

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

Implementace směrnic ve vnitrostátním právu část. III. - náležitá forma a aplikace transpozičního opatření

Transpozice musí zajistit plný účinek směrnice za současného zachování cíle, pro který byla vydána. Velký důraz je kladen na zachování právní jistoty jednotlivců, a proto směrnice musí být ve většině případů provedeny obecně závazným právním předpisem. Toto obecné pravidlo je zdůrazňováno, mají-li být transponována ustanovení zakotvující práva jednotlivců, což vylučuje použití oběžníků, interních instrukcí či se směrnicí souladnou administrativní praxi, protože uvedené způsoby transpozice rozhodně nezaručují právní jistotu jednotlivců.

C) NÁLEŽITÁ FORMA TRANSPOZIČNÍHO OPATŘENÍ

Členské státy nedisponují naprostou svobodou výběru transpozičního opatření, jak by se mohlo zdát po prostudování článku 249 odst. 3 Smlouvy, ale judikatura Soudního dvora pro tuto volnost vymezila mantinely.

Transpozice musí zajistit plný účinek směrnice za současného zachování cíle, pro který byla vydána. Velký důraz je kladen na zachování právní jistoty jednotlivců, a proto směrnice musí být ve většině případů provedeny obecně závazným právním předpisem.^[1] Toto obecné pravidlo je zdůrazňováno, mají-li být transponována ustanovení zakotvující práva jednotlivců,^[2] což vylučuje použití oběžníků, interních instrukcí či se směrnicí souladnou administrativní praxi, protože uvedené způsoby transpozice rozhodně nezaručují právní jistotu jednotlivců. Jejich přístup k dokumentům (které v případě administrativní praxe ani existovat nebudou), ze kterých by zjistili svá práva, jim nemusí být umožněn a není zde zaručena dostatečná publicita ustanovení týkajících se jejich práv. Pokud by byl správní orgán nečinný tam, kde jednat měl, případně by nejednal adekvátně, neexistoval by závazný předpis, na který by stěžovatel mohl odkázat; zbýval by pouze odkaz na směrnici, tehdy by však proces transpozice ztrácel smysl. Neupravovala-li by směrnice postup správních orgánů dostatečně podrobně, byla by situace ještě komplikovanější. Soudní dvůr proto neúprosně odmítá pokusy o transpozici jinými způsoby než obecně závazným předpisem, ačkoli členské státy tuto metodu shledávají mnohem schůdnější. Vyhnou se tak prodlevám z důvodů byrokratických, odporu politických oponentů v parlamentu i mediálním kampaním.

Je-li otázka závaznosti transpozičního předpisu je vyřešena, je třeba zvolit mezi nimi ten správný. Deklarace č. 19 o uskutečňování práva Společenství^[3] poskytuje vodítko. Směrnicí je třeba provést aktem rovnocenným tomu, který by byl ve vnitrostátním právu použit při vlastní úpravě dané otázky. Povaha aktu je též předem dána, jestliže transpozice vyžaduje zrušení dřívějších odporujících předpisů, zde se pak použije právního aktu stejné, případně vyšší právní síly.

Výjimkou z pravidla, že transpoziční opatření musí mít formu právního předpisu, jsou *dohody mezi sociálními partnery*, tj. odbory a sdruženími zaměstnavatelů, kdy přípustnost transpozice tímto způsobem je podmíněna schopností členského státu zajistit výsledek požadovaný směrnicí.^[4] Tuto praxi nalezneme v Belgii, kde kolektivní smlouvy obsahují ustanovení o rovnosti mužů a žen, odměňování atd., jak žádají směrnice, a vedle nich paralelně

existuje ministerský předpis stanovící aplikovatelnost kolektivních smluv i na nečleny odborů, pracují-li v sektoru, kde tato smlouva existuje.

Zajímavá se jeví *transpozice na základě smlouvy*. Pozoruhodný případ smluvní transpozice zná Belgie, která tímto způsobem provedla směrnici 91/296/ES o distribuci zemního plynu, když uzavřela exkluzivní dohodu s distributorem, jediným na belgickém trhu. Komise kontrakt schválila s podmínkami, že orgány veřejné správy dohlédnou na kompatibilitu smlouvy, budou implementována opatření, která zajistí dodržování smlouvy, a povinnost informovat veřejnost.^[5]

Pro úplnost je třeba dodat, že počet směrnic se nemusí rovnat počtu transpozičních opatření, tedy jedna směrnice může být provedena více právními předpisy a naopak.

