



# **Gold plating – vývoj fenoménu a jak s ním pracovat: vybrané příklady zahraniční dobré praxe**

**Kryštof Kruliš, Ph.D.**



## OBSAH

<b>Předmluva</b>	<b>1</b>
<b>Úvod</b>	<b>2</b>
<b>1 Vývoj přístupu k fenoménu gold platingu v ČR</b>	<b>3</b>
<b>2 Nizozemsko</b>	<b>5</b>
<b>3 Irsko</b>	<b>9</b>
<b>4 Dánsko</b>	<b>13</b>
<b>5 Závěry a vyhodnocení předcházení gold platingu v Nizozemsku, Irsku a Dánsku</b>	<b>17</b>



# Předmluva

**Jan Farský**

Češi a Češky Evropě nevěří. Vyplývá to z dat opakovaně. My politici a političky bychom si měli klást otázku: proč? Evropa není dokonalá a má spoustu nedostatků. Jakožto aktivní členský stát s tím ale můžeme něco dělat. Na to, co se zrodí v Bruselu, máme mít vliv.

Přesto je v Česku populární svalovat negativa na Evropskou unii. Když se něco povede prosadit, je to zásluha Česka, když se něco nelíbí, je to chybou Bruselu a „nikým nevolených úředníků“, případně zemí, které se otočily proti nám. Ale ono to může být ještě složitější – některé problémy si na sebe vymýšlíme dokonce sami. Dobrovolně (byť občas nevědomě nebo nechtěně) si přiděláváme starosti. Například když přenášíme evropskou legislativu do českého právního řádu.

S transpozicí směrnic se musí popasovat každý členský stát sám, o podobě rozhodují zákonodárci. A ti jsou občas kreativní nebo tak opatrní, aby dosáhli cíle, až ho přeženu. Stává se, že k původnímu evropskému znění toho přilepí tolik, až je národní legislativa přebujelá. Tomuto nešvaru se říká gold plating a podrobně se mu věnuje tato publikace.

Ve většině zemí EU byla přijata různá opatření, jejichž cílem je potlačit fenomén gold platingu. Také Česko se na to, zejména v posledních letech, zaměřuje. Navzdory tomu je český právní řád gold platingem za 21 let našeho členství v Unii značně zanesený. Není všechno zlato, co se třpytí. Gold plating zatěžuje obyčejné lidi, firmy, dopadá na města i regiony. Je to téma napříč obory, a proto cítím potřebu tuto problematiku akcentovat.

Jak naložit s gold platingem? Jak systém zlepšit a kam ho posunout? Odpovědi musíme hledat společně, s aktivní veřejnou sférou a uvědomělými politiky.

Děkuju Asociaci pro mezinárodní otázky za to, že se tématu gold platingu dlouhodobě věnuje. A zejména za to, že byla ochotná ponořit do něj se mnou znovu. Když jsem se v červnu 2024 stal europoslancem, vzal jsem si za svůj úkol předávat Evropu domů. Prostřednictvím tohoto tématu to vnímám velmi silně.



## Úvod

Odborná veřejnost dlouhodobě upozorňuje na negativní dopady tzv. gold platingu (pozlacování), tedy neminimalistické transpozice či šířeji implementační praxe (dále jen souhrnně „implementace“) práva EU v právním řádu jednotlivých členských států EU. Nemínimalistická implementace vede k nerovnému zatížení povinných subjektů na vnitřním trhu EU. Přináší pro povinné dodatečné náklady, které povinným v členských státech s minimalistickou implementací nevznikají. To má za následek rozdílné impulzy pro konkurenceschopnost či pro cenovou hladinu v jednotlivých státech EU a přispívá k fragmentaci vnitřního trhu.

Lze rozlišovat gold plating **nevědomý**, při kterém není řádně vyhodnoceno, že dochází k implementaci nad rámec minimálních požadavků plynoucích z práva EU, a gold plating **vědomý**, kdy je neminimalistická implementace transparentně přiznána. Zejména nevědomý gold plating může vést k negativním reputačním dopadům na EU a evropskou integraci, protože povinné subjekty (či obecně ti, kdo jsou zatíženi případným výsledným růstem cenové hladiny) mohou přičítat negativní dopady čistě regulatorní zátěži, která přichází z EU, aniž by bylo možné řádně reflektovat to, že část regulatorní zátěže pochází z „pozlacení“ na národní úrovni.

Dále teorie rozlišuje gold plating **odůvodněný**, kdy je rozšíření rozsahu povinností v daném členském státě EU nad rámec minimalistické úrovně podloženo legitimními důvody a specifiky daného členského státu, například specifika v přístupu k ochraně spotřebitele či životního prostředí. Odůvodněnost gold platingu přitom bývá výsledkem střetu různých zájmů ve společnosti, které se projevují v aktuálním politickém konsenzu.

Například v případě regulace možnosti předčasně splatit hypotéku<sup>1</sup> se budou zájmy a argumentace ve vztahu k odůvodněnosti neminimalistické implementace lišit u a) povinných subjektů (tj. bank, které hypoteční úvěry poskytují), b) spotřebitelů, kteří v určité fázi splácení hypotečního úvěru chtějí z nějakého důvodu předčasně hypoteční úvěr splatit a c) spotřebitelů, kteří by preferovali celkově nižší úrokovou sazbu na své hypotéce i za cenu, že by neměli možnost hypotéku předčasně splatit.

Význam má proto zejména posuzovat, zda zavedení a udržování neminimalistické implementace doprovází plnohodnotná diskuse, která dokáže pojmenovat, zhodnotit a případně vyvážit zájmy všech relevantních zainteresovaných subjektů a hodnot.

Následující část stručně popisuje, jak se v ČR vyvíjel přístup k fenoménu gold platingu a jakým způsobem to ovlivňuje české právní prostředí. Pokračují tři části věnované přístupu ke gold platingu ve třech členských státech – EU, Nizozemsku, Irsku a Dánsku. Cílem je zdůraznit, jakým způsobem tyto vybrané státy, v kontextu svého institucionálního a právního prostředí, usilují o předcházení gold platingu. Hlavní prvky těchto přístupů jsou uvedeny v závěrečné tabulce.

<sup>1</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/17/EU ze dne 4. února 2014 o smlouvách o spotřebitelském úvěru na nemovitosti určené k bydlení a o změně směrnic 2008/48/ES a 2013/36/EU a nařízení (EU) č. 1093/2010. Transpozice v ČR v zákoně č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, v platném znění, ustanovení § 117 a § 117a.



# 1 Vývoj přístupu k fenoménu gold platingu v ČR

V minulém desetiletí se fenoménu gold platingu začali na akademické půdě v ČR věnovat autoři působící na katedře práva EU Právnické fakulty UK kolem prof. Richarda Krále.<sup>2</sup> Úvodní pozornost byla věnována výlučně **neminimalistické transpozici směrnic EU** do právního řádu ČR. Následně došlo k přijetí metodické pomůcky (2016), která zakotvila princip priority minimalistické transpozice směrnic EU a pravidlo řádného zdůvodnění odchýlení se od minimalistické transpozice.<sup>3</sup> Na začátku tohoto desetiletí pak akademická oblast reflektovala skutečnost, že neodůvodněný gold plating v legislativě připravované při transpozici směrnic EU gesčními ministerstvy se v ČR podařilo výrazně redukovat.<sup>4</sup> Zátěž neodůvodněného či i nevědomého gold platingu však **zůstává zejména v právních předpisech přijatých před novou metodikou pro gold plating**, protože ve většině případů nedošlo k jejich *ex post* přezkoumání v takovém standardu, jaký se nyní požaduje v legislativním procesu pro novou legislativu *ex ante*.

Ke gold platingu, v některých případech i nedostatečně odůvodněnému, dochází často prostřednictvím **poslaneckých pozměňovacích návrhů** v závěrečných fázích legislativního procesu, kde může být v důsledku zvoleného projednání již jen velmi omezený prostor pro zdůvodnění neminimalistických ustanovení v odpovídající míře.

Odborná literatura dále poukazuje na to, že i v důsledku posunu ve využívání právních nástrojů na úrovni EU v posledních letech, tedy posunu od směrnic k nařízením, se fenomén gold platingu vyskytuje již nejen při transpozici směrnic, ale je čím dál více relevantní i **při širší implementační praxi**, včetně přijímání doprovodných národních zákonů a podzákoných právních předpisů, které **doprovází přímo použitelná nařízení EU** a často spoludeterminují i aplikovatelnost a rozsah povinností zatěžující povinné subjekty. Je proto vhodné zabývat se fenoménem gold platingu nejen v případě transpozice směrnic EU do národních zákonů, ale i v plně šíři národní implementační praxe celého souboru práva EU (tj. směrnic EU, nařízení EU a rozhodnutí institucí a orgánů EU), včetně **přijímání podzákoných právních předpisů (nařízení a vyhlášek) na národní úrovni**.

