







Abeceda práva Únie

Klaus-Dieter Borchardt
december 2016

Publikácia Abeceda práva Únie sa nachádza na internete na stránke
<https://publications.europa.eu/sk/web/general-publications/publications>

Európska komisia
Generálne riaditeľstvo pre komunikáciu
Útvar informácií pre občanov
1049 Brusel
BELGICKO

Rukopis dokončený v decembri 2016.

Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2017

Obsah tejto publikácie nemusí nevyhnutne vyjadrovať oficiálne stanovisko
Európskej únie.

Fotografie

Strany 12, 14, 28, 52, 68, 76, 80 a 84: © Európska únia, 2017

Strana 34: © Wikimedia Commons/Bene 16

Strana 50: © Fotolia/Björn Wylezich

Strana 98: © Fotolia/Andrey Armyagov

Strana 106: © Fotolia/Piotr Adamowicz

Strana 128: © Fotolia/xbrchx

Strana 151: © Fotolia/ Wavebreak Media

Print	NA-07-16-024-SK-C	ISBN 978-92-79-63681-3	doi:10.2775/993118
PDF	NA-07-16-024-SK-N	ISBN 978-92-79-63685-1	doi:10.2775/391427
EPUB	NA-07-16-024-SK-E	ISBN 978-92-79-63637-0	doi:10.2775/943874
Site	NA-07-16-024-SK-Q	ISBN 978-92-79-71670-6	doi:10.2775/227130

© Európska únia, 2017

Rozmnožovanie je povolené. Na akékoľvek použitie alebo rozmnožovanie
jednotlivých fotografií sa musí získať povolenie priamo od držiteľov autorských
práv.

OBSAH

PREDSLOV	7
ZOZNAM SKRATIEK	9
Z PARÍŽA DO LISABONU CEZ RÍM, MAASTRICHT, AMSTERDAM A NICE	11
Prvá skupina: euroatlantické organizácie	11
Druhá skupina: Rada Európy a OBSE	13
Tretia skupina: Európska únia	15
ZÁKLADNÉ HODNOTY EURÓPSKEJ ÚNIE	25
EÚ ako ručiteľka mieru	27
Jednota a rovnosť ako ústredné motívy	27
Základné slobody	29
Zásada solidarity	29
Rešpektovanie národnej identity	30
Potreba bezpečnosti	30
Základné práva	30
POSTUPY NA ZJEDNOCOVANIE EURÓPY	37
Spolupráca medzi členskými štátmi	37
Koncepcia integrácie	37
Posilnená spolupráca	38
„ÚSTAVA“ EURÓPSKEJ ÚNIE	43
Právny charakter EÚ	43
<i>Vec Van Gend & Loos</i>	44
<i>Vec Costa/ENEL</i>	44
Úlohy EÚ	47
<i>Hospodárske úlohy</i>	47
<i>Sociálne úlohy</i>	52
<i>Politické úlohy</i>	52
Právomoci EÚ	54
Inštitúcie EÚ	57
Inštitúcie	59

<i>Európsky parlament (článok 14 ZEÚ)</i>	59
<i>Európska rada (článok 15 ZEÚ)</i>	65
<i>Rada (článok 16)</i>	66
<i>Európska komisia (článok 17 ZEÚ)</i>	72
<i>Súdny dvor Európskej únie (článok 19 ZEÚ)</i>	80
<i>Európska centrálna banka (články 129 a 130 ZFEÚ)</i>	83
<i>Dvor audítorov (články 285 a 286 ZFEÚ)</i>	84
Poradné orgány	84
<i>Európsky hospodársky a sociálny výbor (článok 301 ZFEÚ)</i>	84
<i>Výbor regiónov (článok 305 ZFEÚ)</i>	85
Európska investičná banka (článok 308 ZFEÚ)	87
 PRÁVNÝ PORIADOK EÚ	89
EÚ ako výtvor práva a Únia na základe práva	89
Právne zdroje práva Únie	90
<i>Zakladajúce zmluvy EÚ ako primárny zdroj práva Únie</i>	90
<i>Právne nástroje EÚ ako sekundárny zdroj práva Únie</i>	90
<i>Medzinárodné dohody EÚ</i>	92
<i>Nepísané zdroje práva</i>	96
<i>Dojednania a dohody medzi členskými štátmi</i>	97
Súbor nástrojov EÚ	97
<i>Nariadenia ako „zákony“ Únie</i>	100
<i>Smernice</i>	101
<i>Rozhodnutia</i>	105
<i>Odporúčania a stanoviská</i>	108
<i>Uznesenia, vyhlásenia a akčné programy</i>	109
<i>Uverejnenie a oznámenie</i>	110
Legislatívny proces v EÚ	111
<i>Postup súhlasu</i>	117
<i>Postup prijímania nelegislatívnych aktov</i>	117
<i>Postup prijímania delegovaných aktov a vykonávacích aktov</i>	118
Systém právnej ochrany EÚ	120
<i>Konanie o nesplnení povinnosti (článok 258 ZFEÚ)</i>	120
<i>Žaloby o neplatnosť (článok 263 ZFEÚ)</i>	122
<i>Sťažnosť na nečinnosť (článok 265 ZFEÚ)</i>	124
<i>Žaloba o náhradu škody (články 268 a 340 ods. 2 ZFEÚ)</i>	124
<i>Žaloby zamestnancov Únie (článok 270 ZFEÚ)</i>	125
<i>Odvolacie konanie (článok 256 ZFEÚ)</i>	125
<i>Predbežná právna ochrana (články 278 a 279 ZFEÚ)</i>	125
<i>Prejudiciálne konanie (článok 267 ZFEÚ)</i>	126
Zodpovednosť členských štátov za porušenia práva Únie	129

ZARADENIE PRÁVA ÚNIE DO CELKOVÉHO PRÁVNEHO SYSTÉMU	133
Samostatnosť právneho poriadku EÚ	133
Súčinnosť práva Únie a vnútroštátneho práva	134
Kolízia práva Únie a vnútroštátneho práva	136
<i>Priama uplatniteľnosť práva Únie vo vnútroštátnom práve</i>	136
<i>Prednosť práva Únie pred vnútroštátnym právom</i>	139
<i>Výklad vnútroštátneho práva v súlade s právom Únie</i>	141
ZÁVERY	145
CITOVANÁ JUDIKATÚRA	147
Charakter a prednosť práva Únie	147
Právomoci EÚ	148
Účinky právnych aktov	148
Základné práva	148
Právna ochrana	148

PREDSLOV

Právny poriadok vytvorený Európskou úniou (EÚ) sa stal pevnou zložkou našej politickej a spoločenskej reality. Na základe zmlúv Európskej únie sa každý rok prijímajú tisíce rozhodnutí, ktoré majú rozhodujúci vplyv na členské štáty EÚ a život ich občanov. Jednotlivci už dávno prestali byť len občanmi svojej krajiny, mesta alebo okresu. Sú aj občanmi Únie. Už len z tohto dôvodu je veľmi dôležité, aby boli informovaní o právnom poriadku, ktorý ovplyvňuje aj ich každodenný život. Celková štruktúra EÚ a jej právneho poriadku však nie je pre občanov ľahko zrozumiteľná. Čiastočne je to spôsobené zneniami samotných zmlúv, ktoré sú neraz málo prehľadné a ktorých vplyv sa nedá ľahko pochopiť. Dalším faktorom je nezvyčajnosť mnohých pojmov, ktorými sa zmluvy snažia reagovať na nové skutočnosti. Nasledujúce stránky sú preto pokusom poskytnúť občanom, ktorí prejavia záujem, úvodný náhľad do štruktúry Únie a nosných pilierov európskeho právneho poriadku.

ZOZNAM SKRATIEK

ECB	Európska centrálna banka
ECR	Zbierka rozhodnutí Súdneho dvora a Všeobecného súdu
EDĽP	Európsky dohovor o ľudských právach
EHS	Európske hospodárske spoločenstvo
EMS	Európsky mechanizmus pre stabilitu
EP	Európsky parlament
ES	Európske spoločenstvo
ESAE	Európske spoločenstvo pre atómovú energiu
ESUO	Európske spoločenstvo uhlia a ocele
EÚ	Európska únia
EZVO	Európske združenie voľného obchodu
OECD	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
SD	Súdny dvor Európskej únie
VS	Všeobecný súd
ZEÚ	Zmluva o Európskej únii
ZFEÚ	Zmluva o fungovaní Európskej únie



Z PARÍŽA DO LISABONU CEZ RÍM, MAASTRICHT, AMSTERDAM A NICE

Ešte krátko po druhej svetovej vojne sa naša koncepcia štátu a politický život takmer výlučne vyvíjali na základe vnútroštátnych ústav a zákonov. Práve na ich základe sa v našich demokratických štátoch stanovili pravidlá správania, ktoré boli záväzné nielen pre občanov a politické strany, ale aj pre štát a jeho orgány. Až úplným rozvratom Európy a jej hospodárskym a politickým úpadkom sa vytvorili predpoklady na nový začiatok a poskytol sa čerstvý impulz predstave o novom európskom poriadku.

Európske snahy o zjednotenie v povojnovom období vytvárajú ako celok zmätený obraz zložitých a neprehľadných organizácií. Takto bez skutočného vzájomného prepojenia súčasne existujú OECD (Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj), NATO (Organizácia Severoatlantickej zmluvy), Rada Európy a Európska únia.

Táto rozmanitosť organizácií nadobúda logickú štruktúru až vtedy, keď si uvedomíme ich konkrétne ciele. Dajú sa rozčleniť do troch hlavných skupín.

Prvá skupina: euroatlantické organizácie

Euroatlantické organizácie vznikli po druhej svetovej vojne ako výsledok spojenectva Spojených štátov amerických s Európou. Nebola to žiadna náhoda, že prvá európska organizácia v povojnovom období, OEEC (Organizácia pre európsku hospodársku spoluprácu), založená v roku 1948 bola vytvorená vďaka iniciatíve Spojených štátov. Ich vtedajší minister zahraničných vecí George Marshall vyzval v roku 1947 štáty Európy, aby spojili svoje úsilie o hospodársku obnovu. Prisľúbil pomoc USA, ktorá sa realizovala prostredníctvom Marshallovho plánu a vytvorila základ na rýchlu obnovu západnej Európy. Hlavným poslaním OEEC bola najskôr liberalizácia obchodu medzi štátmi. V roku 1960, keď do OEEC vstúpili USA a Kanada, bol stanovený doplnkový cieľ, ktorý spočíval v hospodárskej podpore krajín tretieho sveta prostredníctvom rozvojovej pomoci. Z OEEC sa potom stala



7. máj 1948, Haag

Srdečné privítanie Winstona Churchilla na Európskom kongrese. Bývalý britský premiér, ktorý bol v tom čase vedúcim predstaviteľom opozície, predsedal úvodnému zasadnutiu Európskeho kongresu. Vo svojom prejave v Zürichu 19. septembra 1946 vyzval na zjednotenie Európy.

OECD (Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj), ktorá má dnes 35 členov.

V roku 1949 bolo založené NATO ako vojenská aliancia so Spojenými štátmi a s Kanadou. Cieľom NATO je kolektívna obrana a kolektívna podpora. Vnímal sa ako súčasť globálneho bezpečnostného pásu na zastavenie sovietskeho vplyvu. Po páde železnej opony v roku 1989 a následnom rozpade Sovietskeho zväzu táto organizácia čoraz viac preberala úlohy krízového riadenia a presadzovania stability. NATO má 28 členských krajín, medzi ktoré patrí 22 členských štátov EÚ (okrem Rakúska, Švédska, Fínska, Írska, Malty a Cypru) a USA, Kanada, Turecko, Nórsko, Island a Albánsko. V roku 1954 bola založená Západoeurópska únia, aby sa zintenzívnila bezpečnostno-politická spolupráca medzi európskymi štátmi. Západoeurópska únia predstavovala začiatok rozvoja bezpečnostnej a obrannej politiky v Európe. Jej úloha sa však ďalej nerozvíjala, pretože väčšina jej právomocí prešla na iné medzinárodné inštitúcie, najmä na NATO, Radu Európy a EÚ. Západoeurópska únia preto 30. júna 2011 zanikla.

Druhá skupina: Rada Európy a OBSE

Druhá skupina európskych organizácií sa vyznačuje štruktúrou, ktorá bola vytvorená tak, aby v nich mohlo pôsobiť čo najviac štátov. Vedome sa pri tom počítalo s tým, že tieto organizácie neprekročia rámec tradičnej medzištátnej spolupráce.

K týmto organizáciám patrí Rada Európy založená ako politická organizácia 5. mája 1949, ktorá má dnes 47 členov vrátane všetkých súčasných členských štátov EÚ. Štatút Rady Európy neobsahuje odkaz na snahy o federáciu alebo úniu a ani sa nepredpokladá prenos alebo zlúčenie zvrchovaných práv. Rozhodnutia vo všetkých zásadných otázkach sa prijímajú jednomyselne, čo znamená, že každý štát má právo veta. Svojou konštrukciou teda Rada Európy zostáva orgánom medzinárodnej spolupráce.

V rámci Rady Európy boli prijaté mnohé dohovory v oblasti hospodárstva, kultúry, sociálnej politiky a práva. Najvýznamnejším – a najznámejším – z nich je Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDĽP) zo 4. novembra 1950. Zmluvnými stranami dohovoru je dnes všetkých 47 členov Rady Európy. Týmto dohovorom sa nevytvorila len minimálna norma ochrany ľudských práv, ktorá sa má stanoviť pre členské krajiny,



Schumanova deklarácia 9. mája 1950 v Sále s hodinami (Salon de l'Horloge) na francúzskom ministerstve zahraničných vecí na ulici Quai d'Orsay v Paríži: Francúzsky minister zahraničných vecí Robert Schuman navrhol, aby sa európske odvetvie uhlia a ocele spojilo a aby sa vytvorilo Európske spoločenstvo uhlia a ocele. Predpokladalo sa, že vojna medzi zúčastnenými krajinami tak bude nielen nemysliteľná, ale doslova nemožná.

ale zakotvil sa ním aj systém právnej ochrany, ktorý orgánom zriadeným na základe tohto dohovoru v Štrasburgu, t. j. Európskej komisii pre ľudské práva a Európskemu súdu pre ľudské práva, umožňuje odsúdiť porušovanie ľudských práv v členských štátoch

Do tejto skupiny patrí aj Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE), ktorá bola založená v roku 1994 ako nástupnícka organizácia Konferencie o bezpečnosti a spolupráci v Európe (KBSE). OBSE, ktorá má v súčasnosti 57 účastníckych štátov, je viazaná zásadami a cieľmi uvedenými v Helsinskom záverečnom akte z roku 1975 a v Parížskej charte z roku 1990. Popri opatreniach na budovanie dôvery medzi európskymi štátmi k tomu patrí aj vytvorenie „bezpečnostnej siete“ umožňujúcej riešenie konfliktov mierovými prostriedkami.

Tretia skupina: Európska únia

Tretiu skupinu európskych organizácií tvorí Európska únia (EÚ). V porovnaní s klasickými medzinárodnými spoločenstvami štátov spočíva zásadný nový prvok EÚ v tom, že členské štáty sa vzdali častí svojej suverenity v prospech EÚ a poskytli Únii jej vlastné právomoci konať nezávisle. Pri výkone svojich právomocí môže EÚ prijímať európske právne predpisy, ktoré sa svojou účinnosťou vyrovnajú vnútroštátnym právnym predpisom jednotlivých štátov.

Základný kameň Európskej únie položil vtedajší francúzsky minister zahraničných vecí Robert Schuman vo svojej deklarácii z 9. mája 1950, v ktorej predstavil plán vypracovaný spolu so Jeanom Monnetom na spojenie európskeho odvetvia uhlia a ocele do Európskeho spoločenstva uhlia a ocele. Podľa jeho slov by tým vznikla historická iniciatíva v prospech „organizovanej a žijúcej Európy“, ktorá je „nevyhnutná pre civilizáciu“ a bez ktorej „nemožno zachovať svetový mier“.

„Schumanov plán“ sa napokon stal realitou uzavretím zakladajúcej zmluvy Európskeho spoločenstva uhlia a ocele (ESUO) šiestimi zakladajúcimi štátmi (Belgicko, Francúzsko, Holandsko, Luxembursko, Nemecko a Taliansko) 18. apríla 1951 v Paríži (Parížska zmluva) a nadobudnutím jej platnosti 23. júla 1952. Toto spoločenstvo bolo založené na 50 rokov a po uplynutí platnosti jeho zakladajúcej zmluvy 23. júla 2002 sa začlenilo do Európskeho spoločenstva. K ďalšiemu vývoju prišlo o niekoľko rokov neskôr podpísaním Rímskych zmlúv 25. marca 1957, ktorými sa vytvorilo Európske

hospodárske spoločenstvo (EHS) a Európske spoločenstvo pre atómovú energiu (Euratom), ktoré začali svoju činnosť nadobudnutím platnosti týchto zmlúv 1. januára 1958.

Založením Európskej únie na základe Maastrichtskej zmluvy sa začala nová etapa na ceste k politickému zjednoteniu Európy. Hoci zmluva bola podpísaná v Maastrichte 7. februára 1992, pre niekoľko prekážok v ratifikačnom procese (súhlas dánskeho obyvateľstva sa získal až v druhom referende, žaloba na Ústavnom súde v Nemecku s cieľom vyhlásiť schválenie zmluvy parlamentom za neústavné) nadobudla platnosť až 1. novembra 1993. Zmluva označuje samu seba za „novú etapu v procese utvárania čoraz užšieho spojenectva medzi národmi Európy“. Obsahuje zakladajúci akt Európskej únie, ale bez toho, aby tento proces doviedla do konca. Európska únia nenahradila Európske spoločenstvá, namiesto toho ich umiestnila pod jednu strechu ako nové politiky a formy spolupráce. Tak vznikli tri piliere, na ktorých je Európska únia vybudovaná. Prvý pilier pozostával z Európskych spoločenstiev: EHS (premenované na ES), ESUO (do roku 2002) a Euratom. Druhý pilier pozostával zo spolupráce medzi členskými štátmi v rámci spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Tretí pilier zahŕňal spoluprácu medzi členskými štátmi v oblastiach spravodlivosti a vnútorných záležitostí.

Ďalší vývoj prišiel v podobe dvoch zmlúv – Amsterdamskej zmluvy a Zmluvy z Nice, ktoré nadobudli platnosť 1. mája 1999 a 1. februára 2003. Cieľom týchto reforiem bolo zachovať schopnosť EÚ účinne konať dokonca aj v Únii rozšírenej o veľký počet nových členov. Tieto dve zmluvy boli preto zamerané na inštitucionálne reformy. V porovnaní s predchádzajúcimi reformami bola politická vôľa na prehĺbenie európskej integrácie pomerne slabá.

Z toho vyplývajúca mnohostranná kritika viedla k začatiu diskusie o budúcnosti EÚ a jej inštitucionálnom usporiadaní. Vyústila do prijatia Vyhlásenia o budúcnosti Európskej únie hlavami štátov a predsedami vlád 5. decembra 2001 v belgickom meste Laeken. EÚ sa v tomto vyhlásení zaviazala, že sa stane demokratickejšou, transparentnejšou a efektívnejšou a že otvorí cestu k ústave. Prvým krokom k dosiahnutiu tohto cieľa bolo vytvorenie Konventu o budúcnosti Európy s právomocou vypracovať európsku ústavu, ktorému predsedal bývalý francúzsky prezident Valéry Giscard d'Estaing. Návrh Zmluvy o Ústave pre Európu, ktorý vypracoval konvent, bol oficiálne predložený predsedovi Európskej rady 18. júla 2003 a s rôznymi zmenami bol hlavami štátov a predsedami vlád prijatý 17. a 18. júla 2004 v Bruseli.

Touto ústavou sa mala z existujúcej Európskej únie a existujúceho Európskeho spoločenstva vytvoriť jedna nová Európska únia, ktorá by bola založená na jedinej ústavnej zmluve. Ako samostatné spoločenstvo malo zostať zachované len Európske spoločenstvo pre atómovú energiu, ktoré však malo byť aj naďalej úzko spojené s novou Európskou úniou. Tento pokus o vytvorenie ústavy však stroskotal na ratifikačnom procese, ktorý vykonávali členské štáty. Po počiatočnom pozitívnom hlasovaní v 13 z vtedajších 25 členských štátov bola zmluva odmietnutá v referendách vo Francúzsku (pri volebnej účasti 69,34 % hlasovalo proti jej prijatiu 54,68 % občanov) a v Holandsku (pri 63 % volebnej účasti bolo 61,7 % hlasov proti).

Po uplynutí takmer dvojročného obdobia reflexie sa až v prvej polovici roka 2007 podarilo prísť s novým balíkom reforiem. Tento reformný balík predstavoval formálny odklon od koncepcie európskej ústavy, podľa ktorej by sa všetky existujúce zmluvy zrušili a nahradili jednotným znením s názvom Zmluva o Ústave pre Európu. Namiesto toho bola navrhnutá Reformná zmluva, ktorou sa podľa tradície Maastrichtskej zmluvy, Amsterdamskej zmluvy a Zmluvy z Nice zásadne menia existujúce zmluvy EÚ, aby sa zlepšila schopnosť EÚ konať v rámci Únie i mimo nej, posilnila jej demokratická legitímnosť a vo všeobecnosti zvýšila účinnosť opatrení EÚ. V súlade s tradíciou bola Reformná zmluva pomenovaná podľa miesta, kde bola podpísaná: nazýva sa Lisabonská zmluva. Táto zmluva bola vypracovaná nezvyčajne rýchlo, najmä preto, že hlavy štátov a predsedovia vlád v záveroch zo zasadnutia Európskej rady, ktoré sa konalo 21. a 22. júna 2007 v Bruseli, podrobne stanovili, akým spôsobom a do akej miery sa zmeny prerokované v prípade Reformnej zmluvy majú zapracovať do existujúcich zmlúv. Postupovali pritom netypicky, lebo sa neobmedzovali ako zvyčajne len na všeobecné usmernenia, ktoré sa potom mali realizovať v rámci medzivládnej konferencie, ale sami navrhli štruktúru a obsah zmien, ktoré sa mali vykonať, pričom sa často stanovilo dokonca aj presné znenie ustanovenia.

K osobitne sporným témam patrili najmä rozdelenie právomocí medzi EÚ a členskými štátmi, ďalší rozvoj spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, nová úloha národných parlamentov v procese integrácie, začlenenie Charty základných práv do práva Únie a možný pokrok v oblasti policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach. Medzivládna konferencia, ktorá zasadala v roku 2007, tak mala iba malý manévrovací priestor a bola poverená len technickou realizáciou požadovaných zmien. Práca medzivládnej konferencie bola ukončená 18. a 19. októbra 2007; zároveň sa získal

politický súhlas Európskej rady, ktorá v rovnakom čase neformálne zasaďala v Lisabone.

Hlavy štátov a predsedovia vlád vtedajších 27 členských štátov EÚ (Chorvátsko vstúpilo do EÚ až v roku 2013) napokon zmluvu slávnostne podpísali 13. decembra 2007 v Lisabone. Ratifikačný proces tejto zmluvy sa však takisto ukázal ako nesmierne zložitý. Aj keď bola Lisabonská zmluva na rozdiel od Zmluvy o Ústave pre Európu úspešne ratifikovaná vo Francúzsku a v Holandsku, jej ratifikácia najprv stroskotala v prvom referende v Írsku 12. júna 2008 (pri volebnej účasti 53,1 % hlasovalo 53,4 % občanov proti jej prijatiu). Až po poskytnutí niekoľkých právnych záruk týkajúcich sa (obmedzeného) rozsahu pôsobnosti novej zmluvy boli írski občania v októbri 2009 vyzvaní na hlasovanie o Lisabonskej zmluve v druhom referende. Tentoraz získala zmluva širokú podporu írskeho obyvateľstva (pri 59 % volebnej účasti hlasovalo 67,1 % občanov za jej prijatie). Úspešným výsledkom referenda v Írsku sa okrem toho otvorila cesta ratifikácii Lisabonskej zmluvy aj v Poľsku a Českej republike. V Poľsku podmienil prezident Kaczyński podpísanie ratifikačnej listiny úspešným výsledkom írskeho referenda. Aj český prezident Václav Klaus chcel najprv počkať na výsledok írskeho referenda, ale nakoniec dodatočne podmienil podpísanie ratifikačnej listiny zárukou, že tzv. Benešove dekréty z roku 1945, ktorými sa zamietajú územné nároky na bývalé nemecké oblasti v Českej republike, nebudú Lisabonskou zmluvou a najmä Chartou základných práv, ktorá sa ňou začleňuje do Zmluvy o EÚ, nijako dotknuté. Po nájdení riešenia tejto požiadavky podpísal český prezident ratifikačnú listinu 3. novembra 2009. Tým sa ratifikačný proces úspešne dokončil a Lisabonská zmluva mohla nadobudnúť platnosť 1. decembra 2009.

Lisabonskou zmluvou sa Európska únia a Európske spoločenstvo spojili do jedinej Európskej únie. Výraz „Spoločenstvo“ sa všade nahrádza slovom „Únia“. Únia zaujíma miesto Európskeho spoločenstva a stáva sa jeho nástupkyňou. Právo Únie sa však aj naďalej utvára na základe týchto troch zmlúv:

Zmluvy EÚ platné v súčasnosti

ZMLUVA O EURÓPSKEJ ÚNII

Zmluva o Európskej únii (Zmluva o EÚ – „ZEÚ“) je rozdelená do týchto šiestich hláv: Spoločné ustanovenia (I), Ustanovenia o demokratických zásadách (II), Ustanovenia o inštitúciách (III), Ustanovenia o posilnenej spolupráci (IV), Všeobecné ustanovenia o vonkajšej činnosti Únie a osobitné ustanovenia o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike (V) a Záverečné ustanovenia (VI).

ZMLUVA O FUNGOVANÍ EURÓPSKEJ ÚNIE

Zmluva o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) vychádza zo Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva („Zmluva o ES“). Zmluva o fungovaní EÚ má v zásade rovnakú štruktúru ako Zmluva o ES. Hlavné zmeny sa týkajú vonkajšej činnosti EÚ a zavedenia nových kapitol, najmä v oblasti energetickej politiky, policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach, kozmického priestoru alebo športu a cestovného ruchu.

ZMLUVA O ZALOŽENÍ EURÓPSKEHO SPOLOČENSTVA PRE ATÓMOVÚ ENERGIU

Zmluva o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu (Zmluva o ESAE) bola zmenená len v jednotlivých bodoch. Príslušné konkrétne zmeny boli vykonané v protokoloch pripojených k Lisabonskej zmluve.

ZEÚ a ZFEÚ majú rovnaké právne postavenie a ani jedna nie je nadradená ani podradená druhej. Toto výslovné právne objasnenie je potrebné, pretože miera regulácie v oboch zmluvách a nový názov bývalej Zmluvy o ES (Zmluva o fungovaní EÚ) vyvolávajú dojem, že ZEÚ je akosi ústavou alebo základnou zmluvou, kým ZFEÚ má byť vykonávacou zmluvou. ZEÚ a ZFEÚ nemajú ani formálne ústavný charakter. Túto zmenu oproti predchádzajúcemu návrhu ústavy odrážajú pojmy všeobecne používané v uvedených zmluvách: výraz „ústava“ sa už nepoužíva, výraz „minister zahraničných vecí EÚ“ bol nahradený výrazom „vysoký predstaviteľ Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku“ a upustilo sa od vymedzení pojmov „zákon“ a „rámcový zákon“. Tieto zmenené zmluvy zároveň neobsahujú nijaký článok, v ktorom by sa uvádzali symboly EÚ ako vlajka alebo hymna. Prednosť práva EÚ nie je výslovne stanovená v zmluve, ale rovnako ako predtým vyplýva z vyhlásenia, ktorým sa odkazuje na judikatúru Súdneho dvora Európskej únie, ktorá je relevantná z hľadiska otázky prednosti.

Lisabonskou zmluvou sa takisto upúšťa od modelu „troch pilierov“ EÚ. Oso-
bitné postupy týkajúce sa spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky
vrátane európskej obrany však zostávajú v platnosti. Vo vyhláseniach z me-
dzivládnej konferencie pripojených k zmluve sa zdôrazňuje špecifický cha-
rakter a osobitná zodpovednosť členských štátov v tejto politickej oblasti.

EÚ sa v súčasnosti skladá z 28 členských štátov. V prvom rade ide o šesť
zakladajúcich štátov EHS, t. j. Belgicko, Nemecko (po zjednotení obidvoch
nemeckých štátov 3. októbra 1990 rozšírené o územie bývalej NDR), Fran-
cúzsko, Taliansko, Luxembursko a Holandsko. K 1. januáru 1973 pristúpi-
li do Spoločenstva Dánsko (s výnimkou Grónska, ktorého obyvateľstvo sa
v referende vo februári 1982 tesnou väčšinou vyslovilo proti zotrvaníu
ostrova v ES), Írsko a Spojené kráľovstvo. Plánované pristúpenie Nórska bolo
odmietnuté v referende v októbri 1972 (53,5 % hlasov proti členstvu v ES).

Tzv. rozšírenie na juh sa začalo pristúpením Grécka 1. januára 1981
a uzavrelo pristúpením Španielska a Portugalska 1. januára 1986. Ďalšie
rozšírenie EÚ nasledovalo 1. januára 1995 pristúpením Rakúska, Fínska
a Švédska. V Nórsku rovnako ako 22 rokov predtým pristúpenie stroskotalo
na tesnom „nie“ jeho obyvateľstva v referende, v ktorom bolo 52,4 % hlasov
proti členstvu Nórska v EÚ. Dňa 1. mája 2004 pristúpili k EÚ pobaltské štáty
Estónsko, Lotyšsko a Litva, štáty východnej a strednej Európy Česká repub-
lika, Maďarsko, Poľsko, Slovinsko a Slovensko, ako aj dva ostrovy v Stredo-
zemnom mori Cyprus a Malta. Len o niečo viac ako o dva roky neskôr po-
kračovalo rozšírenie smerom na východ pristúpením Bulharska a Rumunska
1. januára 2007.

Chorvátsko sa stalo najnovším členom EÚ 1. júla 2013. Počet členských
štátov EÚ sa tak zvýšil na 28 a počet obyvateľov Únie na 510 miliónov
obyvateľov. Toto historické rozšírenie EÚ je ústredným prvkom dlhého pro-
cesu vedúceho k zjednoteniu Európy, ktorá bola viac ako polstoročie rozde-
lená železnou oponou a studenou vojnou. Tieto rozšírenia sú predovšetkým
odrazom vôle priniesť zjednotenému európskemu kontinentu mier, stabilitu
a hospodársku prosperitu.

EÚ je takisto otvorená pristúpeniu ďalších krajín za predpokladu, že splnia
prístupové kritériá stanovené na zasadnutí Európskej rady, ktoré sa konalo
v Kodani v roku 1993:

- politické kritériá: stabilné inštitúcie, demokracia, právny štát, záruky
ľudských práv a rešpektovania a ochrany menšín;

- hospodárske kritériá: fungujúce trhové hospodárstvo a schopnosť čeliť konkurenčnému tlaku a trhovým silám v rámci EÚ;
- právne kritériá: schopnosť prevziať povinnosti plynúce z členstva v EÚ vrátane prijatia cieľov politickej, hospodárskej a menovej únie.

Postup pristúpenia pozostáva z troch etáp, ktoré musia schváliť všetky súčasné členské štáty EÚ:

1. Krajine sa ponúkne perspektíva členstva.
2. Krajina po splnení podmienok pristúpenia získa oficiálny štatút kandidáta – to však nevyhnutne neznamená, že sa začali formálne rokovania.
3. S kandidátskou krajinou sa začnú formálne rokovania o pristúpení, v ktorých sa dohodnú pravidlá a postupy prijímania platných právnych predpisov EÚ.