D) NÁLEŽITÁ APLIKACE TRANSPOZIČNÍCH OPATŘENÍ

Implementační povinnost se nevyčerpává správným přepisem směrnice do vnitrostátního práva, ale její nedílnou součástí tvoří úkol vytvořit takové podmínky, aby směrnice mohla být řádně aplikována. Zásadní je určit subjekty povinné aplikovat předpisy v posttranspoziční fázi, zakotvit procesní prostředky zajišťující uplatnění práv jednotlivců plynoucích ze směrnice, a dále sankce pro případ nedodržení transpozičních předpisů.

d1) subjekty

Subjekty povinnými aplikovat transpoziční předpisy jsou obecně všechny subjekty, kterým to tyto ukládají. Specifický je případ marného uplynutí transpoziční lhůty, je-li směrnice přímo účinná. Zde má povinnost přímo aplikovat ustanovení směrnice členský stát, jehož definici Soudní dvůr rozšířil. Tato povinnost se vztahuje na všechny státní orgány, a to v rozsahu jejich působnosti.^[6] Kromě orgánů soudních, zákonodárných, a nejvyšších orgánů výkonných mezi povinné orgány zařadil Soudní dvůr i jednotlivé státy uvnitř federací, kraje a územní samosprávu bez ohledu na stupeň autonomie, dále berní úřady, orgány zajišťující veřejný pořádek a bezpečnost. Zajímavé je rozšíření i na některé právnické osoby vzniklé podle soukromého práva. Stalo se tak ve věci C-188/89 Foster. Bývalé zaměstnankyně firmy British Gas Corporation (dále „BGC“) se domáhaly, aby soud uznal, že jejich vynucený odchod do důchodu byl v rozporu s neimplementovanou směrnicí 76/207/ES o rovném zacházení s muži a ženami. Soudní dvůr měl posoudit, zda lze tento nárok vznést vůči subjektu soukromého práva. BGC měla v Británii monopolní postavení v dodávkách plynu, vedení společnosti bylo jmenováno ministrem a v otázkách národního zájmu bylo podřízeno jeho instrukcím, BGC měla rovněž právo předkládat parlamentu návrhy právních předpisů týkající se oblasti její činnosti. Soudní dvůr konstatoval, že vůči subjektu, ať je jeho právní forma jakákoli, poskytujícímu veřejné služby pod kontrolou státu a majícímu pro tento účel práva širší než je běžné mezi jednotlivci, se uplatní přímý účinek.

Slabinou rozhodnutí rozšiřujících pojem státu je spatřována v tom, že nebyla podána obecná kritéria určující, kdy se jedná o subjekt spadající do kategorie „stát“. Protože Soudní dvůr nepovažuje za rozhodné, jak subjekt vznikl, ani v jaké sféře vyvíjí činnost, navrhl generální advokát Van Gerven^[7] kritérium, zda má stát podstatný vliv na jednání subjektu. Jedná se vlastně o kontrolu, jen není zřejmé, o jakou. Kontrolu skrze instrukce, držení rozhodného balíku akcí či financováním instituce? V této souvislosti se vyskytly se úvahy nad postavením vysokých škol.^[8] Objevily se také výtky, že je třeba rozlišovat mezi státem - zákonodárcem a státem - zaměstnavatelem, protože jinak se činí nespravedlivý rozdíl mezi právy státních zaměstnanců a zaměstnanců v soukromém sektoru. Soudní dvůr však rází názor, že k tomuto rozdílu by nedošlo, jestliže by stát řádně a včas provedl směrnici, a proto tyto nepříznivé důsledky „výchovně“ působí k tomu, aby členský stát přistupoval k plnění svých závazků zodpovědněji.

d2) procesní požadavky

Aby bylo zajištěno dodržování povinností vyplývajících z transpozičního opatření, je nutná existence sankcí za jejich nedodržení, stejně jako řízení k vymáhání porušených práv přiznaných směrnicí.