V neposlední řadě je do budoucna opodstatněné zaměřit se i **interpretační praxi**, které sama o sobě může vést k dodatečnému pozlácování práva EU i práva přijatého na národní úrovni. Pozornost se přitom má věnovat neminimalistické interpretační praxi jak **na úrovni veřejné sféry** (např. v soudní praxi či v praxi dozorových orgánů), tak interpretační praxi **na úrovni povinných subjektů**, které pod hrozbou vysokých pokut, zejména v případě velkých korporací s vlivnými právními a compliance odděleními, často usilují o maximální eliminaci právního rizika a tím přispívají k výsledné neminimalistické praxi či zmatení praxe (např. při vyžadování souhlasu od subjektů údajů i v případech pokrytých oprávněným zájmem dle GDPR). Vedle tohoto fenoménu tzv. auto-gold platingu mají v soukromé sféře nepominutelný efekt i **média a konzultantské firmy / firmy zpracovávající různé posudky**, které také v zájmu zajištění čtenosti (či tzv. klikbaiteování), resp. zajištění zakázek pro svou poradenskou/posudkovou praxi, často upozorňují na striktnější interpretaci přijatých povinností, či dokonce zamlčují existující výjimky pro specifické případy a omezují se na paušální konstatování povinností pro všechny se zdůrazněním vysokých sankcí (např. častá praxe zamlčování existujících výjimek

<sup>2</sup> Richard Král et al., „Zbytečně zatěžující transpozice – neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice“ (Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2014).

<sup>3</sup> Úřad vlády ČR, „Metodická pomůcka pro prevenci nadbytečné regulatorní zátěže při implementaci práva EU“ (Praha: Úřad vlády ČR, 2016).

<sup>4</sup> Richard Král, „Gold-plating of EU Law in the Czech Republic Revisited“. Wroclaw Review of Law, Administration & Economics, 2024, 14(1), 39–51. DOI: 10.2478/wrlae-2022-0021.



z povinnosti mít PENB pro některé starší budovy, které jsou dány existující legislativou na úrovni EU i ČR).<sup>5</sup>

Odpovědnost za fenomén gold platingu by tak pro odpovědnou veřejnou sféru neměla končit s vydáním právního předpisu. Dává smysl přenést důvody pro minimalistický přístup k implementaci práva EU i do interpretační praxe orgánů veřejné správy a v neposlední řadě reflektovat i to, jak jsou právní ustanovení interpretována a prováděna v praxi soukromé sféry. Orgány veřejné správy by tak měly udržovat přehled o soukromé praxi spadající do agendy jejich resortu a v případě příliš zatěžující implementační praxe přijít iniciativně a včas například s interpretační metodikou, která by pro soukromoprávní subjekty posílila právní jistotu, pokud se rozhodnou pro minimalistickou interpretaci právních povinností (např. pro sběr osobních údajů na základě oprávněného zájmu). Případně by měly informovat veřejnost o existenci výjimek, pokud shledají, že mediální, konzultační či posudková praxe posouvá implementaci práva EU k nadbytečné zátěži, nebo navrhnout legislativní změnu (např. aby firma zpracovávající PENB měla povinnost objednatele upozornit na to, že na jeho případ se vztahuje legální výjimka, a ke zpracování tak dochází čistě na základě rozhodnutí objednatele).

Ve většině členských států EU byla přijata různá opatření, která směřují k potlačení fenoménu gold platingu, zejména v jeho neodůvodněných, či dokonce nevědomých podobách. Jednotlivé přístupy se liší v závislosti na institucionálním uspořádání daného členského státu EU. Většinou přitom nejde o statické, jednou provždy dané přístupy, ale o soubor opatření, která se v čase proměňují s tím, jak v dané zemi dochází ke změnám v institucionálním uspořádání (např. převádění agendy pro tzv. *better regulation*, pod kterou fenomén gold platingu často spadá, mezi jednotlivými úřady) nebo podle složení vlády a toho, jakou má předcházení fenoménu gold platingu skutečnou, ne pouze deklarovanou, politickou prioritu.

Je nutné zároveň zdůraznit, že princip minimalistické implementace práva je uplatňován souběžně s požadavkem na řádnou transpozici a implementaci práva EU, které může být nadto právně vymáhána ze strany institucí EU, například formou řízení o nesplnění povinností (infringement). Snaha dojít na samou hranu minimalistické implementace práva EU se tak často střetává s obavou zákonodárce a orgánů veřejné správy o to, aby nedošlo k porušení povinností z práva EU.

Následující část analyzuje vybrané nástroje, které slouží k omezení či eliminaci gold platingu ve třech státech EU, konkrétně v Nizozemsku, Irsku a Dánsku. Výběr států a nástrojů byl volen s ohledem na shora identifikované převládající mezery v přístupu ke gold platingu v ČR a analyzované nástroje tak mohou sloužit coby inspirace existujících praxí pro ČR.

<sup>5</sup> Srov. čl. 4 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1275 ze dne 24. dubna 2024 o energetické náročnosti budov, v platném znění a ustanovení § 7a odst. 10 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů.



## 2 Nizozemsko

Nizozemsko se snaží o co nejpřesvědčivější prosazení přístupu *better regulation* do své regulační praxe. Ten se systematicky projevuje **ve všech fázích životního cyklu regulace**, tedy začíná již s přípravou politiky a trvá po celou dobu platnosti. Již od první fáze – tedy v procesu formování politik a argumentačních základů předcházejících vzniku nové regulace – usiluje o široké zapojení dotčených subjektů. V případě, že nová regulace je implementací práva EU, následuje robustní proces sloužící k eliminaci neminimalistické transpozice přijímaného právního předpisu, včetně důsledné a dostatečně široké analýzy dopadů.

V rámci tohoto přístupu se klade silný důraz na dosažení maximální efektivity regulačních opatření při minimalizaci negativních dopadů na konkurenceschopnost a snahu o eliminaci nezamýšlených negativních regulačních dopadů a zatěžující byrokracie. Tento přístup je v zemi **široce přijímán a dlouhodobě politicky podporován**. Jeho prosazování lze dát do souvislosti již s plány na posílení fungování trhu, deregulaci a kvalitu tvorby práva (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) z roku 1995.<sup>6</sup> Stal se tak hluboce zakořeněnou součástí kultury a fungování veřejné sféry. To významně ovlivňuje i postoj k fenoménu gold platingu (v Nizozemsku známému jako tzv. *nationale kop* – národní poleva), v němž je kladen důraz na odstraňování nadbytečné regulace obecně, bez ohledu na to, zda jde o implementaci práva EU či o regulaci, která má původ výlučně na národní úrovni.

Nizozemská odborná literatura gold plating v situacích, kdy „nizozemské právo zavádí přísnější normy, než vyžaduje právo EU, nevyužívá výjimek, rozšiřuje oblast působnosti právního režimu EU (tzv. spill overs) nebo (...) upravuje předmět, který nebyl upraven právem Unie, ale který úzce souvisí s tématem regulovaným normotvůrcem Unie“.<sup>7</sup> Doktrinální definice gold platingu v Nizozemsku se tak v zásadě překrývá s odbornou literaturou v ČR.<sup>8</sup> Odborná literatura ČR a Nizozemska se shoduje i na označení některých specifických situací za gold plating. Jde například o situaci, kdy je implementací práva EU udělena dřívější účinnost, než vyplývá z požadavků práva EU (např. nabytí účinnosti transpozičního zákona předtím, než uplyne transpoziční lhůta).<sup>9</sup>

Odlišnosti však lze nalézt v intenzitě možnosti legitimizovat gold plating národními specifiky. Zatímco v ČR se zdůrazňuje legitimnost řádně odůvodněného gold platingu a připouští se možnost gold platingu při „přesvědčivém odůvodnění národními důvody veřejného zájmu“,<sup>10</sup> v Nizozemsku byl přístup připouštějící gold plating v případech „požadavků plynoucích ze specifických Nizozemských zájmů“ v určitých obdobích opuštěn, když v roce 2010 první vláda Marka Rutteho v programovém prohlášení požadovala, aby všechny případy gold platingu v Nizozemsku byly dohledány a eliminovány.<sup>11</sup> Od roku 2012 se sice tato deklarace v programových prohlášeních vlády výslovně neobjevovala, postupně vytvořená praxe však dle odborné literatury i posléze silně směřuje k tomu, **držet gold plating**

<sup>6</sup> Squintani Lorenzo, „The Dutch Policy on Gold-Plating and the Transposition of Directive 2008/98/EC on Waste“. *elni Review*, 2013, 44–50, str. 45.