Po dokončení rokovaní a sprievodných reforiem k spokojnosti oboch strán sa zistenia a podmienky pristúpenia stanovia v zmluve o pristúpení. Túto zmluvu o pristúpení musí najprv schváliť Európsky parlament absolútnou väčšinou poslancov. Potom musí svoj jednomyseľný súhlas dať Rada. Následne musia túto zmluvu o pristúpení podpísať hlavy štátov a predsedovia vlád členských štátov EÚ a prístupovej krajiny. Zmluvu o pristúpení musia potom ratifikovať členské štáty EÚ a prístupová krajina podľa príslušných ústavných ustanovení. Uložením ratifikačných listín je prístupový proces dokončený a zmluva o pristúpení nadobúda platnosť. Prístupová krajina sa potom stáva členským štátom.

Prístupové rokovania sa v súčasnosti vedú s Tureckom (od roku 2005), Srbskom (od roku 2014) a Čiernou Horou (od roku 2014).

Turecko predložilo žiadosť o pristúpenie 14. apríla 1987. Vzťahy medzi EÚ a Tureckom však majú ešte dlhšiu históriu. Už v roku 1963 bola medzi EHS a Tureckom uzavretá dohoda o pridružení, v ktorej sa uvádza odkaz na perspektívu jeho pristúpenia. V roku 1995 bola vytvorená colná únia a v decembri 1999 v Helsinkách sa Európska rada rozhodla, že Turecku oficiálne udelí štatút kandidátskej krajiny. Vyjadriť sa tak presvedčenie, že táto krajina má vybudované základy demokratického systému, aj keď v oblasti ľudských práv a ochrany menšín sa ešte prejavovali závažné nedostatky. Na základe odporúčania Komisie dala Európska rada v decembri 2004 nakoniec zelenú otvoreniu prístupových rokovaní s Tureckom. Rokovania prebiehajú od októbra 2005. Konečným cieľom týchto rokovaní je pristúpenie. Neexistuje však žiadna záruka, že tento cieľ sa aj dosiahne. Cieľový dátum

možného pristúpenia v roku 2014, ktorý bol stanovený v roku 1999, uplynul a nový časový harmonogram nebol dohodnutý. Pristúpenie Turecka sa musí dôkladne pripraviť, aby sa krajina integrovala bez ohrozenia toho, čo sa dosiahlo počas viac ako šesťdesiatich rokov európskej integrácie.

Island predložil žiadosť o pristúpenie 17. júla 2009. Rokovania o pristúpení sa formálne začali v roku 2010. Spočiatku takisto dobre napredovali, po zmene vlády sa však zastavili, až sa od nich napokon úplne upustilo. Island potom 12. marca 2015 svoju žiadosť o pristúpenie stiahol.

Bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko získala oficiálny štatút kandidáta v roku 2009 a Albánsku bol udelený v roku 2014. Perspektíva budúceho členstva v EÚ bola takisto ponúknutá Bosne a Hercegovine a Kosovu¹.

¹ V súlade so štatútom vymedzeným v rezolúcii Bezpečnostnej rady Organizácie Spojených národov č. 1244.

Vypracované boli aj ustanovenia o vystúpení z EÚ. Do Zmluvy o EÚ bola začlenená doložka o vystúpení, ktorá členskému štátu umožňuje z Únie odísť. Vystúpenie z EÚ pritom nie je ničím podmienené. Vyžaduje sa len dohoda medzi EÚ a príslušným členským štátom o spôsobe jeho vystúpenia. Ak k takejto dohode nedôjde, vystúpenie nadobudne platnosť bez akejkoľvek dohody dva roky po oznámení úmyslu vystúpiť. Táto možnosť sa uplatnila skôr, než ktokoľvek očakával. 52 % britských občanov (pri účasti 71,8 %) 23. júna 2016 hlasovalo proti zotrvaniu Spojeného kráľovstva v Európskej únii. Začatie procesu vystúpenia je teraz v rukách vlády Spojeného kráľovstva (článok 50 Zmluvy o EÚ), ktorá má predložiť oznámenie o úmysle vystúpiť.

Neexistuje však žiadne ustanovenie o vylúčení členského štátu z EÚ proti jeho deklarovanej vôli, a to ani v prípade závažného a trvalého porušovania zmlúv.



ZÁKLADNÉ HODNOTY EURÓPSKEJ ÚNIE

Článok 2 Zmluvy o EÚ (hodnoty Únie)

Únia je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám. Tieto hodnoty sú spoločné všetkým členským štátom v spoločnosti, v ktorej prevláda pluralizmus, nediskriminácia, tolerancia, spravodlivosť, solidarita a rovnosť medzi ženami a mužmi.

Článok 3 Zmluvy o EÚ (ciele Únie)

1. Cieľom Únie je presadzovať mier, svoje hodnoty a blaho svojich národov.
 2. Únia ponúka svojim občanom priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bez vnútorných hraníc, v ktorom je zaručený voľný pohyb osôb spolu s príslušnými opatreniami týkajúcimi sa kontroly na vonkajších hraniciach, azylu, prisťahovalectva a predchádzania trestnej činnosti a boja s ňou.
 3. Únia vytvára vnútorný trh. Usiluje sa o trvalo udržateľný rozvoj Európy založený na vyváženom hospodárskom raste a cenovej stabilite, o sociálne trhové hospodárstvo s vysokou konkurencieschopnosťou zamerané na dosiahnutie plnej zamestnanosti a sociálneho pokroku, ako aj o vysokú úroveň ochrany životného prostredia a zlepšenie jeho kvality. Podporuje vedecký a technický pokrok.
- Bojuje proti sociálnemu vylúčeniu a diskriminácii a podporuje sociálnu spravodlivosť a ochranu, rovnosť medzi ženami a mužmi, solidaritu medzi generáciami a ochranu práv dieťaťa.

Podporuje hospodársku, sociálnu a územnú súdržnosť a solidaritu medzi členskými štátmi.

Rešpektuje svoju bohatú kultúrnu a jazykovú rozmanitosť a zabezpečuje zachovávanie a zveľaďovanie európskeho kultúrneho dedičstva.

4. Únia vytvorí hospodársku a menovú úniu, ktorej menou je euro.

5. Únia vo vzťahoch so zvyškom sveta potvrdzuje a podporuje svoje hodnoty a záujmy a prispieva k ochrane svojich občanov. Prispieva k mieru, bezpečnosti, trvalo udržateľnému rozvoju Zeme, k solidarite a vzájomnému rešpektovaniu národov, k voľnému a spravodlivému obchodu, k odstráneniu chudoby a k ochrane ľudských práv, najmä práv dieťaťa, ako aj k prísnemu dodržiavaniu a rozvoju medzinárodného práva, najmä k dodržiavaniu zásad Charty Organizácie Spojených národov.

[...]

Základy zjednotenej Európy boli postavené na základných ideách a hodnotách, ku ktorým sa členské štáty zaviazali v článku 2 ZEÚ a ktorých uplatňovanie sa zverilo výkonným inštitúciám EÚ. Tieto základné hodnoty zahŕňajú rešpektovanie ľudskej dôstojnosti, rovnosť, slobodu a solidaritu. EÚ sa prihlásila k cieľom ochrany zásad slobody, demokracie a právneho štátu, ktoré sú spoločné všetkým členským štátom, ako aj k ochrane ľudských práv.

Týmito hodnotami sa nestanovuje len štandard pre krajiny, ktoré chcú v budúcnosti vstúpiť do EÚ. Závažné a sústavné porušovanie týchto hodnôt a zásad členskými štátmi sa môže aj penalizovať podľa článku 7 Zmluvy o EÚ. Hlavy štátov a predsedovia vlád v Európskej rade musia najprv jednotne určiť existenciu závažného a sústavného porušovania hodnôt a zásad Únie. Hlavy štátov a predsedovia vlád to určia na návrh jednej tretiny členských štátov alebo Európskej komisie a po získaní súhlasu Európskeho parlamentu. Rada potom môže rozhodnutím kvalifikovanej väčšiny pozastaviť dotknutému členskému štátu niektoré práva vyplývajúce z uplatňovania Zmluvy o EÚ a ZFEÚ vrátane hlasovacieho práva v Rade. Záväzky vyplývajúce zo zmlúv však zostávajú pre príslušný členský štát aj naďalej záväzné. Osobitne sa zohľadňujú aj následky týkajúce sa práv a povinností občanov a podnikov.

EÚ ako ručiteľka mieru

Neexistuje väčšia motivácia na európske zjednotenie než túžba po mieri (pozri [článok 3 Zmluvy o EÚ](#)). V uplynulom storočí došlo v Európe k dvom svetovým vojnám medzi štátmi, ktoré sú dnes členskými štátmi EÚ. Politika pre Európu preto zároveň znamená politiku pre mier. Založením EÚ vznikol ústredný prvok rámca pre mier v Európe, ktorý znemožňuje vojnu medzi členskými štátmi. Sedemdesiat rokov mieru v Európe je toho dôkazom. Čím viac európskych štátov k tomuto mierovému poriadku pristúpi, tým silnejším sa stane. Najnovšie rozšírenia EÚ boli v tomto smere významným príspevkom. V roku 2012 získala EÚ [Nobelovu cenu za mier](#) za presadzovanie mieru, zmierenia, demokracie a ľudských práv v Európe.

Jednota a rovnosť ako ústredné motívy

Jednota je ústredným motívom. Hlavné problémy dneška sa dajú zvládnuť, len ak budú európske krajiny hovoriť a konať jednotne pri zachovaní svojej rozmanitosti. Podľa názoru mnohých by bez európskej integrácie nebolo možné udržať a v budúcnosti zabezpečiť mier v Európe a vo svete, demokraciu a právny štát, hospodársky blahobyt a sociálne zabezpečenie. Nezamestnanosť, nedostatočný rast, bezpečnosť dodávok energie a znečistenie životného prostredia už dávno nie sú iba problémami jednotlivých štátov a nedajú sa vyriešiť na vnútroštátnej úrovni. Iba v rámci EÚ je možné vybudovať stabilný hospodársky poriadok, iba spoločným európskym úsilím sa dá dospieť k medzinárodnej hospodárskej politike, ktorou sa zlepší výkonnosť európskeho hospodárstva a prispeje k sociálnej spravodlivosti. Bez vnútornej súdržnosti nedokáže Európa presadiť svoju politickú a hospodársku nezávislosť od ostatného sveta, získať späť svoj vplyv na medzinárodnej scéne a opätovne si zabezpečiť úlohu vo svetovej politike.

Jednota môže jestvovať iba tam, kde vládne rovnosť. Nijaký občan Únie nesmie byť znevýhodňovaný alebo diskriminovaný pre svoju štátnu príslušnosť. Musí sa bojovať proti rozdielnemu zaobchádzaniu z dôvodu pohlavia, rasy, etnického pôvodu, náboženstva alebo viery, zdravotného postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie. Charta základných práv Európskej únie ide ešte ďalej. Zakazuje sa akákoľvek diskriminácia z dôvodu farby pleti, genetických vlastností, jazyka, politického alebo iného zmýšľania, príslušnosti k národnostnej menšine, majetku alebo pôvodu. Všetci občania Únie sú si okrem toho rovní pred zákonom. Pokiaľ ide o členské štáty, zásada rovnosti znamená, že žiaden z nich nie je uprednostňovaný pred iným a prirodzené



V roku 2012 získala EÚ Nobelovu cenu za mier za presadzovanie mieru, zmierenia, demokracie a ľudských práv v Európe. Cenu prevzali 10. decembra 2012 v Osle pán Herman van Rompuy, predseda Európskej rady od roku 2009 do roku 2014, pán José Manuel Barroso, predseda Európskej komisie od roku 2004 do roku 2014, a pán Martin Schulz, predseda Európskeho parlamentu od roku 2012 do roku 2017.

rozdiely, ako sú veľkosť, počet obyvateľov krajiny alebo odlišné štruktúry, sa dajú zohľadniť iba v súlade so zásadou rovnosti.

Základné slobody

Sloboda je priamym výsledkom mieru, jednoty a rovnosti. Vytvorením väčšieho subjektu spojením 28 štátov sa súčasne zabezpečila sloboda pohybu aj za hranicami štátov. Ide predovšetkým o voľný pohyb pracovníkov, slobodu usadiť sa, slobodu poskytovať služby, voľný pohyb tovaru a voľný pohyb kapitálu. Týmto základnými slobodami sa podnikateľom zaručuje slobodné rozhodovanie, pracovníkom slobodný výber miesta výkonu práce a spotrebiteľom slobodný výber z rozmanitých výrobkov. Voľná hospodárska súťaž umožňuje podnikateľom obracať sa so svojou ponukou tovaru a služieb na neporovnateľne väčší okruh potenciálnych zákazníkov. Pracovník si môže svoje zamestnanie hľadať a zmeniť podľa svojich želaní a záujmov, a na celom území EÚ. Spotrebiteľ si môže vďaka silnejšej hospodárskej súťaži vybrať z oveľa väčšej ponuky tovaru to najlacnejšie a najlepšie.

V zmluve o pristúpení sa však často stanovujú prechodné pravidlá pre pristúpenie krajiny k EÚ, najmä pokiaľ ide o voľný pohyb pracovníkov, slobodu poskytovať služby a slobodu usadiť sa. Tieto pravidlá umožňujú „starým“ členským štátom EÚ využiť vnútroštátne právo a existujúce dvojstranné dohody na kontrolu uplatňovania týchto základných slobôd v prípade štátnych príslušníkov nových členských štátov až na obdobie siedmich rokov.

Zásada solidarity

Solidarita je nevyhnutným korektívom slobody, pretože bezohľadné využívanie slobody sa vždy deje na úkor iných. Ak má rámec Spoločenstva pretrvať, musí sa v ňom preto ako základná zásada vždy uznávať solidarita jeho členov a výhody (blahobyť), ako aj zaťaženie sa musia rovnomerne a spravodlivo rozdeľovať medzi všetkých členov.

Rešpektovanie národnej identity

Rešpektuje sa národná identita členských štátov. Členské štáty sa nemajú v EÚ „rozplynúť“, ale mali by ju svojou národnou osobitosťou obohatiť. Práve z rozmanitosti národných osobitostí a identít čerpá EÚ svoju morálnu silu, ktorá sa zasa využíva v prospech celej EÚ.

Potreba bezpečnosti

Všetky tieto základné hodnoty v konečnom dôsledku závisia od bezpečnosti. Najmä po útokoch na Spojené štáty americké 11. septembra 2001 a vzhľadom na rastúci počet čoraz krutejších teroristických útokov v Európe sa boj proti terorizmu a organizovanej trestnej činnosti dostáva aj v Európe znovu do popredia. Policajná a justičná spolupráca sa stále prehľbujú a posilňuje sa aj ochrana spoločných vonkajších hraníc EÚ.

Bezpečnosť v európskom kontexte znamená aj sociálne zabezpečenie všetkých občanov žijúcich v EÚ, istotu zamestnania a zabezpečené všeobecné hospodárske a podnikateľské podmienky. Inštitúcie EÚ sa v tejto súvislosti vyzývajú, aby občanom a podnikom zabezpečili predvídateľnú budúcnosť a zaistili trvalý charakter podmienok, od ktorých závisia.

Základné práva

K základným hodnotám a predstavám, z ktorých EÚ vychádza, patria aj individuálne základné práva občanov Únie. Dejiny Európy sa viac ako dve storočia vyznačovali nepretržitým úsilím o posilnenie ochrany základných práv. Už od vyhlásení základných ľudských a občianskych práv v 18. storočí sú základné práva a občianske slobody pevne zakotvené v ústavných poriadkoch väčšiny civilizovaných štátov. Platí to najmä pre členské štáty EÚ, ktorých právne poriadky sú vybudované na zásadách dodržiavania práva, ako aj rešpektovania dôstojnosti, slobody a možnosti osobného rozvoja jednotlivca. Okrem toho existujú mnohé medzinárodné dohody o ochrane ľudských práv, spomedzi ktorých má pre Európu mimoriadny význam Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDĽP).

Ustálená judikatúra Súdneho dvora Európskej únie, ktorá poslúžila ako rámec základných práv, vznikla až v roku 1969. Súdny dvor dovtedy odmietal všetky podania v oblasti základných práv s odôvodnením, že sa nemá zaoberať vecami, ktoré patria do pôsobnosti vnútroštátneho ústavného práva.

Súdny dvor musel túto pozíciu zmeniť, v neposlednom rade aj preto, že sám bol stelesnením prednosti práva Únie pred vnútroštátnym právom. Táto prednosť sa môže pevne stanoviť len vtedy, keď je právo Únie samo osebe dostatočné na to, aby dokázalo zaručiť ochranu základných práv, ktorá je rovnocenná ochrane zabezpečenej ústavami jednotlivých štátov.

Východiskom tejto judikatúry bol rozsudok vo veci Stauder, v ktorom išlo o to, že príjemca podpory určenej obetiam vojny považoval za porušenie svojej ľudskej dôstojnosti a zásady rovnosti požiadavku, aby pri registrácii na vianočný nákup zľavneného masla uviedol svoje meno. Aj keď Súdny dvor už pri výklade právneho predpisu Únie dospel k záveru, že uvedenie mena príjemcu nie je potrebné, takže preverenie porušenia základného práva sa vlastne stalo nadbytočným, na záver konštatoval, že k všeobecným zásadám právneho poriadku Únie, ktorého dodržiavanie má zabezpečovať Súdny dvor, patrí aj rešpektovanie základných práv. Súdny dvor tým prvýkrát uznal existenciu vlastného právneho poriadku týkajúceho sa základných práv v EÚ.

Jednotlivé záruky základných práv Súdny dvor spočiatku odvodzoval z niektorých ustanovení zmlúv. Platí to predovšetkým pre mnohé zákazy diskriminácie, z ktorých každý je vyjadrením osobitných aspektov všeobecnej zásady rovnosti. Ako príklady možno uviesť zákaz akejkoľvek diskriminácie na základe štátnej príslušnosti (článok 18 ZFEÚ), boj proti rozdielnemu zaobchádzaniu z dôvodu pohlavia, rasy, etnického pôvodu, náboženstva alebo viery, zdravotného postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie (článok 10 ZFEÚ), rovnaké zaobchádzanie s tovarom a osobami v súvislosti so štyrmi základnými slobodami (voľný pohyb tovaru – článok 34 ZFEÚ, voľný pohyb osôb – článok 45 ZFEÚ, právo usadiť sa – článok 49 ZFEÚ, a sloboda poskytovať služby – článok 57 ZFEÚ), voľnú hospodársku súťaž (článok 101 a nasl. ZFEÚ) a rovnaké odmeňovanie mužov a žien (článok 157 ZFEÚ). Štyri základné slobody Únie, ktoré zaručujú základné slobody profesijného života, možno zároveň považovať aj za základné právo na voľný pohyb a slobodný výber zamestnania v Únii. Okrem toho sú ešte výslovne zaručené sloboda združovania (článok 153 ZFEÚ), petičné právo (článok 24 ZFEÚ) a ochrana obchodného a služobného tajomstva (článok 339 ZFEÚ).

Súdny dvor stále ďalej rozvíja a rozširuje tieto počiatočné snahy o ochranu základných práv podľa práva Únie. Deje sa to uznávaním a uplatňovaním všeobecných právnych zásad, pričom sa Súdny dvor opiera na jednej strane o ústavné tradície spoločné členským štátom a na strane druhej o medzinárodné dohovory o ochrane ľudských práv, ktorých zmluvnými stranami sú členské štáty. To platí v prvom rade pre EDLP, ktorý pomohol pri formovaní

obsahu základných práv v Únii a mechanizmov ich ochrany. Súdny dvor na základe toho uznal množstvo slobôd ako základné práva zaručené právom Únie: vlastnícke právo, slobodný výber zamestnania, nedotknuteľnosť domova, sloboda názoru, všeobecné práva osobnosti, ochrana rodiny (napr. právo na prisťahovanie rodinných príslušníkov migrujúcich pracovníkov), hospodárska sloboda, sloboda náboženstva a vierovyznania, ako aj viaceré základných procesných práv, ako sú právo na riadny proces, zásada zachovania dôvernosti písomného styku medzi klientom a advokátom známa z obvyčajového práva, zákaz dvojitého trestu za ten istý trestný čin alebo povinnosť zdôvodniť právne akty Únie.

Osobitne významná a v právnych sporoch často uplatňovaná je zásada rovnakého zaobchádzania. Podľa najvšeobecnejšieho vymedzenia tejto zásady sa porovnateľné prípady nesmú posudzovať odlišne s výnimkou prípadu, v ktorom by rozlišovanie bolo objektívne opodstatnené. Podľa judikatúry Súdneho dvora však táto zásada nebráni tomu, aby sa na domácich štátnych príslušníkov a domáce výrobky kladli prísnejšie požiadavky ako na občanov alebo výrobky z iných členských štátov (v právnom jazyku sa tento postup nazýva „pozitívna diskriminácia“). Tento výsledok vyplýva z obmedzeného rozsahu pôsobnosti právomocí Únie, ktoré sa v zásade uplatňujú len na cezhraničný obchod. Na druhej strane pravidlá týkajúce sa výroby a predaja domácich produktov, resp. právneho postavenia vlastných štátnych príslušníkov na vlastnom území, patria do oblasti pôsobnosti právnych predpisov Únie iba do tej miery, v akej došlo k harmonizácii na úrovni Únie.

Vďaka judikatúre Súdneho dvora disponuje Únia aj veľkým množstvom zásad podobných ústavnému právu. Značný praktický význam má pritom zásada proporcionality. Táto zásada znamená, že sledované ciele a uplatňované prostriedky sa musia zvažovať a musí sa vynakladať úsilie na ich riadne vyváženie, aby občania neboli vystavení nadmernému zaťaženiu. K ďalším základným zásadám práva Únie patria všeobecné zásady správneho práva a koncepcia riadneho procesu: ochrana oprávnených očakávaní, zákaz retroaktivity zatažujúcich ustanovení alebo ustanovení o zrušení či odvolaní oprávnene nadobudnutých výhod a právo na riadny proces – v správnom konaní pred Komisiou a v súdnom konaní pred Súdnym dvorom. Osobitné postavenie má aj požiadavka na väčšiu transparentnosť, podľa ktorej majú byť rozhodnutia prijímané čo najotvorenejšie a najbližšie k občanovi. Významným prvkom tejto transparentnosti je, že každý občan Únie a každá právnická osoba so sídlom v členskom štáte má právo na prístup k dokumentom Rady a Európskej komisie. Okrem toho musia byť fyzickým alebo právnickým osobám poskytnuté informácie o všetkých grantoch a dotáciách z rozpočtu

EÚ. Na tento účel sú vytvorené databázy, do ktorých majú prístup všetci občania Únie.

Pri všetkej úcte k úspechom Súdneho dvora pri vytváraní nepísaných základných práv je tento spôsob vytvárania „európskych základných práv“ spojený s veľkou nevýhodou: Súdny dvor zostáva obmedzený na príslušný individuálny prípad. Preto nebol schopný odvodiť zo všeobecných právnych zásad základné práva vo všetkých oblastiach, v ktorých sa to javí ako nevyhnutné alebo želané. Takisto nebolo možné, aby vypracoval rozsah a hranice ochrany základných práv na potrebnej úrovni všeobecnosti a diferencovanosti. Inštitúcie EÚ preto nemohli dostatočne posúdiť, či nehrozí, že porušia niektoré základné právo. Ani postihnutý občan Únie nedokázal v každom prípade hneď posúdiť, či došlo k porušeniu niektorého z jeho základných práv.

Za východisko z tejto situácie sa dlho považovalo pristúpenie EÚ k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Vo svojom stanovisku 2/94 však Súdny dvor konštatoval, že pri vtedajšom stave práva Únie EÚ nedisponovala právomocou na pristúpenie k tomuto dohovoru. Súdny dvor uviedol, že dodržiavanie ľudských práv je podmienkou zákonnosti aktov EÚ. Pristúpenie k EDĽP by však malo za následok podstatnú zmenu súčasného systému Únie na ochranu ľudských práv, pretože by so sebou prinieslo zapojenie EÚ do medzinárodného inštitucionálneho systému iného druhu a prevzatie všetkých ustanovení EDĽP do právneho poriadku Únie. Takáto zmena systému ochrany ľudských práv v EÚ, ktorá by mala zásadné inštitucionálne vplyvy na EÚ aj na členské štáty, by mala podľa názoru Súdneho dvora ústavnoprávny rozmer a svojou podstatou by preto presahovala aj hranice dispozičných právomocí podľa článku 352 ZFEÚ. Tento nedostatok sa napravil Lisabonskou zmluvou. Pristúpenie EÚ k EDĽP sa teraz osobitne stanovuje v článku 6 ods. 2 Zmluvy o EÚ. Rokovania o pristúpení sa potom v roku 2010 ihneď obnovili. Na jar 2013 sa dosiahla dohoda o návrhu dohody o pristúpení. Komisia zaslala tento návrh Súdnemu dvoru a požiadala o stanovisko k jeho zlučiteľnosti s právom Únie. Súdny dvor vo svojom stanovisku 2/13 dospel k záveru, že v navrhovanej podobe návrh dohody o pristúpení EÚ k EDĽP nie je zlučiteľný s právom Únie. Významnou kritickou námietkou bolo, že ak by EÚ pristúpila k EDĽP, Súdny dvor Európskej únie by sa musel podriaďovať rozhodnutiam Európskeho súdu pre ľudské práva. Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika Únie by takisto bola podriadená dohľadu Európskeho súdu pre ľudské práva nad ľudskými právami. Sudcovia zastávali názor, že to je rozpore s dôležitými štrukturálnymi zásadami EÚ. Hoci pristúpenie Európskej únie k EDĽP zostáva po tomto rozhodnutí



Vec Eugen Schmidberger sa týkala demonštrácie na diaľnici cez Brennerský priesmyk, v dôsledku ktorej bola diaľnica na 30 hodín úplne uzavretá pre cestnú dopravu. Dopravná spoločnosť Schmidberger požiadala Rakúsku republiku – ktorej orgány demonštráciu nezakázali – o náhradu škody, ktorá spoločnosti vznikla v dôsledku uzávery.

Súdny dvor dospel k záveru, že nevydaním zákazu demonštrácie sa obmedzil voľný pohyb tovaru, nevydanie zákazu však bolo možné objektívne zdôvodniť. Súdny dvor konštatoval, že týmto rozhodnutím sa rešpektovali základné práva demonštrantov na slobodu prejavu a slobodu združovania, ktoré sú zaručené rakúskou ústavou a Európskym dohovorom o ľudských právach. Súdny dvor dospel k záveru, že preto nie je možné tvrdiť, že rakúske orgány porušili zákon spôsobom, ktorý by viedol k vzniku zodpovednosti.

teoreticky možné, v praxi je v tomto okamihu nemožné, keďže v návrhu dohody o pristúpení sa predtým musí zmeniť množstvo technických detailov.

Bez ohľadu na pristúpenie EÚ k EDĽP bola Lisabonská zmluva ďalším rozhodujúcim krokom na ceste k vytvoreniu spoločného ústavného práva EÚ a postavila ochranu základných práv v EÚ na novú úroveň. Novým článkom o základných právach (článok 6 ZEÚ) sa opatrenia inštitúcií a členských štátov EÚ, pokiaľ sa nimi uplatňuje a vykonáva právo Únie, podriadili Charte základných práv Európskej únie, ktorá sa odkazom v uvedenom článku stáva právne záväznou na úrovni EÚ. Táto Charta základných práv vychádza z návrhu, ktorý vypracoval konvent zložený zo 16 zástupcov hláv štátov a predsedov vlád a z predsedu Európskej komisie, zo 16 poslancov Európskeho parlamentu a z 30 poslancov národných parlamentov (dva z každého z vtedajších 15 členských štátov) pod vedením profesora Romana Herzoga. Predsedovia Európskeho parlamentu, Rady a Európskej komisie tento návrh slávnostne vyhlásili za Chartu základných práv Európskej únie pri otvorení zasadnutia Európskej rady v Nice 7. decembra 2000. Počas rokovaní o európskej ústave sa táto Charta základných práv prepracovala a stala sa neoddeliteľnou súčasťou Zmluvy o Ústave pre Európu z 29. októbra 2004. Po neúspechu ústavnej zmluvy predsedovia Európskeho parlamentu, Rady a Európskej komisie Chartu základných práv ako samostatný právny akt znovu slávnostne vyhlásili 12. decembra 2007 v Štrasburgu za Chartu základných práv Európskej únie. V Zmluve o EÚ sa uvádza odkaz na toto znenie charty v záväznej podobe. Tým sa charta základných práv stáva právne záväznou a zároveň sa ňou stanovuje rozsah platnosti základných práv v práve Únie. Neplatí to však pre Poľsko a Spojené kráľovstvo. Tieto dva členské štáty nemohli alebo nechceli prijať systém základných práv charty, pretože sa obávali, že by sa museli vzdať niektorých národných pozícií týkajúcich sa napríklad náboženstva a vierovyznania či zaobchádzania s menšinami alebo ich aspoň zmeniť. Tieto členské štáty preto nie sú viazané základnými právami charty, ale – tak ako predtým – judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie.



POSTUPY NA ZJEDNOCOVANIE EURÓPY

Zjednocovanie Európy charakterizujú dve rôzne koncepcie týkajúce sa vymedzenia spôsobu spolupráce krajín Európy: spolupráca a integrácia. Ako ďalší postup vznikla posilnená spolupráca.

Spolupráca medzi členskými štátmi

Podstatou spolupráce je skutočnosť, že hoci sú členské štáty pripravené v záujme spolupráce s inými členskými štátmi prekročiť rámec svojich štátnych hraníc, urobia to, iba ak sa v zásade zachová ich štátna zvrchovanosť. Cieľom úsilia o zjednocovanie na základe spolupráce preto nie je vytvorenie nového, jednotného štátu, ale toto úsilie sa obmedzuje len na prepojenie zvrchovaných štátov s cieľom vytvoriť federáciu štátov, v ktorej sa zachovávajú vnútroštátne štruktúry (konfederácia). V súlade so zásadou spolupráce sú pracovné postupy Rady Európy a OECD.

Koncepcia integrácie

Koncepcia integrácie presahuje tradičnú paralelnú existenciu národných štátov. Tradičný pohľad, že zvrchovanosť štátov je nenarušiteľná a nedeliteľná, ustupuje presvedčeniu, že nedokonalý poriadok súžitia ľudí a štátov, vlastnú nedostatočnosť národného systému a množstvo prípadov z európskej histórie, keď jeden štát presadzoval svoju moc nad iným (hegemónia), je možné prekonať, len ak sa zvrchovanosť jednotlivých národných štátov spojí a vytvorí sa spoločná zvrchovanosť a štáty sa zlúčia do nadnárodného spoločenstva (federácia).

EÚ je výtvorom tejto koncepcie integrácie bez zlúčenia zvrchovanosti národných štátov. Členské štáty neboli pripravené vzdať sa štruktúry svojich národných štátov – ktorú len nedávno znovu získali a konsolidovali po druhej svetovej vojne – v prospech európskej konfederácie. Opäť raz tak bolo potrebné nájsť kompromis, ktorý bez nutnosti vytvorenia európskej konfederácie zabezpečí viac ako len spoluprácu medzi štátmi. Riešenie spočívalo

v postupnom prekonávaní protikladu medzi zachovaním nezávislosti národných štátov a európskou konfederáciou. Od členských štátov sa nežiadalo, aby sa úplne vzdali svojej zvrchovanosti, ale len aby sa vzdali presvedčenia, že je nedeliteľná. Spočiatku tak išlo len o určenie oblastí, v ktorých boli členské štáty pripravené dobrovoľne sa vzdať časti svojej zvrchovanosti v prospech spoločenstva, ktoré bolo im všetkým nadradené. Výsledky tohto úsilia sa odrážajú v troch zakladajúcich zmluvách – ESUO, E(H)S a Euratom.

V týchto zmluvách a v súčasných zmluvách Únie sa špecifikujú oblasti, v ktorých boli zvrchované práva prevedené na EÚ. EÚ a jej inštitúciám sa tejto súvislosti neudeľuje nijaká všeobecná právomoc prijímať opatrenia potrebné na plnenie cieľov zmlúv, ale povaha a rozsah právomocí konať sa namiesto toho stanovujú v príslušných ustanoveniach zmlúv (zásada osobitného udelenia právomocí). Členské štáty tak môžu odovzdanie vlastných právomocí monitorovať a kontrolovať.

