

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Implementace směrnic ve vnitrostátním právu část. I. - rozsah implementační povinnosti

Ačkoli pojmy implementace a transpozice bývají používány rovnocenně, je třeba upozornit, že se nejedná o totéž: formální promítnutí směrnice do vnitrostátního právního předpisu (transpozičního opatření) se nazývá transpozice, zatímco implementace je pojem širší, protože nezahrnuje pouze transpozici, ale i fázi následující po transpozici, tedy zajištění adekvátní aplikace transpozičního opatření a účinné vymáhání práv a povinností z něho vyplývajících.

I. SMĚRNICE A JEJÍ IMPLEMENTACE

Konstrukce směrnice jakožto sekundárního právního aktu Společenství je poněkud atypická z toho důvodu, že se jedná o nástroj, jehož prostřednictvím se dvoustupňovou procedurou vytváří zprostředkované právo Společenství.^[1] Zatímco v prvním stupni - komunitárním - se stanoví cíl jednotný pro všechny členské státy, jimž je směrnice určena, v druhém stupni - vnitrostátním - členské státy transponují směrnici do svého právního řádu zvolenou metodou a prostředky, přičemž sledovaný komunitární cíl musí být zachován. Členské státy jsou tedy povinny provést směrnici a dosáhnout žádaného výsledku, na oplátku disponují určitou volností ve výběru prostředků a metod, které k implementaci směrnice použijí. Směrnice má menší normativní účinnost než nařízení, umožňuje přihlížet ke specifikům jednotlivých národních právních řádů, a proto je vhodná pro harmonizaci právních úprav členských států, kdy se nejedná o vytvoření komunitárně jednotného práva, ale o stanovení určitých komunitárních standardů.

Ačkoli pojmy implementace a transpozice bývají používány rovnocenně, je třeba upozornit, že se nejedná o totéž: formální promítnutí směrnice do vnitrostátního právního předpisu (transpozičního opatření) se nazývá *transpozice*, zatímco *implementace* je pojem širší, protože nezahrnuje pouze transpozici, ale i fázi následující po transpozici, tedy zajištění adekvátní aplikace transpozičního opatření a účinné vymáhání práv a povinností z něho vyplývajících.^[2]

II. ROZSAH IMPLEMENTAČNÍ POVINNOSTI

Článek 249 odst. 3 Smlouvy stanoví, že „směrnice zavazuje každý členský stát, jemuž je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž stanovení formy a prostředků je ponecháno vnitrostátním orgánům.“ Toto ustanovení smlouvy neimplikuje nutnost směrnici provést v jakékoli situaci, naopak povaha implementační povinnosti se mění v závislosti na stavu vnitrostátního právního řádu s ohledem na požadavky obsažené ve směrnici,^[3] v důsledku čehož můžeme rozlišit několik modelových situací:

Za prvé, směrnice pokrývá oblast právní úpravy národním právem dosud nedotčenou, pak je povinností členského státu jednoduše provést implementaci tak, aby směrnice mohla vyvolat náležité právní účinky.

Dále se směrnice může naopak vztahovat na právní vztahy, které již vnitrostátní legislativa upravila odchylně. Zde se implementační povinnost členského státu štěpí jak na povinnost negativní, tedy zrušit dosavadní předpisy, tak na povinnost pozitivní, která spočívá ve vytvoření aktů nezbytných k realizaci cílů směrnice^[4]

Poslední a pro členský stát nejpříjemnější situace nastává, jestliže je směrnice kompatibilní s existující vnitrostátní právní úpravou. Tato vzácná situace nastává, jestliže při tvorbě národního práva se předvídá, jakým směrem se bude ubírat komunitární harmonizace, anebo se členskému státu podaří prosadit svou legislativu jakožto vzor pro komunitární úpravu.