<sup>7</sup> Srov. např. Squintani Lorenzo, „The Dutch Policy on Gold-Plating and the Transposition of Directive 2008/98/EC on Waste“. *elni Review*, 2013, 44–50, str. 45.

<sup>8</sup> Richard Král et al., „Zbytečně zatěžující transpozice – neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice“ (Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2014), str. 7–11.

<sup>9</sup> Richard Král et al., „Zbytečně zatěžující transpozice – neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice“ (Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2014), str. 9. Magrani Eduardo, Nevin Alija a Felipe Andrade, „Gold-Plating’ in the transposition of EU Law“. *E-Pública*, 8(2), 44., 2021, DOI: 10.21814/e-publica.31477, str. 59.

<sup>10</sup> Richard Král et al., „Zbytečně zatěžující transpozice – neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice“ (Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2014), str. 11–12.

<sup>11</sup> Vláda Nizozemska, Vrijheid en verantwoordelijkheid (Government Coalition Agreement of 30 September 2010), Haag: Vláda Nizozemska, str. 13–14.



**v Nizozemsku na naprostém minimu.**<sup>12</sup> Tato tendence je v odborné literatuře potvrzena i ve vztahu ke specifickým oblastem, jako jsou finanční služby.<sup>13</sup> Nizozemsko tak je (spolu s Itálií) v odborné literatuře označováno za zemi s politikou nulového gold platingu, která usiluje o to, aby se transpoziční předpisy co nejvíce blížily směrnici EU.<sup>14</sup>

Zvláštní důraz na potlačování gold platingu při implementaci práva EU se v Nizozemsku projevuje i tím, že odborná literatura řadí mezi příklady gold platingu i situace, kdy nizozemské právo **vykládá pojmy z práva EU**, které připouští různý výklad, ve striktnější podobě, než je dle práva EU nezbytné.<sup>15</sup> Tento přístup tak otevírá dveře k doktrinálnímu posunu při výkladu vágních pojmů v implementační praxi. Obecně platný požadavek na eurokonformní výklad, kdy se při výkladu vágního pojmu přihlíží k cílům a standardům plynoucím z práva EU, se tak obohacuje o další výkladový princip, který zároveň klade důraz na to, aby se povinnosti nevykládaly způsobem více zatěžujícím, než právo EU požaduje.

Předcházení gold platingu začíná již v působení Nizozemska v procesu projednávání a přijímání práva EU, tedy ještě v době formování práva EU, které je následně implementováno do národního právního řádu. Dlouhodobý a systematický přístup k hodnocení dopadu regulace v Nizozemsku, spolu s robustními analýzami dopadů *ex durante* a *ex post* (viz níže) a angažováním širokého spektra dotčených subjektů, vede k tomu, že nizozemská evropská politika má dostatek dat a argumentů pro předcházení vzniku nadbytečných povinností na úrovni EU, včetně eliminace formulací v právu EU, které by při následné implementaci mohly vést k výkladové nejistotě, a tedy k neminimalistické implementaci v obavě nedopustit se porušení práva EU. Součástí tohoto přístupu je proaktivní artikulace postojů zájmových skupin v Nizozemsku ještě v době přijímání práva na úrovni EU a ovlivňování jeho konečné podoby.<sup>16</sup> To zahrnuje také soustředění se na to, aby evropským právem zakotvené výjimky z různých povinností byly formulovány tak, aby je bylo možné plně využít s ohledem na socioekonomická specifika a institucionální uspořádání v Nizozemsku. Tím se již dopředu zvyšuje pravděpodobnost toho, že při následné implementaci práva EU na národní úrovni bude v co nejširším rozsahu a bez přílišného rizika porušení práva EU možné zvolit minimalistickou transpozici a posléze i nejméně zatěžující implementační praxi.

<sup>12</sup> Magrani Eduardo, Nevin Alija a Felipe Andrade, „Gold-Plating’ in the transposition of EU Law“. *E-Pública*, 8(2), 44, 2021, DOI: 10.21814/e-publica.31477, str. 59. Squintani Lorenzo, „The Dutch Policy on Gold-Plating and the Transposition of Directive 2008/98/EC on Waste“. *elni Review*, 2013, 44–50, str. 45 a 49.

<sup>13</sup> Suchta Filip et al., „Gold-Plating in EU Capital Market Law – Regulatory Practices in Select Jurisdictions“ (Varšava: CFA Society Poland. 2024), dostupné z: [https://cfapoland.org/application/media/images/pdf\\_plik/2024-gold-plating-in-eu-capital-markets.pdf](https://cfapoland.org/application/media/images/pdf_plik/2024-gold-plating-in-eu-capital-markets.pdf), str. 21–22.

<sup>14</sup> Halloran Deirdre, *Transposing EU Directives: Analysing Methods and Best Practices from EU Member States* (Enquiry No. 2024/0338), Oireachtas, 2024, str. 10.

<sup>15</sup> Magrani Eduardo, Nevin Alija a Felipe Andrade, „Gold-Plating’ in the transposition of EU Law“. *E-Pública*, 8(2), 44, 2021, DOI: 10.21814/e-publica.31477, str. 59.

<sup>16</sup> Srov. např. dohodu o koordinaci a zapojení Nizozemských municipalit a provincií do legislativního procesu v EU, Interprovinciaal Overleg (IPO), Dutch Provinces for Better Regulation (Haag: Interprovinciaal Overleg (IPO), 2015), dostupné z:

[www.ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/dutch\\_provinces\\_for\\_better\\_regulation.pdf](http://www.ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/dutch_provinces_for_better_regulation.pdf), str. 5, nebo poziční dokument Nizozemské bankovní asociace s doporučeními pro nizozemskou evropskou politiku při přijímání opatření pro finanční služby na úrovni EU, Nizozemská bankovní asociace (NVB), Position Paper on Goldplating in Macroprudential Frameworks (Místo publikace není specifikováno: Nizozemská bankovní asociace (NVB), 2025), dostupné z: [www.nvb.nl/media/cyohjajw/20250509-position-paper-goldplating-macro-prudentieel-raamwerk-clean.pdf](http://www.nvb.nl/media/cyohjajw/20250509-position-paper-goldplating-macro-prudentieel-raamwerk-clean.pdf).



V Nizozemsku byl zaveden vylepšený systém hodnocení dopadů regulace (angl. *Regulatory Impact Assessment*, RIA),<sup>17</sup> zahrnující modulární přístup, který se snaží prosadit důkladné a široké zhodnocení dopadů regulace, včetně zachycení nezamýšlených dopadů regulace. Původní rámec pro systematickou přípravu nové politiky a legislativy „Integraal Afwegingskader“ (IAK) byl v Nizozemsku v roce 2021 revidován a od roku 2023 nahrazen novým nástrojem „**Beleidskompas**“ (**Kompas pro politiku**), který se snaží za pomoci vylepšené modulární struktury dosáhnout dostatečné důkladného posuzování dopadů regulace a širokého zapojení všech regulací dotčených subjektů.<sup>18</sup> Pozornost je věnována také zvýšení povědomí o procesu RIA a podpoře včasného zapojení dotčených subjektů do procesu přijímání regulace, v zájmu identifikace relevantních dopadů a pro důkladné posouzení nákladů a přínosů spojených s regulací.

Schopnost nalezení dotčených subjektů – nástroj „Beleidskompas“ (Kompas pro politiku) zahrnuje mj. i podrobné schéma, jak má probíhat hledání subjektů, které by veřejná sféra měla zapojit do procesu sběru dat a postojů v souvislosti s přijímáním nových regulatorních opatření. Nástroj nabádá k náležitému zmapování toho, kdo může být novou regulací přímo či nepřímo dotčen, kdo má znalosti či relevantní zkušenosti s danou problematikou a jak budou dotčené subjekty zahrnuty v jednotlivých fázích v rámci celého životního cyklu nové regulace.<sup>19</sup>

Je přitom zdůrazněno, že veřejná sféra musí být proaktivní, protože dotčené subjekty mají různou míru schopnosti aktivizace a obhajoby společných zájmů. Zatímco třeba odbory v sektorech s vysokým počtem členů nebo asociace sektorů s velkými korporacemi, například bankovníctví nebo pojišťovnictví, mohou být aktivní v obhajobě svých zájmů, nemusí to tak být v oblastech podnikání s drobnými živnostníky, sektorech bez odborových organizací nebo například u specifických zájmů vlastníků a uživatelů staveb v památkových zónách. Veřejná sféra by však měla i v takových případech jednat na základě znalosti dopadů i na tyto subjekty a nespolehat se jen na jejich případnou aktivitu, která může nastat až ve chvíli, kdy už je regulace přijata. Nástroj „Beleidskompas“ proto zdůrazňuje nutnost identifikovat a zapojit dotčené subjekty v co nejranější fázi přípravy regulace a mít plán na udržení jejich zapojení po celý životní cyklus regulace.