Posilnená spolupráca

Nástroj posilnenej spolupráce tvorí základ na vykonávanie myšlienky viacrýchlostnej integrácie. Táto myšlienka spočíva v tom, že dokonca aj pomerne malý počet členských štátov má možnosť posilniť svoju integráciu v konkrétnej oblasti, ktorá patrí do právomoci EÚ, bez toho, aby ich brzdili členské štáty, ktoré sa zdráhajú alebo nie sú ochotné to urobiť.

Zatiaľ čo podmienky a postupy na použitie tohto nástroja boli pôvodne (Amsterdamská zmluva) veľmi prísne, vzhľadom na rozšírenie EÚ (Zmluva z Nice) sa mierne uvoľnili. V Lisabonskej zmluve sa pôvodné ustanovenia o posilnenej spolupráci spájajú v článku 20 ZEÚ (rámcové podmienky) a v článkoch 326 až 334 ZFEÚ (doplňujúce podmienky, účasť, postupy, pravidlá hlasovania).

Pravidlá posilnenej spolupráce sa dajú zhrnúť takto:

- Takáto spolupráca sa môže využiť len v rámci existujúcich právomocí EÚ a musí slúžiť na podporu dosiahnutia cieľov Únie a posilnenie európskeho integračného procesu (článok 20 ZEÚ). Nedokáže preto zmierniť nedostatky hospodárskej a menovej únie, ktoré sú zakotvené v štruktúre zmlúv o EÚ. Posilnená spolupráca nesmie ohroziť vnútorný

trh ani hospodársku a sociálnu súdržnosť EÚ. Okrem toho nesmie predstavovať prekážku ani diskrimináciu v obchode medzi členskými štátmi, ani narúšať hospodársku súťaž (článok 326 ZFEÚ). Musia sa rešpektovať právomoci, práva, povinnosti a záujmy tých členských štátov, ktoré sa na spolupráci nezúčastňujú (článok 327 ZFEÚ).

- Posilnená spolupráca musí byť otvorená všetkým členským štátom. Členské štáty musia mať okrem toho možnosť zúčastniť sa na spolupráci kedykoľvek za predpokladu, že dotknuté členské štáty dodržia rozhodnutia prijaté v rámci posilnenej spolupráce. Komisia a členské štáty musia zabezpečiť, aby sa na posilnenej spolupráci zúčastňovalo čo najviac členských štátov (článok 328 ZFEÚ).
- Posilnená spolupráca sa môže vykonávať len ako posledná možnosť, keď sa v rámci Rady zistí, že ciele takejto spolupráce nie je možné dosiahnuť v primeranom období uplatňovaním príslušných ustanovení zmlúv. Na posilnenej spolupráci sa musí zúčastňovať najmenej deväť členských štátov (článok 20 ods. 2 Zmluvy o EÚ).
- Akty prijaté v rámci posilnenej spolupráce sa nepovažujú za súčasť *acquis* EÚ. Tieto akty sú priamo uplatniteľné len v členských štátoch, ktoré sa zúčastňujú na procese rozhodovania (článok 20 ods. 4 Zmluvy o EÚ). Členské štáty, ktoré sa na ňom nezúčastňujú, však nesmú prekážať jeho vykonávaniu.
- Výdavky vyplývajúce z posilnenej spolupráce okrem administratívnych nákladov financujú zúčastnené členské štáty, pokiaľ všetci členovia Rady jednomyseľne a po porade s Európskym parlamentom nerozhodnú inak (článok 332 ZFEÚ).
- Rada a Komisia musia zabezpečiť súlad činností vykonávaných v rámci posilnenej spolupráce s inými politikami a činnosťami Únie (článok 334 ZFEÚ).

V praxi sa tento nástroj zatiaľ použil len v dvoch prípadoch: Po prvýkrát v histórii EÚ využili členské štáty postup posilnenej spolupráce na vytvorenie úpravy, ktorá manželom s rôznou štátnou príslušnosťou umožňuje vybrať si rozhodné právo pre rozvod. Keď návrh Komisie v tomto smere nezískal v roku 2006 v Rade požadovanú jednomyseľnú podporu, Rada povolila

postupovať formou posilnenej spolupráce rozhodnutím z 12. júla 2010. Na základe nového návrhu Komisie sa 14 členských štátov (Belgicko, Bulharsko, Nemecko, Francúzsko, Taliansko, Lotyšsko, Luxembursko, Malta, Rakúsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko, Španielsko a Maďarsko) dohodlo na takýchto ustanoveniach o rozvode alebo rozluke manželov s rôznou štátnou príslušnosťou. Výsledok sa stanovuje v nariadení Rady (EÚ) č. 1259/2010 z 20. decembra 2010, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca v oblasti rozhodného práva pre rozvod a rozluku.

Druhý prípad, v ktorom sa vykonávala posilnená spolupráca, sa týka patentovej ochrany v Európe. Bez Chorvátska a Španielska a s následnou účasťou Talianska sa spolu 26 členských štátov EÚ dohodlo na posilnenej spolupráci na vytvorenie jednotnej patentovej ochrany. Nariadenie, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely vytvorenia jednotnej patentovej ochrany a nariadenie o platnom režime prekladov nadobudli účinnosť 20. januára 2013. Tieto nariadenia sa však budú uplatňovať až po nadobudnutí platnosti Dohody o jednotnom patentovom súde. Na to musí dohodu ratifikovať najmenej 13 členských štátov, pričom zatiaľ ju ratifikovalo 11.



„ÚSTAVA“ EURÓPSKEJ ÚNIE

Každé spoločenské zoskupenie má svoju ústavu. Ústavou sa určuje štruktúra politického systému, t. j. sú v nej vymedzené vzájomné vzťahy medzi jednotlivými zložkami, ako aj vzťahy jednotlivých zložiek k celku, definujú sa ňou spoločné ciele a stanovujú pravidlá, podľa ktorých sa prijímajú záväzné rozhodnutia. Ústava EÚ ako zoskupenia štátov, na ktoré boli prenesené určité osobitné úlohy a funkcie, musí byť preto schopná odpovedať na rovnaké otázky ako ústava štátu.

Politické spoločenstvá v členských štátoch sa formujú na základe dvoch hlavných zásad: právneho štátu a demokracie. Ak chce Únia vyhovieť základným požiadavkám týkajúcim sa práva a demokracie, všetky jej činnosti musia byť z právneho aj demokratického hľadiska legitímne: založenie, usporiadanie, právomoci, fungovanie, postavenie členských štátov a ich orgánov a postavenie občana.

„Ústava“ EÚ nemá po neúspechu Zmluvy o Ústave pre Európu z 29. októbra 2004 formu súvislého ústavného dokumentu ako väčšina ústav jej členských štátov, ale vyplýva zo súboru pravidiel a základných hodnôt, ktoré zodpovední predstavitelia dodržiavajú ako záväzné. Tieto normy sú čiastočne obsiahnuté v európskych zmluvách alebo v právnych aktoch, ktoré prijali inštitúcie Únie, ale sčasti majú aj formu zvykov.

Právny charakter EÚ

Posúdenie právneho charakteru EÚ sa musí začať zohľadnením jej charakteristických vlastností. Hoci právny charakter EÚ bol stanovený v dvoch precedenčných rozsudkoch Súdneho dvora z rokov 1963 a 1964 vzťahujúcich sa na vtedajšie Európske hospodárske spoločenstvo, tieto rozsudky sú stále platné aj pre Európsku úniu v jej súčasnej podobe.

Vec Van Gend & Loos

V tomto právnom spore zažaloval holandský dopravný podnik Van Gend & Loos holandskú colnú správu, ktorá uvalila na dovoz chemického produktu z Nemecka v porovnaní s predchádzajúcimi dovozmi zvýšené clo. Podnik to považoval za porušenie článku 12 Zmluvy o EHS, v ktorom sa členským štátom zakazuje zavádzanie nových a zvyšovanie existujúcich dovozných ciel medzi členskými štátmi. Holandský súd konanie pozastavil a obrátil sa na Súdny dvor so žiadosťou o objasnenie obsahových a právnych dôsledkov uvedeného článku Zmluvy o založení ES.

Súdny dvor využil tento právny spor ako príležitosť na prijatie niekoľkých zásadných pripomienok k právnemu charakteru EHS. Súdny dvor vo svojom rozsudku uvádza:

” Z cieľa Zmluvy o EHS vytvoriť spoločný trh, ktorého fungovanie sa priamo týka jednotlivcov v Spoločenstve, vyplýva, že táto zmluva predstavuje niečo viac ako dohodu, ktorá by vytvárala iba vzájomné záväzky zmluvných štátov. Túto koncepciu potvrdzuje preambula zmluvy, ktorá sa nevzťahuje len na vlády, ale i na národy, a konkrétnejším spôsobom je potvrdená zriadením orgánov, ktorým priznáva zvrchované práva, ktorých výkon sa týka rovnako členských štátov, ako aj občanov... Z toho všetkého možno uzavrieť, že Spoločenstvo ustanovuje nový právny poriadok medzinárodného práva, v prospech ktorého štáty obmedzili, hoci vo vymedzených oblastiach, svoje zvrchované práva a ktorého subjektmi sú nielen členské štáty, ale rovnako aj ich štátni príslušníci.“

Vec Costa/ENEL

Už o rok neskôr poskytla vec *Costa/ENEL* Súdnemu dvoru príležitosť, aby túto analýzu ešte viac prehĺbil. Uvedená vec bola založená na tejto skutkovej podstate: V roku 1962 Taliansko zoštátnilo výrobu a distribúciu elektrickej energie a aktíva elektrárenských spoločností previedlo na štátny elektrárenský podnik ENEL. Pán Costa ako akcionár spoločnosti Edison Volta, jedného zo zoštátnených podnikov, sa domnieval, že takto prišiel o svoje dividendy, a odmietol preto zaplatiť účet za elektrickú energiu vo výške 1 926 ITL. Pred zmierovacím súdom v Miláne zdôvodňoval pán Costa svoje konanie okrem iného aj tým, že zákonom o zoštátnení porušuje celý rad ustanovení Zmluvy o EHS. Aby mohol zmierovací súd posúdiť toto tvrdenie pána Costu, obrátil

sa na Súdny dvor s rôznymi otázkami týkajúcimi sa výkladu Zmluvy o EHS. Súdny dvor k právnomu charakteru EHS vo svojom rozsudku uvádza:

” Na rozdiel od bežných medzinárodných zmlúv si Zmluva o EHS vytvorila svoj vlastný právny poriadok, nadobudnutím účinnosti zmluvy sa tento právny poriadok stal súčasťou právnych poriadkov členských štátov a je záväzný pre ich súdy. Vytvorením Spoločenstva na dobu neurčitú s vlastnými inštitúciami, s vlastnou spôsobilosťou na práva a povinnosti, spôsobilosťou na právne úkony a spôsobilosťou konať na medzinárodnej úrovni, a najmä reálnymi právomocami vyplývajúcimi z obmedzenia právomocí štátov alebo presunu právomocí štátov na Spoločenstvo, obmedzili tieto štáty, aj keď len v obmedzených oblastiach, svoje zvrchované práva, a vytvorili tak systém práva uplatniteľný na ich štátnych príslušníkov a aj na ne samotné.“

Na základe svojich podrobných zistení Súdny dvor dospel k tomuto záveru:

” Zo všetkých týchto zistení vyplýva, že voči právu prameniacemu zo zmluvy ako nezávislého zdroja práva nemožno teda z dôvodu jeho špecifickej a jedinečnej povahy odporovať na základe vnútroštátneho právneho predpisu cestou súdnych orgánov bez toho, aby nestratilo svoj komunitárny charakter a aby nebol spochybnený právny základ samotného Spoločenstva. Presun práv a povinností vyplývajúcich z ustanovení zmluvy z vnútroštátneho právneho poriadku štátov v prospech právneho poriadku Spoločenstva teda spôsobuje konečné obmedzenie ich zvrchovaných práv, ktoré nemôže byť zrušené neskorším jednostranným právnym aktom nezlučiteľným s koncepciou Spoločenstva.“

Podľa týchto rozsudkov charakterizujú osobitný právny charakter EÚ spoločne tieto prvky:

- inštitucionálne usporiadanie, ktoré zaručuje, že v opatreniach EÚ sa zohľadnia alebo na ne budú mať vplyv aj celkové európske záujmy, t. j. záujmy vyjadrené v cieľoch Únie,
- prenos právomocí na inštitúcie Únie, ktorý je rozsiahlejší než v prípade iných medzinárodných organizácií a zasahuje do oblastí, v ktorých si štáty zvyčajne ponechávajú svoje zvrchované práva,
- zriadenie vlastného právneho poriadku, ktorý je nezávislý od právnych poriadkov členských štátov,

- priama uplatniteľnosť práva Únie, podľa ktorej ustanovenia práva Únie nadobúdajú svoju plnú účinnosť jednotne vo všetkých členských štátoch a ktorou sa priznávajú práva a ukladajú povinnosti tak členským štátom, ako aj ich občanom,
- prednosť práva Únie, ktorou sa zabezpečuje, že právo Únie sa nedá zrušiť ani zmeniť vnútroštátnym právom a v prípade kolízie má prednosť pred vnútroštátnym právom.

EÚ je tak autonómnym subjektom s vlastnými zvrchovanými právami a právnym poriadkom nezávislým od členských štátov, ktorému sú v oblastiach právomocí EÚ podriadené členské štáty, ako aj ich štátni príslušníci.

EÚ má zo svojej povahy určité spoločné znaky na jednej strane s tradičnými medzinárodnými organizáciami a na strane druhej so štruktúrami federatívneho typu, no aj množstvo odlišností.

Samotná EÚ ešte nie je „hotovým produktom“, ale systémom vo vývoji, ktorého konečná podoba sa ešte nedá predpovedať.

S tradičnými medzinárodnými organizáciami má EÚ spoločné iba to, že takisto vznikla na základe medzinárodných zmlúv. Od týchto koreňov sa však EÚ veľmi vzdialila. Zmluvy o založení EÚ totiž viedli k vzniku samostatnej Únie s vlastnými zvrchovanými právami a povinnosťami. Členské štáty sa vzdali niektorých svojich zvrchovaných právomocí v prospech tejto Únie a previedli ich na EÚ, aby ich bolo možné vykonávať spoločne.

Tieto rozdiely medzi EÚ a tradičnými medzinárodnými organizáciami posúvajú EÚ bližšie k štátnemu útvaru. Najmä čiastočné vzdanie sa zvrchovaných práv členských štátov sa vnímalo ako znak toho, že EÚ už disponuje štruktúrami podobnými štruktúram federálneho štátu. V tomto názore sa však nezohľadňuje skutočnosť, že inštitúcie EÚ disponujú len právomocami na dosahovanie cieľov stanovených v zmluvách a len v určitých oblastiach. Preto si nemôžu slobodne vybrať svoje ciele tak ako zvrchovaný štát a nemôžu ani plniť všetky požiadavky, ktoré sa dnes kladú na moderné štáty. EÚ nemá všeobecnú právomoc, ktorou sa vyznačujú zvrchované štáty, ani právomoci na určenie nových oblastí zodpovednosti (tzv. právomoc na určenie právomocí).

EÚ preto nie je „klasickou“ medzinárodnou organizáciou ani zväzkom štátov, ale skôr autonómnym subjektom, ktorý je možné zaradiť niekde medzi tieto

dva modely zoskupení štátov. V právnickej terminológii sa na opis tohto osobitného postavenia zaužíval pojem „nadhárodná organizácia“.

Úlohy EÚ

Súhrn úloh, ktoré boli prenesené na EÚ, sa veľmi podobá ústavnému poriadku štátu. Pritom nejde o úzko obmedzené technické úlohy, ako je to bežné v prípade medzinárodných organizácií, ale o oblasti právomoci, ktoré ako celok vytvárajú charakter štátnosti.

Súhrn úloh EÚ má veľmi široký rozsah a zahŕňa hospodárske, sociálne a politické úlohy.

Hospodárske úlohy

Hospodárske úlohy sú zamerané na vytvorenie spoločného trhu, ktorý spája vnútroštátne trhy členských štátov a na ktorom môžu byť všetky tovary a služby ponúkané a predávané za rovnakých podmienok ako na vnútornom trhu, pričom k nemu majú všetci občania Únie rovnaký a voľný prístup. Plán na vytvorenie spoločného trhu sa v podstate splnil prostredníctvom programu na dokončenie vnútorného trhu do roku 1992, ktorý vznikol na podnet vtedajšieho predsedu Komisie Jacquesa Delorsa a ktorý schválili hlavy štátov a predsedovia vlád, pričom inštitúciám Únie sa podarilo stanoviť právny rámec fungujúceho vnútorného trhu. Tento rámec sa medzitým v širokom rozsahu naplnil vnútroštátnymi vykonávacími opatreniami, takže jednotný trh sa už stal realitou. Jednotný trh je viditeľný aj v každodennom živote, najmä pri cestách v rámci EÚ, pri ktorých sa už dávno nevykonávajú kontroly osôb a tovaru na hraniciach členských štátov.

S vnútorným trhom je spojená hospodárska a menová únia.

Úlohou EÚ v rámci hospodárskej politiky však nie je stanovovať a uplatňovať európsku hospodársku politiku, ale koordinovať hospodárske politiky členských štátov tak, aby hospodárske rozhodnutia jedného alebo viacerých členských štátov nemali negatívny vplyv na fungovanie jednotného trhu. Na tento účel bol prijatý Pakt stability a rastu, ktorým sa pre členské štáty stanovujú podrobné kritériá, podľa ktorých musia prijímať svoje rozhodnutia v oblasti rozpočtovej politiky. Ak to neurobia, Európska komisia ich môže napomenúť a Rada EÚ môže v prípade trvalého nadmerného rozpočtového deficitu uložiť aj sankcie. Počas svetovej hospodárskej a finančnej krízy sa



Ústredným prvkom Zmluvy o fungovaní Európskej únie je vnútorný trh so svojimi štyrmi charakteristickými slobodami (pozri článok 26 ZFEÚ): voľný pohyb tovaru (článok 34), voľný pohyb osôb (článok 45 a 49), sloboda poskytovať služby (článok 57) a voľný pohyb kapitálu (článok 63).

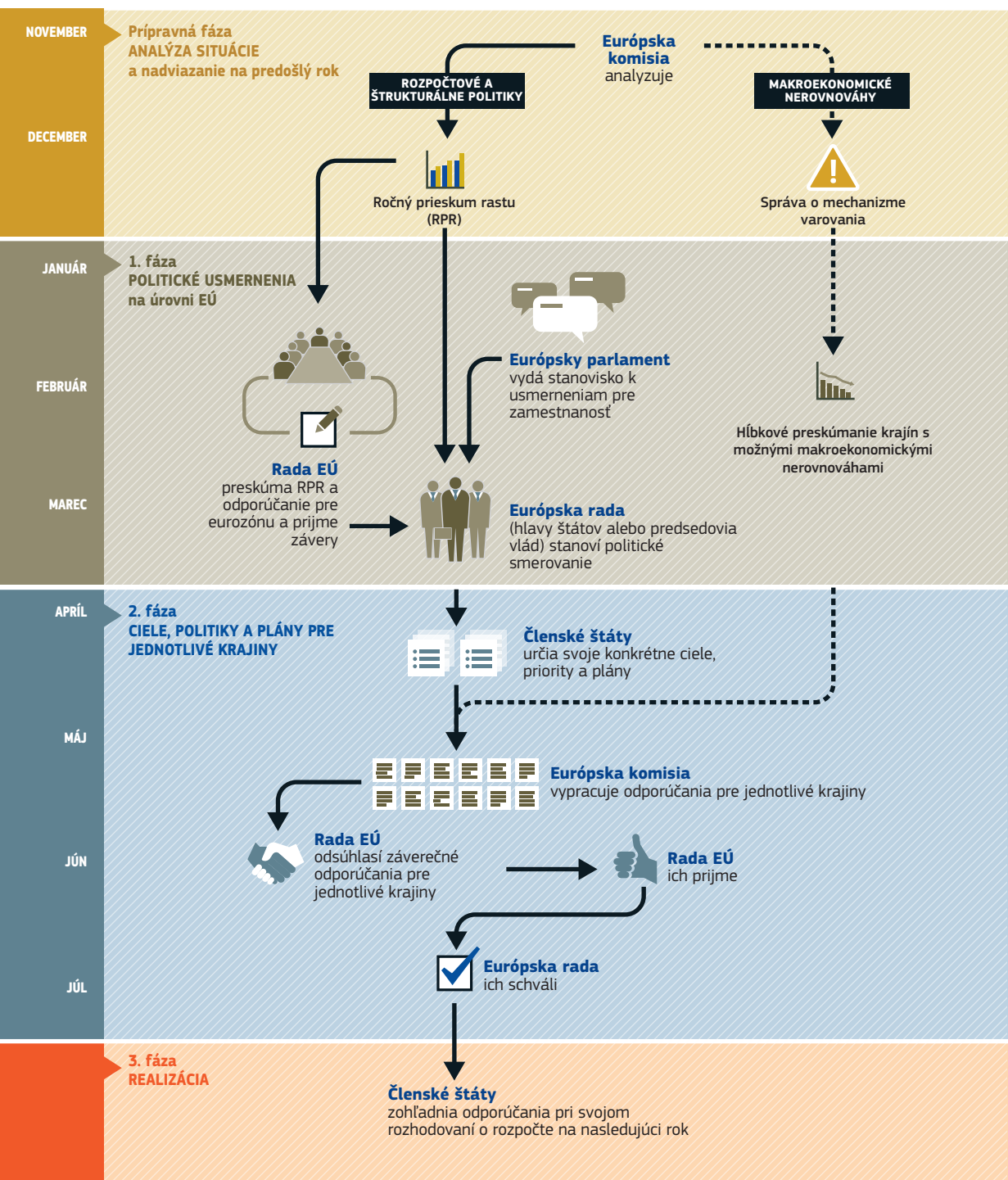
v rokoch 2010 – 2012 ďalej posilnila spolupráca v oblasti hospodárskej politiky na úrovni EÚ. Koordinácia hospodárskych politik na úrovni EÚ bola doplnená trvalým krízovým mechanizmom, ktorý pozostáva najmä z týchto prvkov: posilnenie úlohy Komisie, zavedenie nových automatických nápravných mechanizmov, zavedenie koordinácie hospodárskych politik na najvyššej politickej úrovni, spoločná koordinácia v európskom semestri s prísnejšími povinnosťami členských štátov v oblasti podávania správ, posilnenie úlohy národných parlamentov a Európskeho parlamentu a dobrovoľné záväzky, ktoré sa majú stanoviť vo vnútroštátnom práve. Ústredným prvkom tohto nového krízového mechanizmu je európsky semester.

Európsky semester je cyklus, počas ktorého členské štáty EÚ koordinujú svoju hospodársku a fiškálnu politiku. Sústreďuje sa na prvých šesť mesiacov roka. Odtiaľ pochádza jeho názov semester. Počas európskeho semestra členské štáty zosúladzujú svoje rozpočtové a hospodárske politiky s cieľmi a pravidlami dohodnutými na úrovni EÚ. Cieľom európskeho semestra je preto prispieť k zabezpečeniu zdravých verejných financií, podpore hospodárskeho rastu a zabráneniu nadmerným makroekonomickým nerovnováham v EÚ.

Tento krízový mechanizmus sa má považovať za poslednú možnosť. Jeho hlavnou úlohou je ochrana hospodárskej a menovej únie. Základná politická orientácia však zostáva rovnaká: vnútroštátna zodpovednosť v hospodárskej a finančnej politike, v rámci ktorej musia členské štáty pristupovať k svojim opatreniam ako k otázke spoločného záujmu.

V oblasti menovej politiky EÚ mala aj má za úlohu zaviesť jednotnú menu v EÚ a centrálnie riadiť menové otázky. V tejto oblasti sa už zaznamenal prvý čiastočný úspech. Euro ako jednotná európska mena bolo zavedené 1. januára 1999 v členských štátoch, ktoré už splnili kritériá konvergenie stanovené na tento účel (miera inflácie na úrovni 1,5 %, deficit verejných financií = nový ročný dlh: 3 %, verejný dlh: 60 %, dlhodobá úroková sadzba: 2 %). Týmto členskými štátmi boli Belgicko, Nemecko, Španielsko, Francúzsko, Írsko, Taliansko, Luxembursko, Holandsko, Rakúsko, Portugalsko a Fínsko. V týchto krajinách boli 1. januára 2002 národné meny nahradené eurobankovkami a euromincami. Odvtedy sa každodenné platby a finančné transakcie v týchto krajinách vykonávajú iba v jednej mene, ktorou je euro. V nasledujúcich rokoch splnil kritériá na prijatie eura čoraz väčší počet členských štátov: Grécko (1. január 2001), Slovinsko (1. január 2007), Cyprus (1. január 2008), Malta (1. január 2008), Slovensko (1. január 2009), Estónsko (1. január 2011), Lotyšsko (1. január 2014) a napokon Litva

Ako prebieha európsky semester?



Nový cyklus sa začne opäť koncom roka, keď Komisia zverejní prehľad hospodárskej situácie vo svojom ročnom prieskume rastu na ďalší rok.

(1. január 2015). Eurozóna – krajiny, ktoré ako svoju menu používajú euro – teraz zahŕňa 19 členských štátov.

Aj zostávajúce členské štáty sú v zásade povinné prijať euro ako svoju národnú menu, hneď ako splnia kritériá konvergencie. Jedinými výnimkami sú Dánsko a Spojené kráľovstvo. Tieto členské štáty si zabezpečili výnimku, ktorá im umožňuje, aby sa samy rozhodli, či a kedy sa zavedie postup preukazovania splnenia kritérií účasti na jednotnej mene. Švédsko, ktoré nemá ustanovenie o výnimke, predstavuje osobitný prípad. Prijatie eura v tejto krajine závisí od toho, či Komisia a Európska centrálna banka odporučia účasť Švédska Rade. Ak sa vydá takéto odporúčanie a Rada ho schváli, Švédsko nebude môcť svoju účasť odmietnuť. Vstup do eurozóny má však v súčasnosti u švédskeho obyvateľstva len malú podporu. V referende, ktoré sa konalo v roku 2003, sa 55,9 % obyvateľov vyslovilo proti zavedeniu eura. V prieskume z decembra 2005 bolo proti zavedeniu eura ešte stále 49 % osôb, kým 36 % s prijatím eura súhlasilo.

Napriek všetkým obavám sa euro stalo silnou a medzinárodne uznávanou menou, ktorá takisto tvorí pevné spojivo medzi členskými štátmi eurozóny. Nezmenila to ani kríza štátneho dlhu, ktorá sa začala roku 2010. Práve naopak. EÚ reagovala na krízu zavedením dočasných podporných mechanizmov, ktoré boli v roku 2013 trvalo nahradené Európskym mechanizmom pre stabilitu (EMS). EMS ako stály rámec na riešenie krízy poskytuje členským štátom eurozóny vonkajšiu finančnú pomoc s účinnou úverovou kapacitou 500 miliárd EUR. Štáty eurozóny môžu túto finančnú pomoc získať len na základe prísnych podmienok, ktoré sú zamerané na dôslednú fiškálnu konsolidáciu a odrážajú sa v programe makroekonomických úprav, ktorý prerokujú Komisia a Medzinárodný menový fond (MMF) v spolupráci s Európskou centrálnou bankou. Vďaka EMS je EÚ schopná vyvíjať činnosť na ochranu eura dokonca aj v rámci najnapätejších scenárov. Ide o jasný odraz spoločného záujmu a solidarity v rámci eurozóny, ako aj individuálnej zodpovednosti každého členského štátu voči svojim partnerom.

Okrem oblasti hospodárskej a menovej politiky plní EÚ úlohy aj v celom rade iných oblastí hospodárskej politiky. Patrí k nim najmä poľnohospodárska a rybárska politika, dopravná politika, spotrebiteľská politika, štrukturálna politika a politika súdržnosti, politika v oblasti výskumu a vývoja, politika týkajúca sa kozmického priestoru, politika v oblasti životného prostredia, zdravotná politika, obchodná politika a energetická politika.

Sociálne úlohy

V oblasti sociálnej politiky je úlohou EÚ formovať aj sociálny rozmer jednotného trhu a zaisťovať, aby výhody hospodárskej integrácie nevyužívali len hospodársky aktívne subjekty. Jedným z prvých východiskových bodov je napríklad zavedenie systému sociálneho zabezpečenia pre migrujúcich pracovníkov. Týmto systémom sa zabezpečí, aby pracovníci, ktorí pracovali vo viac ako jednom členskom štáte, a tým podliehali rôznym systémom sociálneho poistenia, neboli z hľadiska svojho sociálneho zabezpečenia znevýhodnení (starobný dôchodok, invalidný dôchodok, zdravotná starostlivosť, rodinné prídavky, dávky v nezamestnanosti). Vzhľadom na nezamestnanosť v EÚ, ktorá už celé roky vyvoláva obavy, je ďalšou prioritnou úlohou sociálnej politiky vypracovanie európskej stratégie zamestnanosti. Od členských štátov a EÚ sa vyžaduje, aby vypracovali stratégiu zamestnanosti a podporovali najmä kvalifikáciu, odbornú prípravu a flexibilitu pracovníkov, pričom je zároveň potrebné prispôbiť trhy práce požiadavkám hospodárskej zmeny. Podpora zamestnanosti sa považuje za vec spoločného záujmu. Od členských štátov si to vyžaduje zosúladenie ich vnútroštátnych opatrení v rámci Rady. EÚ prispeje k vysokej úrovni zamestnanosti tým, že bude podporovať spoluprácu medzi členskými štátmi a poskytne podporu ich opatreniam, a v prípade potreby ich pri rešpektovaní právomocí členských štátov doplní.

Politické úlohy

V politickej oblasti má EÚ v súčasnosti úlohy týkajúce sa občianstva Únie, politiky v oblasti justičnej spolupráce v trestných veciach a spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Prostredníctvom občianstva Únie sa ďalej posilnila práva a záujmy štátnych príslušníkov členských štátov v rámci EÚ. Občania majú právo na voľný pohyb v rámci Únie (článok 21 ZFEÚ), právo voliť a byť volený do orgánov miestnej samosprávy (článok 22 ZFEÚ), právo na poskytnutie ochrany diplomatickými a konzulárnymi úradmi ktoréhokoľvek členského štátu (článok 23 ZFEÚ), právo obrátiť sa s petíciou na Európsky parlament (článok 24 ZFEÚ) a v rámci všeobecného zákazu diskriminácie majú vo všetkých členských štátoch právo na rovnaké zaobchádzanie ako so štátnymi príslušníkmi daného členského štátu (článok 20 ods. 2 v spojení s článkom 18 ZFEÚ).

V rámci spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky má EÚ za úlohu najmä zachovanie spoločných hodnôt, základných záujmov a nezávislosti EÚ, posilnenie bezpečnosti EÚ a jej členských štátov, zabezpečenie svetového mieru a posilnenie medzinárodnej bezpečnosti, presadzovanie demokracie

a zásad právneho štátu a medzinárodnej spolupráce, ochranu ľudských práv a základných slobôd a vybudovanie spoločnej obrany.

Keďže EÚ nie je samostatným štátnym útvarom, môže tieto úlohy vykonávať iba postupne. Zahraničná a najmä bezpečnostná politika patria tradične medzi tie oblasti, v ktorých členské štáty osobitne dbajú na zachovanie svojej zvrchovanosti. Spoločné záujmy v tejto oblasti je ťažké definovať aj preto, že v EÚ majú jadrové zbrane len Francúzsko a Spojené kráľovstvo. Ďalším problémom je, že niektoré členské štáty nie sú v NATO. Rozhodnutia v rámci spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky sa preto v súčasnosti ešte stále prijímajú prevažne na základe spolupráce medzi štátmi. Medzitým sa však vytvoril samostatný súbor nástrojov, prostredníctvom ktorého získala spolupráca medzi štátmi pevný právny rámec.