Jedná se o princip efektivity, který prošel dlouhým vývojem. Efektivita (effectiveness, effet utile) by mohla svádět k zaměňování s přímým účinkem (direct effect, effet direct). Přímý účinek se zabývá vynutitelností komunitárního práva v národním měřítku, ale myšlenka efektivity vyžaduje více, než že se lze na normy Společenství odvolat před vnitrostátním soudem. Skutečnost, že se o takové ustanovení lze opřít před národním soudem, jim nutně náležitý účinek nemusí zajistit. [9] Právo Společenství nestanoví žádnou všeobecnou proceduru pro vynucení dodržování komunitárního práva, odhlédneme-li od specifických požadavků jednotlivých oblastí komunitární právní úpravy, např. sejmutí důkazního břemene z pracovníka, který se stal obětí diskriminace z důvodu pohlaví. Raná judikatura Soudního dvora hlásala *princip procesní autonomie* členských států, jejíž vysvětlení podala ve věci 33/76 Rewe. Dovozy jablek do Německa v rozporu se Smlouvou platili poplatky za hygienickou kontrolu, a tak se Firma Rewe domáhala náhrady. Německý soud vznesl dotaz, zda může být náhrada přiznána, přestože podle vnitrostátního práva lhůta pro napadení platnosti právního aktu vypršela. Žádal vlastně zodpovězení otázky, zda domácí procesní předpisy slouží k vymáhání nároku plynoucího z práva Společenství. Soudní dvůr judikoval, že je úkolem vnitrostátního právního řádu, aby stanovil procesní požadavky k zajištění práv jednotlivců vyplývajících z komunitárního práva. Stanovil však dvě vlastnosti, které musí řízení v členském státě vykazovat. První je *ekvivalence*, jinými slovy nediskriminace, kdy pro uplatnění nároku komunitárního práva nesmí být stanoveny méně příznivé podmínky než pro nárok vnitrostátního práva. Druhým principem je *praktická možnost* k uplatnění práva. V duchu této názorové linie se neslo i prohlášení, že členské státy nemají povinnost zavést konkrétní nové opatření k nápravě, nepožaduje-li to výslovně komunitární právo

Brzy začalo být zřejmé, že princip procesní autonomie, ač upřesněn dvěma výše zmíněnými požadavky, spolehlivě nezajistí prosazení práva Společenství v případech, kdy je dodržen princip ekvivalence i praktické možnosti, ale řízení neposkytuje dostatečně efektivní opatření k nápravě. Soudní dvůr formuloval zásadu *efektivity*, čímž se víceméně obrátil zády k dosavadní judikatuře, neboť upřednostnil princip efektivity před procesní autonomií. Změnu postoje dokládá rozhodnutí ve věci Factortame (C-213/89). Firmu Factortame založenou podle anglického práva ovládali španělští akcionáři. Vydáním zákona o námořním obchodu zamýšlela Británie zabránit, aby pod britskou vlajkou pluly lodě, které nemají k zemi užší faktický vztah. Akt požadoval novou registraci všech lodí, jejímž požadavkům zmíněná firma nevyhověla. Společnost Factortame napadla britský akt pro zjevnou neslučitelnost s právem Společenství a zároveň požadovala předběžné opatření, aby mohla nadále vyvíjet svou činnost, než bude akt zrušen. Nicméně vydání předběžného opatření tamní právní řád zakazoval z důvodu presumpce správnosti právních předpisů. Soudní dvůr řešil klíčovou otázku, zda britský soud má aplikovat zákaz předběžného opatření, plynoucí z vnitrostátního práva, čímž by však neochránil práva jednotlivce mající původ v komunitárním právu. Soudní dvůr prohlásil, že plná efektivita práva Společenství by byla snížena, kdyby národní právo zabránilo uplatnění předběžného opatření, a proto předběžné opatření musí být vydáno. [10]

Průlom do nadřazenosti komunitárního práva zaznamenal rozsudek C-430-431/93 Van Schijndel. Pan Van Schijndel se před odvolacím soudem domáhal uznání, že soud prvního stupně měl z vlastního podnětu zabývat kompatibilitou holandského předpisu se soutěžním právem Společenství, kterýžto požadavek vznesl teprve před odvolacím soudem. Podle holandské právní úpravy civilního procesu takovou otázku soud vznést nemohl, neboť nesměl překročit rozsah sporu vymezený stranami. Otázka zněla, zda národní soud musí aplikovat ustanovení komunitárního práva i v případech, kde se jej procesní strany nedovolávají. Soudní dvůr uvedl, že otázka, zda vnitrostátní procesní ustanovení činí uplatnění komunitárního práva nemožným nebo nadměrně obtížným, musí být zkoumáno s ohledem na jeho roli v soudním řízení, tj. je třeba vzít v úvahu základní zásady domácího soudního řízení, jakými je právo na obhajobu, zásada právní jistoty a právo na řádný proces. Soudní dvůr dále konstatoval, že princip pasivity soudu v občanskoprávním řízení platí ve většině členských států, přičemž tato zásada zajišťuje jak právo na obhajobu, tak brání bezdůvodnému prodlužování soudního řízení vznášením nových požadavků a důkazů. Z uvedeného vyplývá, že komunitární právo nepožaduje, aby se národní soudy ex offo zabývaly porušením práva Společenství tam, kde by je zkoumání této otázky nutilo opustit jejich pasivní roli, takže by překročily rozsah sporu vymezený procesními stranami.