Neméně důležitá je ovšem i následná fáze sledující první období fungování nové regulace v praxi (tj. období mezi jedním a třemi lety od zavedení regulace). V této fázi se v praxi využívá nástroj **Invoeringstoets**,<sup>20</sup> který byl v Nizozemsku spuštěn v roce 2023. Jeho cílem je ověření reálného fungování nově zavedených právních předpisů, včetně zhodnocení reálných praktických důsledků a identifikace překážek nebo nechtěných vedlejších účinků vyvolaných novou regulací. Cílem nástroje je přispět k systematickému zlepšování kvality legislativy, efektivitě regulace a minimalizaci byrokratické zátěže. Testování nové regulace v rámci tohoto nástroje provádí gesční ministerstva či jiné odpovědné organizace a s výsledkem seznamují parlament a veřejnost. V případě, že by tak předchozí fáze procesu přijímání regulace nevedly k eliminaci gold platingu, je vysoká šance, že by případné reálné dopady neminimalistické implementace práva EU na povinné subjekty v Nizozemsku byly

<sup>17</sup> OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2025: Netherlands Chapter* [online] (Paris: OECD Publishing, 2025) [cit. 2025-10-19], dostupné z: [https://www.oecd.org/en/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-2025\\_6f007516-en/full-report/netherlands\\_8fb96e6b.html](https://www.oecd.org/en/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-2025_6f007516-en/full-report/netherlands_8fb96e6b.html).

<sup>18</sup> Knowledge Centre for Regulation, *Who are stakeholders and why?* [online] (Haag: Rijksoverheid, 2022) [cit. 2025-10-19], dostupné z: <https://www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/policy-compass-english-beleidskompas/who-are-stakeholders-and-why>.

<sup>19</sup> Knowledge Centre for Regulation, *Who are stakeholders and why?* [online] (Haag: Rijksoverheid, 2022) [cit. 2025-10-19], dostupné z: <https://www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/policy-compass-english-beleidskompas/who-are-stakeholders-and-why>.

<sup>20</sup> Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Rijksbrede handreiking invoeringstoets* [online] (Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024) [cit. 2025-10-19], dostupné z: <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-obeaf13178ca8bo65ofaa6e155438dc355c95f2/pdf>.



identifikovány alespoň v této fázi. Tento proces také může být informačním kanálem pro evropskou politiku Nizozemska a vést k proaktivním a daty z praxe náležitě podloženým požadavkům na případnou úpravu práva na úrovni EU.

Také ve zbývajícím životním cyklu podléhá regulace *ex post* přezkumu RIA. Nová pravidla nařizují i pravidelné přezkumy nejdůležitějších politik ministerstev, které jsou následně projednávány parlamentem. Při ministerstvu spravedlnosti je zřízeno zvláštní oddělení pro politiku zlepšování právní úpravy, které je odpovědné za kontrolu dodržování metodických pravidel pro zpracování RIA.<sup>21</sup> Obdobné oddělení při ministerstvu hospodářství pak má na starosti koordinaci programu snižování regulatorní zátěže a zajišťuje dohled nad kvalitou hodnocení RIA.<sup>22</sup> Inspektorát státního rozpočtu při ministerstvu financí dohlíží na sledování a hodnocení předpisů po jejich implementaci ze strany jednotlivých ministerstev a koordinuje rámec hodnocení *ex post*.<sup>23</sup>

### **Shrnutí specifík Nizozemska ve vztahu k fenoménu gold platingu:**

- zásady *better regulation* jako hluboce zakořeněná součást kultury a fungování veřejné sféry, a tedy silná garancí pro minimalizaci nadbytečné regulatorní zátěže, včetně gold platingu
- minimalizace gold platingu se silnou tendencí k jeho plné eliminaci
- metodologicky propracovaný robustní proces RIA ve všech fázích životního cyklu regulace s jasnou institucionální odpovědností a proaktivním úsilím o dohledání a zapojení dotčených subjektů
- povinné posuzování skutečných dopadů nově zavedené regulace na praxi (v prvním roce až třech letech od platnosti regulace)
- odborná literatura zahrnuje mezi situace gold platingu také případy, kdy dochází k neminimalistickému výkladu právních pojmů k tíži povinných subjektů nad rámec požadavků práva EU

<sup>21</sup> OECD, Better Regulation Practices across the European Union 2025: Netherlands Chapter [online] (Paris: OECD Publishing, 2025) [cit. 2025-10-19], dostupné z: [www.oecd.org/en/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-2025\\_6f007516-en/full-report/netherlands\\_8fb96e6b.html](http://www.oecd.org/en/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-2025_6f007516-en/full-report/netherlands_8fb96e6b.html).

<sup>22</sup> Tamtéž.

<sup>23</sup> Tamtéž.



### 3 Irsko

Také v Irsku jsou obecné zásady přístupu *better regulation* významným zdrojem pro omezování fenoménu gold platingu. Na rozdíl od Nizozemska, které se v posledních letech snaží tento přístup dále prohlubovat a zavádět inovované nástroje, je pro Irsko typická spíše stabilita procesu RIA. Inovativní změny se v posledních letech zaměřily pouze na posilování způsobu zapojení dotčených subjektů do procesu hodnocení dopadů regulace, ale i nadále je předmětem kritiky to, že praxe konzultačních procesů s veřejností není sjednocena napříč jednotlivými resortními ministerstvy.<sup>24</sup> V obecné rovině se v Irsku problematice gold platingu při transpozici práva EU věnuje soubor zásad irské vlády, která si od roku 2010 vytkla za cíl bránit nadměrné transpozici a gold platingu, a zejména následná **správní a legislativní praxe**, kterou ovlivňují zásady *better regulation*. Zároveň je při transpozici široce využíván tzv. *copy-out*, tedy doslovné přebírání textu směrnic EU do irského právního řádu. Příslušná gesční ministerstva navíc mají za povinnost předložit parlamentu zprávu o fungování každé nové regulace po prvním roce od zavedení do praxe a následně pravidelně, **vždy po období 7 let, vyhodnocovat její dopady**.<sup>25</sup> To dává, obdobně jako v případě Nizozemska, široký prostor pro *ex ante* i *ex post* zachycení případů gold platingu při implementaci práva EU. Institucionálně je odpovědnost za přístup *better regulation* rozdělen mezi jednotlivá gesční ministerstva a zvláštní zastřešující roli ve vztahu ke transparentnosti a kvalitě regulatorních opatření má úřad předsedy vlády (Taoiseach) spolu s Úřadem generálního státního zástupce (the Office of the Attorney General).<sup>26</sup>

V určitých specifických oblastech bývá Irsko hodnoceno coby stát s minimální až nulovou úrovní gold platingu. Jde například o oblast kapitálových trhů, kde Irská centrální banka podrobuje implementaci legislativy EU podrobné kontrole s ohledem na zachování konkurenceschopnosti irského finančního sektoru a vydává také doporučení a návody, které přispívají k omezení více zatěžujícího výkladu práva v implementační praxi.<sup>27</sup>

Při transpozici směrnic do irského právního řádu příslušné gesční ministerstvo odpovídá za naplnění zásad *better regulation*. V rámci *ex ante* hodnocení RIA při projednávání nové regulace by tak měly být identifikovány i případy gold platingu. Tomu však do značné míry předchází již samotný důraz kladený správní praxí na metodu **copy-out** při přijímání transpozičních právních předpisů. Prostor pro neminimalistickou transpozici je při využití této metody výrazně omezen. Otevírá se tak zejména v případech, kdy metoda *copy-out* není využita, a to buď s ohledem na politické rozhodnutí, nebo proto, že její výlučné využití není možné s ohledem na charakter právní úpravy EU, například pokud právní úprava EU obsahuje pouze hlavní cíle, aniž by byla na úrovni EU dána podrobnější pravidla, jak jich dosáhnout.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> OECD, Better Regulation Practices across the European Union 2025: Irish Chapter [online] (Paris: OECD Publishing, 2025) [cit. 2025-10-19], dostupné z: [https://www.oecd.org/en/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-2025\\_6fo07516-en/full-report/ireland\\_4bb3c877.html#indicator-d1e16671-904ea8c1ac](https://www.oecd.org/en/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-2025_6fo07516-en/full-report/ireland_4bb3c877.html#indicator-d1e16671-904ea8c1ac).

<sup>25</sup> Tamtéž.