V oblasti justičnej spolupráce v trestných veciach je hlavnou úlohou EÚ plnenie úloh, ktoré sú v záujme Európy ako celku. Patrí medzi ne najmä boj proti organizovanej trestnej činnosti a obchodovaniu s ľuďmi i trestné stíhanie. Organizovanej trestnej činnosti sa nedá účinne čeliť iba na úrovni členských štátov, ale je potrebný spoločný postup na úrovni EÚ. Dva veľmi pozitívne kroky sa už vykonali prijatím smernice o boji proti praniu špinavých peňazí a vytvorením európskeho policajného úradu, Europolu, ktorý pôsobí od roku 1998 (článok 88 ZFEÚ). V tejto oblasti ide okrem toho aj o zjednotenie a zrýchlenie spolupráce pri súdnych konaniach a výkone rozhodnutí, uľahčenie vydávania osôb medzi členskými štátmi, stanovenie minimálnych pravidiel týkajúcich sa znakov skutkových podstát trestných činov a sankcií v oblasti organizovanej trestnej činnosti, terorizmu, obchodovania s ľuďmi a sexuálneho zneužívania žien a detí, nedovoleného obchodovania s drogami a so zbraňami, prania špinavých peňazí a korupcie (článok 83 ZFEÚ).

Jedným z najvýznamnejších úspechov v oblasti justičnej spolupráce v rámci EÚ bolo založenie agentúry Eurojust v apríli 2003 (článok 85 ZFEÚ). Eurojust, ktorý má sídlo v Haagu, tvoria sudcovia a prokurátori zo všetkých štátov EÚ. Jeho úlohou je pomáhať pri koordinácii vyšetrovania a stíhania v prípade závažnej cezhraničnej trestnej činnosti. S cieľom bojovať proti trestnej činnosti, ktorá poškodzuje finančné záujmy Únie, môže Rada z Eurojustu vytvoriť Európsku prokuratúru (článok 86 ZFEÚ). Ďalším pokrokom je európsky zatykač, ktorý od januára 2004 platí v celej EÚ. Európsky zatykač môže byť vydaný v prípade, že ide o trestný čin, pri ktorom je stanovený minimálny trest odňatia slobody v dĺžke viac ako jeden rok. Európskym zatykačom sa nahradili zdĺhavé postupy vydávania osôb z minulosti.

Právomoci EÚ

Zmluvami o založení EÚ sa inštitúciám Únie neudeľuje všeobecná právomoc prijímať všetky opatrenia potrebné na dosiahnutie cieľov zmluvy, ale v príslušných kapitolách sa stanovuje rozsah právomocí, v rámci ktorých môžu tieto inštitúcie konať. Platí základná zásada, že EÚ a jej inštitúcie nemôžu samostatne rozhodovať o svojich právnych základoch a právomociach: aj naďalej platí zásada osobitného prenesenia právomocí (článok 2 ZFEÚ). Túto cestu si členské štáty zvolili preto, aby pri zrieknutí sa svojich právomocí zabezpečili prehľadnosť a kontrolu. Rozsah jednotlivých právomocí sa veľmi líši v závislosti od druhu úloh prenesených na Európsku úniu. Právomoci, ktoré neboli prenesené na EÚ, zostávajú aj naďalej vo výlučnej pôsobnosti členských štátov. V Zmluve o EÚ sa výslovne stanovuje, že otázky národnej bezpečnosti zostávajú vo výlučnej právomoci členských štátov.

V tejto súvislosti sa prirodzene vynára otázka, kde je hranica medzi právomocami EÚ a právomocami členských štátov. K ich vymedzeniu dochádza na základe troch kategórií právomocí:

- **Výlučné právomoci EÚ (článok 3 ZFEÚ)** v oblastiach, v ktorých možno predpokladať, že opatrenie na úrovni EÚ bude účinnejšie než nekoordinované opatrenie niektorého členského štátu. Tieto oblasti sú jasne vymedzené a zahŕňajú colnú úniu, stanovenie pravidiel hospodárskej súťaže potrebných na fungovanie vnútorného trhu, menovú politiku pre krajiny eurozóny, spoločnú obchodnú politiku a časti spoločnej rybárskej politiky. V týchto oblastiach politiky môže vykonávať legislatívnu činnosť a prijímať právne záväzné akty iba Európska únia. Členské štáty to môžu urobiť len vtedy, ak ich na to splnomocní Európska únia, alebo na vykonanie aktov Európskej únie (článok 2 ods. 1 ZFEÚ).
- **Spoločné právomoci medzi EÚ a členskými štátmi (článok 4 ZFEÚ)** v oblastiach, v ktorých činnosť na európskej úrovni prináša oproti konaniu členských štátov pridanú hodnotu. Takáto spoločná právomoc je stanovená pre pravidlá v oblasti vnútorného trhu, hospodársku, sociálnu a územnú súdržnosť, poľnohospodárstvo a rybárstvo, životné prostredie, dopravu, transeurópske siete, dodávky energie, priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, ako aj pre spoločné otázky bezpečnosti v oblasti verejného zdravia, výskumu a technologického rozvoja, kozmického priestoru, rozvojovej spolupráce a humanitárnej pomoci. Vo všetkých týchto oblastiach môže EÚ ako prvá vykonávať právomoc,

ktorá sa však vzťahuje len na prvky upravené v príslušných právnych aktoch Únie, a nie na celú oblasť politiky. Členské štáty vykonávajú svoju právomoc v rozsahu, v akom EÚ svoju právomoc nevykonala alebo v akom sa rozhodla prestať vykonávať svoju právomoc (článok 2 ods. 2 ZFEÚ). Posledná z uvedených situácií nastane, keď príslušné inštitúcie EÚ rozhodnú o zrušení legislatívneho aktu, najmä s cieľom dodržiavať zásady subsidiarity a proporcionality. Rada môže na podnet jedného alebo viacerých svojich členov vyzvať Komisiu, aby predložila návrhy na zrušenie právneho aktu.

- Podporné právomoci (článok 6 ZFEÚ): Pri vykonávaní podporných právomocí je právomoc EÚ obmedzená na koordináciu a dopĺňanie činnosti členských štátov. EÚ nemôže v dotknutých oblastiach harmonizovať vnútroštátne právne predpisy (článok 2 ods. 5 ZFEÚ). Zodpovednosť za prípravu právnych predpisov majú preto aj naďalej členské štáty, ktoré pritom môžu do značnej miery slobodne konať. Do tejto kategórie právomocí patrí ochrana a zlepšovanie zdravia ľudí, priemysel, kultúra, cestovný ruch, vzdelávanie, mládež, šport a odborné vzdelávanie, civilná ochrana a administratívna spolupráca. V oblasti hospodárskej politiky a politiky zamestnanosti členské štáty výslovne uznávajú, že je potrebné koordinovať ich vnútroštátne opatrenia v rámci EÚ.

Okrem týchto osobitných právomocí konať poskytujú zmluvy Únie inštitúciám právomoc konať aj vtedy, keď je to nevyhnutné na fungovanie jednotného trhu alebo na zabezpečenie nenarušenej hospodárskej súťaže (pozri článok 352 ZFEÚ – dispozičné právomoci alebo doložka flexibility). Týmito článkami sa však inštitúciám neudeľuje žiadna všeobecná právomoc, ktorá by im umožňovala plnenie úloh mimo cieľov, ktoré sú stanovené v zmluvách, a inštitúcie Únie si nemôžu rozšíriť právomoci na úkor právomocí členských štátov. V praxi sa možnosti tejto právomoci kedysi veľmi často využívali, keďže EÚ postupom času pribúdali stále nové úlohy, ktoré sa pri uzatváraní zakladajúcich zmlúv nepredvídali, a preto v zmluvách chýbali zodpovedajúce právomoci. Poukázať treba predovšetkým na oblasti životného prostredia a ochrany spotrebiteľa alebo na zriadenie Európskeho fondu regionálneho rozvoja, ktorý má prispievať k zmenšeniu rozdielov medzi rozvinutými a menej rozvinutými oblasťami v EÚ. Pre tieto oblasti však boli medzičasom stanovené osobitné právomoci. Týmto osobitnými ustanoveniami sa podstatne znížil praktický význam dispozičných právomocí. Na vykonávanie týchto právomocí je potrebný súhlas Európskeho parlamentu.

A napokon existujú ďalšie právomoci na prijatie opatrení, ktoré sú potrebné na účinné a zmysluplné vykonávanie už výslovne priznaných právomocí (implicitné právomoci). Osobitný význam nadobudli tieto právomoci pri rozvíjaní vonkajších vzťahov. EÚ tak môže prijímať záväzky aj voči nečlenským krajinám alebo iným medzinárodným organizáciám v tých oblastiach, ktoré patria do zoznamu úloh EÚ. Názorným príkladom je vec Kramer, v ktorej rozhodoval Súdny dvor. Išlo o spôsobilosť EÚ spolupracovať s medzinárodnými organizáciami pri stanovovaní rybolovných kvót a v prípade potreby prijímať v tejto veci záväzky podľa medzinárodného práva. Keďže v Zmluve o EÚ neexistovalo osobitné ustanovenie, Súdny dvor odvodil vonkajšiu právomoc EÚ potrebnú na tento účel od jej vnútornej právomoci v oblasti rybárskej politiky v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky.

EÚ však pri vykonávaní týchto právomocí podlieha zásade subsidiarity, ktorá je prevzatá z rímskokatolíckeho sociálneho učenia a ktorá zakotvením do Zmluvy o EÚ nadobudla prakticky ústavné postavenie (článok 5 ods. 3 ZEÚ). Táto zásada má dve strany: pozitívnu, podľa ktorej EÚ musí konať vtedy, keď vytýčené ciele možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie, a ktorou sa posilňujú právomoci EÚ; a negatívnu, podľa ktorej EÚ nesmie konať vtedy, keď na uspokojivé dosiahnutie cieľov stačí, ak členské štáty konajú jednotlivito, a ktorou sa obmedzujú právomoci EÚ. V praxi to znamená, že všetky inštitúcie Únie, ale najmä Komisia, musia vždy preukázať, že spoločné pravidlá a spoločné opatrenia sú skutočne potrebné. Dal by sa tu parafrázovať Montesquieu: ak nie je nevyhnutné prijať opatrenie na úrovni EÚ, tak je nevyhnutné ho neprijať. Ak sa však potreba pravidiel na úrovni Únie preukáže, tak si treba položiť otázku o intenzite a druhu opatrenia, ktoré sa má prijať. Odpoveď vyplýva zo zásady proporcionality, ktorá sa v Zmluve o EÚ stanovuje v spojení s ustanoveniami o právomociach (článok 5 ods. 4). Podľa nej treba dôkladne preskúmať, či je nevyhnutné použiť osobitný právny nástroj a či by na dosiahnutie rovnakého výsledku nestačili menej obmedzujúce prostriedky. Znamená to najmä, že pred príliš podrobnými právnymi predpismi treba uprednostniť rámcové nariadenia, minimálne normy a vzájomné uznávanie existujúcich noriem členských štátov a že harmonizujúcim ustanoveniam je potrebné sa vyhnúť vždy, keď je to možné.

Dodržiavanie zásad subsidiarity a proporcionality môžu teraz kontrolovať aj národné parlamenty. Na tento účel bol zavedený systém včasného varovania umožňujúci národným parlamentom vydať v priebehu ôsmich týždňov po predložení legislatívneho návrhu EÚ odôvodnené stanovisko, v ktorom sa uvedie, prečo daný legislatívny návrh nie je v súlade s požiadavkami zásady subsidiarity a proporcionality. Ak toto odôvodnené stanovisko získa podporu

aspoň tretiny hlasov pridelených národným parlamentom (pričom každý národný parlament má dva hlasy alebo v prípade komorových systémov má každá komora jeden hlas), legislatívny návrh musí opätovne preskúmať jeho autor (spravidla Komisia). Na základe tohto preskúmania sa môže návrh zachovať, zmeniť alebo stiahnuť. Ak sa Európska komisia rozhodne návrh zachovať, musí v odôvodnenom stanovisku uviesť, prečo je podľa nej tento návrh v súlade so zásadou subsidiarity. Toto odôvodnené stanovisko sa spolu s odôvodnenými stanoviskami národných parlamentov predloží zákonodarnému orgánu EÚ na zohľadnenie v legislatívnom procese. Ak tento zákonodarný orgán 55 % väčšinou členov Rady EÚ alebo väčšinou odovzdaných hlasov v Európskom parlamente vyjadrí názor, že návrh nie je v súlade so zásadou subsidiarity, legislatívny návrh sa ďalej neskúma.

Inštitúcie EÚ

Článok 13 Zmluvy o EÚ (Inštitucionálny rámec)

1. Únia má k dispozícii inštitucionálny rámec, ktorého účelom je podporovať jej hodnoty, sledovať jej ciele, slúžiť jej záujmom, záujmom jej občanov a členských štátov, ako aj zabezpečovať konzistentnosť, efektívnosť a kontinuitu jej politik a činností.

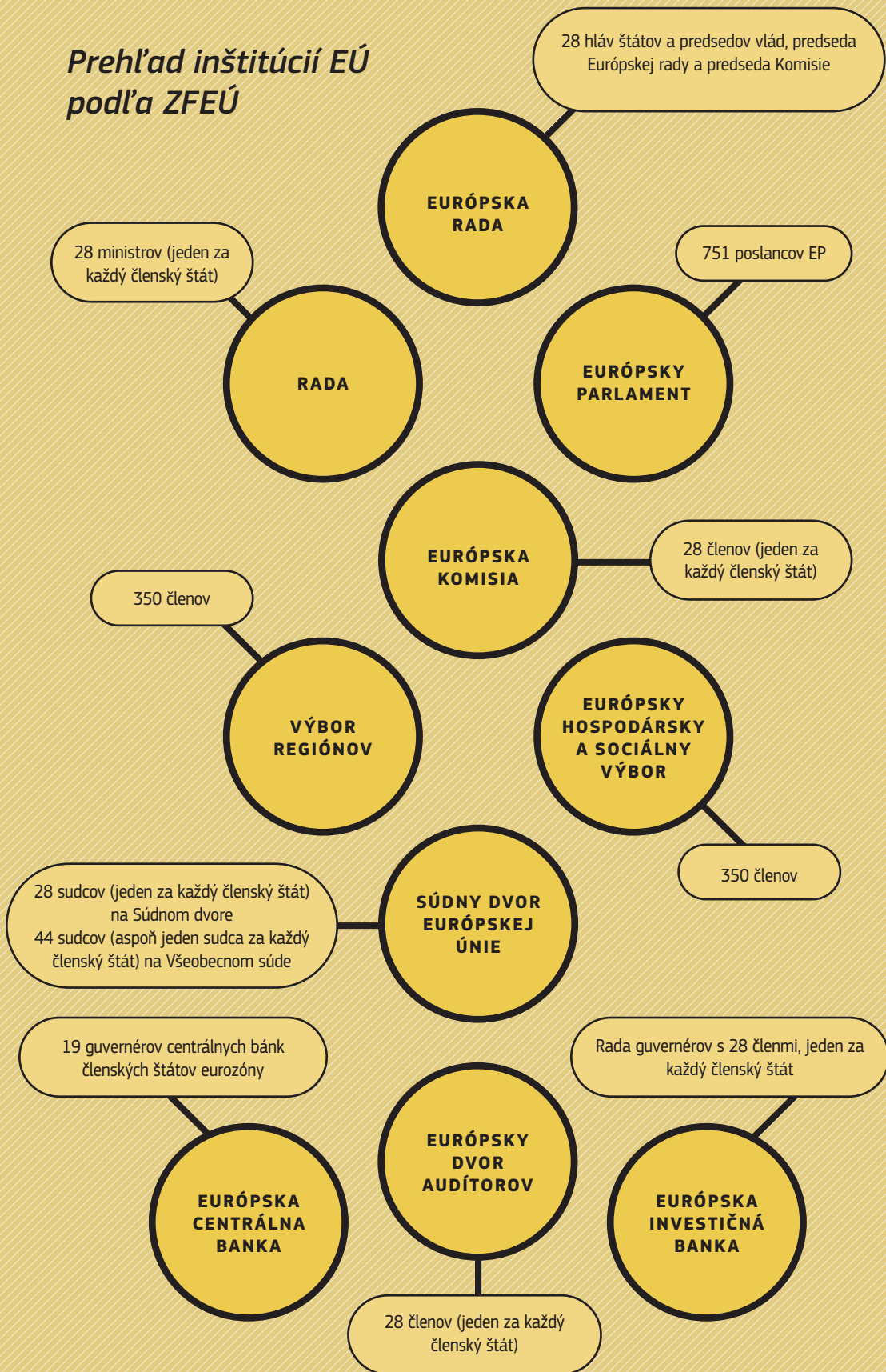
Inštitúciami Únie sú:

- Európsky parlament,
- Európska rada,
- Rada,
- Európska komisia (ďalej len „Komisia“),
- Súdny dvor Európskej únie,
- Európska centrálna banka,
- Dvor audítorov.

2. Každá inštitúcia koná v medziach právomocí, ktoré sú jej zverené zmluvami, a v súlade s postupmi, podmienkami a cieľmi v nich stanovenými. Inštitúcie navzájom v plnej miere spolupracujú.

3. Ustanovenia o Európskej centrálnej banke a Dvore audítorov, ako aj podrobné ustanovenia o ostatných inštitúciách sa nachádzajú v Zmluve o fungovaní Európskej únie.

Prehľad inštitúcií EÚ podľa ZFEÚ



4. Európskemu parlamentu, Rade a Komisii pomáha Hospodársky a sociálny výbor a Výbor regiónov s poradnou funkciou.

Ďalšia otázka, ktorá sa vynára v súvislosti s ústavou Európskej únie, sa týka jej organizácie. Aké má Únia inštitúcie? Keďže EÚ plní funkcie, ktoré inak prináležia štátom, vynára sa tu otázka, či má vládu, parlament, administratívne orgány a súdy, ako ich poznáme z členských štátov. Plnenie úloh zverených Európskej únii a riadenie integračného procesu zámerne nebolo ponechané len na členské štáty alebo medzinárodnú spoluprácu. EÚ má k dispozícii celý inštitucionálny systém, ktorý jej umožňuje, aby zjednocovaniu Európy poskytovala nové impulzy a ciele a aby v oblastiach patriacich do rozsahu jej právomocí vytvárala právo, ktoré je pre všetky členské štáty rovnako záväzné.

Hlavnými aktérmi inštitucionálneho systému EÚ sú inštitúcie EÚ, ku ktorým patrí Európsky parlament, Európska rada, Rada, Európska komisia, Súdny dvor Európskej únie, Európska centrálna banka a Dvor audítorov. Ako doplnkové orgány patria do inštitucionálneho systému EÚ ešte Európska investičná banka, Európsky hospodársky a sociálny výbor a Výbor regiónov.

Inštitúcie

Európsky parlament (článok 14 ZEÚ)

Európsky parlament zastupuje národy členských štátov EÚ. Vznikol zo spoločného zhromaždenia ESÚO, zhromaždenia EHS a zhromaždenia ESAE, ktoré sa spojili do jedného zhromaždenia na základe Dohovoru o niektorých inštitúciách spoločných pre Európske spoločenstvá z roku 1957 („prvá zmluva o zlúčení“). Oficiálna zmena názvu na Európsky parlament sa uskutočnila až po zmenení Zmluvy o ES Zmluvou o Európskej únii (Maastrichtská zmluva). Týmto krokom sa však len zohľadnilo už všeobecne zaužívané pomenovanie siahajúce do roku 1958, keď samotné zhromaždenie zmenilo svoj názov na Európsky parlament.

Zloženie a voľby

V nasledujúcej tabuľke je uvedené zloženie Európskeho parlamentu. Zobrazuje situáciu v súčasnom legislatívnom období 2014 – 2019.

PLÉNUM PARLAMENTU SO 751 POSLANCAMI

Členský štát	Počet kresiel v Európskom parlamente
Nemecko	96
Francúzsko	74
Taliansko	73
Spojené kráľovstvo	73
Španielsko	54
Poľsko	51
Rumunsko	32
Holandsko	26
Belgicko	21
Česká republika	21
Grécko	21
Maďarsko	21
Portugalsko	21
Švédsko	20
Rakúsko	18
Bulharsko	17
Dánsko	13
Slovensko	13
Fínsko	13
Írsko	11
Chorvátsko	11
Litva	11
Lotyšsko	8
Slovinsko	8
Estónsko	6
Cyprus	6
Luxembursko	6
Malta	6

POSLANCI EURÓPSKEHO PARLAMENTU

PREDESDA

14 podpredsedov

5 kvestorov (poradná funkcia)

Predseda, podpredsedovia a kvestori (poslanci Európskeho parlamentu, ktorým boli zverené správne a finančné úlohy) tvoria predsedníctvo, ktoré Parlament volí na obdobie dva a pol roka. Ďalším orgánom je Konferencia predsedov, ktorá je zložená z predsedu Parlamentu a predsedov politických frakcií. Zodpovedá za organizáciu činnosti Parlamentu a za vzťahy s ostatnými inštitúciami EÚ a s inštitúciami mimo Únie.

Zástupcovia v Európskom parlamente boli do roku 1979 vyberaní spomedzi poslancov národných parlamentov, ktoré ich delegovali do Európskeho parlamentu. Všeobecné a priame voľby poslancov Európskeho parlamentu obyvateľmi členských štátov boli zakotvené už v zmluvách, no po mnohých nevydarených počiatočných iniciatívach sa prvýkrát uskutočnili až v júni 1979. Voľby sa v súčasnosti konajú každých päť rokov, čo zodpovedá dĺžke „legislatívneho obdobia“. Po desaťročiach snáh bol napokon jednotný volebný postup zavedený Aktom o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu v roku 1976 a potom zásadne reformovaný Aktom o priamych voľbách v roku 2002. Podľa tohto aktu si každý členský štát stanovuje svoj vlastný volebný postup, pričom musia platiť rovnaké základné demokratické pravidlá:

- priame a všeobecné voľby,
- pomerné zastúpenie,
- tajné a slobodné hlasovanie,
- minimálny vek (na právo voliť je potrebné dosiahnuť vek 18 rokov vo všetkých členských štátoch s výnimkou Rakúska, kde bol vek na účasť vo voľbách znížený na 16 rokov),
- obnoviteľný päťročný mandát,
- nezlučiteľnosť funkcií (poslanci EP nesmú vykonávať dve funkcie zároveň, napr. funkciu sudcu, prokurátora, ministra atď.; okrem toho podliehajú zákonom svojej krajiny, ktorými sa môže ďalej obmedzovať ich možnosť vykonávať viacero mandátov alebo funkcií),
- dátum volieb,
- rovnosť mužov a žien. V niektorých krajinách (Belgicko, Luxembursko a Grécko) je volebná účasť povinná.

V roku 2009 okrem toho nadobudol účinnosť jednotný štatút poslancov Európskeho parlamentu, ktorým sa zvýšila transparentnosť podmienok činnosti poslancov EP a ktorý obsahuje jasné pravidlá. Okrem toho sa ním zavádza jednotný plat pre všetkých poslancov EP, ktorý je hrađený z rozpočtu EÚ.

Priamou voľbou Parlament získal demokratickú legitimitu a môže skutočne tvrdiť, že zastupuje občanov EÚ. Samotná existencia priamo voleného Parlamentu však nemôže spĺňať základnú požiadavku demokratickej ústavy, podľa ktorej všetka verejná moc musí vychádzať z ľudu. Neznamená to len, že rozhodovací proces musí byť transparentný a rozhodovacie inštitúcie reprezentatívne. Vyžaduje sa aj parlamentná kontrola a Parlament musí dodávať legitímnosť inštitúciám Únie, ktoré sa podieľajú na rozhodovaní

proces. V posledných rokoch sa v tejto oblasti dosiahol výrazný pokrok. Nielenže sa sústavne rozširovali práva Parlamentu, ale v Lisabonskej zmluve sa výslovne stanovila povinnosť, aby sa pri opatreniach Európskej únie dodržiavala zásada zastupiteľskej demokracie. Podľa tejto zásady sú všetci občania Únie priamo zastúpení v Európskom parlamente a majú právo aktívne sa podieľať na demokratickom živote EÚ. Tým sa má zabezpečiť, aby sa rozhodnutia na úrovni EÚ prijímali podľa možnosti čo najotvorenejšie a čo najbližšie k občanovi. Politické strany na úrovni EÚ majú prispieť k formovaniu európskej identity a vyjadrovať vôľu občanov Únie. Ak v súčasnom demokratickom modeli EÚ ešte existuje nejaký nedostatok, tak len v tom, že Európsky parlament na rozdiel od parlamentov v parlamentnej demokracii nevolí vládu, ktorá sa mu zodpovedá.

Článok 10 Zmluvy o EÚ (zastupiteľská demokracia)

1. Fungovanie Únie je založené na zastupiteľskej demokracii.
2. Občania sú na úrovni Únie priamo zastúpení v Európskom parlamente.

Členské štáty sú zastúpené v Európskej rade hlavami štátov alebo predsedami vlád a v Rade svojimi vládami, ktoré samotné sú demokraticky zodpovedné buď svojim národným parlamentom, alebo svojim občanom.
3. Každý občan má právo zúčastňovať sa na demokratickom živote Únie. Rozhodnutia sa prijímajú podľa možnosti čo najotvorenejšie a čo najbližšie k občanovi.
4. Politické strany na európskej úrovni prispievajú k formovaniu európskeho politického povedomia a k vyjadrovaniu vôle občanov Únie.

Tento nedostatok však vyplýva z jednoduchej skutočnosti, že na úrovni EÚ neexistuje vláda v bežnom zmysle. Funkcie podobné vládny funkciám, ktoré sú stanovené v zmluvách Únie, namiesto toho vykonávajú Rada a Európska komisia podľa určitej delby práce. V každom prípade však Parlament na základe Lisabonskej zmluvy získal rozsiahle právomoci, pokiaľ ide o vymenovanie Komisie, a to od volieb predsedu Komisie Parlamentom na návrh Európskej rady až po hlasovanie Parlamentu o schválení celého

kolégia komisárov (tzv. „právo investitúry“). Parlament však nemá porovnateľný vplyv na zloženie Rady, ktoré podlieha parlamentnej kontrole iba do tej miery, v akej je každý jej člen ako minister daného štátu podriadený kontrole svojho národného parlamentu.

Značne sa posilnila aj úloha Európskeho parlamentu v legislatívnom procese EÚ. Povýšením spolurozhodovacieho postupu na úroveň riadneho legislatívneho postupu sa Európsky parlament v skutočnosti stal „spoluzákonomdarcom“ spolu s Radou. V rámci riadneho legislatívneho postupu môže Parlament vo viacerých čítaniach predkladať pozmeňujúce návrhy k právnym predpisom a v rámci určitých limitov ich vo vzťahu k Rade aj úspešne presadiť. Bez dohody medzi Radou a Európskym parlamentom nemôže vzniknúť právny akt Únie.

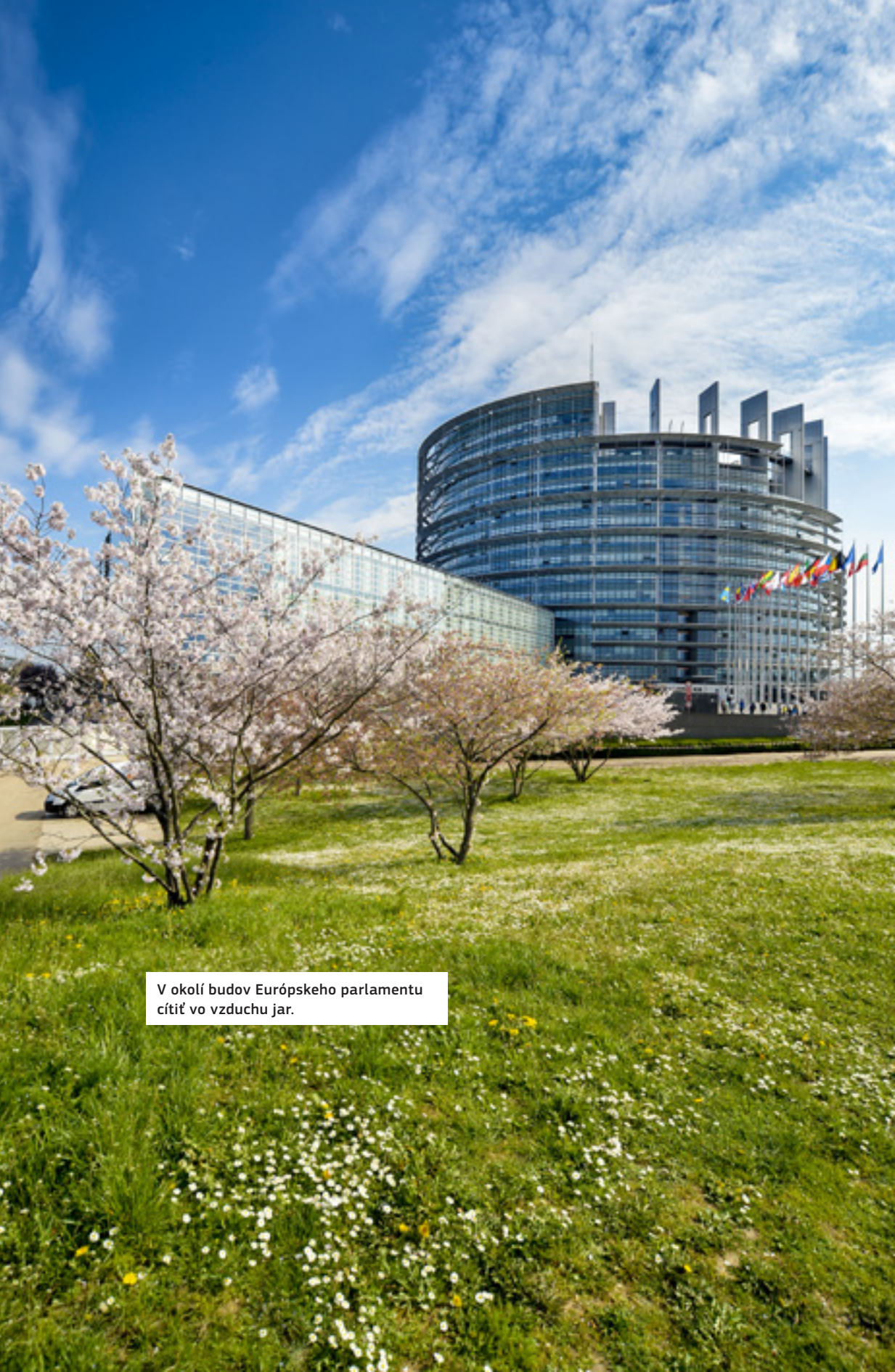
Parlament zohráva okrem toho tradične dôležitú úlohu v rámci rozpočtového postupu. Lisabonskou zmluvou sa rozpočtové právomoci Európskeho parlamentu ešte viac rozšírili o to, že Európsky parlament musí schváliť viacročný finančný plán a spolurozhodovať o všetkých výdavkoch.

Parlament má právo udeľovať súhlas pri všetkých dôležitých medzinárodných dohodách týkajúcich sa oblastí, na ktoré sa vzťahuje spolurozhodovanie, ako aj pri zmluvách o pristúpení, ktoré sú uzavreté s novými členskými štátmi a v ktorých sa stanovujú podmienky pristúpenia.

Kontrolné právomoci Európskeho parlamentu sa postupne takisto značne rozšírili. Spočívajú najmä v tom, že Komisia musí odpovedať na otázky Parlamentu, obhajovať pred Parlamentom svoje návrhy a predkladať na diskusiu výročnú správu o činnosti EÚ. Parlament môže dvojtretinovou väčšinou poslancov prijať návrh na vyslovenie nedôvery a prinútiť tak Komisiu, aby ako celok odstúpila (článok 234 ZFEÚ). V Parlamente bolo predložených viacero takýchto návrhov, ale ani jeden nedosiahol potrebnú väčšinu². Keďže v praxi na otázky Parlamentu odpovedá aj Rada, Európsky parlament má možnosť priamej politickej diskusie s dvoma hlavnými inštitúciami.

