstract

The purpose of my thesis is to analyse European legal system and evaluate positive aspects of Better Regulation Strategy on the rationalization of European legal system. Main shortcomings of the current European legal system are identified in enormous number of legal acts that are low quality, misunderstandable, inconsistent and incoherent in parallel. These features have a negative impact on implementation of individual legal obligations and on low effectiveness of the European legal system.

The thesis is composed of three chapters. Chapter One is introductory and describes the Legal framework for the Approximation of Laws according to Chapter III of Title VII “Common Rules on Competition, Taxation and Approximation of Laws in the Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter “TFEU“). Part Two deals with methodologies that are applied for the Approximation of Laws. Part Three focuses on the division of Legislative powers between EU institutions and Member States.

Chapter Two provides an outline for secondary legislation with its distinction based on whether or not legally binding legal acts are. The special emphasis is devoted to the role of soft law in the European legal order and modifications that were brought by the Lisbon Treaty. The essential benefit of the TFEU is the obligation of the Commission to adopt non-legislative acts of general application to supplement or amend certain non-essential elements of a legislative act and to adopt delegated acts.

Chapter Three concentrates on initiatives integrated into the Better Regulation Strategy. First initiative is Regulation Impact Assessment. Its aim is to improve and extend the use of impact assessment for new proposals. Other initiatives aiming to simplification of regulatory environment are included into the Rolling programme.

Simplification methods are drawing on techniques such as repeal, codification, recasting and changing implementing methods. As to the legislative method there is a clear preference for essential requirements rather than technical specifications, an increased use of co-regulation, promotion and increased use of information technologies. Each initiative is described in terms of its content, achieved results and benefits for the European legal order. Its outline also contains next steps that are planned in respect of the European regulatory environment rationalization

Klíčová slova

Právo EU, Soft Law, Zjednodušení právního prostředí

EU Law, Soft Law, Better Regulation Strategy