<sup>26</sup> Tamtéž.

<sup>27</sup> Suchta Filip et al., „Gold-Plating in EU Capital Market Law – Regulatory Practices in Select Jurisdictions“ (Varšava: CFA Society Poland, 2024), dostupné z: [https://cfapoland.org/application/media/images/pdf\\_pliki/2024-gold-plating-in-eu-capital-markets.pdf](https://cfapoland.org/application/media/images/pdf_pliki/2024-gold-plating-in-eu-capital-markets.pdf), str. 186–187.

<sup>28</sup> Metoda *copy-out* má ovšem v Irsku i své kritiky, kteří poukazují zejména na to, že Irsko se jejím použitím zbavuje možnosti zohlednit v právní úpravě národní specifika, popřípadě že tato metoda v konkrétních případech může být negativní pro následnou interpretační praxi, popřípadě i efektivitu právní úpravy v praxi. Srov. například Giacomo Mazziotti a Seána Mooney, „Copying into Copyright Law: Ireland’s Transposition of the CDSM Directive“. Kluwer Copyright Blog, September 28, 2023, <https://copyrightblog.kluweriplaw.com/2023/09/28/copying-into-copyright-law-irelands-transposition-of-the-cdsm-directive/>.



Významným specifickým transpoziční praxí Irska zároveň je, že podstatná část směrnic EU není transponována prostřednictvím zákonů, ale na základě **obecného zmocňovacího zákona irského parlamentu** (European Communities Act 1972)<sup>29</sup> jsou do irského právního řádu transponovány podzákonnými právními předpisy ministerstev (*Statutory Instruments, S.I.*). Volba způsobu transpozice, tedy zákonem nebo podzákonným předpisem, vychází z politického rozhodnutí vlády v reakci na faktory, jako je rozsah, v jakém je potřeba transpozicí zasáhnout do již existujícího zákona parlamentu, nebo snaha zajistit pro transpoziční právní úpravu širší politickou podporu. Irská republika, coby země s právním systémem *common law*, má, zejména v oblasti soukromého práva, stále oblasti upravené převážně precedenčními rozhodnutími justice a nikoli právními předpisy. Podzákonné právní předpisy transponující právo EU tak v dané oblasti zprvu nemusí konkurovat žádným existujícím zákonům. Až postupem času pak může nastat situace, kdy je v zájmu přehlednosti zvolena cesta transpozice zákonem parlamentu, jak ukazuje například oblast spotřebitelského práva v Irské republice.

Příkladem dřívější transpozice pomocí podzákonného právního předpisu v Irsku byla transpozice směrnice č. 2011/83/EU o právech spotřebitelů.<sup>30</sup> Ta byla v ČR transponována primárně do občanského zákoníku.<sup>31</sup> V Irské republice byla tato směrnice transponována nejprve výlučně prostřednictvím podzákonného právního předpisu ministra pro zaměstnanost, podnikání a inovace č. 484/2013 S.I.<sup>32</sup> Šlo zároveň o příklad transpozice podzákonným právním předpisem s širokým využitím metody copy-out. Také následné novely této směrnice EU byly v Irsku transponovány pomocí podzákonných právních předpisů. Až v souvislosti s transpozicí spotřebitelské („omnibus“) směrnice 2019/2161/EU<sup>33</sup> byl v Irsku zvolen postup transpozice pomocí zákona parlamentu (Consumer Rights Act 2022).<sup>34</sup> Tento zákon představuje zásadní kodifikační reformu irského spotřebitelského práva a zahrnuje nejen transpozici omnibus směrnice, ale nahrazuje i předchozí transpozici práva EU v této oblasti.

<sup>29</sup> Zákon irského parlamentu (Oireachtas) č. 27/1972 o Evropských společenstvích (European Communities Act 1972), ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1972/act/27/enacted/en/html>.

<sup>30</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů.

<sup>31</sup> Např. ustanovení týkající se smluv uzavíraných distančně a mimo obchodní prostory (§ 1820 až § 1851) zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění. Tuto směrnici v ČR částečně transponuje také zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, v platném znění. Srov. též poznámky pod čarou č. 1 s odkazem na transponovanou směrnici u obou zákonů.

<sup>32</sup> Nařízení č. 484/2013 – Evropská unie (informace pro spotřebitele, právo na odstoupení od smlouvy a další práva) [European Union (Consumer Information, Cancellation and Other Rights) Regulations 2013]. Vydáno jako Statutory Instrument č. 484/2013 ministrem pro zaměstnanost, podnikání a inovace (Minister for Jobs, Enterprise, and Innovation) podle § 3 zákona o Evropských společenstvích (European Communities Act 1972), dostupné z: <https://enterprise.gov.ie/en/legislation/european-union-consumer-information-cancellation-and-other-rights-regulations-2013.html>.

<sup>33</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2161 ze dne 27. listopadu 2019, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES, 2005/29/ES a 2011/83/EU, pokud jde o lepší vymáhání a modernizaci právních předpisů Unie na ochranu spotřebitele.

<sup>34</sup> Zákon o právech spotřebitelů (Consumer Rights Act 2022). Přijat jako Act č. 37/2022 irským parlamentem (Oireachtas) a vyhlášen dne 6. července 2022, dostupné z: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2022/act/37/enacted/en/html>.



I v současné době však v Irsku nadále často dochází k transpozici práva EU prostřednictvím podzákoných právních předpisů. Novější a stále účinnou transpozici prostřednictvím podzákoného právního předpisu v Irsku je například transpozice směrnice 2019/790/EU o autorských právech.<sup>35</sup> Ta byla transponována do právního řádu ČR novelou autorského zákona<sup>36</sup> a je v ČR označována za příklad transpoziční novely s ustanoveními považovanými řadou hospodářských subjektů za gold plating, který se do zákona dostal na základě poslaneckého návrhu. V Irsku k transpozici této směrnice došlo doslovným převedením s využitím metody *copy-out* na základě podzákoného předpisu ministra pro podnikání, obchod a zaměstnanost č. 567/2021 S.I.<sup>37</sup> Při transpozici směrnic EU v Irsku s využitím podzákoných právních předpisů nevzniká prostor pro neminimalistickou transpozici na základě pozměňovacích návrhů poslanců. Pokud je využita metoda *copy-out*, je transpozice převážně technickým instrumentem na převedení práva EU do irského právního řádu a prostor pro neminimalistickou transpozici je výrazně omezen. Problematické však je, pokud metodu *copy-out* nelze využít, protože se jedná o případy s významným potenciálním rizikem neodůvodněného gold platingu. Zmocnění ze zákona o Evropských společenstvích (European Communities Act 1972) je obecné a nedává tak ministerstvu příliš konkrétních limitací.<sup>38</sup> Za dodržení správní praxe *better regulation* a požadavku minimalistické transpozice při transpozici práva EU podzákonými právními předpisy odpovídá v první řadě příslušné gesční ministerstvo v politické rovině. Případná kritika neminimalistické transpozice může vzejít od zainteresovaných subjektů v rámci procesu RIA nebo od Úřadu generálního státního zástupce, který může upozornit na případné porušení pravidel *better regulation*, včetně neodůvodněných případů gold platingu. Přijímání podzákoných právních předpisů dále podléhá kontrole v resortních výborech parlamentu, popřípadě byl pro tyto účely dříve zřizován Zvláštní výbor Senátu irského parlamentu pro kontrolu návrhů podzákoných právních předpisů souvisejících s EU (Seanad Select Committee on Scrutiny of Draft EU-related Statutory Instruments).<sup>39</sup> Irský parlament má dále pravomoc zrušit či nahradit transpoziční právní předpisy, ale až po jejich přijetí a tento postup naráží na řadu politických a právních překážek. Hlavní garancí proti gold platingu v podzákoných transpozičních právních předpisech v Irsku tak zůstává metoda *copy-out*, a pokud není využita, tak politický tlak institucí a zainteresovaných subjektů na dodržování pravidel *better regulation*.

V případě, že k transpozici dochází zákonem parlamentu, je také uplatňována přednostně metoda *copy-out*. Může však docházet k předkládání pozměňovacích návrhů v rámci klasického parlamentního procesu. **Výbor pro evropské záležitosti** každé z komor parlamentu, popřípadě společný

<sup>35</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/790 ze dne 17. dubna 2019 o autorském právu a právech s ním souvisejících na jednotném digitálním trhu a o změně směrnic 96/9/ES a 2001/29/ES.

<sup>36</sup> Zákon č. 429/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>37</sup> Nařízení č. 567/2021 – Evropská unie (autorská práva a práva související na jednotném digitálním trhu) [European Union (Copyright and Related Rights in the Digital Single Market) Regulations 2021]. Vydáno jako Statutory Instrument č. 567/2021 ministrem pro podnikání, obchod a zaměstnanost (Minister for Enterprise, Trade and Employment) podle § 3 zákona o Evropských společenstvích (European Communities Act 1972), dostupné z: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2021/si/567/made/en/print>.