Tieto kontrolné právomoci Parlamentu sa odvtedy značne rozšírili. Parlament má teraz právomoc zriadiť osobitné vyšetrovacie výbory, aby sa zaoberali údajnými prípadmi porušovania práva Únie alebo nesprávnymi úradnými postupmi. Jeden takýto výbor bol zriadený v júni 2016 vzhľadom na

² Santerova Komisia v roku 1999 odstúpila na základe skutočnosti, že Parlament jej odmietol udeliť absolútorium za finančné hospodárenie. Návrh na vyslovenie nedôvery, ktorý bol takisto predložený, neuspel, aj keď len s tesným rozdielom.



V okolí budov Európskeho parlamentu
cítiť vo vzduchu jar.

odhalenia v panamských dokumentoch, ktoré sa týkali spoločností v daňových rajoch a ich utajených vlastníkov. Jeho úlohou je prešetriť možné porušenie práva Únie v súvislosti s praním špinavých peňazí a vyhýbaním sa daňovým povinnostiam a daňovými únikmi. Okrem toho je v zmluvách zabezpečené právo každého občana alebo každej právnickej osoby obrátiť sa na Európsky parlament s petíciami, ktorými sa zaoberá stály Výbor pre petície. Európsky parlament rovnako využil svoje právo vymenovať ombudsmana, ktorý prijíma sťažnosti na nesprávne úradné postupy pri činnosti inštitúcií alebo orgánov Únie s výnimkou Súdneho dvora. Ombudsman môže viesť vyšetrovania a musí o tom informovať príslušnú inštitúciu alebo orgán. Európskemu parlamentu o výsledkoch svojich vyšetrovaní predkladá správu.

Sídlo

Parlament má sídlo v Štrasburgu, kde sa koná 12 plenárnych schôdzí (každý mesiac jedna) vrátane schôdze o rozpočte. Ďalšie plenárne schôdze sa konajú v Bruseli, kde zasadať aj výbory. Generálny sekretariát Parlamentu má však sídlo v Luxemburgu. Rozhodnutie Rady o týchto umiestneniach, ktoré bolo prijaté v roku 1992, bolo potvrdené v protokole č. 6 k Lisabonskej zmluve. Neuspokojivým výsledkom tohto rozhodnutia je, že poslanci Európskeho parlamentu, ako aj časť jeho úradníkov a zamestnancov musia cestovať medzi Štrasburgom, Bruselom a Luxemburgom, čo je veľmi nákladné.

Európska rada (článok 15 ZEÚ)

Hlavy štátov a predsedovia vlád, ako aj predsedovia Komisie a Rady sa stretávajú v Európskej rade v Bruseli najmenej dvakrát za polrok.

Zloženie a úlohy

ZLOŽENIE EURÓPSKEJ RADY

hlavy štátov a predsedovia vlád členských štátov
predseda Európskej rady
predseda Európskej komisie
vysoký predstaviteľ Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku

Úlohy

Vymedzuje všeobecné politické ciele a priority EÚ.

Lisabonskou zmluvou vznikla aj funkcia predsedu Európskej rady. Predseda Európskej rady nemá na rozdiel od doterajšieho predsedníctva národný, ale európsky mandát v dĺžke dva a pol roka, ktorý vykonáva na plný úväzok. Do funkcie predsedu sa volí výnimočná osobnosť kvalifikovanou väčšinou členov Európskej rady. Predsedu možno opätovne zvoliť na jedno funkčné obdobie. Jeho úlohou je príprava zasadnutí Európskej rady a následných činností a zastupovanie EÚ na medzinárodných samitoch v oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky.

Európska rada nevykonáva legislatívne funkcie. Jej funkciou je určovať všeobecné politické usmernenia pre opatrenia EÚ. Tieto usmernenia majú podobu „záverov“, ktoré sa prijímajú konsenzom a obsahujú základné politické rozhodnutia alebo pokyny a usmernenia pre Radu alebo Európsku komisiu. Európska rada takto usmerňuje činnosť napríklad v prípade hospodárskej a menovej únie, Európskeho menového systému, priamych volieb do Európskeho parlamentu a viacerých otázok spojených s prístupom nových členov.

Rada (článok 16)

Zloženie a predsedníctvo

V Rade sú zastúpené vlády členských štátov. Každý z 28 členských štátov vysielá jedného zástupcu, ktorým je spravidla, ale nie nevyhnutne, rezortný minister zodpovedajúci za predmetné témy alebo jeho štátny tajomník. Dôležité je, aby osoba zastupujúca príslušnú vládu bola splnomocnená záväzne konať v mene vlády príslušného členského štátu. Zo samotnej skutočnosti, že vlády môžu byť zastúpené rôznymi spôsobmi, jasne vyplýva, že neexistujú nijakí stáli členovia Rady. Zástupcovia v Rade namiesto toho zasadať v desiatich rôznych zloženiach v závislosti od tém diskusie.

DESAŤ ZLOŽENÍ RADY

Jeden zástupca vlády každého členského štátu na ministerskej úrovni, pričom zloženie sa líši podľa témy rokovania.

Predseda vysoký predstaviteľ Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku:

- zahraničné veci

Predseda členský štát, ktorý vykonáva predsedníctvo rady:

- všeobecné záležitosti
- hospodárske a finančné záležitosti
- spravodlivosť a vnútorné veci
- zamestnanosť, sociálna politika, zdravie a spotrebiteľské záležitosti
- konkurencieschopnosť
- doprava, telekomunikácie a energetika
- poľnohospodárstvo a rybárstvo
- životné prostredie
- vzdelávanie, mládež, kultúra a šport

Rada pre zahraničné veci zodpovedá za vonkajšiu činnosť EÚ podľa strategických usmernení Európskej rady a zabezpečuje konzistentnosť a súdržnosť činnosti EÚ. Rada pre všeobecné záležitosti koordinuje činnosť Rady v jej rôznych zloženiach a spolu s predsedom Európskej rady a Európskou komisiou pripravuje zasadnutia Európskej rady. Predsedenstvo Rady s výnimkou Rady pre zahraničné veci, ktorej predsedá vysoký predstaviteľ EÚ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku, vykonávajú jednotlivé členské štáty počas obdobia šiestich mesiacov na základe rotácie. O poradí rozhoduje Rada jednomyseľne. Predsedenstvo sa mení každý rok 1. januára a 1. júla (2016: Holandsko a Slovensko; 2017: Malta a Estónsko³; 2018: Bulharsko a Rakúsko; 2019: Rumunsko a Fínsko; 2020: Chorvátsko a Nemecko atď.). Vzhľadom na toto pomerne rýchle striedanie je činnosť každého predsedníctva založená na pracovnom programe, ktorý sa dohodne s dvoma nasledujúcimi predsedníctvami, a teda platí na obdobie 18 mesiacov („skupinové predsedníctvo“). Úlohou predsedníctva Rady je predovšetkým celková koordinácia práce Rady a jej výborov, ktoré jej pomáhajú. Predsedenstvo Rady má okrem toho aj politický význam, keďže členský štát predsedajúci Rade zaujíma dôležitejšie postavenie na svetovej scéne, a tým sa predovšetkým

³ Po referende o brexite sa Spojené kráľovstvo vzdalo svojho predsedníctva v Rade, ktoré bolo naplánované na druhú polovicu roka 2017.

menším štátom poskytuje príležitosť, aby prišli do kontaktu s „významnými aktérmi“ a zanechali stopu v európskej politike.

Činnosť Rady pripravuje značný počet prípravných orgánov (výborov a pracovných skupín), ktoré sú zložené zo zástupcov z členských štátov. Najdôležitejším prípravným orgánom je Výbor stálych predstaviteľov („Coreper I a II“), ktorý vo všeobecnosti zasadá najmenej raz za týždeň.

Rade poskytuje podporu Generálny sekretariát, ktorý má asi 2 800 úradníkov a riadi ho generálny tajomník, ktorého menuje Rada.

Rada má sídlo v Bruseli.

Úlohy

Rada má päť kľúčových úloh:

- Prvoradou úlohou Rady je tvorba práva, ktorú vykonáva spolu s Parlamentom v rámci riadneho legislatívneho postupu.
- Rada je okrem toho zodpovedná za zabezpečovanie koordinácie hospodárskych politík členských štátov.
- Rada vypracúva spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku EÚ na základe usmernení stanovených Európskou radou.
- Rada zodpovedá za uzatváranie dohôd medzi EÚ a tretími krajinami alebo medzinárodnými organizáciami.
- Rada zostavuje rozpočet na základe predbežného návrhu Komisie, ktorý potom musí schváliť Parlament. Rada okrem toho vydáva Európskemu parlamentu odporúčania, pokiaľ ide o udelenie absolútoria Komisii za plnenie rozpočtu.

Rada vymenúva členov Dvora audítorov, Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru a Výboru regiónov.

Rokovania a rozhodovanie v Rade

Na rokovaniach Rady sa zabezpečuje vyváženie individuálnych záujmov jednotlivých členských štátov so záujmami Únie. Aj keď členské štáty obhajujú v Rade predovšetkým svoje záujmy, členovia Rady sú súčasne povinní zohľadňovať ciele a potreby EÚ ako celku. Rada je inštitúciou Únie, a nie medzivládnu konferenciou. Preto sa v rokovaniach Rady nehľadá najmenší

spoločný menovateľ medzi členskými štátmi, ale optimálna rovnováha medzi záujmami Únie a záujmami jednotlivých členských štátov.

Rada rokuje a prijíma rozhodnutia len na základe písomných dokumentov a návrhov, ktoré sú predložené v 24 úradných jazykoch (angličtina, bulharčina, čeština, dánčina, estónčina, fínčina, francúzština, gréčtina, holandčina, chorvátčina, írčina, litovčina, lotyšтина, maďarčina, maltčina, nemčina, poľština, portugalčina, rumunčina, slovenčina, slovinčina, španielčina, švédčina a taliančina). V naliehavých prípadoch je možné jednomyseľne ustúpiť od uplatňovania tohto jazykového pravidla. Platí to aj pri návrhoch zmien, ktoré sa predkladajú a o ktorých sa diskutuje ešte počas zasadnutia Rady.

Podľa zmlúv EÚ sa v hlasovaní Rady uplatňuje pravidlo väčšiny – vo všeobecnosti je postačujúca kvalifikovaná väčšina (článok 16 ods. 3 ZEÚ). Jednoduchá väčšina, keď má každý člen Rady jeden hlas, sa uplatňuje len v určitých oblastiach, najmä v procedurálnych otázkach. (Jednoduchá väčšina sa v prípade 28 členských štátov dosiahne 15 hlasmi).

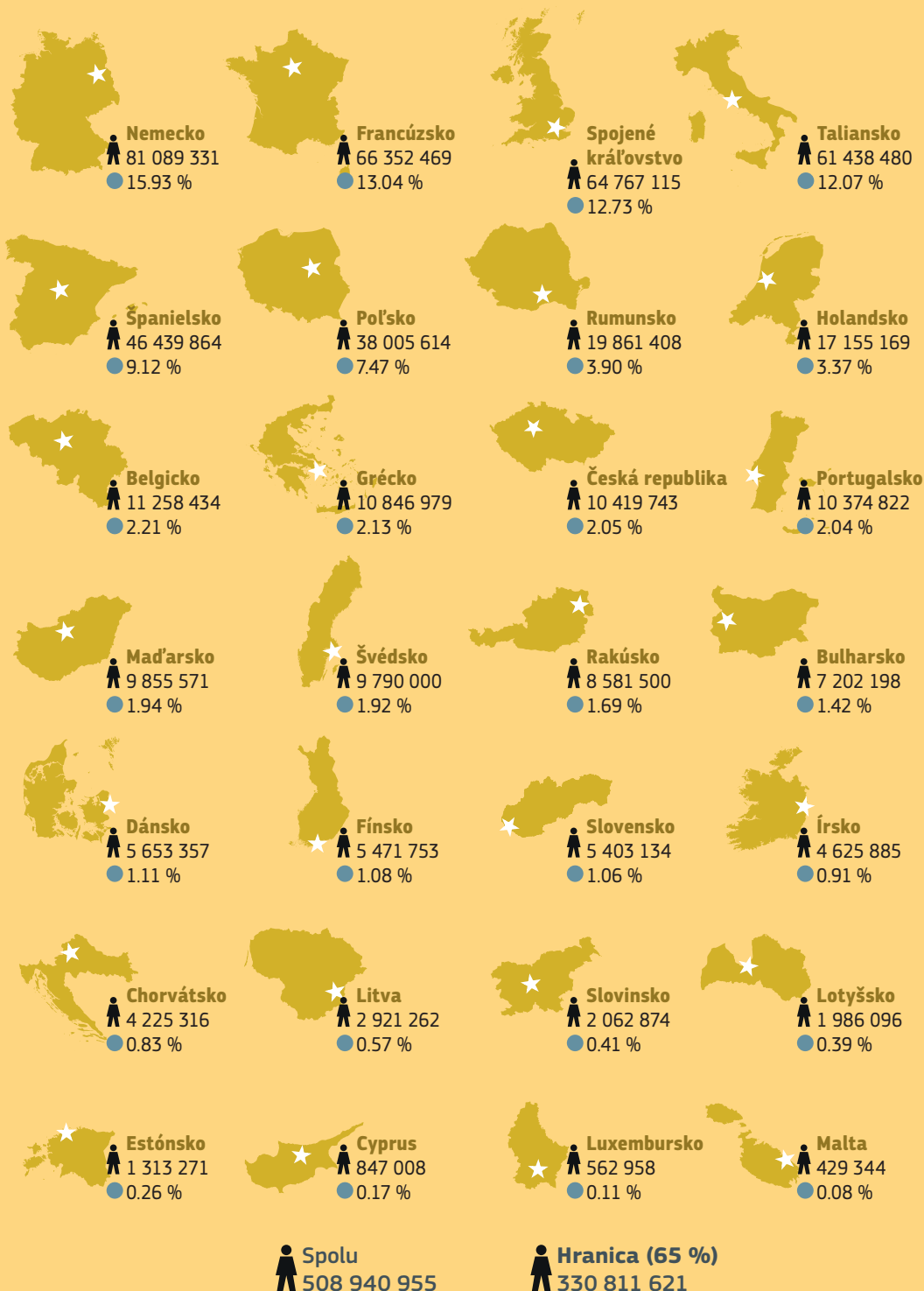
Podľa systému dvojitej väčšiny sa kvalifikovaná väčšina dosiahne, keď návrh Komisie podporí najmenej 55 % členov Rady, ktorí zastupujú najmenej šesťnásť členských štátov, ktoré predstavujú aspoň 65 % obyvateľov EÚ (článok 16 ods. 4 ZEÚ).

Aby sa zabránilo tomu, že členské štáty s menším počtom obyvateľov zablokujú prijatie rozhodnutia, blokujúcu menšinu musia tvoriť minimálne štyri členské štáty, ktoré zastupujú najmenej 35 % obyvateľov EÚ. Systém je doplnený pomocným mechanizmom: ak sa nedosiahne blokujúca menšina, rozhodovací proces sa môže pozastaviť. V takomto prípade Rada nepristúpi k hlasovaniu, ale počas primeraného obdobia pokračuje v rokovaní, ak o to požiadajú členovia Rady zastupujúci najmenej 75 % obyvateľstva alebo aspoň 75 % počtu členských štátov potrebných na vytvorenie blokujúcej menšiny.

V prípade rozhodnutí v osobitne citlivých politických oblastiach sa v zmluvách vyžaduje jednomyseľnosť. Zdržanie sa hlasovania však nebráni prijatiu rozhodnutia. Jednomyseľnosť sa stále vyžaduje v prípade rozhodnutí v takých otázkach, ako sú dane, sociálne zabezpečenie a sociálna ochrana pracovníkov, určenie toho, či členský štát porušil ústavné zásady, ako aj v prípade rozhodnutí o stanovení zásad spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a jej vykonávaní alebo niektorých rozhodnutí v oblasti policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach.

Počet obyvateľov, ktorý sa používa ako základ na hlasovanie v Rade

 Počet obyvateľov(*)
 Podiel na obyvateľstve EÚ (%)



(*) Údaje o počte obyvateľov, ktoré sa používali v roku 2016 podľa prílohy III k rokovaciemu poriadku Rady.



Vysoká predstaviteľka Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku Federica Mogheriniová, predseda Európskej rady Donald Tusk a predseda Európskej komisie Jean-Claude Juncker s generálnym tajomníkom NATO Jensom Stoltenbergom na samite NATO vo Varšave, ktorý sa konal 8. a 9. júla 2016.

Vysoký predstaviteľ Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku (článok 18 ZEÚ)

Vysoký predstaviteľ Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku nie je ministrom zahraničných vecí EÚ, ako sa plánovalo v projekte ústavy. Jeho postavenie v inštitucionálnej štruktúre sa však výrazne posilnilo a rozšírilo. Vysoký predstaviteľ je spojený s Radou, kde predsedá Rade pre zahraničné veci, ako aj s Komisiou, kde pôsobí ako podpredseda zodpovedný za zahraničné veci. Vysokého predstaviteľa vymenúva Európska rada kvalifikovanou väčšinou so súhlasom predsedu Komisie. Vysokému predstaviteľovi pomáha Európska služba pre vonkajšiu činnosť (ESVČ), ktorá bola vytvorená ako nový subjekt v roku 2011 a vznikla zlúčením útvarov pre zahraničné veci pôsobiacich v Komisii a Rade a začlenením diplomatov z národných diplomatických služieb.

Európska komisia (článok 17 ZEÚ)

ZLOŽENIE

28 členov

z toho

predseda

prvý podpredseda

vysoký predstaviteľ Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku

5 ďalších podpredsedov

20 komisárov

Úlohy

iniciovanie právnych predpisov Únie	kontrola dodržiavania a správneho uplatňovania práva Únie	správa a vykonávanie právnych predpisov Únie	zastupovanie EÚ v medzinárodných organizáciách
-------------------------------------	---	--	--

Zloženie

Európska komisia má 28 členov, jedného z každého členského štátu, čiže v Komisii v súčasnosti pôsobí 28 komisárov (s rôznymi funkciami) (článok 17 ods. 4 ZEÚ). Po rozhodnutí Európskej rady nebolo aktivované ustanovenie v článku 17 ods. 5 ZEÚ o znížení veľkosti Komisie na dve tretiny počtu členských štátov k 1. novembru 2011.

Komisiu vedie predseda, ktorý má v rámci Komisie silné postavenie. Predseda už nie je len „prvý medzi rovnými“, ale patrí mu význačné postavenie v tom, že stanovuje usmernenia, v rámci ktorých má Komisia pracovať, a rozhoduje aj o vnútornej organizácii Komisie [článok 17 ods. 6 písm. a) a b) ZEÚ]. Predseda tak má oprávnenie vydávať usmernenia aj právomoc organizačnej kontroly. Na základe týchto právomocí predseda zodpovedá za zabezpečenie súdržnosti a účinnosti činnosti Komisie a jej súladu so zásadou kolegiality, ktorá sa odráža najmä v skutočnosti, že rozhodnutia prijíma ako kolektívny orgán (článok 250 ods. 1 ZFEÚ). Predseda stanovuje štruktúru povinností pridelených Komisii a rozdeľuje ich medzi jej členov, pričom môže pridelenie týchto povinností počas funkčného obdobia Komisie meniť (článok 248 ZFEÚ). Predseda vymenúva prvého podpredsedu a ostatných podpredsedov s výnimkou vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku, ktorý je *ex officio* podpredsedom Komisie. Okrem toho sa výslovne stanovuje, že člen Komisie musí odstúpiť, ak o to predseda požiada (článok 17 ods. 6 druhý pododsek ZEÚ). Význačné postavenie predsedu sa napokon odráža aj v jeho práve byť vypočutý v súvislosti s výberom ostatných členov Komisie a v jeho členstve v Európskej rade.

Komisári vytvárajú projektové skupiny pod vedením niektorého podpredsedu, z ktorých každá sa zaoberá jednou z týchto oblastí politiky: 1. odolná energetická únia s výhľadovou politikou v oblasti zmeny klímy; 2. zamestnanosť, rast, investície a konkurencieschopnosť; 3. digitálny jednotný trh; 4. euro a sociálny dialóg; 5. rozpočet a ľudské zdroje.

Podpredsedovia konajú v mene predsedu ako jeho zástupcovia. Riadia a koordinujú činnosť viacerých komisárov vo svojej oblasti zodpovednosti. Prvý podpredseda preberá osobitnú úlohu, pôsobí ako „pravá ruka“ predsedu a sú mu zverené horizontálne úlohy, ako sú program lepšej právnej regulácie, medziinštitucionálne vzťahy, zásady právneho štátu a Charta základných práv. Návrh Komisie sa nedostane ani na diskusiu v Komisii, pokiaľ ho prvý podpredseda neuzná za potrebné opatrenie.

Predseda a členovia Komisie sa vymenúvajú na funkčné obdobie piatich rokov na základe postupu investitúry, ktorého pravidlá boli zmenené Lisabonskou zmluvou v článku 17 ods. 6 ZEÚ. Tento postup pozostáva z viacerých krokov. Najprv sa nominuje predseda a potom sa vyberú osoby, ktoré majú byť vymenované za členov Komisie. V treťom kroku sa oficiálne vymenúje predseda Komisie, vysoký predstaviteľ Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku a ostatní členovia Komisie.

Po uskutočnení riadnych konzultácií Európska rada kvalifikovanou väčšinou navrhne Európskemu parlamentu kandidáta na predsedu Komisie. Pri výbere kandidáta na funkciu predsedu sa musia zohľadniť výsledky volieb do Európskeho parlamentu. Cieľom tejto novej požiadavky je zvýšiť úroveň politizácie Komisie. V konečnom dôsledku to znamená, že významnú váhu pri nominácii predsedu majú tie politické frakcie, ktoré majú väčšinu v Parlamente.

V prípade nominácie Jeana-Clauda Junckera Parlament dokonca prinútil Radu, aby mu navrhla kandidáta, ktorého navrhla väčšinová politická frakcia v Parlamente (PPE). Parlament v tejto súvislosti využil pravidlo, že ak Parlament odmietne kandidáta na funkciu predsedu, Rada musí kvalifikovanou väčšinou do jedného mesiaca od rozhodnutia Parlamentu navrhnúť nového kandidáta, ktorý sa nominuje podľa toho istého postupu. To dodáva značnú hodnotu nomináciám vedúcich kandidátov, ktoré strany predkladajú do volieb do Parlamentu, a viac zviditeľňuje význam účasti v očiach občanov, keďže ich hlas im takisto dáva nepriame slovo vo voľbách predsedu Komisie. Parlament volí navrhnutého kandidáta väčšinou hlasov svojich poslancov.

Po zvolení predsedu Rada konsenzom prijíma (článok 15 ods. 4 ZEÚ) zoznam ostatných osôb, ktorých má v úmysle vymenovať za členov Komisie. Tento zoznam sa zostavuje podľa návrhov členských štátov. Tieto osoby by sa mali vyberať na základe ich všeobecnej spôsobilosti a oddanosti európskemu projektu a pri plnení svojich povinností by mali byť aj úplne nezávislé. Na vymenovanie vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku postačuje kvalifikovaná väčšina v Rade (článok 18 ods. 1 ZEÚ). Rada a zvolený predseda Komisie musia dospieť k dohode o kandidátoch. Vymenovanie vysokého predstaviteľa si dokonca vyžaduje výslovný súhlas nastávajúceho predsedu Komisie. Ostatní členovia Komisie nemôžu byť vymenovaní, ak voči nim zvolený predseda použije veto.

Po zvolení predsedu a nominácii vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku a ostatných členov Komisie kolégium hlasovaním schvaľuje Parlament. Nastávajúci komisári však najprv musia vo vypočutí odpovedať na otázky poslancov. Otázky sa vo všeobecnosti týkajú tém, ktoré patria do plánovaného rozsahu povinností, a osobných postojov k budúcnosti EÚ. Po udelení súhlasu Parlamentu, na ktorý postačuje jednoduchá väčšina, predsedu a ostatných členov Komisie vymenuje Rada kvalifikovanou väčšinou. Komisia sa ujme svojich úloh hneď po vymenovaní jej členov.

Sídlom Európskej komisie je Brusel.

Úlohy

Komisia je v prvom rade hybnou silou politiky Únie. Z Komisie vychádza každé opatrenie Únie, pretože práve Komisia predkladá Rade návrhy na opatrenia a návrhy právnych predpisov Únie (tzv. právo iniciatívy Komisie). Komisia si nemôže činnosti voľne vyberať. Je povinná konať, ak si to vyžaduje záujem Únie. Komisiu môže na vypracovanie návrhu vyzvať aj Rada (článok 241 ZFEÚ), Európsky parlament (článok 225 ZFEÚ) a skupina občanov Únie v rámci iniciatívy občanov (článok 11 ods. 4 ZFEÚ). Komisia má hlavnú právomoc navrhovať právne predpisy v niektorých oblastiach (ako sú rozpočet EÚ, štrukturálne fondy, opatrenia na odstránenie daňovej diskriminácie, poskytovanie financovania a ochranné doložky). Omnoho rozsiahlejšie sú však právomoci na vykonávanie pravidiel Únie, ktoré Komisii zverili Rada a Parlament (článok 290 ZFEÚ).

Komisia je takisto „strážkyňou práva Únie“. Kontroluje uplatňovanie a vykonávanie primárneho a sekundárneho práva Únie členskými štátmi, začína konania o nesplnení povinnosti v prípade akéhokoľvek porušenia práva Únie (článok 258 ZFEÚ) a podľa potreby predkladá vec Súdnemu dvoru. Komisia sa zaoberá aj porušeniami práva Únie, najmä európskeho práva hospodárskej súťaže, fyzickými a právnickými osobami a ukladá prísne sankcie. V posledných rokoch sa stal ťažiskom činnosti Komisie boj proti zneužívaniu pravidiel Únie.



Predseďa Európskej komisie Jean-Claude Juncker počas prejavu o stave Únie 14. septembra 2016 v Európskom parlamente. V pozadí vidieť prvého podpredsedu Komisie Fransa Timmermansa, podpredsedníčku Komisie a vysokú predstaviteľku Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku Federicu Mogheriniiovú a ďalších členov Európskej komisie.

S úlohou strážkyne je úzko spojené zastupovanie záujmov Únie. Komisia v zásade nesmie slúžiť žiadnym iným záujmom než záujmom Únie. Stále sa musí usilovať, často v náročných rokovaniach s Radou, o uplatňovanie záujmov Únie a dosiahnutie kompromisov, ktoré sú v súlade s týmito záujmami. Patrí jej pritom zároveň aj úloha sprostredkovateľa medzi členskými štátmi, na ktorú je vzhľadom na svoju neutralitu mimoriadne vhodná a spôsobilá.

Komisia je napokon – aj keď len v obmedzenom rozsahu – aj výkonným orgánom. Platí to predovšetkým pre oblasť práva hospodárskej súťaže, v ktorej Komisia vykonáva činnosť bežného správneho orgánu. Preveruje skutočnosti, udeľuje povolenia alebo zákazy a podľa potreby ukladá sankcie. Podobne rozsiahle sú právomoci Komisie v oblasti štrukturálnych fondov a rozpočtu EÚ. Uplatňovanie pravidiel Únie v jednotlivých prípadoch však spravidla musia zabezpečiť samotné členské štáty. Toto riešenie, ktoré sa zvolilo v zmluvách Únie, má tú výhodu, že ešte vždy „cudzí“ realita európskeho poriadku sa občanom približuje v rámci vnútroštátneho právneho poriadku a v jeho známej podobe.

ADMINISTRATÍVNA ŠTRUKTÚRA EURÓPSKEJ KOMISIE

Komisia
(28 členov) [kabinety]
Generálny sekretariát
Právny servis
Kancelária hovorců

Generálne riaditeľstvá:	Úrady
■ Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka ■ Rozpočet ■ Opatrenia v oblasti klímy ■ Komunikácia ■ Komunikačné siete, obsah a technológie ■ Hospodárska súťaž ■ Hospodárske a finančné záležitosti ■ Vzdelávanie a kultúra ■ Zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie ■ Energetika ■ Životné prostredie ■ Eurostat ■ Finančná stabilita, finančné služby a únia kapitálových trhov ■ Zdravie a bezpečnosť potravín ■ Ľudské zdroje a bezpečnosť ■ Humanitárna pomoc a civilná ochrana ■ Informatika ■ Vnútorný trh, priemysel, podnikanie a MSP ■ Medzinárodná spolupráca a rozvoj ■ Tlmočenie ■ Spoločné výskumné centrum ■ Spravodlivosť a spotrebiteľia ■ Námorné záležitosti a rybárstvo ■ Migrácia a vnútorné záležitosti ■ Mobilita a doprava ■ Európska susedská politika a rokovania o rozšírení ■ Regionálna a mestská politika ■ Výskum a inovácia ■ Generálny sekretariát ■ Služobný útvar pre nástroje zahraničnej politiky ■ Dane a colná únia ■ Obchod ■ Preklad	■ Úrad pre správu a úhradu individuálnych nárokov ■ Úrad pre publikácie ■ Úradník Európskej komisie pre ochranu údajov ■ Služba na podporu štrukturálnych reforiem ■ Európsky úrad pre boj proti podvodom ■ Európsky úrad pre výber pracovníkov ■ Európske centrum politickej stratégie ■ Úrad pre infraštruktúru a logistiku (Brusel, Luxemburg) ■ Historické archívy ■ Útvar pre vnútorný audit ■ Právny servis ■ Ústredná knižnica



Zasadnutie veľkej komory
Súdneho dvora.

Súdny dvor Európskej únie (článok 19 ZEÚ)

Každý systém sa môže trvalo zachovať len vtedy, keď na jeho pravidlá dohliada nezávislý orgán. V prípade únie štátov k tomu pribúda aj skutočnosť, že spoločné pravidlá – ak ich kontrola bola zverená vnútroštátnym súdom – sa vykladajú a uplatňujú v každom štáte odlišne. Jednotné uplatňovanie práva Únie vo všetkých členských štátoch by tak bolo ohrozené. Tieto dôvody viedli už v roku 1952 pri založení prvého Spoločenstva (ESUO) k zriadeniu Súdneho dvora Spoločenstva. V roku 1957 stal aj súdnym orgánom dvoch ďalších spoločenstiev [E(H)S a Euratom]. V súčasnosti je súdnym orgánom EÚ.

Úlohy v oblasti súdnictva sa v súčasnosti vykonávajú na dvoch úrovniach:

- Súdny dvor ako najvyšší súd v právnom poriadku Únie (článok 253 ZFEÚ)
- a
- Všeobecný súd (článok 254 ZFEÚ).

Na zmiernenie záťaže Súdneho dvora a zlepšenie právnej ochrany v EÚ priradila Rada EÚ k Všeobecnému súdu v roku 2004 osobitný Súd pre verejnú službu (pozri článok 257 ZFEÚ). V roku 2015 sa však zákonodarcia Únie rozhodol postupne zvýšiť počet sudcov Všeobecného súdu na 56 a presunúť naň právomoc Súdu pre verejnú službu. Tento súd bol preto 1. septembra 2016 zrušený.

SÚDNY DVOR

Zloženie

28 sudcov a 11 generálnych advokátov

vymenovaných vládami
členských štátov
po vzájomnej dohode na
obdobie šiestich rokov

Druhy konaní

Konanie vo veci nesplnenia povinnosti podľa

zmlúv: Komisia proti členskému štátu (článok 258 ZFEÚ), členský štát proti členskému štátu (článok 259 ZFEÚ)

Žaloby o neplatnosť a žaloby z dôvodu

nečinnosti, ktoré podáva inštitúcia únie alebo členský štát (proti EP a/alebo Rade) v spojení s protiprávnym konaním alebo opomenutým konaním (články 263 a 265 ZFEÚ)

Prejudiciálne rozhodnutie o veciach postúpených od súdov členských štátov na objasnenie výkladu a platnosti práva Únie (článok 267 ZFEÚ)

Odvolania proti rozhodnutiam Všeobecného súdu (článok 256 ZFEÚ)

Súdny dvor má najvyššiu súdnu právomoc vo veciach práva Únie. Jeho všeobecnou úlohou je zabezpečiť „dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní zmlúv“.