Soudní dvůr našel střední cestu mezi dvěma extrémami - požadavkem absolutní efektivity komunitárního práva a národní procesní autonomií. Každé národní procesní ustanovení musí být podrobena ne abstraktnímu, ale konkrétnímu zkoumání v daném případě, následkem čehož může být zásada efektivity práva Společenství limitována, tedy národní soudní či jiné řízení nemusí vždy vyjít plně vstříc požadavku vymahatelnosti komunitárního práva, jsou-li pro to dány pádné důvody.

d3) sankce

Sankce musí být především *přiměřená* okolnostem a stupni závažnosti nerespektování transpozičního opatření, a to tak, že nesmí být příliš měkká, ani neodůvodněně přísná. Soudní dvůr zkoumal proporcionalitu ve věci 8/77 Sagulo: dva italské státní příslušníci se usadili v Německu bez nezbytného povolení k pobytu. Soudní dvůr konstatoval, že je věcí členského státu, jak postihne protiprávní jednání, pokud směrnice nevyžaduje specifickou sankci, sankce uvalená členským státem však musí být stanovena v rozumné výši; v tomto případě se zkoumalo, zda si drobný administrativní prohřešek zasluhuje trestní stíhání. Příliš tvrdá sankce mohla ztížit volný pohyb osob.

Ve známém rozhodnutí 14/83 Von Colson a Kamann se Soudní dvůr vypořádal s opačným extrémem. Diskriminovaným uchazečkám o zaměstnání německý soud přiznal pouze náhradu výdajů vzniklých s výběrovým řízením - cestovné v zanedbatelné výši. Soudní dvůr prohlásil, že pokud si členský stát zvolí finanční kompenzaci jako sankci, pak tato nesmí mít podobu pouhé náhrady nákladů, protože ztrácí odrazující účinek a nezajišťuje efektivní ochranu práv jednotlivců. Jinými slovy: osoba porušující příslušné transpoziční opatření nepocítí sankci dostatečně intenzívně, aby ji odradila od dalších přestupků.

[1] např. věc 239/85 Komise v. Belgie

[2] např. věc 197/96 Komise v. Francie

[3] „...konference uznávajíc, že každý členský stát si musí určit sám, jak může ustanovení zákona Společenství co nejlépe uplatnit ve světle svých vlastních zvláštních institucí, právního systému a jiných okolností...považuje za podstatné, aby výsledkem opatření přijímaných různými členskými státy bylo to, že právo Společenství bude aplikováno se stejnou efektivností a přísností, jako při aplikování jejich národního zákona.“

[4] viz čl. 137 odst. 4 Smlouvy

[5] blíže Gilliaux, P.: Les directives européennes et le droit belge, Bruylant, S.A., Bruxelles, 1997, str. 59-63

[6] věc 80/86 Kolpinghuis Nijmegen

[7] věc C-188/89 Foster

[8] Poskytují veřejné služby a jsou závislé na státním rozpočtu. Jsou státem v rámci komunitární definice? Podle názoru autorky nikoli, neboť financování státem ještě nemusí implikovat státní kontrolu. Použitím tohoto kritéria by do komunitárního konceptu státu spadaly nejen univerzity, ale i ostatní školy a některá občanská sdružení, která žijí z prostředků poskytovaných veřejnými rozpočty. Vysoké školy též požívají rozsáhlých akademických svobod a práv, která zabraňují ingerenci ze strany státu ve sféře plnění primárních úkolů, pro které vznikly. (blíže Szyszczak, E.: Foster v. British Gas, 27 CML Rev., 1990, str. 859, 868, citováno podle: Craig, P., de Búrca, G.: EU Law, Texts, Cases and Materials, Second Edition, Oxford University Press, 1998, str. 197)

[9] Craig, P., de Búrca, G.: EU Law, Text, Cases and Materials, Second Edition, Oxford University

[10] Ross výstižně glosoval situaci: Dovedeno do extrému, to znamená, že jestliže členský stát nemá vlastní systém předběžného opatření, soudy jsou nuceny jej vytvořit. Systém může být odlišný od ostatních členských států, ale jeho existence je požadována. Ross, M.: Refining Effective Enjoyment, European Law Review, 1990, s. 476-478 citováno podle: Craig, P., de Búrca, G.: EU Law, Texts, Cases and Materials, Second Edition, Oxford University Press, 1998, str. 222

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

Další články:

- [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 roztržitosti regulace?](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc leden 2026](#)
- [IATA Travel & Cargo akreditace v letectví - v čem spočívají její výhody?](#)
- [Digital Omnibus o AI: návrh nařízení o zjednodušení pravidel pro umělou inteligenci](#)
- [Rozhodčí nálezy vydané ruskými rozhodčími soudy a jejich uznání a výkon na území EU](#)
- [Environmentální tvrzení společností v hledáčku EU: Jak se vyhnout greenwashingu a obstát v nové regulaci?](#)
- [AIFMD II v České republice: Schvalovací proces a co čeká investiční společnosti](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc prosinec 2025](#)