<sup>38</sup> Případné limity se však dovozují vzhledem k právnímu charakteru transponovaného obsahu s ohledem na jeho vliv v systému právního řádu Irské republiky, viz blíže např. Barrett Gavin, *The Constitutional Location of Europe*. UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper No. 06/2012, 2012, dostupné z: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2169378](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2169378).

<sup>39</sup> Tento zvláštní výbor fungoval naposledy v období 26. Seanadu, které skončilo v roce 2025. Měl za úkol prověřovat návrhy transpozičních podzákoných právních předpisů a mohl je např. poslat dál k detailnějšímu přezkumu. Neměl specifická pravidla pro minimalistickou transpozici a dohled nad gold platingem tak provozoval primárně v rámci politické odpovědnosti a během dlouhodobě dodržované správní praxe *better regulation*.



výbor obou komor, se vyjadřuje k transpozičním předpisům z hlediska toho, zda dochází k řádné transpozici. Vzhledem k dlouhodobě nastavené praxi se však mohou zabývat i tím, zda vláda a její ministerstva naplňují postupy *better regulation*, včetně požadavku na předcházení neminimalistické transpozici práva EU. V případě, že by neminimalistická transpozice byla součástí pozměňovacího návrhu některého z poslanců, může na žádost výborů nebo i jednotlivých poslanců parlamentní knihovna Oireachtas vypracovat analýzy, které porovnají pozměňovací návrhy s transponovanou směrnicí EU. Reakce na takový pozměňovací návrh by dále v rámci projednávání finálního znění mohla přijít od gesčního ministerstva nebo od Úřadu generálního státního zástupce.

### **Shrnutí specifík Irska ve vztahu k fenoménu gold platingu:**

- stabilní způsob posuzování dopadů regulace *ex ante* a *ex post* v rámci přístupu *better regulation* s aktuální snahou o posílení a sjednocení způsobu zapojení zainteresovaných subjektů
- důraz na minimalizaci gold platingu obzvláště v některých oblastech právní úpravy, jako je problematika kapitálových trhů, která podléhá kontrole Irské centrální banky
- silný důraz na transpozici pomocí metody *copy-out*, tedy doslovného přebírání textu ustanovení práva EU do právního řádu Irské republiky, pokud je použití této metody možné
- podstatná část práva EU je transponována pomocí podzákonných právních předpisů gesčních ministerstev na základě obecného zmocnění v zákoně irského parlamentu o Evropských společenstvích z roku 1972, často právě s využitím metody *copy-out*
- při předcházení gold platingu mají stěžejní úlohu příslušná gesční ministerstva, Úřad generálního státního zástupce a zainteresované subjekty v rámci procesu RIA



## 4 Dánsko

Pro Dánsko je charakteristický dlouhodobý společenský konsenzus mezi sociálními aktéry, zaměstnanci, zaměstnavateli a veřejnou sférou. Součástí tohoto konsenzu je i úsilí o efektivitu veřejné správy a regulatorního prostředí bez nadměrné byrokratické zátěže v rámci pravidel *better regulation*, včetně shody na snaze o minimalizaci gold platingu. Pro přidávání dodatečné zátěže pro povinné subjekty nad rozsah, který vyplývá z práva EU, se v dánské odborné i popularizační literatuře používá pojem nadměrné implementace (*Overimplementering*).<sup>40</sup> Nezřídka je však používán i s anglickým termínem gold plating. Do působnosti **Ministerstva spravedlnosti Dánského království** patří koordinace ostatních úřadů a vydávání pokynů platných při přijímání právních předpisů.<sup>41</sup> Pro zákony a podzákoné právní předpisy, při jejichž implementaci v praxi jsou očekávány významné náklady, je požadováno plné zhodnocení dopadů regulace (RIA).<sup>42</sup> Součástí procesu RIA je systematické zapojování dotčených subjektů. Právní předpisy s dopadem na podnikatelské prostředí jsou konzultovány v rámci **Dánského fóra pro regulaci podnikání (Regelforum)**, které bylo zřízeno coby nezávislá platforma pro komunikaci mezi podnikatelským sektorem a veřejnou sférou s cílem navrhnout konkrétní opatření ke zjednodušení právních předpisů, včetně konzultací metodologie procesu RIA v Dánsku.<sup>43</sup> Dánská vláda také (*ex post*) pravidelně přezkoumává stávající významné právní předpisy a přihlíží při tom i k návrhům na zjednodušení od Dánského fóra pro regulaci podnikání.<sup>44</sup>

Obdobně jako Irsko zná i Dánsko transpozici práva EU doslovným převzetím textu jeho ustanovení (metoda *copy-out*). Jako preferovaná metoda je však některými zdroji uváděna metoda volnějšiho převedení práva EU do svébytného transpozičního právního textu, který odpovídá institutům dánského právního řádu (tzv. *re-wording*).<sup>45</sup> Podle jiných zdrojů si tyto dvě hlavní metody konkurují a v některých případech se i vzájemně kombinují, když je například část směrnice EU převedena metodou *re-wordingu* a část metodou *copy-out*, i s využitím odkazu na text směrnice v příloze právního předpisu.<sup>46</sup>

Dánsko také používá k transpozici práva EU podzákoné právní předpisy (ministrská nařízení *bekendtgørelse*), na rozdíl od Irska však dánská gesční ministerstva či agentury postupují tímto způsobem vždy **výhradně jen na základě**

<sup>40</sup> Tato terminologie má neutrální či kritickou konotaci a vystihuje negativa nadměrné byrokratické zátěže, nedostatečné regulatorní efektivity nebo nadbytečných nákladů pro hospodářské subjekty.

<sup>41</sup> OECD, Lepší regulační praxe v Evropské unii: Dánsko (Paříž: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2025), dostupné z: [https://www.oecd.org/en/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-2025\\_6f007516-en/full-report/denmark\\_4f12bd52.html](https://www.oecd.org/en/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-2025_6f007516-en/full-report/denmark_4f12bd52.html).

<sup>42</sup> Tamtéž.

<sup>43</sup> „Regelforum.dk – Forum for bedre regulering – Erhvervsministeriet“, <https://regelforum.dk/>.

<sup>44</sup> OECD, Lepší regulační praxe v Evropské unii: Dánsko (Paříž: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2025), dostupné z: [https://www.oecd.org/en/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-2025\\_6f007516-en/full-report/denmark\\_4f12bd52.html](https://www.oecd.org/en/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-2025_6f007516-en/full-report/denmark_4f12bd52.html).

<sup>45</sup> Zejména v technických oblastech se vedle metody *re-wording* a *copy-out* využívá také metoda odkazu (*referencing* nebo *annexing*), kdy je text práva EU vložený do přílohy doprovázen několika ustanovení, která přílohu začleňují do dánského právního řádu, srov. Halloran Deirdre, *Transposing EU Directives: Analysing Methods and Best Practices from EU Member States* (Enquiry No. 2024/0338). Oireachtas, 2024, str. 38 a 39.

<sup>46</sup> Steunenbergh Bernard a W. J. M. Voermans, „The transposition of EC directives: A Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six Member States“. SSRN Electronic Journal, 2006, doi:10.2139/ssrn.1215542, dostupné z: [https://www.researchgate.net/publication/236122080\\_The\\_transposition\\_of\\_EC\\_directives\\_A\\_Comparative\\_Study\\_of\\_Instruments\\_Techniques\\_and\\_Processes\\_in\\_Six\\_Member\\_States](https://www.researchgate.net/publication/236122080_The_transposition_of_EC_directives_A_Comparative_Study_of_Instruments_Techniques_and_Processes_in_Six_Member_States), str. 75.