Tento všeobecný opis úlohy zahŕňa tri základné oblasti:

- kontrolu uplatňovania práva Únie pri vykonávaní ustanovení zmluvy inštitúciami EÚ a pri plnení povinností vyplývajúcich z práva Únie členskými štátmi a jednotlivcami,
- výklad práva Únie,
- ďalšie formovanie práva Únie.

Činnosť Súdneho dvora pri vykonávaní týchto úloh zahŕňa právne poradenstvo aj rozhodovanie. Právne poradenstvo sa vykonáva formou vydávania záväzných stanovísk k dohodám, ktoré chce Únia uzavrieť s tretími štátmi alebo s medzinárodnými organizáciami. Oveľa dôležitejšia je však jeho funkcia súdneho orgánu. V rámci tejto funkcie plní Súdny dvor úlohy, ktoré sú v právnych poriadkoch členských štátoch zverené rôznym druhom súdov. Súdny dvor tak rozhoduje ako ústavný súd v sporoch medzi inštitúciami Únie a pri kontrole zákonnosti právnych predpisov Únie, ako správny súd pri preskúmaní správnych aktov vydaných Európskou komisiou alebo orgánmi členských štátov pri uplatňovaní právnych predpisov Únie, ako pracovný alebo sociálny súd v otázkach týkajúcich sa voľného pohybu, sociálneho zabezpečenia a rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami, ako finančný súd v otázkach týkajúcich sa platnosti a výkladu smerníc v oblasti daňového a colného práva a ako *občiansky súd* pri žalobách o náhradu škody alebo pri výklade ustanovení o výkone súdnych rozhodnutí v občianskych a obchodných veciach.

Všeobecný súd

Počet prípadov postúpených Súdnemu dvoru neustále narastal a bude rásť aj naďalej vzhľadom na potenciál sporov, ktorý sa vytvoril obrovským množstvom smerníc prijatých v kontexte jednotného trhu a transponovaných do vnútroštátneho práva členských štátov. Ďalšie sporné otázky, ktoré bude musieť v konečnom dôsledku vyriešiť Súdny dvor, sa už dnes črtajú v súvislosti so Zmluvou o Európskej únii. Na zmiernenie záťaže Súdneho dvora bol preto v roku 1998 zriadený Všeobecný súd.

VŠEOBECNÝ SÚD

Zloženie

v súčasnosti 44 sudcov

(každý členský štát musí vymenovať aspoň jedného sudcu) vymenovaných vládami členských štátov po vzájomnej dohode na obdobie šiestich rokov

Druhý konaní

Žaloby o neplatnosť a sťažnosti na nečinnosť
podané fyzickými a právnickými osobami z dôvodu protiprávnosti alebo absencie právnych aktov Únie, žaloby členských štátov na Komisiu alebo Radu v oblastiach subvencií, antidumpingových a vykonávacích právomocí (články 263 a 265 ZFEÚ)

Žaloby o náhradu škody z dôvodu zmluvnej alebo nezmluvnej zodpovednosti (články 268 a 340 ods. 1 a 2 ZFEÚ)

Všeobecný súd nie je novou inštitúciou Únie, ale orgánom začleneným do Súdneho dvora Európskej únie. Je však samostatný a organizačne oddelený od Súdneho dvora. Má vlastnú podateľňu a vlastný rokovací poriadok. Veci prerokúvané na Všeobecnom súde označujú písmenom T (= tribunál) (napr. T-1/99), kým veci prerokúvané na Súdnom dvore sa označujú písmenom C [= Court (súd)] (napr. C-1/99).

Hoci všeobecný súd pôvodne zodpovedal iba za obmedzený okruh vecí, má teraz tieto úlohy:

- V prvom stupni, t. j. pod právnym dohľadom Súdneho dvora, má Všeobecný súd právomoc rozhodovať o žalobách o neplatnosť a žalobách na nečinnosť podaných fyzickými a právnickými osobami na orgán Únie, o žalobách členských štátov na Komisiu alebo Radu v oblastiach subvencií, antidumpingových a vykonávacích právomocí, o rozhodcovskej doložke, ktorú obsahuje zmluva uzavretá Európskou úniou alebo v jej mene, a o žalobách o náhradu škody podaných proti EÚ.
- Na Všeobecný súd sa má preniesť aj právomoc prejudiciálneho konania v určitých oblastiach, táto možnosť sa však zatiaľ nevyužila.

Európska centrálna banka (články 129 a 130 ZFEÚ)

Európska centrálna banka (ECB) so sídlom vo Frankfurt nad Mohanom je jadrom hospodárskej a menovej únie. Zodpovedá za stabilitu európskej meny, eura, a kontroluje množstvo meny v obehu (článok 128 ZFEÚ).

Aby ECB mohla plniť túto úlohu, jej nezávislosť zaručujú mnohé právne ustanovenia. ECB ani žiadna centrálna banka členského štátu nesmú pri uplatňovaní svojich právomocí a plnení svojich úloh a funkcií prijímať pokyny od inštitúcií Únie, vlád členských štátov alebo iných orgánov. Inštitúcie EÚ a vlády členských štátov sa zdržia akéhokoľvek pokusu o ovplyvňovanie ECB (článok 130 ZFEÚ).

Európsky systém centrálnych bánk (ESCB) zastrešuje ECB a centrálné banky členských štátov (článok 129 ZFEÚ). Úlohou ESCB je vymedzovať a vykonávať menovú politiku Únie a má výhradné právo povoľovať vydávanie bankoviek a mincí v Únii. ESCB takisto spravuje oficiálne devízové rezervy členských štátov a zabezpečuje, aby platobné systémy v Únii fungovali plynulo (článok 127 ods. 2 ZFEÚ).

Dvor audítorov (články 285 a 286 ZFEÚ)

Dvor audítorov bol zriadený 22. júla 1975 a svoju činnosť začal v októbri 1977 v Luxemburgu. Odvtedy sa zaradil medzi inštitúcie Únie (článok 13 Zmluvy o EÚ). Skladá sa z 28 členov, čo zodpovedá súčasnemu počtu členských štátov. Členov vymenúva na obdobie šiestich rokov Rada, ktorá po porade s Európskym parlamentom prijme kvalifikovanou väčšinou zoznam členov zostavený v súlade s návrhmi predloženými jednotlivými členskými štátmi (článok 286 ods. 2 ZFEÚ). Členovia Dvora audítorov si z vlastných radov zvolia predsedu Dvora audítorov na obdobie troch rokov. Opätovné zvolenie je možné.

Dvor audítorov má za úlohu preskúmať, či boli všetky príjmy a výdavky zákonné a riadne a či sa vykonávalo riadne finančné hospodárenie. Hlavnou zbraňou Dvora audítorov je to, že môže zverejňovať svoje zistenia. Výsledky jeho kontrolnej činnosti sa po skončení každého rozpočtového roka zhrnú vo výročnej správe, ktorá sa uverejní v Úradnom vestníku Európskej únie, a tak sa sprístupní európskej verejnosti. Okrem toho môže kedykoľvek vydávať osobitné správy o konkrétnych oblastiach finančného hospodárenia, ktoré sa takisto uverejňujú v Úradnom vestníku.

Poradné orgány

Európsky hospodársky a sociálny výbor (článok 301 ZFEÚ)

Účelom Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru (EHSV) je umožniť zastúpenie v inštitúcii EÚ rozličným skupinám hospodárskeho a spoločenského života, najmä zamestnávateľom a zamestnancom, poľnohospodárom, dopravcom, obchodníkom, remeselníkom, predstaviteľom slobodných povolání a riadiacim pracovníkom malých a stredných podnikov v EÚ. Výbor je takisto fórom spotrebiteľov, ochrancov životného prostredia a rôznych spolkov a združení.

EHSV má 350 členov (poradcov), ktorí pochádzajú z najreprezentatívnejších organizácií v jednotlivých členských štátoch. Na obdobie piatich rokov ich vymenúva Rada, ktorá prijme zoznam členov zostavený v súlade s návrhmi predloženými jednotlivými členskými štátmi.

Miesta vo výbore sú rozdelené takto:

Príslušný počet členov v Európskom hospodárskom a sociálnom výbore a Výbore regiónov	
Nemecko, Francúzsko, Taliansko, Spojené kráľovstvo	24
Poľsko, Španielsko	21
Rumunsko	15
Belgicko, Bulharsko, Grécko, Holandsko, Rakúsko, Portugalsko, Švédsko, Česká republika, Maďarsko	12
Dánsko, Fínsko, Írsko, Chorvátsko, Litva, Slovensko	9
Lotyšsko, Slovinsko	7
Estónsko	6
Luxembursko, Malta, Cyprus	5

Členovia sú rozdelení do troch skupín (zamestnávateľia, zamestnanci, zástupcovia občianskej spoločnosti). Vypracovanie stanovísk, ktoré sa schvaľujú v pléne, je úlohou študijných skupín. EHSV okrem toho úzko spolupracuje s výbormi Európskeho parlamentu.

V určitých prípadoch je potrebné poradiť sa s výborom v rámci legislatívneho postupu. Výbor okrem toho predkladá stanoviská z vlastnej iniciatívy. Stanoviská výboru predstavujú syntézu pohľadov, ktoré môžu byť niekedy veľmi odlišné. Pre Komisiu a Radu sú preto mimoriadne užitočné, keďže ukazujú, aké zmeny si želajú skupiny, ktorých sa návrh bezprostredne týka.

Výbor regiónov (článok 305 ZFEÚ)

Zmluvou o Európskej únii (Maastrichtskou zmluvou) bol popri EHSV zriadený nový poradný orgán, Výbor regiónov (VR). V prísnom zmysle nejde o inštitúciu EÚ, podobne ako v prípade Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru, keďže jeho funkcia je čisto poradná. Úlohou výboru nie je vydávať právne záväzné rozhodnutia tak ako plnohodnotné inštitúcie EÚ (Rada, Európska komisia, Európsky parlament, Súdny dvor, Dvor audítorov, Európska centrálna banka).

Výbor regiónov má 350 členov rovnako ako EHSV. Ide o zástupcov regionálnych a miestnych orgánov členských štátov, ktorí musia vykonávať volenú funkciu v orgáne, ktorý zastupujú, alebo musia byť voči tomuto orgánu politicky zodpovední.

Rada EÚ alebo Komisia sa musia s výborom radiť v mnohých oblastiach („povinné konzultácie“): vzdelávanie, kultúra, verejné zdravie, transeurópske siete, doprava, telekomunikácie a energetická infraštruktúra, hospodárska a sociálna súdržnosť, politika zamestnanosti a právne predpisy v sociálnej oblasti. Rada sa okrem toho pravidelne radí s Výborom regiónov aj bez právnej povinnosti o najrozličnejších legislatívnych zámeroch („nepovinné konzultácie“).

Európska investičná banka (článok 308 ZFEÚ)

Ako finančnú agentúru na „vyvážený a vyrovnaný rozvoj“ EÚ má Únia k dispozícii Európsku investičnú banku so sídlom v Luxemburgu. Úlohou EIB je poskytovanie úverov a záruk vo všetkých oblastiach hospodárstva, najmä na rozvoj nedostatočne rozvinutých regiónov, na modernizáciu alebo konverziu podnikov alebo na vytváranie nových pracovných miest, ako aj na projekty, ktoré sú v spoločnom záujme viacerých členských štátov.



PRÁVNÝ PORIADOK EÚ

Ústava EÚ, ktorá bola opísaná v predchádzajúcich častiach, a najmä základné hodnoty, ktoré obsahuje, sú ako východisko veľmi abstraktné a musia sa zhmotniť v práve Únie. EÚ je tak právnym javom z dvojakého hľadiska: je výtvorom práva a je Úniou na základe práva.

EÚ ako výtvor práva a Únia na základe práva

Rozhodujúcou novinkou, ktorou sa EÚ vyznačuje v porovnaní s predchádzajúcimi pokusmi o zjednotenie Európy, je skutočnosť, že nefunguje prostredníctvom sily ani podrobenia, ale jednoducho prostredníctvom práva. Iba jednota dosiahnutá na základe slobodného rozhodnutia má totiž dlhodobú perspektívu. Jednota založená na základných hodnotách, ako sú sloboda a rovnosť, ktorá sa zachováva a uskutočňuje prostredníctvom práva. O tento názor sa opierajú zmluvy, ktorými bola vytvorená Európska únia.

EÚ však nie je iba výtvorom práva, ale aj svoje ciele dosahuje výlučne právnymi prostriedkami. Je Úniou na základe práva. Hospodárske a sociálne spolužitie národov členských štátov sa neriadi hrozbou sily, ale právom Únie. Právo Únie je základom inštitucionálneho systému. Stanovujú sa ním postupy na prijímanie rozhodnutí inštitúciami Únie a upravujú ich vzájomné vzťahy. V podobe nariadení, smerníc a rozhodnutí poskytuje inštitúciám prostriedky na vydávanie právnych nástrojov so záväzným účinkom pre členské štáty a ich občanov. Tak sa aj jednotlivci dostávajú do centra pozornosti Únie. Jej právny poriadok priamo a v čoraz väčšej miere ovplyvňuje ich každodenný život. Priznáva im práva a ukladá povinnosti, takže ako občania svojho štátu a občania Únie podliehajú hierarchii právnych poriadkov, ako to poznáme z federálnych ústav. Právny poriadok EÚ, rovnako ako každý právny poriadok, poskytuje samostatný systém právnej ochrany na účely využitia a presadzovania práva Únie. Právom Únie sa určuje aj vzťah medzi EÚ a členskými štátmi. Členské štáty musia prijať všetky vhodné opatrenia na splnenie povinností vyplývajúcich zo zmlúv alebo z činnosti inštitúcií Únie. Musia uľahčovať plnenie úloh EÚ a nesmú robiť nič, čo by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov stanovených v zmluvách. Členské štáty sa zodpovedajú občanom EÚ za všetky škody spôsobené porušením práva Únie.

Právne zdroje práva Únie

Pojem „zdroj práva“ má dvojitý význam: vo svojom pôvodnom zmysle opisuje dôvod vzniku právneho ustanovenia, čiže motiváciu, ktorá vedie k vytvoreniu právnej konštrukcie. V tomto zmysle je zdrojom práva Únie vôľa zachovať mier a vytvoriť lepšiu Európu prostredníctvom užších hospodárskych väzieb, čo sú dva základné kamene EÚ. V právnickom jazyku sa však pod pojmom „zdroj práva“ rozumie pôvod a zakotvenie práva.

Zakladajúce zmluvy EÚ ako primárny zdroj práva Únie

Prvým zdrojom práva Únie v tomto zmysle sú zakladajúce zmluvy EÚ spolu s rôznymi prílohami, dodatkami a protokolmi, ako aj neskoršími doplneniami a zmenami. Zakladajúce zmluvy a ich zmeny a doplnenia (najmä Maastrichtská zmluva, Amsterdamská zmluva, Zmluva z Nice a Lisabonská zmluva) a rôzne zmluvy o pristúpení obsahujú základné ustanovenia o cieľoch, organizácii a spôsobe fungovania EÚ i časti jej hospodárskeho práva. To isté platí aj pre Chartu základných práv Európskej únie, ktorá má od nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy rovnakú právnu hodnotu ako zmluvy (článok 6 ods. 1 ZEÚ). Stanovuje sa tak nimi ústavný rámec fungovania EÚ, ktorý sa potom zhmotňuje v záujme Únie prostredníctvom legislatívnych a administratívnych opatrení inštitúcií Únie. Keďže zmluvy sú právne nástroje vytvorené priamo členskými štátmi, v právnickej terminológii označujú ako primárne právo Únie.

Právne nástroje EÚ ako sekundárny zdroj práva Únie

Právo, ktoré vytvorili inštitúcie EÚ pri vykonávaní právomocí prenesených na tieto inštitúcie, sa nazýva sekundárne právo a je druhým dôležitým zdrojom práva EÚ.

Skladá sa z legislatívnych aktov, nelegislatívnych aktov (jednoduché právne nástroje, delegované akty, vykonávacie akty), nezáväzných nástrojov (stanoviská, odporúčania) a ďalších aktov, ktoré nie sú právnymi aktmi (napr. medziinštitucionálne dohody, uznesenia, vyhlásenia, akčné programy). „Legislatívne akty“ sú právne akty prijaté v rámci riadneho alebo mimoriadneho legislatívneho postupu (článok 289 ZFEÚ). „Delegované akty“ (článok 290 ZFEÚ) sú nelegislatívne akty so všeobecnou a záväznou platnosťou, prostredníctvom ktorých sa môžu zmeniť alebo doplniť určité nepodstatné prvky legislatívneho aktu. Prijíma ich Komisia, ktorá na to musí byť výslovne splnomocnená v legislatívnom akte. V prípade, že na vykonanie záväzných

Právne zdroje práva Únie

(1)

PRIMÁRNE
PRÁVO:

- zmluvy Únie, Charta základných práv
- všeobecné zásady (ústavného) práva

(2)

MEDZINÁRODNÉ
DOHODY EÚ

Legislatívne akty

- nariadenia
- smernice
- rozhodnutia

(3)

SEKUNDÁRNE
PRÁVO:

Nelegislatívne akty

- jednoduché právne nástroje
- delegované akty
- vykonávacie akty

Nezáväzný nástroj

- odporúčania a stanoviská

Akty, ktoré nie sú právnymi aktmi

- medzinárodné dohody
- uznesenia, vyhlásenia a akčné programy

(4)

VŠEOBECNÉ
PRÁVNE ZÁSADY

(5)

DOHOVORY MEDZI
ČLENSKÝMI
ŠTÁTMI:

- medzinárodné dohody
- rozhodnutia zástupcov vlád členských štátov, ktorí sa stretávajú v rámci Rady

právných aktov EÚ musia byť stanovené jednotné podmienky, využívajú sa príslušné vykonávacie akty, ktoré spravidla vydáva Komisia a vo výnimočných prípadoch aj Rada (článok 291 ZFEÚ). Inštitúcie Únie môžu vydávať odporúčania a stanoviská vo forme nezáväzných nástrojov. A napokon existuje celý rad „aktov, ktoré nie sú právnymi aktmi“, ktoré inštitúciám Únie umožňujú vydávať nezáväzné opatrenia a vyhlásenia alebo ktorými sa upravuje vnútorné fungovanie EÚ alebo jej inštitúcií, ako sú dohody alebo dojednania medzi inštitúciami alebo ich rokovacie poriadky.

Tieto legislatívne a nelegislatívne akty môžu mať veľmi rôzne formy. Najdôležitejšie formy aktov sú vymenované a vymedzené v článku 288 ZFEÚ. V prípade záväzných právných aktov ide o nariadenia, smernice a rozhodnutia. V prípade nezáväzných aktov sa v zozname uvádzajú odporúčania a stanoviská. Tento zoznam aktov však nie je úplný. Mnoho ďalších právných aktov sa nedá zaradiť do osobitných kategórií. Patria k nim napríklad uznesenia, vyhlásenia, akčné programy alebo biele a zelené knihy. Rozdiely medzi rôznymi aktmi vzhľadom na postup pri ich vydávaní, ich právne účinky a okruhy ich adresátov sú značné. Týmito rozdielmi sa budeme podrobnejšie zaoberať v časti venovanej súboru nástrojov EÚ.

Tvorba sekundárneho práva Únie prebieha postupne. Jeho vydávaním sa realizuje primárne právo odvodené zo zmlúv Únie a postupne sa vytvára a posilňuje európsky právny poriadok.

Medzinárodné dohody EÚ

Tento tretí zdroj práva Únie súvisí s úlohou EÚ na medzinárodnej úrovni. Európa sa ako jedna z ústredných oblastí sveta nemôže obmedziť len na spravovanie vlastných vnútorných záležitostí. Musí sa zaoberať aj hospodárskymi, sociálnymi a politickými vzťahmi s inými krajinami vo svete. Na tento účel uzatvára EÚ s krajinami mimo EÚ (tzv. tretie krajiny) a inými medzinárodnými organizáciami dohody podľa medzinárodného práva. Osobitnú pozornosť si zaslúžia najmä tieto dohody:

Dohody o pridružení

Pridruženie zďaleka presahuje úpravu obchodnej politiky a zahŕňa úzku hospodársku spoluprácu s rozsiahlou finančnou pomocou EÚ príslušným krajinám (článok 217 ZFEÚ). Treba rozlišovať tri rôzne druhy dohôd o pridružení.

Dohody na udržanie osobitných väzieb niektorých členských štátov EÚ s tretími krajinami

Jedným osobitným dôvodom na vytvorenie nástroja pridruženia boli najmä neeurópske krajiny a územia, s ktorými Belgicko, Dánsko, Francúzsko, Taliansko, Holandsko a Spojené kráľovstvo udržiavali mimoriadne úzke hospodárske vzťahy ako so svojimi bývalými kolóniami. Keďže zavedenie spoločných externých colných sadzieb v EÚ by významne narušilo obchodnú výmenu s týmito územiaми, bolo potrebné prijať osobitné úpravy. Cieľom pridruženia je preto podpora hospodárskeho a sociálneho rozvoja krajín a území a nadviazanie úzkych hospodárskych vzťahov medzi nimi a Úniou ako celkom (článok 198 ZFEÚ). K dispozícii je preto celý rad preferenčných úprav, ktoré umožňujú dovoz tovaru z týchto krajín a území so zníženou alebo nulovou sadzbou cla. Finančná a technická pomoc z EÚ sa poskytuje prostredníctvom Európskeho rozvojového fondu. V praxi je zďaleka najdôležitejším dohovorom Dohoda o partnerstve EÚ – AKT medzi EÚ a 70 africkými, karibskými a tichomorskými štátmi („AKT“). Táto dohoda sa v súčasnosti mení na regionálne dohody o hospodárskom partnerstve, ktorými sa štátom AKT postupne poskytuje voľný prístup na európsky vnútorný trh.

Dohody na prípravu možného pristúpenia k Únii alebo na vytvorenie colnej únie

Dohody o pridružení sa okrem toho využívajú aj pri príprave krajín na možné členstvo v EÚ. Dohoda slúži ako prípravné štádium pristúpenia, počas ktorého môže kandidátska krajina pracovať na priblížení svojho hospodárstva hospodárstvu EÚ. Táto stratégia sa v súčasnosti vykonáva v prípade krajín západného Balkánu (Albánsko, Bosna a Hercegovina, Srbsko, Čierna Hora, Kosovo). Proces pristúpenia je tu podporený rozšíreným procesom stabilizácie a pridruženia (PSP), ktorý predstavuje celkový rámec pokroku krajín západného Balkánu na celú cestu k ich pristúpeniu. V rámci PSP sa sledujú tri ciele: 1. stabilizácia a rýchly prechod na fungujúce trhové hospodárstvo; 2. presadzovanie regionálnej spolupráce; 3. perspektíva členstva v EÚ. PSP je založený na progresívnom partnerstve, v ktorom EÚ ponúka obchodné ústupky, hospodársku a finančnú podporu a zmluvný vzťah v podobe dohôd o stabilizácii a pridružení. V rámci PSP musí každá krajina dosiahnuť konkrétny pokrok na splnenie požiadaviek potenciálneho členstva. Pokrok krajín západného Balkánu smerom k možnému členstvu v EÚ sa hodnotí vo výročných správach.



Nórsko (pohľad na fjord Geiranger v provincii Møre og Romsdal) je členom Európskeho hospodárskeho priestoru, ktorý zahŕňa aj Island a Lichtenštajnsko, ako aj 28 členských štátov EÚ. V Európskom hospodárskom priestore sa uplatňujú štyri slobody (voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu).

Dohoda o Európskom hospodárskom priestore (EHP)

Prostredníctvom dohody o EHP sa zostávajúcim štátom Európskeho združenia voľného obchodu (EZVO) (Island, Lichtenštajnsko a Nórsko) otvára vnútorný trh EÚ a stanovením povinnosti prevziať takmer dve tretiny práva Únie vytvára pevný základ na následné pristúpenie. V rámci EHP sa má na základe primárneho a sekundárneho práva Únie („*acquis communautaire*“) zaviesť voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu, majú sa vytvoriť jednotné pravidlá hospodárskej súťaže a poskytovania štátnej pomoci, ako aj prehĺbiť spoluprácu v oblasti horizontálnych a sprievodných politík (napr. ochrana životného prostredia, výskum a vývoj, vzdelávanie).

Dohody o spolupráci

Dohody o spolupráci, ktoré sa zameriavajú len na intenzívnu hospodársku spoluprácu, nejdú tak ďaleko ako dohody o pridružení. Takéto dohody má EÚ napríklad so štátmi Maghrebu (Alžírsko, Maroko a Tunisko), so štátmi Mašreku (Egypt, Jordánsko, Libanon a Sýria) a s Izraelom.

Obchodné dohody

Únia má takisto aj veľký počet obchodných dohôd, ktoré sa uzatvárajú s jednotlivými tretími krajinami, skupinami tretích krajín alebo v rámci medzinárodných obchodných organizácií v oblasti colnej a obchodnej politiky. Najdôležitejšie medzinárodné obchodné dohody sú: Dohoda o založení Svetovej obchodnej organizácie (dohoda o založení WTO) a multilaterálne obchodné dohody, ktoré sú z nej odvodené, ku ktorým patrí najmä Všeobecná dohoda o clách a obchode (GATT 1994), Kódex o antidumpingových opatreniach a subvenciách, Všeobecná dohoda o obchode so službami (GATS), Dohoda o obchodných aspektoch práv duševného vlastníctva (TRIPS) a Dohovor o pravidlách a postupoch pri urovnávaní sporov. Nad multilaterálnymi dohodami však začínajú získať prevahu dvojstranné dohody o voľnom obchode. Vzhľadom na obrovské ťažkosti spojené s uzatváraním multilaterálnych dohôd o liberalizácii obchodu napríklad v rámci WTO sa všetky obchodné mocnosti vrátane EÚ obrátili k uzatváraniu dvojstranných dohôd o voľnom obchode. Najnovšími príkladmi sú úspešne ukončené rokovania s Kanadou (CETA – Komplexná hospodárska a obchodná dohoda) a Singapurom, ako aj prebiehajúce rokovania s USA (TTIP – Transatlantické obchodné a investičné partnerstvo) a Japonskom.

Nepísané zdroje práva

Doteraz uvedené zdroje práva Únie majú spoločné to, že ide o písané právo. Rovnako ako každý iný právny poriadok ani právny poriadok EÚ nemôžu tvoriť len písané normy. Vždy budú existovať medzery, ktoré treba vyplniť nepísaným právom.

Všeobecné právne zásady

Nepísané zdroje práva Únie sú v prvom rade všeobecné právne zásady. Ide o pravidlá vyjadrujúce základné koncepcie práva a spravodlivosti, ktoré musí rešpektovať každý právny poriadok. Písaným právom Únie, ktorým sa v podstate upravujú iba hospodárske a sociálne veci, sa táto požiadavka môže splniť iba čiastočne, takže všeobecné právne zásady predstavujú jeden z najdôležitejších zdrojov práva Únie. Vďaka nim možno odstrániť existujúce medzery alebo vyriešiť otázky súvisiace s výkladom existujúceho práva v zmysle zásady spravodlivosti.

K realizácii právnych zásad dochádza pri uplatňovaní práva, najmä prostredníctvom judikatúry Súdneho dvora v rámci jeho úlohy zabezpečovať „dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní zmluvy“. Hlavnými referenčnými bodmi na určovanie všeobecných právnych zásad sú predovšetkým spoločné právne zásady právnych poriadkov členských štátov. Poskytujú základ, z ktorého sa môžu odvíjať pravidlá EÚ potrebné na riešenie problému.

K týmto právnym zásadám patria okrem zásad samostatnosti, priamej uplatniteľnosti a prednosti práva Únie aj záruka základných práv (prinajmenšom v prípade Poľska a Spojeného kráľovstva, na ktoré sa vzhľadom na výnimku nevzťahuje Charta základných práv), zásada proporcionality (ktorá sa v skutočnosti upravuje pozitívnym ustanovením v článku 5 ods. 4 ZEÚ), ochrana oprávnených očakávaní, právo na riadne vypočutie a zásada zodpovednosti členských štátov za porušenie práva Únie.

Obyčajové právo

K nepísanému právu Únie patrí aj obyčajové právo. Rozumie sa tým uplatňovanie a prijatie praxe, na základe ktorej sa vytvorila právna norma a ktorou sa dopĺňa alebo mení primárne alebo sekundárne právo. Možnosť vytvorenia obyčajového práva v práve Únie sa všeobecne uznáva. Skutočné vytváranie obyčajového práva v kontexte práva Únie však podlieha podstatným

obmedzeniam. Prvou prekážkou je existencia osobitného postupu na zmenu zmlúv (článok 54 ZEÚ). Tým sa síce vytváranie obyčajového práva nevyklučuje, ale sprísňujú sa kritériá, ktoré sa kladú na preukázanie dlhodobého uplatňovania a prijatia praxe. Ďalšia prekážka pri tvorbe obyčajového práva inštitúciami Únie vyplýva zo skutočnosti, že platnosť každého úkonu inštitúcie sa môže odvodiť výlučne zo zmlúv a nemôže sa zakladať na vlastnom konaní inštitúcie alebo na akomkoľvek jej zámere vytvoriť právny vzťah. To znamená, že na úrovni zmlúv nemôže byť obyčajové právo za nijakých okolností vytvorené inštitúciami Únie. Môžu to urobiť nanajvýš členské štáty, a to len za uvedených prísnych podmienok. Postupy a prax inštitúcií Únie uplatňované a prijaté ako súčasť práva sa však môžu uplatniť v rámci výkladu právnych ustanovení vytváraných týmito inštitúciami, čím sa môžu zmeniť právne dôsledky a rozsah pôsobnosti príslušného právneho aktu. Aj pri tom však treba rešpektovať podmienky a obmedzenia vyplývajúce z primárneho práva Únie.

Dohody a dohody medzi členskými štátmi

Posledným zdrojom práva Únie sú dohody medzi členskými štátmi. Uzatvárajú sa vtedy, keď ide o úpravu otázok, ktoré majú úzku súvislosť s činnosťou EÚ, ale v prípade ktorých sa na inštitúcie Únie nepreniesla nijaká právomoc [napríklad Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii (fiškálny pakt 2012), ktorá bola uzavretá bez Spojeného kráľovstva a Českej republiky]. Medzi členskými štátmi však existujú aj plnohodnotné medzinárodné dohody (zmluvy a dohovory), prostredníctvom ktorých sa má prekonať najmä územná obmedzenosť vnútroštátnych právnych úprav a vytvoriť právo uplatňované jednotne v celej EÚ. Má to význam predovšetkým v oblasti medzinárodného práva súkromného [napríklad Dohovor o rozhodnom práve pre zmluvné záväzky (1980)].

Súbor nástrojov EÚ

Systém právnych predpisov Únie bolo potrebné pri založení EÚ nanovo vytvoriť. V prvom rade bolo potrebné rozhodnúť, aké formy a aký účinok majú mať právne predpisy. Inštitúcie mali byť schopné účinným spôsobom, t. j. bez toho, aby boli odkázané na dobrú vôľu členských štátov, zosúladiť odlišné hospodárske, sociálne a v neposlednom rade aj environmentálne podmienky v jednotlivých členských štátoch, aby sa pre všetkých občanov Únie mohli vytvoriť čo najlepšie životné podmienky. Na druhej strane však nemali do vnútroštátnych právnych poriadkov zasahovať viac, ako bolo nevyhnutné.

Celý legislatívny systém EÚ je preto založený na zásade, že ak sa vo všetkých členských štátoch musí uplatňovať rovnaká úprava, a to aj pokiaľ ide o podrobnosti, vnútroštátne úpravy sa musia nahradiť právnymi predpismi Únie, ale ak to potrebné nie je, musia sa riadne zohľadniť existujúce právne poriadky členských štátov.