Naskytá se otázka, zda má členský stát povinnost směrnicí provést alespoň formálně, přestože požadovaného výsledku je fakticky dosaženo, požadované právní předpisy existují a jsou kompatibilní. Trvat striktně na dodržení závazku plynoucího z článku 249 odst. 3 Smlouvy? Soudní dvůr se zpočátku této názorové linie držel, [5] pozdější rozhodnutí dokumentují změnu stanoviska. Požadavek formální transpozice mohl být částečně obhajitelný s ohledem na povinnost Komise monitorovat provádění směrnic, kdy stav národního práva nemusel být pro Komisi přehledný, ovšem v současnosti, kdy členské státy podávají Komisi zprávu o přijatých opatřeních, i tento důvod odpadl. Soudní dvůr uznal, že taková národní legislativa má čistě deklaratorní charakter a provedení směrnice vydáním právního předpisu odkazujícího na jiný již platný je zbytečnou zátěží vloženou na bedra členských států. Nicméně starší judikatura nebyla bez náhrady opuštěna, Soudní dvůr ji spíše změkčil, když uznal nadbytečnost transpozice ve věci 29/84: „Implementace směrnice nutně nevyžaduje v každém členském státě činnost zákonodárce.“ Soudní dvůr šel ve svém výroku dál a současně předešl podmínky, kdy je implementace nadbytečná. Postačí obecný právní kontext, „pokud zajišťuje plnou aplikaci směrnice dostatečně *jasně a podrobně*.“ [6]

Tuto podmínku podrobně zkoumá rozhodnutí 29/84. Komise podala žalobu proti Německu z důvodu neprovedení směrnice 77/452/ES v vzájemném uznávání diplomů a osvědčení všeobecných zdravotních sester. Podle směrnice musí každý členský stát cizí diplomy uznat a zajistit jim na svém území stejné účinky jako tuzemským. Německo se hájilo konformní správní praxí, která údajně dosahuje vyšších kvalit, neboť „je výrazem jediného možného výkladu existující legislativy, a to na základě nadřazených vnitrostátních právních zásad.“ Konkrétně se jednalo o ústavní princip rovného zacházení a komunitární zásadu zákazu diskriminace z důvodu národnosti, zásadu přímo aplikovatelnou i v německém právu. Na podporu svého tvrzení se též odvolávalo na princip estopelu, tj. že konzistentní správní praxe brání její změně. Německý zákon o zdravotní péči přiznává tatáž práva jak německým občanům, tak bezdomovcům, kterým se výuky dostalo v jiném členském státě. Německá vláda soudila, že odmítnutí uznat cizí diplom by se rovnalo porušení zmíněného ústavního principu rovného zacházení a neuznání zahraničního diplomu cizince by zase nerespektovalo zásadu nediskriminace na základě státní příslušnosti. Soudní dvůr tyto argumenty odmítl: „...odkaz na obecné zásady, jako jsou tyto, dostatečně nezaručuje úplný soulad s tak přesnými a detailními ustanoveními směrnice.“

Výkladem Německa nebyla dodržena ani další podmínka - jestliže směrnice vytváří *práva jednotlivců*, musí je tyto znát. Německo oprávněným osobám nijak neulehčilo poznání jejich práv, neboť odvolání se na ústavní princip a následný odkaz na ještě vzdálenější komunitární zásadu je poněkud složitý. Tak komplikovaná právní konstrukce možná potěší právníky, ale zbytek populace téměř zbavuje možnosti znát svá práva.

Dále musí mít jedinci prostor pro *uplatnění svých práv před soudním nebo jiným orgánem*, plyne-li to z jejich povahy.

Mgr. Markéta Navrátilová

[1] Taková konstrukce právního aktu je nezvyklá, rozhodně však není unikum. Podobně konstruovaný právní akt znal již článek 14 Pařížské smlouvy z roku 1951 zakládající Evropské společenství uhlí a oceli. Směrnice bývá rovněž srovnávána s rámcovou legislativou v Německu (článek 75 Základního zákona).

[2] obdobně též Příloha k usnesení vlády č. 1212 ze dne 15. 11. 1999

[3] Simon, D.: La directive européenne, Dalloz, Paris, str. 35

[4] Simon, D.: La directive européenne, Dalloz, Paris, str. 36

[5] věc 102/79 Komise v. Belgie

[6] věc 262/85 Komise v. Itálie

© EPRAVO.CZ - Sbírnka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Dvě kiwi denně: EU schválila první zdravotní tvrzení pro čerstvé ovoce](#)
- [Digital Omnibus: Revoluce v datech, nebo jen nová zátěž pro podnikatele?](#)
- [Nová pravidla pro ground handling v EU a jejich dopady na letecký sektor](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc březen 2026](#)
- [Novelizace nařízení EU o odlesňování \(EUDR\)](#)
- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Doručování soudních písemností ze zahraničí do ČR](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc únor 2026](#)
- [Digital Fairness Act a influencer marketing - cesta ke konci roztržtění regulace?](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc leden 2026](#)
- [IATA Travel & Cargo akreditace v letectví - v čem spočívají její výhody?](#)