**zvláštního zmocňovacího ustanovení zákona** dánského parlamentu s jasným zadáním pro danou oblast.<sup>47</sup>

Za transpozici směrnic EU v Dánsku primárně odpovídají příslušná gešční ministerstva a agentury. Řídí se **Pokyny pro legislativní kvalitu** (*Lovkvalitetsvejledning*), které vyžadují přesné označení transpozičních částí navrhovaného právního předpisu a výslovné označení a zdůvodnění případů, ve kterých má navrhovaný právní předpis jít nad rámec požadavků plynoucích z práva EU.<sup>48</sup> Při identifikaci nadměrné implementace se navrhované ustanovení právního předpisu projednává s Ministerstvem průmyslu a obchodu, pokud jde o gold plating bez významných negativních hospodářských důsledků, a s vládním Výborem pro hospodářské záležitosti, pokud by v důsledku nadměrné implementace hrozily významné negativní hospodářské důsledky.<sup>49</sup> Návrhy zákona jsou před jejich odesláním do dánského parlamentu přezkoumány Ministerstvem spravedlnosti, které by mohlo případně vznést výhrady pro nesplnění legislativních pravidel, včetně pravidel týkajících se předcházení gold platingu.<sup>50</sup> Návrhy podzákoných právních předpisů nepodléhají přímému přezkumu Ministerstva spravedlnosti, ale využívá se přezkumu interních hodnotitelů.<sup>51</sup>

Navzdory uvedeným opatřením proti nadměrné implementaci dochází v Dánsku podle analýzy think-tanku CEPOS z roku 2023 ke gold platingu téměř ve čtvrtině případů, když mezi lety 2016 a 2023 bylo podle autorů nadměrně implementováno 44 ze 188 směrnic EU, což odpovídá 23,4 %.<sup>52</sup> Do souvislosti s gold platingem je pak, vedle nárůstu nákladů a snižování konkurenceschopnosti dánských firem, dávana i kritika zákonodárce, který svou kapacitu věnuje prohlubování povinností v rámci transpoziční agendy, která pro Dánsko v danou chvíli nutně nemusí být tou nejpotřebnější.<sup>53</sup>

V souvislosti s Dánskem bývá také v odborné literatuře zdůrazňováno, že proces hodnocení dopadů regulace není soustředěn až na fázi samotné transpozice práva EU do dánského právního řádu, ale jeho dominantní část, včetně včasného a širokého zapojení všech zainteresovaných subjektů, se odehrává již ve fázi utváření dánské pozice při přijímání práva EU v institucích EU.<sup>54</sup> Tomu odpovídá i institucionální nastavení exekutivy i jednokomorového

<sup>47</sup> Rozsah delegace liší oblast od oblasti, přičemž celkový trend směřuje spíše k nárůstu delegace, zejména v technických oblastech, srov. Steunenberga Bernarda a W. J. M. Voermans, „The transposition of EC directives: A Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six Member States.“ SSRN Electronic Journal, 2006, doi:10.2139/ssrn.1215542, dostupné z:

[https://www.researchgate.net/publication/236122080\\_The\\_transposition\\_of\\_EC\\_directives\\_A\\_Comparative\\_Study\\_of\\_Instruments\\_Techniques\\_and\\_Processes\\_in\\_Six\\_Member\\_States](https://www.researchgate.net/publication/236122080_The_transposition_of_EC_directives_A_Comparative_Study_of_Instruments_Techniques_and_Processes_in_Six_Member_States), str. 74.

<sup>48</sup> Ministerstvo spravedlnosti Dánského království (Justitsministeriet), Pokyny pro legislativní kvalitu (*Lovkvalitetsvejledning*). Kodaň: Justitsministeriet, 2023, dostupné z: <https://lovkvalitet.dk/wp-content/uploads/sites/5/2023/11/Vejledning-om-lovkvalitet.pdf>.

<sup>49</sup> Tamtéž.

<sup>50</sup> Halloran Deirdre, *Transposing EU Directives: Analysing Methods and Best Practices from EU Member States* (Enquiry No. 2024/0338). Oireachtas, 2024, str. 40.

<sup>51</sup> Tamtéž.

<sup>52</sup> Jonas Herby, *EU-lovgivning bliver overimplementeret i dansk lovgivning*. København: CEPOS, 2023, dostupné z: <https://cepos.dk/artikler/eu-lovgivning-bliver-overimplementeret-i-dansk-lovgivning/>.

<sup>53</sup> Jako řešení tak autoři podporují přístup tzv. byrokratického stropu, který zavedení nové regulace podmiňuje tím, že dojde zároveň ke zrušení některé předchozí starší regulace a parlament by tak musel provést úvahu, zda je nová regulace natolik důležitá, aby opodstatnila zrušení nějaké předchozí, srov. Jonas Herby, *EU-lovgivning bliver overimplementeret i dansk lovgivning*. København: CEPOS, 2023, dostupné z: <https://cepos.dk/artikler/eu-lovgivning-bliver-overimplementeret-i-dansk-lovgivning/>.

<sup>54</sup> Steunenberga Bernarda a W. J. M. Voermans, „The transposition of EC directives: A Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six Member States“. SSRN Electronic Journal, 2006, doi:10.2139/ssrn.1215542, dostupné z: [https://www.researchgate.net/publication/236122080\\_The\\_transposition\\_of\\_EC\\_directives\\_A\\_Comparative\\_Study\\_of\\_Instruments\\_Techniques\\_and\\_Processes\\_in\\_Six\\_Member\\_States](https://www.researchgate.net/publication/236122080_The_transposition_of_EC_directives_A_Comparative_Study_of_Instruments_Techniques_and_Processes_in_Six_Member_States), str. 76–79

nebo Halloran Deirdre, *Transposing EU Directives: Analysing Methods and Best Practices from EU Member States* (Enquiry No. 2024/0338). Oireachtas, 2024, str. 40.



dánského parlamentu (Folketing). U jednotlivých ministerstev jsou zřízeny speciální výbory pro EU, které se pravidelně scházejí, projednávají iniciativy aktuálně připravované na úrovni EU a povinně dávají v této rané fázi i široký prostor pro zastoupení všech zainteresovaných zájmových skupin.<sup>55</sup> Na základě konsenzu vzešlého z jednání v těchto speciálních výborech je zpracován návrh dánské pozice k předmětné agendě EU, který příslušný ministr následně projedná na meziresortním výboru pro EU s dalšími ministry dánské vlády a poté je pozice přijata na úrovni vlády.<sup>56</sup> Daná agenda může být průběžně projednávána také v příslušných resortních výborech dánského parlamentu, které si mohou na svá jednání předvolat ministra vlády nebo kontaktovat dánského poslance Evropského parlamentu.<sup>57</sup> Stěžejní roli pak má Výbor pro evropské záležitosti dánského parlamentu. Dánská praxe se přitom snaží reflektovat skutečnost, že v rámci rozhodovacího procesu na úrovni EU se podstatná část konečného rozhodnutí utváří již při odborných jednáních před samotným hlasováním v Radě EU. Příslušný ministr dánské vlády si tak má nechat schválit vyjednávací mandát od Výboru pro evropské záležitosti dánského parlamentu se značným časovým předstihem, než se daná agenda vůbec zařadí k hlasování v Radě EU.<sup>58</sup> Pokud pak dojde na základě přípravných jednání v Radě EU k významnějším posunům, je daná věc zařazena znovu na jednání Výboru pro evropské záležitosti dánského parlamentu před samotným hlasováním příslušného dánského ministra v Radě EU.<sup>59</sup> Před udělením mandátu pro hlasování v radě má ministr povinnost seznámit tento výbor s vyjednávací pozicí, předestřít výboru možné dopady na Dánsko a případně ho též seznámit s kritikou či pozicemi zájmových skupin.<sup>60</sup> Mandát není udělen, pokud členové výboru reprezentující nadpoloviční většinu politických stran v parlamentu vyjádřili svůj nesouhlas.<sup>61</sup>

Pozornost, která se v Dánsku věnuje procesu přijímání práva EU již od raných stádií, má napomoci tomu, aby přijaté právo EU co nejvíce reflektovalo dánské zájmy a socioekonomická a právně-institucionální specifika Dánského království. To má pak následně zjednodušit proces transpozice práva EU do dánského právního řádu a zajistit dopředu podporu pro právní úpravu EU ze strany zainteresovaných subjektů z Dánska. Předchází se tak částečně také nutnosti dodatečně ošetřovat dánská specifika až v rámci transpozičních právních předpisů či dodatečnému vzniku pochybností o tom, zda je možné využít některou ze specifických výjimek umožněných právem EU, protože znění těchto výjimek se Dánsko proaktivně snaží

<sup>55</sup> Tyto speciální výbory se často agendou překrývají s jednotlivými Generálními ředitelstvími Evropské komise, popřípadě jsou zřízeny pro zvláštní účely *ad hoc*. Zájmové skupiny mají ve speciálních výborech pro EU buď stálé členství, nebo jsou jejich zástupci k zasedání přizváni v rámci slyšení, srov. Steunenbergn Bernard a W. J. M. Voermans, „The transposition of EC directives: A Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six Member States“. SSRN Electronic Journal, 2006. doi:10.2139/ssrn.1215542, dostupné z:

[https://www.researchgate.net/publication/236122080\\_The\\_transposition\\_of\\_EC\\_directives\\_A\\_Comparative\\_Study\\_of\\_Instruments\\_Techniques\\_and\\_Processes\\_in\\_Six\\_Member\\_States](https://www.researchgate.net/publication/236122080_The_transposition_of_EC_directives_A_Comparative_Study_of_Instruments_Techniques_and_Processes_in_Six_Member_States), str. 77.