V tejto súvislosti sa vyvinul súbor nástrojov, ktorý inštitúciám Únie umožňuje rozdielnou mierou pôsobiť na vnútroštátne právne poriadky. Najostrejšou formou je nahradenie vnútroštátnych predpisov normami Únie. Existujú aj normy Únie, prostredníctvom ktorých inštitúcie Únie pôsobia na právne poriadky členských štátov iba nepriamo. Ďalej existuje možnosť, aby sa na úpravu konkrétnej veci prijali opatrenia výlučne voči určenému alebo určiteľnému adresátovi. A napokon sú k dispozícii aj také právne akty, ktoré neobsahujú záväzné ustanovenia vo vzťahu k členským štátom ani voči občanom Únie.

Ak sa pozrieme na právne nástroje z hľadiska adresátov a účinkov, aké majú v členských štátoch, systém právnych nástrojov EÚ je možné na základe článku 288 ZFEÚ znázorniť takto:

Systém právnych nástrojov EÚ

	ADRESÁTI	ÚČINKY
Nariadenia	všetky členské štáty, fyzické a právnické osoby	priamo uplatniteľné a záväzné v celom rozsahu
Smernice	všetky alebo určité členské štáty	záväzné vzhľadom na výsledky, ktoré sa majú dosiahnuť priamo uplatni- teľné len za osobitných okolností
Rozhodnutia I	určené adresátom: – všetky alebo určité členské štáty – určité fyzické alebo právnické osoby	priamo uplatniteľné a záväzné v celom rozsahu
Rozhodnutia II	neurčené konkrétnym adresátom	záväzné v celom rozsahu
Odporúčania	všetky alebo určité členské štáty, iné orgány EÚ, jednotlivci	nezáväzné
Stanoviská	všetky alebo určité členské štáty, iné orgány EÚ neurčení	nezáväzné

Nariadenia ako „zákony“ Únie

Právne akty, ktorými môžu inštitúcie Únie najhlbšie zasahovať do vnútroštátnych právnych poriadkov, sú nariadenia. Vyznačujú sa dvoma vlastnosťami, ktoré sú v medzinárodnom práve úplne nezvyčajné.

- Prvou je ich celounijný charakter, čo znamená, že sa nimi stanovuje v celej Únii bez ohľadu na štátne hranice rovnaké právo, ktoré sa uplatňuje v plnom rozsahu vo všetkých členských štátoch. Členský štát nemôže uplatňovať nariadenie neúplne alebo si vybrať len tie ustanovenia, s ktorými súhlasí, s cieľom zmariť účinnosť nástroja, proti ktorému bol tento členský štát už v procese prijímania alebo ktorý je v rozpore s jeho vnútroštátnymi záujmami. Členský štát nemôže zabrániť povinnému uplatňovaniu nariadenia ani odvolaním sa na ustanovenia alebo postupy vnútroštátneho práva.
- Druhou je priama uplatniteľnosť, čo znamená, že právne akty sa nemusia transponovať do vnútroštátneho práva, ale sa nimi občanom Únie priznávajú práva alebo ukladajú povinnosti rovnako ako vnútroštátnym právom. Členské štáty a ich správne inštitúcie a súdy sú právom Únie priamo viazané a musia ho dodržiavať rovnako ako vnútroštátne právo.

Podobnosť týchto právnych aktov so zákonmi vnútroštátneho práva sa nedá prehliadnuť. Ak sa prijímajú s účasťou Európskeho parlamentu (v rámci tzv. riadneho legislatívneho postupu – pozri nasledujúcu časť), označujú sa ako legislatívne akty. Vo vzťahu k nariadeniam, ktoré vydáva len Rada alebo Európska komisia, táto spoluzodpovednosť Parlamentu chýba, takže – aspoň z formálneho hľadiska – nemajú základné charakteristické vlastnosti tohto druhu právnych predpisov.

Smernice

Smernica je popri nariadení najdôležitejším legislatívnym nástrojom. Jej účelom je zosúladiť dvojaký cieľ zabezpečenia nevyhnutnej jednotnosti práva Únie a rešpektovania rozmanitosti tradícií a štruktúr jednotlivých členských štátov. Prvoradým cieľom smernice preto na rozdiel od nariadenia nie je zjednocovanie práva, ale jeho harmonizácia. Pomocou harmonizácie práva sa majú odstrániť rozpory medzi vnútroštátnymi právnymi a správny-
mi predpismi alebo postupne odstrániť nejednotnosti, aby vo všetkých členských štátoch pokiaľ možno existovali rovnaké vecné podmienky. Smernica tak predstavuje jeden zo základných nástrojov budovania vnútorného trhu.

Smernica je pre členské štáty záväzná, pokiaľ ide o cieľ, ktorý sa má dosiahnuť, ale rozhodnutie o tom, ako sa má dohodnutý cieľ Únie začleniť do vnútroštátneho právneho poriadku, sa prenecháva vnútroštátnym orgánom. Dôvodom existencie tohto druhu právnych predpisov je, že umožňujú realizovať zásahy do vnútroštátnych hospodárskych a právnych štruktúr miernejšou formou. Členským štátom sa najmä umožňuje, aby pri vykonávaní predpisov Únie zohľadňovali vnútroštátne osobitosti. Smernicou sa nena-
hrádzajú zákony členských štátov, ale stanovuje sa im povinnosť prispôbiť vnútroštátne právo ustanoveniam Únie. To si spravidla vyžaduje dvojstupňový legislatívny proces:

Na prvom stupni sa najprv smernicou stanoví cieľ, ktorý majú v stanovenej lehote na úrovni EÚ dosiahnuť niektoré alebo všetky členské štáty, ktorým je určená. Inštitúcie Únie môžu v skutočnosti tento cieľ určiť tak podrobne, aby členským štátom nezostal priestor na vlastné riešenia. Táto možnosť sa využíva predovšetkým v smerniciach týkajúcich sa technických noriem a ochrany životného prostredia.

Na druhom, vnútroštátnom stupni sa cieľ stanovený na úrovni EÚ prenáša do vlastných právnych alebo správnych ustanovení v členskom štáte. Aj keď majú členské štáty v zásade možnosť slobodného výberu foriem a postupov pri transponovaní svojej povinnosti na úrovni EÚ do vnútroštátneho práva, posúdenie, či sú príslušné úpravy v súlade s právom Únie, sa vykonáva podľa kritérií EÚ. Platí všeobecná zásada, že sa musí vytvoriť taký právny stav, ktorý umožňuje dostatočne jasne a s istotou rozpoznať práva a povinnosti vyplývajúce z ustanovení smernice, aby ich občania Únie mohli uplatniť

Smernica 2012/27/EÚ z 25. októbra 2012 (smernica o energetickej efektívnosti) obsahuje balík záväzných opatrení, ktoré majú EÚ pomôcť dosiahnuť jej cieľ zvýšiť energetickú efektívnosť o 20 % do roku 2020. Členské štáty EÚ mali smernicu transponovať do vnútroštátneho práva do 5. júna 2014.



pred vnútroštátnymi súdmi alebo ich v prípade potreby napadnúť. Spravidla si to vyžaduje vydanie záväzných ustanovení vnútroštátneho práva alebo zrušenie či zmenu existujúcich predpisov. Administratívna prax sama osebe nestačí, keďže príslušné orgány ju prirodzene môžu ľubovoľne meniť a nemá ani dostatočnú publicitu.

Smernicami sa spravidla priamo nepriznávajú práva ani neukladajú povinnosti občanom Únie. Sú výslovne určené samotným členským štátom. Práva a povinnosti občanov vyplývajú až z opatrení, ktoré vydávajú orgány členských štátov na vykonávanie smernice. Pre občanov to nie je dôležité, kým si členské štáty plnia záväzky vyplývajúce z práva Únie. Nevýhody pre občanov Únie však vznikajú vtedy, keď členský štát neprijme príslušné vykonávacie opatrenia na dosiahnutie cieľa stanoveného v smernici, ktorý by bol v ich prospech, alebo ak sú prijaté opatrenia neprimerané. Súdny dvor odmietol tolerovať takéto nevýhody a v ustálenej judikatúre rozhodol, že občania Únie sa môžu za určitých okolností odvolávať priamo na ustanovenia smernice a požadovať práva, ktoré sa im v príslušnej smernici priznávajú a ktoré si prípadne môžu nárokovať na vnútroštátnych súdoch. Súdny dvor vymedzuje priamy účinok takto:

- ustanoveniami smernice sa musia dostatočne jasne a presne stanoviť práva občanov/podnikov Únie,
- uplatnenie práv nie je podmienené nijakými podmienkami,
- vnútroštátny zákonodarca nesmie mať žiaden manévrovací priestor, pokiaľ ide o obsah predpisov, ktoré sa majú vydať,
- lehota na vykonanie smernice uplynula.

Rozhodnutia Súdneho dvora týkajúce sa priameho účinku sú založené na všeobecnom názore, že členský štát koná nejednoznačne a nezákonne, ak uplatňuje svoje staré právne predpisy bez ich prispôsobenia požiadavkám smernice. Ide o zneužívanie práv členským štátom, proti ktorému sa má bojovať uznaním priameho účinku smernice tak, že sa zabezpečí, aby členskému štátu nevznikli z porušovania práva Únie nijaké výhody. Priamy účinok tak nadobúda vo vzťahu k porušujúcemu členskému štátu sankčný charakter. V tejto súvislosti je významná skutočnosť, že Súdny dvor uplatňoval túto zásadu výlučne vo veciach medzi občanom a členským štátom, a to iba vtedy, keď smernica bola v prospech občana, a nie v jeho neprospech, t. j. keď postavenie občana podľa zákona zmeneného podľa smernice bolo priaznivejšie ako podľa starého zákona (tzv. „vertikálny priamy účinok“).

Priamy účinok smerníc vo vzťahoch medzi samotnými občanmi (tzv. „horizontálny priamy účinok“) Súdny dvor zamietol. Na základe sankčného charakteru tejto zásady Súdny dvor dospel k záveru, že nie je uplatniteľná na vzťahy medzi súkromnými osobami, keďže tie nemôžu byť zodpovedné za dôsledky nekonania členského štátu. Jednotlivci sa môžu naopak opierať o zásady právnej istoty a ochrany oprávnených očakávaní. Občan musí mať možnosť spoliehať sa na to, že účinky smernice sa dosiahnu vnútroštátnymi vykonávacími opatreniami. Súdny dvor však vypracoval zásadu primárneho práva, podľa ktorej je obsah smernice uplatniteľný aj na otázky súkromného práva za predpokladu, že vyjadruje všeobecný zákaz diskriminácie. Koncepcia Súdneho dvora presahuje zákaz diskriminácie, ktorým sa podľa formulácií v príslušných smerniciach vnútroštátne orgány a najmä vnútroštátne súdy zaväzujú poskytovať v rozsahu svojej právomoci právnu ochranu, ktorú súkromné osoby odvodzujú z práva Únie, a zabezpečiť plnú účinnosť tohto práva, pričom v prípade potreby prestanú uplatňovať akékoľvek ustanovenia vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré sú v rozpore s touto zásadou. Vzhľadom na prednosť práva Únie má preto zákaz diskriminácie stanovený príslušnými smernicami prednosť pred vnútroštátnym právom, ktoré je s ním v rozpore. Preto aj keď Súdny dvor nespochybnil vo svojej judikatúre chýbajúci horizontálny účinok smerníc, v skutočnosti dospel k tomuto záveru v súvislosti so zákazom diskriminácie vo všetkých prípadoch, v ktorých je tento zákaz vyjadrený v smernici. Súdny dvor doposiaľ rozhodol, že je to tak v prípade smerníc, ktoré sa týkali tradičnej diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, pohlavia alebo veku. Tento záver by sa však mal uplatňovať na všetky smernice, ktoré sa prijímajú na boj proti dôvodom diskriminácie uvedeným v článku 19 ZFEÚ.

Priamy účinok smernice nevyhnutne neznamena, že ustanovenie smernice priznáva jednotlivcovi práva. Ustanovenia smernice majú v skutočnosti priamy účinok, pokiaľ majú účinok objektívneho práva. Na uznanie tohto účinku sa vzťahujú rovnaké podmienky ako na uznanie priameho účinku s jedinou výnimkou, že namiesto jasne a presne stanoveného právneho predpisu pre občana alebo podnik Únie je stanovený jasný a presne definovaný záväzok členských štátov. V takomto prípade je smernica záväzná pre všetky inštitúcie, t. j. zákonodarcu, verejnú správu a súdy členských štátov, ktoré ju musia automaticky dodržiavať a uplatňovať ako prednostné právo Únie. Konkrétne im z toho preto vyplýva aj povinnosť vykladať vnútroštátne právo v súlade so smernicami alebo dať pri uplatňovaní prednosť dotknutému ustanoveniu smernice pred vnútroštátnym právom, ktoré je s ním v rozpore. Smernice majú okrem toho vo vzťahu k členským štátom určité obmedzujúce účinky, dokonca aj pred uplynutím lehoty na ich transpozíciu. Členské štáty

vzhľadom na záväzný charakter smernice a vzhľadom na svoju povinnosť uľahčovať plnenie úloh Únie (článok 4 ZEÚ) nesmú pred uplynutím lehoty na transpozíciu prijať nijaké opatrenie, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľa smernice.

Súdny dvor v rozsudkoch vo veciach Francovich a Bonifaci z roku 1991 rozhodol, že členské štáty sú povinné nahradiť škodu v prípade, ak strata vznikla z dôvodu, že smernica nebola transponovaná alebo bola transponovaná len čiastočne. Obe veci sa týkali Talianska, ktoré včas netransponovalo smernicu Rady 80/987/EHS z 20. októbra 1980 o ochrane zamestnancov v prípade platobnej neschopnosti ich zamestnávateľa, ktorá mala chrániť práva zamestnancov na odmenu v období pred začiatkom platobnej neschopnosti alebo prepustením z dôvodu platobnej neschopnosti. Na tento účel sa mali vytvoriť záručné fondy s ochranou pred veriteľmi. Financované mali byť zamestnávateľmi a/alebo z verejných zdrojov. Súdny dvor tu stál pred problémom, že hoci cieľom smernice bolo poskytnúť zamestnancom subjektívne právo na pokračujúce vyplácanie odmeny z prostriedkov záručného fondu, toto právo nemohlo nadobudnúť priamy účinok pred vnútroštátnymi súdmi v tom zmysle, že ho nemohli presadzovať vo vzťahu k vnútroštátnym orgánom, keďže vzhľadom na absenciu opatrení na transponovanie smernice záručný fond nebol vytvorený a nebolo možné určiť dlžníka v spojení s platobnou neschopnosťou. Súdny dvor rozhodol, že Taliansko nevykonaním smernice uprelo dotknutým pracovníkom ich práva, a preto je povinné nahradiť škodu. Aj keď sa povinnosť odškodnenia v práve Únie výslovne nestanovuje, podľa názoru Súdneho dvora je neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku EÚ, pretože jeho plná účinnosť by nebola zabezpečená a práva, ktoré sa ním priznávajú, by neboli chránené, keby občania Únie nemali možnosť požadovať a získať odškodnenie v prípade porušenia ich práv krokmi členského štátu, ktoré sú v rozpore s právom Únie⁴.

Rozhodnutia

Lisabonskou zmluvou sa k právnym nástrojom pridali rozhodnutia. Rozlišuje sa medzi dvoma kategóriami rozhodnutí: rozhodnutia, v ktorých sú určené osobitní adresáti, a všeobecné rozhodnutia, v ktorých nie sú určené osobitní adresáti (pozri článok 288 ods. 4 ZFEÚ). Zatiaľ čo rozhodnutiami, v ktorých je uvedené, komu sú určené, sa nahrádzajú predchádzajúce rozhodnutia upravujúce jednotlivé veci, všeobecné rozhodnutia, ktoré nemajú

⁴ Viac informácií sa nachádza v časti o zodpovednosti členských štátov za porušovanie práva Únie.

konkrétnych adresátov, zahŕňajú rôzne nástroje, ktoré majú spoločné to, že sa nimi neupravujú jednotlivé veci. Poľutovaniahodné je, že dva veľmi odlišné druhy právnych nástrojov sa nazývajú rovnako, keďže sa nedajú vylúčiť otázky týkajúce sa vymedzenia, ktoré vedú k veľkej miere právnej neistoty. Lepšie by bolo použiť jeden výraz pre opatrenia upravujúce jednotlivé veci s vonkajším, právne záväzným účinkom a zaviesť ďalší výraz pre iné právne nástroje so záväznou silou.

Orgány EÚ (najmä Rada a Komisia) pri vykonávaní svojej výkonnej funkcie zvyčajne využívajú **rozhodnutia, v ktorých je uvedený, komu sú určené**. Takýmito rozhodnutiami sa môže od členského štátu, podniku alebo občana Únie žiadať, aby vykonal alebo nevykonal určitú činnosť, alebo sa im môžu priznať práva alebo uložiť povinnosti. To presne zodpovedá situácii v právnych poriadkoch členských štátov. Aj tu orgány uplatňujú právne predpisy v jednotlivých prípadoch prostredníctvom správneho rozhodnutia.

Základné znaky tohto druhu rozhodnutí je možné opísať takto:

- Rozhodnutie má na rozdiel od nariadenia individuálnu platnosť. Adresáti rozhodnutia musia byť v rozhodnutí vymenovaní a sú jediní, kto je rozhodnutím viazaný. Na splnenie tejto podmienky stačí, aby bol okruh dotknutých osôb v čase vydania rozhodnutia určiteľný, pričom v budúcnosti ho nebude možné rozšíriť. Dôležitý je skutočný obsah rozhodnutia, ktorý musí byť taký, aby mal priamy a individuálny vplyv na situáciu občana. V tomto zmysle môžu byť rozhodnutím individuálne dotknuté aj tretie osoby, pokiaľ sa ich to týka na základe určitých osobných vlastností alebo okolností, ktoré ich odlišujú od všetkých ostatných osôb, a preto sú aj ony určiteľné rovnako ako adresát.
- Rozhodnutie je záväzné v celom rozsahu, čím sa odlišuje od smernice (ktorá je záväzná iba vzhľadom na cieľ, ktorý sa má dosiahnuť).
- Rozhodnutie je pre adresátov priamo záväzné. Rozhodnutie určené členskému štátu môže mať v skutočnosti rovnaký priamy účinok na občana ako smernica.

Všeobecné rozhodnutia, v ktorých sa osobitne neuvádza, komu sú určené, sú záväzné v celom rozsahu, aj keď nie je jasné, pre koho sú záväzné. To sa môže v konečnom dôsledku stanoviť len z obsahu rozhodnutia. V prípade všeobecných rozhodnutí je možné rozlišovať medzi týmito druhmi nástrojov:

- *rozhodnutia, ktorými sa menia ustanovenia zmluvy:* tieto rozhodnutia sú platné všeobecným a abstraktným spôsobom, to znamená, že sú záväzné pre všetky inštitúcie, orgány, úrady alebo agentúry EÚ, ako aj pre členské štáty. Ako príklad je možné uviesť rozhodnutia na zjednodušenie postupov prijímania [článok 81 ods. 3, článok 192 ods. 2 písm. c) ZFEÚ] alebo na zmiernenie požiadaviek týkajúcich sa väčšiny (článok 312 ods. 2, článok 333 ods. 1 ZFEÚ),
- *rozhodnutia, ktorými sa konkretizuje právo vyplývajúce zo zmlúv:* tieto rozhodnutia majú záväzný účinok pre celú EÚ alebo pre príslušné inštitúcie, orgány, úrady a agentúry EÚ, ak ide o rozhodnutie týkajúce sa ich zloženia. Nemajú nijaký vonkajší účinok na jednotlivca,
- *rozhodnutia o prijatí vnútorného práva inštitúcie alebo medziinštitucionálneho práva:* tieto rozhodnutia sú záväzné pre inštitúcie, orgány, úrady alebo agentúry EÚ, ktoré sú nimi dotknuté a ktorých sa týkajú. Príkladom môžu byť vnútorné rokovacie poriadky inštitúcií, ako aj medziinštitucionálne dohody uzavreté medzi orgánmi EÚ,
- *rozhodnutia spojené s organizačným riadením:* týmito rozhodnutiami (napr. vymenovania, odmeňovanie) sa zaväzujú príslušní funkcionári alebo členovia orgánov,
- *rozhodnutia týkajúce sa tvorby politiky:* tieto rozhodnutia konkurujú nariadeniam a smerniciam, ale nemajú mať vonkajší, právne záväzný účinok na jednotlivca. Ich záväzný účinok sa v zásade obmedzuje na inštitúcie, ktoré sa podieľajú na ich vydávaní, najmä ak sa týkajú pokynov alebo usmernení pre budúcu politiku. Len vo výnimočných prípadoch majú právne účinky všeobecnej a abstraktnej povahy alebo finančné dôsledky,

- *rozhodnutia v rámci spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky*: tieto rozhodnutia sú právne záväzné pre EÚ. Rozsah, v akom sú záväzné pre členské štáty, je obmedzený osobitnými ustanoveniami (napr. článok 28 ods. 2 a 5, článok 31 ods. 1 ZEÚ). Nevzťahuje sa na ne nadradenosť judikatúry Súdneho dvora.

Odporúčania a stanoviská

Do poslednej kategórie právnych opatrení, ktorá je výslovne stanovená v zmluvách Únie, patria odporúčania a stanoviská. Inštitúciám Únie umožňujú vydať vo vzťahu k členským štátom a v niektorých prípadoch aj k jednotlivým občanom vyjadrenie, ktoré nie je právne záväzné a adresátovi ním nevzniká právna povinnosť.

V odporúčaní sa adresát vyzýva, aby sa správal istým spôsobom, ale bez toho, aby ho právne zaväzovali. Komisia môže napríklad v prípadoch, v ktorých prijatie alebo zmena právneho alebo správneho predpisu v členskom štáte naruša podmienky hospodárskej súťaže na európskom vnútornom trhu, odporučiť príslušnému štátu, aby prijal opatrenia vhodné na zamedzenie tohto narušenia (pozri článok 117 ods. 1 druhú vetu ZFEÚ).

Stanoviská vydávajú inštitúcie Únie, keď ide o posúdenie danej situácie alebo určitých udalostí v Únii alebo jednotlivých členských štátoch. V niektorých prípadoch slúžia aj na prípravu následných záväzných právnych aktov alebo sú predpokladom začiatku konania pred Súdny dvorom (pozri články 258 a 259 ZFEÚ).

Skutočný význam odporúčaní a stanovísk spočíva v politickej a morálnej oblasti. Autori zmlúv vychádzali pri stanovení týchto právnych aktov z predpokladu, že vzhľadom na autoritu inštitúcií Únie a ich širší prehľad a rozsiahle znalosti podmienok presahujúcich užší vnútroštátny rámec dotknuté subjekty dobrovoľne splnia odporúčanie, ktoré im je určené, a budú primerane reagovať na posúdenie určitej situácie inštitúciami Únie. Odporúčania a stanoviská však môžu mať aj nepriamy právny účinok, a to vtedy, keď predchádzajú následným povinným nástrojom alebo keď sa vydávajúca inštitúcia sama zaviazne, čím vzniknú oprávnené očakávania, ktoré sa musia splniť.

Uznesenia, vyhlásenia a akčné programy

Popri právnych aktoch stanovených v zmluvách majú inštitúcie Únie k dispozícii ďalšie rozmanité formy opatrení na formovanie a tvarovanie právneho poriadku EÚ. Najdôležitejšími z nich sú uznesenia, vyhlásenia a akčné programy.

Uznesenia: Uznesenia môže vydávať Európska rada, Rada a Európsky parlament. Uzneseniami sa vyjadrujú spoločné názory a zámery so zreteľom na celkový proces integrácie a konkrétne úlohy v rámci a mimo rámca EÚ. Predmetom uznesení týkajúcich sa vnútorného fungovania EÚ môžu byť napríklad základné otázky týkajúce sa politickej únie, regionálnej politiky, energetickej politiky, ako aj hospodárskej a menovej únie, najmä Európskeho menového systému. Takéto uznesenia majú význam predovšetkým ako pomoc pri politickom nasmerovaní budúcej činnosti Rady. Ako prejavy spoločnej politickej vôle uznesenia podstatne uľahčujú dosiahnutie konsenzu v Rade. Okrem toho zaručujú aspoň minimálnu mieru korelácie medzi rozhodovacími úrovňami v Únii a členských štátoch. Na tieto funkcie sa musí prihliadať pri akomkoľvek posúdení ich právneho významu, t. j. nástroj uznesení musí zostať pružný a nesmie sa príliš zaťažovať právnymi požiadavkami a povinnosťami.

Vyhlásenia: Existujú dva rôzne druhy vyhlásení. Ak sa vyhlásenie týka ďalšieho vývoja Únie, ako v prípade vyhlásenia o EÚ, vyhlásenia o demokracii a vyhlásenia o základných právach, ide viac-menej o ekvivalent uznesenia. Používajú sa predovšetkým vtedy, keď sa má osloviť široká verejnosť alebo konkrétny okruh adresátov. Druhý typ vyhlásení sa vydáva v súvislosti s rozhodovacím procesom v Rade. V takýchto vyhláseniach členovia Rady spoločne alebo jednotlivo vyjadrujú svoj názor na výklad rozhodnutí Rady. Takéto výkladové vyhlásenia sú v Rade bežnou praxou a predstavujú základný prostriedok na dosiahnutie kompromisov. Právny význam týchto vyhlásení treba posudzovať na základe všeobecných zásad výkladu, podľa ktorých rozhodujúcim aspektom pri výklade významu právneho ustanovenia je vo všetkých prípadoch základný úmysel jeho autora. Táto zásada však platí, len ak vyhlásenie získa potrebnú pozornosť verejnosti, pretože napríklad sekundárne právne predpisy Únie, ktorými sa priznávajú priame práva jednotlivcom, nemôžu byť obmedzené na základe sekundárnych dohôd, ktoré neboli uverejnené.

Akčné programy: Tieto programy vypracúva Rada a Európska komisia z vlastnej iniciatívy alebo na podnet Európskej rady a slúžia na uvádzanie legislatívnych programov a všeobecných cieľov stanovených v zmluvách do praxe. Ak je program osobitne stanovený v zmluvách, inštitúcie Únie sú pri jeho plánovaní týmito ustanoveniami viazané. Iné programy sú naopak v praxi chápané iba ako všeobecné usmernenia, ktoré nemajú žiadny právne záväzný účinok. Vyjadrujú však zámer inštitúcií Únie konať podľa ich obsahu.

V Únii majú značný význam aj biele a zelené knihy. Biele knihy uverejňuje Komisia a obsahujú konkrétne návrhy opatrení EÚ v osobitnej oblasti politiky. Ak je biela kniha priaznivo prijatá Radou, môže tvoriť základ akčného programu Únie. Ako príklad je možné uviesť biele knihy o službách všeobecného záujmu (2004), o európskej komunikačnej politike (2006) alebo o budúcnosti Európy (2017). Zelené knihy majú podnietiť diskusiu o daných témach na európskej úrovni a majú byť základom verejných konzultácií a diskusie o témach, ktorým sa zelená kniha venuje. Môžu viesť k vývoju v legislatívnej oblasti, ktorý sa potom vyjadruje v bielych knihách.

Uverejnenie a oznámenie

Legislatívne akty sa uverejňujú v Úradnom vestníku Európskej únie, sérii L (Legislatíva). Účinnosť nadobúdajú dňom, ktorý je v nich uvedený, alebo ak sa neuvádza žiadny dátum, dvadsiatym dňom po ich uverejnení.

Nelegislatívne akty podpisuje predseda inštitúcie, ktorá ich prijala. Uverejňujú sa v Úradnom vestníku Európskej únie, sérii C („informácie a oznámenia“ [C = Communication – oznámenie]).

Legislatívne akty určené konkrétnym adresátom sa oznámia tým, ktorým sú určené, a nadobúdajú účinnosť týmto oznámením.

Na nezáväzné nástroje sa nevzťahuje povinnosť uverejnenia a oznámenia, spravidla sa však takisto uverejňujú v úradnom vestníku („informácie a oznámenia“).

Legislatívny proces v EÚ

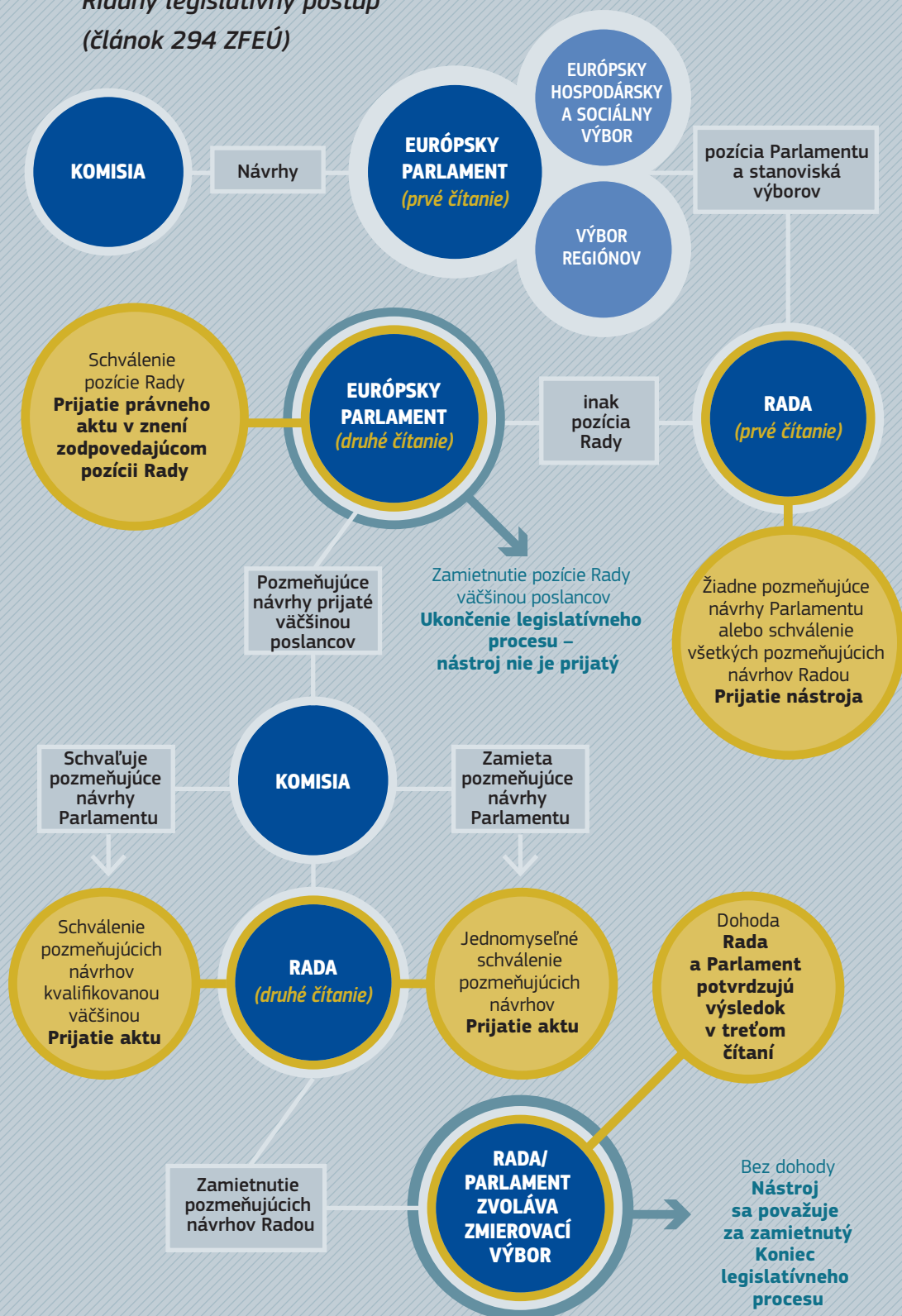
Zatiaľ čo v štáte sa vôľa ľudu zvyčajne vyjadruje v parlamente, rozhodujúcu úlohu pri vyjadrovaní vôle EÚ dlhý čas zohrávali zástupcovia vlád členských štátov v Rade. Bolo to jednoducho preto, že EÚ nepozostáva z „európskeho národa“, ale za svoju existenciu a formu vďačí spoločnému vkladu členských štátov. Tie nepostúpili časť svojej zvrchovanosti EÚ, ale zlúčili ju s vedomím, že si zachovávajú spoločnú právomoc na jej uplatňovanie. S vývojom a prehĺbením procesu integrácie Únie sa však toto rozdelenie právomocí v rozhodovacom procese EÚ, ktoré pôvodne smerovalo k obrane vnútroštátnych záujmov členskými štátmi, vyvinulo do vyváženejšej podoby s neustálym posilňovaním postavenia Európskeho parlamentu. Pôvodný postup, v ktorom sa s Parlamentom len konzultovalo, bol najprv rozšírený o spoluprácu s Radou a Parlament napokon získal v legislatívnom procese EÚ právomoci spolurozhodovania.