<sup>56</sup> Steunenbergn Bernard a W. J. M. Voermans, „The transposition of EC directives: A Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six Member States“. SSRN Electronic Journal, 2006. doi:10.2139/ssrn.1215542, dostupné z:

[https://www.researchgate.net/publication/236122080\\_The\\_transposition\\_of\\_EC\\_directives\\_A\\_Comparative\\_Study\\_of\\_Instruments\\_Techniques\\_and\\_Processes\\_in\\_Six\\_Member\\_States](https://www.researchgate.net/publication/236122080_The_transposition_of_EC_directives_A_Comparative_Study_of_Instruments_Techniques_and_Processes_in_Six_Member_States), str. 78.

<sup>57</sup> „The Folketing’s European Affairs Committee: The Folketing’s Scrutiny of Government EU Policy“, The Folketing’s EU Information Centre, cit. 27. 10. 2025 z IPEX.eu, elektronické platformy pro meziparlamentní výměnu informací o Evropské unii (Interparliamentary EU Information Exchange), dostupné z: [https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a872e48b7c0172ffcf58c1355/euo\\_brochure\\_europaudvalg\\_gb\\_web.pdf](https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a872e48b7c0172ffcf58c1355/euo_brochure_europaudvalg_gb_web.pdf), str. 9.

<sup>58</sup> „The Folketing’s European Affairs Committee: The Folketing’s Scrutiny of Government EU Policy“, The Folketing’s EU Information Centre, cit. 27. 10. 2025 z IPEX.eu, elektronické platformy pro meziparlamentní výměnu informací o Evropské unii (Interparliamentary EU Information Exchange), dostupné z: [https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a872e48b7c0172ffcf58c1355/euo\\_brochure\\_europaudvalg\\_gb\\_web.pdf](https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a872e48b7c0172ffcf58c1355/euo_brochure_europaudvalg_gb_web.pdf), str. 8.

<sup>59</sup> Tamtéž.

<sup>60</sup> Tamtéž.

<sup>61</sup> Tamtéž.



ovlivnit a uzpůsobit potřebám dánského právního řádu již ve fázi přijímání práva na úrovni EU.

### **Shrnutí specifík Dánska ve vztahu k fenoménu gold platingu:**

- v Dánsku je kladen silný důraz na vyhodnocování potenciálních dopadů budoucí regulace ještě ve fázi jejího projednávání na úrovni EU, včetně co nejranějšího zapojení všech relevantních zájmových skupin do formulace dánské pozice v rámci specializovaných výborů pro EU při jednotlivých ministerstvech a agenturách exekutivy. Ministr dánské vlády potřebuje mandát Výboru pro evropské záležitosti jednokomorového parlamentu (*Folketing*), aby mohl hlasovat v Radě EU. To má zjednodušit následný proces transpozice práva EU prostřednictvím náležitého předjednání dané agendy se zainteresovanými subjekty a maximálním možným zohledněním dánských specifík již v právu EU, včetně například toho, aby formulace výjimek v právu EU odpovídaly institutům právního řádu Dánska.
- Gesční ministerstva se při přípravě transpoziční právní úpravy řídí Pokyny pro legislativní kvalitu (*Lovkvalitetsvejledning*), které vyžadují přesné označení transpozičních částí navrhovaného právního předpisu a výslovné označení a zdůvodnění případů, ve kterých má navrhovaný právní předpis jít nad rámec požadavků plynoucích z práva EU. Kontrolní a konzultační roli má Ministerstvo spravedlnosti a při identifikaci dopadů na podnikatelskou sféru také Ministerstvo průmyslu a obchodu nebo vládní Výbor pro hospodářské záležitosti.
- Dánská vláda také (*ex post*) pravidelně přezkoumává stávající významné právní předpisy s ohledem na jejich efektivitu a dodržení principů *better regulation*, včetně snahy o identifikaci případné nadměrné implementace práva EU, a přihlíží při tom i k návrhům na zjednodušení regulace Dánského fóra pro regulaci podnikání (*Regelforum*).



## 5 Závěry a vyhodnocení předcházení gold platingu v Nizozemsku, Irsku a Dánsku

Předcházení fenoménu gold platingu při implementaci práva EU se v určité míře věnuje většina členských států EU. To platí i pro tři zkoumané země, Nizozemsko, Irsko a Dánsko, které by mohly sloužit v řadě ohledů coby inspirace pro ČR. Přístupy uvedených zemí jsou založeny na kombinaci různých opatření proti gold platingu, která se uplatňují v různých fázích regulatorního životního cyklu. Sjednocujícím faktorem je, že opatření k předcházení gold platingu jsou většinou považována za součást širšího přístupu k efektivnější regulaci v rámci přístupu *better regulation*, kterému se věnuje odborná literatura i mezinárodní organizace, s OECD na prvním místě.

Země	Specifika přístupu ke gold platingu
Nizozemsko	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ silná tendence k <b>plné eliminaci</b> gold platingu</li><li>▪ metodologicky propracovaný <b>robustní proces RIA</b> s širokým způsobem dohledání a zapojení zájmových subjektů po celý životní cyklus regulace</li><li>▪ <b>posuzování skutečných dopadů regulace na praxi</b> (1–3 roky od platnosti)</li><li>▪ snaha o <b>minimalistický výklad</b> právních pojmů, které jsou k tíži povinných subjektů</li></ul>
Irsko	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ transpozice pomocí metody <b>copy-out</b> (doslovné přebírání textu ustanovení práva EU)</li><li>▪ <b>technická transpozice</b> pomocí podzákonných právních předpisů gesčních ministerstev</li><li>▪ role <b>Úřadu generálního státního zástupce</b> a zainteresovaných subjektů při procesu RIA</li><li>▪ Minimalizace gold platingu ze strany <b>Irské centrální banky</b> v oblasti kapitálových trhů</li></ul>
Dánsko	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ propracovaný způsob formulace dánské pozice v EU s povinným vyjednávacím mandátem Výboru pro evropské záležitosti parlamentu pro hlasování v Radě EU a včasné zapojení všech relevantních zájmových skupin <b>ještě ve fázi projednávání práva na úrovni EU</b></li><li>▪ kontrolní a konzultační role Ministerstva spravedlnosti s ohledem na řádné plnění <b>požadavků na kvalitu legislativy</b> (<i>Lovkvalitetsvejledning</i>) při transpozici, včetně otázek předcházení neminimalistické implementaci</li><li>▪ robustní proces RIA a <b>projednání dopadů na podnikatele</b> s Ministerstvem průmyslu a obchodu nebo vládním Výborem pro hospodářské záležitosti</li><li>▪ <b>pravidelný (ex post) přezkum stávajících významných právních předpisů</b> dánskou vládou se zapojením nezávislého Dánského fóra pro regulaci podnikání (<b>Regelforum</b>)</li></ul>



## Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace, která se věnuje výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Jako přední nezávislý zahraničně-politický think-tank AMO publikuje analýzy a poskytuje platformu pro kvalifikovanou diskusi aktérům zahraniční, evropské a bezpečnostní politiky. Aktuální témata vysvětluje i široké veřejnosti. Jejím posláním je zkvalitňovat českou zahraniční politiku a přispívat k utváření světa, který ctí hodnoty svobody, demokracie a udržitelnosti.



[www.amo.cz](http://www.amo.cz)



[bsky.app/profile/amocz](https://bsky.app/profile/amocz)



[info@amo.cz](mailto:info@amo.cz)



[x.com/AMO\\_cz](https://x.com/AMO_cz)



Žitná 608/27, 110 00 Praha 1



[instagram.com/AMO.cz](https://instagram.com/AMO.cz)



[www.facebook.com/AMO.cz](https://www.facebook.com/AMO.cz)



[linkedin.com/company/amocz](https://linkedin.com/company/amocz)

---

## Kryštof Kruliš

Kryštof Kruliš je analytikem AMO se zaměřením na vnitřní trh a právo EU a vztah EU a anglofonních zemí. V roce 2017 získal titul Ph.D. v oboru Evropské právo na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze. Ve své právní praxi se věnuje zejména otázkám práva EU a mezinárodního práva veřejného. S AMO spolupracuje od roku 2014. V roce 2016 založil zapsaný ústav Spotřebitelské fórum a stal se předsedou jeho správní rady.



[krystof.krulis@amo.cz](mailto:krystof.krulis@amo.cz)

---

Studie vznikla pod patronací europoslance Jana Farského a za podpory skupiny EPP v Evropském parlamentu.