Organizácia a štruktúra legislatívneho postupu EÚ sa zmenila Lisabonskou zmluvou. Rozlišuje sa medzi: 1. riadnym legislatívnym postupom na prijímanie legislatívnych aktov (článok 289 ods. 1 ZFEÚ), ktorý v zásade zodpovedá predošlému spolurozhodovaciemu postupu a vo všeobecnosti sa uplatňuje na tvorbu práva na úrovni EÚ, a mimoriadnym legislatívnym postupom (článok 289 ods. 2 ZFEÚ), v ktorom legislatívne akty prijíma Európsky parlament za účasti Rady alebo Rada za účasti Európskeho parlamentu. 2. Niektoré právne akty musia pred nadobudnutím účinnosti prejsť postupom súhlasu v Parlamente. 3. Nelegislatívne akty sa prijímajú zjednodušeným postupom. 4. Na prijatie delegovaných a vykonávacích aktov sú zavedené osobitné postupy.

Postup prijímania legislatívnych aktov

Riadny legislatívny postup

(článok 294 ZFEÚ)



Kroky postupu

Fáza prípravy

Postup v zásade začína Komisia vypracovaním návrhu opatrenia Únie, ktoré sa má prijať („právo iniciatívy“). Návrh pripravuje útvar Komisie, ktorý sa zaoberá príslušnou oblasťou. Útvar sa v tejto fáze často obracia s konzultáciami aj na národných expertov. Tie majú niekedy podobu konzultácií v osobitne vytvorených výboroch. Príslušné útvary Komisie namiesto toho môžu expertom predložiť otázky. Komisia však nie je pri vypracúvaní svojich návrhov viazaná výsledkami konzultácií s národnými expertmi. Komisiou vypracovaný návrh, v ktorom sa podrobne stanovuje obsah a forma navrhovaného opatrenia, prediskutujú členovia Komisie ako celku, pričom na jeho prijatie stačí jednoduchá väčšina. Ako „návrh Komisie“ sa spolu s podrobnou dôvodovou správou zasiela súčasne Rade a Európskemu parlamentu a v prípade potreby konzultácie aj Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov.

Prvé čítanie v Parlamente a Rade

Predseda Európskeho parlamentu prideli návrh koordinačnému výboru na ďalšie spracovanie. Výsledok konzultácií vo výbore sa prediskutuje na plenárnom zasadnutí Parlamentu a vyjadrí sa v stanovisku, ktoré môže obsahovať súhlas alebo zamietnutie návrhu, alebo sa k nemu môžu predložiť pozmeňujúce návrhy. Parlament potom zašle svoju pozíciu Rade.

Rada potom môže v prvom čítaní postupovať takto:

- Ak Rada pozíciu Parlamentu schváli, akt sa prijme v znení, ktoré zodpovedá pozícii Parlamentu. Legislatívny proces sa tým ukončí. V praxi sa v skutočnosti stalo pravidlom, že legislatívny proces sa ukončí v prvom čítaní. Na tento účel sa využíva tzv. neformálny trialóg, v rámci ktorého zástupcovia Parlamentu, Rady a Komisie rokujú s cieľom dosiahnuť v tejto skorej fáze legislatívneho procesu vzájomne prijateľný kompromis.
- Ak Rada neschváli pozíciu Parlamentu, prijme v prvom čítaní svoju pozíciu a oznámi ju Európskemu parlamentu.

Rada podrobne informuje Európsky parlament o dôvodoch, ktoré viedli k prijatiu jej pozície. Komisia podrobne informuje Európsky parlament o svojej pozícii.

Druhé čítanie v Parlamente a Rade

Európsky parlament má v lehote troch mesiacov od oznámenia pozície Rady tieto možnosti:

1. schváliť pozíciu Rady alebo neprijať rozhodnutie. V tom prípade sa príslušný akt pokladá za prijatý v znení, ktoré zodpovedá pozícii Rady;
2. zamietnuť pozíciu Rady väčšinou hlasov poslancov. V tom prípade sa navrhovaný akt považuje za neprijatý a legislatívny proces sa ukončí;
3. predložiť k pozícii Rady pozmeňujúce návrhy väčšinou hlasov poslancov. V tom prípade sa pozmenené znenie postúpi Rade a Komisii; ktorá predloží k týmto pozmeňujúcim návrhom stanovisko.

Rada prerokuje zmenenú pozíciu a v lehote troch mesiacov od doručenia pozmeňujúcich návrhov Parlamentu má tieto možnosti:

1. môže schváliť všetky pozmeňujúce návrhy Parlamentu. V tom prípade sa príslušný akt považuje za prijatý. Na jeho prijatie stačí kvalifikovaná väčšina, ak s pozmeňujúcimi návrhmi Parlamentu súhlasí aj Komisia. V opačnom prípade môže Rada schváliť pozmeňujúce návrhy Parlamentu len jednomyseľne;
2. môže sa rozhodnúť, že neschváli všetky pozmeňujúce návrhy Parlamentu, alebo nedosiahne potrebnú väčšinu. V tom prípade sa uplatňuje zmierovací postup.

Zmierovací postup

Zmierovací postup začína predseda Rady po dohode s predsedom Európskeho parlamentu. V centre tohto procesu stojí Zmierovací výbor, ktorý sa v súčasnosti skladá z 28 zástupcov Rady a 28 zástupcov Európskeho parlamentu. Úlohou Zmierovacieho výboru je v lehote šiestich týždňov od svojho zvolania dosiahnuť kvalifikovanou väčšinou dohodu o spoločnom znení na základe pozícií Európskeho parlamentu a Rady v druhom čítaní. Táto dohoda zahŕňa kompromisné riešenie, ktoré sa má nájsť na základe „preskúmania všetkých aspektov nezhody“. Vždy však ide jednoducho o dosiahnutie

kompromisu medzi dvoma odlišnými pozíciami Parlamentu a Rady. Na tento účel sa môžu využiť nové prvky, ktoré uľahčia proces dosahovania kompromisu, za predpokladu, že sa hodia do celkového výsledku druhého čítania. Nie je však možné využiť pozmeňujúce návrhy, ktoré v druhom čítaní nezískali potrebnú väčšinu.

Komisia sa zúčastňuje na konaniach Zmierovacieho výboru a prijíma všetky potrebné iniciatívy s cieľom zosúladiť pozície Európskeho parlamentu a Rady.

Ak Zmierovací výbor v priebehu šiestich týždňov od svojho zvolania neschváli spoločné znenie, navrhovaný akt sa považuje za neprijatý.

Tretie čítanie v Parlamente a Rade

Ak Zmierovací výbor v lehote šiestich týždňov schváli spoločné znenie, Európsky parlament a Rada majú od tohto schválenia k dispozícii lehotu šiestich týždňov, aby prijali príslušný akt v súlade so spoločným znením, pričom v Európskom parlamente je potrebná väčšina odovzdaných hlasov a v Rade kvalifikovaná väčšina. V opačnom prípade sa navrhovaný akt považuje za neprijatý a legislatívny proces sa ukončí.

Uverejnenie

Konečné znenie (v 24 súčasných úradných jazykoch Únie: angličtine, bulharčine, češtine, dánčine, estónčine, fínčine, francúzštine, gréčtine, holandčine, chorvátčine, írčine, litovčine, lotyštiny, maďarčine, maltčine, nemčine, poľštine, portugálčine, rumunčine, slovenčine, slovinčine, španielčine, švédčine a taliančine) podpíšu predsedovia Európskeho parlamentu a Rady a následne sa uverejní v Úradnom vestníku Európskej únie, alebo ak je akt určený osobitnej skupine, oznámi sa tomu, komu je určený.

Spolurozhodovací postup znamená pre Parlament výzvu aj príležitosť. Predpokladom úspešného fungovania tohto postupu je dohoda v Zmierovacom výbore. Zároveň sa však zásadne mení vzťah medzi Parlamentom a Radou. V legislatívnom procese majú teraz obe inštitúcie rovnocenné postavenie, preto je vecou Parlamentu a Rady, aby preukázali vlastnú schopnosť prijímať kompromisy a vynaložiť v Zmierovacom výbore úsilie na dosiahnutie dohody.

Mimoriadny legislatívny postup

Mimoriadny legislatívny postup je zvyčajne charakterizovaný tým, že Rada prijíma jednomyseľné rozhodnutie na návrh Komisie a po porade s Európskym parlamentom (napr. článok 308 ZFEÚ: štatút Európskej investičnej banky), alebo tým, že Európsky parlament prijíma právny akt po získaní súhlasu Rady (napr. článok 226 ods. 3 ZFEÚ: uplatnenie práva na vyšetrovanie prostredníctvom parlamentného vyšetrovacieho výboru, článok 228 ods. 4 ZFEÚ: podmienky upravujúce plnenie úloh ombudsmana).

Existujú ďalšie formy tvorby práva, ktoré sa líšia od týchto bežných prípadov, ale napriek tomu sa dajú priradiť k mimoriadnemu legislatívnemu postupu:

- prijatie rozhodnutia o rozpočte (článok 314 ZFEÚ). Tento postup má podrobné pravidlá a do veľkej miery zodpovedá riadnemu legislatívnemu postupu;
- Rada prijíma rozhodnutie väčšinovým hlasovaním na návrh Komisie a po porade s Európskym parlamentom (alebo inými inštitúciami a poradnými orgánmi EÚ). Pôvodne išlo o konzultačný postup, ktorý bol najprv štandardným legislatívnym postupom na úrovni EÚ, ale v súčasnosti sa používa len v ojedinelých prípadoch ako mimoriadny legislatívny postup (napr. článok 140 ods. 2 ZFEÚ: výnimky kontexte hospodárskej a menovej únie, článok 128 ods. 2 ZFEÚ: vydávanie mincí).
- Rada prijíma rozhodnutie bez účasti Európskeho parlamentu. Tento postup však predstavuje zriedkavú výnimku a – okrem oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, kde je Parlament informovaný rozhodnutiami Rady (článok 36 ZFEÚ) – uplatňuje sa len vo veľmi ojedinelých prípadoch (napr. článok 31 ZFEÚ: stanovenie Spoločného colného sadzobníka, článok 301 ods. 2 ZFEÚ: zloženie Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru).

Oblasti politiky, pre ktoré sa stanovuje mimoriadny legislatívny postup, sa môžu previesť na riadny legislatívny postup prostredníctvom tzv. premostovacích doložiek alebo sa jednomyseľnosť v Rade môže nahradiť kvalifikovanou väčšinou. Treba rozlišovať medzi dvoma druhmi premostovacích doložiek. Po prvé, existuje všeobecná premostovacia doložka, ktorá sa vzťahuje na všetky oblasti politiky. Využitie tejto doložky je možné len na základe

jednomyseľného rozhodnutia Európskej rady. Po druhé existujú osobitné premostňovacie doložky, ktoré sa uplatňujú na určité oblasti politiky (napr. viacročný finančný rámec – článok 312 ZFEÚ, justičná spolupráca v oblasti rodinného práva – článok 81 ZFEÚ, posilnená spolupráca – článok 333 ZFEÚ, sociálna oblasť – článok 153 ZFEÚ a životné prostredie – článok 192 ZFEÚ). Tieto doložky sa líšia od všeobecných premostňovacích doložiek v tom, že národné parlamenty vo všeobecnosti nemajú právo veta a rozhodnutia môže prijímať aj Rada, a nie nevyhnutne Európska rada.

Postup súhlasu

Ďalšiu zásadnú formu účasti Európskeho parlamentu na zákonodarnom procese EÚ predstavuje postup súhlasu, podľa ktorého môže byť právny nástroj prijatý len s predchádzajúcim súhlasom Parlamentu. Tento postup však nedáva Parlamentu nijakú pôsobnosť na priame ovplyvňovanie povahy právnych ustanovení. Parlament napríklad nemôže v rámci postupu súhlasu navrhnúť nijaké pozmeňujúce návrhy ani zabezpečiť ich prijatie. Jeho úloha je obmedzená na schválenie alebo zamietnutie právneho nástroja, ktorý mu bol predložený. Tento postup sa stanovuje v spojení s uzatváraním medzinárodných dohôd [článok 218 ods. 6 písm. a) ZFEÚ], posilnenou spolupracou (článok 329 ods. 1 ZFEÚ) alebo na vykonávanie dispozičných právomocí (článok 352 ods. 1 ZFEÚ). Postup súhlasu môže byť súčasťou mimoriadneho legislatívneho postupu na prijímanie legislatívnych aktov a zjednodušeného legislatívneho postupu na prijímanie záväzných nelegislatívnych aktov.

Postup prijímania nelegislatívnych aktov

Nelegislatívne akty sa prijímajú zjednodušeným postupom, v ktorom inštitúcia alebo iný orgán EÚ prijme právny akt v rámci svojich právomocí. Oprávnenie na to vyplýva z príslušného základu právomocí v zmluvách EÚ.

Tento postup sa v prvom rade uplatňuje na (jednoduché) záväzné legislatívne akty, ktoré prijíma inštitúcia EÚ v rámci svojich právomocí (napr. Komisia v súvislosti so štátnou pomocou – článok 108 ods. 2 ZFEÚ).

Zjednodušeným postupom sa okrem toho prijímajú nezáväzné nástroje, najmä odporúčania a stanoviská, ktoré vydávajú inštitúcie a poradné orgány EÚ.

Postup prijímania delegovaných aktov a vykonávacích aktov

Prenesenie legislatívnych a vykonávacích právomocí na Komisiu je dlhodo-
bo bežnou praxou Rady a Parlamentu. Prenesené právomoci sa vykonávajú
zriadením komitologických výborov s rôznou úrovňou vplyvu Komisie, Rady,
členských štátov a Parlamentu. Delegovanie právomocí na tvorbu práva (le-
gislatívna právomoc) a prenesenie vykonávacích právomocí (výkonná prá-
vomoc) však neboli jasne oddelené. Lisabonskou zmluvou sa v primárnom
práve zaviedlo už dlho potrebné rozlíšenie vo vzťahu k plneniu legislatívnych
a výkonných úloh (články 290 a 291 ZFEÚ).

Komisia **prijíma delegované akty** na základe osobitného oprávnenia,
ktoré sa stanovuje legislatívnym aktom prijatým Radou a Parlamentom
(článok 290 ZFEÚ). Predmetom delegovania môže byť len zmena určitých
nepodstatných prvkov legislatívneho aktu. Podstatné prvky danej oblasti
nesmú byť predmetom delegovania právomoci. To znamená, že základné
ustanovenia prijíma samotná legislatívna zložka a nemajú sa delegovať
na výkonnú zložku. V tejto skutočnosti sa zohľadňujú zásady demokracie
a oddelenia právomocí. Ak ide o politicky významné rozhodnutia s ďaleko-
siahlymi dôsledkami, Parlament a Rada by mali vždy niesť svoju primárnu
zodpovednosť zákonodarcu. Týka sa to najmä politických cieľov legislatív-
neho opatrenia, výberu prostriedkov na dosiahnutie týchto cieľov a mož-
ných dôsledkov ustanovení pre fyzické a právnické osoby. Delegovanými
aktmi sa okrem toho môže legislatívny akt meniť alebo dopĺňať len tak, aby
sa neoslabil jeho účel. A napokon, ustanovenia, ktoré sa majú meniť alebo
doplniť prostredníctvom delegovaného aktu, musia byť jasne špecifikova-
né v legislatívnom akte. Delegované akty môžu preto zahŕňať legislatívne
úpravy vzhľadom na budúci vývoj, ako sú zmeny aktuálneho stavu techni-
ky, zosúladenie s predvídateľnými zmenami iných právnych predpisov ale-
bo zabezpečenie uplatňovania ustanovení legislatívneho aktu aj po vzniku
osobitných okolností alebo objavení sa nových informácií. Delegovanie prá-
vomocí môže byť časovo ohraničené, alebo ak sa má vykonávať bez časové-
ho obmedzenia, môže sa stanoviť právo na jeho zrušenie. Okrem možnosti
odňatia delegovaných právomocí môžu Rada a Parlament stanoviť právo
vyjadriť námietky voči nadobudnutiu účinnosti delegovaných aktov Komisie.
Ak Rada a Parlament delegovali na Komisiu vykonávaciu právomoc, Komi-
sia môže prijímať vykonávacie akty. V primárnom práve neexistuje nijaké
ustanovenie, ktorým sa umožňuje zapojenie iných inštitúcií. Komisia je však
oprávnená konzultovať najmä s národnými expertmi a vo všeobecnosti to
v praxi aj robí.

Prijímanie vykonávacích aktov Komisiou (článok 291 ZFEÚ) je mienené ako výnimka zo zásady zodpovednosti členských štátov za administratívne vykonávanie práva Únie (článok 289 ods. 1 ZFEÚ), a preto je pod kontrolou členských štátov. Ide o významný odklon od predchádzajúcej právnej pozície, v ktorej dával komitologický postup Rade a Parlamentu spolurozhodovacie práva pri prijímaní vykonávacích opatrení. V tejto zmene sa odráža skutočnosť, že jasné oddelenie delegovaných aktov a vykonávacích aktov znamenalo, že bolo potrebné zodpovedajúcim spôsobom reorganizovať práva kontroly a účasti. Zatiaľ čo Rada a Parlament majú ako zákonodarcovia EÚ prístup k delegovaným aktom, v prípade vykonávacích aktov majú tento prístup členské štáty v súlade s ich vlastnou zodpovednosťou za administratívne vykonávanie práva Únie. Zákonodarca EÚ (t. j. Rada a Parlament) v súlade so svojím legislatívnym mandátom stanovil všeobecné pravidlá a zásady týkajúce sa mechanizmov na kontrolu uplatňovania vykonávacích právomocí v nariadení (EÚ) č. 182/2011 („nariadenie o komitológii“). Nariadením o komitológii sa počet komitologických postupov znížil na dva: konzultačný postup a postup preskúmania. Na výber postupu vznikli osobitné ustanovenia.

V **konzultačnom postupe** konzultačný výbor jednoduchou väčšinou vydáva stanoviská, ktoré sa zaznamenávajú v zápisnici. Komisia má na tieto stanoviská čo najviac prihliadať, nie je však povinná to robiť.

V **postupe preskúmania** komitologický výbor, ktorý je zložený zo zástupcov členských štátov, hlasuje kvalifikovanou väčšinou o návrhoch vykonávacích opatrení Komisie. Ak sa návrh schváli, Komisia musí opatrenia prijať tak, ako boli predložené. Ak sa neprijme žiadne rozhodnutie z dôvodu, že výbor nebol uznášaniaschopný, Komisia v zásade môže svoj návrh prijať. V prípade negatívneho stanoviska výboru alebo neschválenia môže Komisia predložiť nový návrh vo výbore pre postup preskúmania alebo môže pôvodný návrh predložiť odvolaciemu výboru.

Odvolací výbor je druhým stupňom v postupe preskúmania. Účelom predloženia veci odvolaciemu výboru je dosiahnuť kompromis medzi Komisiou a zástupcami členských štátov, ak nie je možné dosiahnuť výsledok vo výbore pre postup preskúmania. Ak odvolací výbor vydá pozitívne stanovisko, Komisia vykonávací akt prijme. Vykonávací akt môže prijať, aj keď sa nevydá žiadne stanovisko.

Systém právnej ochrany EÚ

Únia, ktorá má ambíciu byť právne spoločenstvo, musí svojim občanom poskytovať úplný a účinný systém právnej ochrany. Systém právnej ochrany Európskej únie túto požiadavku spĺňa. Uznáva sa v ňom právo jednotlivca na účinnú súdnu ochranu práv, ktoré vyplývajú z právneho poriadku EÚ. Táto ochrana, ktorá je kodifikovaná v článku 47 Charty základných práv, je jednou zo základných právnych zásad vyplývajúcich z ústavných tradícií spoločných členským štátom a z Európskeho dohovoru o ľudských právach (články 6 a 13 EDLP). Zaručuje sa právnym poriadkom EÚ (Súdny dvor a Všeobecný súd) (článok 19 ods. 1 ZEÚ). Na tento účel je k dispozícii súbor konaní, ktoré sa opisujú ďalej.

Konanie o nesplnení povinnosti (článok 258 ZFEÚ)

Týmto konaním sa má určiť, či členský štát nesplnil povinnosť, ktorú mu ukladá právo Únie. Konanie sa vedie výlučne pred Súdnym dvorom Európskej únie. S ohľadom na závažnosť takéhoto obvinenia sa pred podaním na Súdny dvor musí vykonať predbežné konanie, v ktorom má členský štát možnosť predložiť svoje pripomienky. Ak sa spor neurovná v tejto fáze, Komisia (článok 258 ZFEÚ) alebo iný členský štát (článok 259 ZFEÚ) môže podať žalobu na Súdnom dvore. V praxi sa iniciatívy zvyčajne ujíma Komisia. Súdny dvor preskúma sťažnosť a rozhodne, či došlo alebo nedošlo k nesplneniu povinnosti. V prípade nesplnenia povinnosti je porušujúci členský štát povinný prijať opatrenia potrebné na to, aby rozsudku vyhovel. Ak členský štát nevyhovie rozsudku, ktorý bol voči nemu vynesený, Komisia môže žiadať, aby sa v druhom rozhodnutí súdu tomuto štátu nariadilo zaplatenie paušálnej pokuty a/alebo penále (článok 260 ZFEÚ). Členský štát, ktorý naďalej nerešpektuje rozsudok Súdneho dvora, ktorý bol voči nemu vynesený za porušenie zmluvy, preto čelí závažným finančným dôsledkom.

Vo veci Jégo-Quéré rybárska spoločnosť žiadala o zrušenie častí nariadenia o ochrane mláďat merlúzy európskej. Žiadosť sa konkrétne týkala zákazu rybárskych sietí s okami veľkosti 8 cm, aké používala spoločnosť Jégo-Quéré. S cieľom zaručiť účinnú súdnu ochranu Súd prvého stupňa uplatnil široký výklad pojmu individuálny vzťah a konštatoval, že žaloba je prípustná. Súdny dvor s tým nesúhlasil. Konštatoval, že priame zaťaženie nariadením so všeobecnou platnosťou nie je možné považovať za individuálny vzťah.



Žaloby o neplatnosť (článok 263 ZFEÚ)

Žaloba o neplatnosť je prostriedkom objektívnej súdnej kontroly opatrení inštitúcií a orgánov Únie (abstraktné súdne preskúmanie) a poskytuje občanom, aj keď s určitými obmedzeniami, prístup k spravodlivosti v EÚ (záruka individuálnej právnej ochrany).

Môže sa podať proti všetkým opatreniam inštitúcií a orgánov Únie, ktoré majú záväzné právne účinky, ktorými môžu byť dotknuté záujmy žalobcu závažnou zmenou jeho právneho postavenia. Žalobu o neplatnosť môžu okrem členských štátov, Európskeho parlamentu, Rady a Komisie podať aj Dvor audítorov, Európska centrálna banka a Výbor regiónov v prípade, že si chcú vymôcť práva, ktoré sú im priznané.

Naopak občania a podniky môžu podať žalobu o neplatnosť iba proti rozhodnutiam, ktoré boli určené im samotným alebo ktoré na nich majú priamy individuálny účinok, aj keď sú určené iným osobám. Podľa Súdneho dvora ide o prípady, keď je osoba dotknutá takým osobitným spôsobom, že medzi ňou a ostatnými osobami alebo podnikmi existuje jasný rozdiel. Toto kritérium „priamosti“ má zabezpečiť, že vec sa Súdnemu dvoru alebo Všeobecnému súdu predloží, len ak sa dá s istotou stanoviť skutočnosť, že právne postavenie žalobcu bolo nepriaznivo ovplyvnené, ako aj povaha týchto nepriaznivých účinkov. Požiadavkou „individuálneho vzťahu“ sa má predísť tzv. ľudovým žalobám.

Lisabonskou zmluvou sa zaviedla aj ďalšia kategória aktov, na ktoré môžu priamo podávať žaloby o neplatnosť aj fyzické a právnické osoby. Fyzická či právnická osoba teraz môže podať žalobu proti „regulačným aktom“ za predpokladu, že „sa jej priamo týkajú a nevyžadujú vykonávacie opatrenia“. Touto novou kategóriou sa odstránila „medzera v právnej ochrane“ na ktorú upozornil Súdny dvor vo veci Jégo-Quére, keďže súdna ochrana predtým nebola zaručená v prípadoch, v ktorých bol síce hospodársky subjekt priamo ovplyvnený legislatívnym aktom EÚ, ale nebolo možné preskúmať zákonnosť tohto aktu pomocou prostriedkov nápravy, ktoré boli na tento účel k dispozícii: napadnutia prostredníctvom žaloby o neplatnosť (článok 263 ZFEÚ) neboli úspešné z dôvodu chýbajúceho individuálneho vzťahu; prejudiciálne konanie (článok 267 ZFEÚ) sa nemohlo použiť z dôvodu absencie vnútroštátnych vykonávacích opatrení (okrem určitých trestných konaní týkajúcich sa nesplnenia povinností podľa práva Únie hospodárskym

subjektom, na ktoré však nie je možné prihliadať, keďže nemožno očakávať, že hospodársky subjekt dosiahne preskúmanie zákonnosti prostredníctvom nezákonného konania); a napokon žaloby o náhradu škody nemohli v nijakom prípade viesť k riešeniu, ktoré je v záujme občana Únie, keďže sa nemôžu použiť na odstránenie nezákonného legislatívneho aktu z právneho poriadku EÚ.

Vzhľadom na skutočnosť, že v článku 263 ods. 4 ZFEÚ sa pri žalobách proti regulačným aktom upustilo od potreby „individuálneho vzťahu“ a namiesto toho sa vyžaduje, len aby sa danej osoby priamo týkali a aby sa nevyžadovali vykonávacie opatrenia, sa časť tejto medzery uzavrela.

Význam pojmu „regulačné akty“ je však problematický. Keď sa vykladá reštriktívne, chápe sa tento pojem tak, že odkazuje len na akty so všeobecnou pôsobnosťou, ktoré nie sú legislatívnymi aktmi, zatiaľ čo keď sa vykladá široko, chápe sa tak, že zahŕňa všetky akty so všeobecnou pôsobnosťou vrátane legislatívnych aktov. Vo svojom rozsudku vo veci Inuit Tapiriit Kanatami sa Všeobecný súd podrobne zaoberal oboma týmito prístupmi a na základe gramatického, historického a teleologického výkladu dospel k záveru, že za „regulačné akty“ možno považovať len akty so všeobecnou pôsobnosťou, ktoré nie sú legislatívnymi aktmi. Okrem delegovaných aktov (pozri článok 290 ZFEÚ) a vykonávacích aktov (pozri článok 291 ZFEÚ) to zahŕňa aj smernice za predpokladu, že sú priamo uplatniteľné podľa judikatúry, a rozhodnutia abstraktnej a všeobecnej povahy za predpokladu, že neboli prijaté v legislatívnom postupe. Všeobecný súd preto zjavne prijal úzky výklad pojmu „regulačný“. Súdny dvor potvrdil toto zistenie vo svojom rozsudku o odvolaní z roku 2013. To je poľutovaniahodné z hľadiska zaručenia účinnej právnej ochrany, keďže zistená medzera v právnej ochrane sa použitím reštriktívneho prístupu môže odstrániť len čiastočne.

Akty orgánov a iných úradov EÚ, najmä početných agentúr, teraz možno takisto preskúmať z hľadiska zákonnosti (článok 263 ods. 5 ZFEÚ). Bola tak odstránená medzera v právnej ochrane, ktorá bola dovtedy len zaplátaná judikatúrou, a v primárnom práve sa takisto prihliada na skutočnosť, že niektorým z týchto orgánov boli zverené právomoci, ktoré im umožňujú vykonávať akty, ktoré majú právne účinky vo vzťahu k tretím stranám, takže v záujme systému právnej ochrany bez medzier musí aj v súvislosti s týmito aktmi existovať možnosť využitia žaloby.

Ak žaloba uspeje, Súdny dvor alebo Všeobecný súd môžu vyhlásiť napadnutý nástroj za neplatný s retroaktívnym účinkom. Za určitých okolností ho môžu vyhlásiť za neplatný len od vyhlásenia rozsudku. Na ochranu práv a záujmov žalobcov však môže byť vyhlásenie neplatnosti z akéhokoľvek takéhoto obmedzenia vyňaté.

Sťažnosť na nečinnosť (článok 265 ZFEÚ)

Táto žaloba dopĺňa právnu ochranu, ktorá je k dispozícii voči Európskemu parlamentu, Európskej rade, Rade, Komisii a Európskej centrálnej banke. Spojená je s predbežným konaním, v ktorom žalobca inštitúciu vyzve, aby si splnila povinnosť. Cieľom žaloby podávanej inštitúciami je vyhlásenie, že dotknutý orgán porušil zmluvu tým, že opomenul prijatie rozhodnutia, ktoré sa od neho vyžadovalo. Ak žalobu podáva občan Únie alebo podnik, cieľom je získať vyhlásenie, že inštitúcia Únie porušila zmluvu tým, že im neadresovala individuálne rozhodnutie. V rozsudku sa len konštatuje protiprávnosť opomenutia. Súdny dvor a Všeobecný súd nie sú oprávnené nariadiť prijatie rozhodnutia. Strana, proti ktorej je rozsudok vynesený, je len povinná prijať opatrenia, aby rozsudku vyhovel (článok 266 ZFEÚ).

Žaloba o náhradu škody (články 268 a 340 ods. 2 ZFEÚ)

Táto žaloba poskytuje občanom a podnikom, ako aj členským štátom možnosť požiadať pred Súdnym dvorom o náhradu škody, ktorá im vznikla v dôsledku chyby, ktorej sa dopustil zamestnanec EÚ. Základ zodpovednosti EÚ nie je v zmluvách plne stanovený a okrem toho sa upravuje všeobecnými zásadami, ktoré sú spoločné právnym poriadkom členských štátov. Tieto zásady konkretizoval Súdny dvor, ktorý rozhodol, že pred priznaním náhrady škody musia byť splnené tieto podmienky:

1. protiprávne konanie inštitúcie Únie alebo jedného z jej zamestnancov pri výkone ich funkcií. Protiprávne konanie nastáva vtedy, keď bola závažným spôsobom porušená norma práva Únie, ktorou sa priznávajú práva jednotlivcovi, podniku alebo členskému štátu alebo ktorá bola prijatá na ich ochranu. Právne predpisy, pri ktorých sa uznáva ich ochranný charakter, sú najmä základné práva a slobody vnútorného trhu alebo základné zásady ochrany oprávnených očakávaní a proporcionality, ale aj akákoľvek iná priamo uplatniteľná právna norma, ktorou sa občanom Únie priznávajú individuálne práva. Porušenie je dostatočne závažné v prípade, že dotknutá inštitúcia v značnej miere prekročila hranice svojej diskrečnej právomoci. Súdny

dvor posudzuje najmä obmedzenosť kategórie osôb, ktoré boli dotknuté protiprávnym opatrením, a rozsah vzniknutej škody, ktorá musí byť väčšia ako komerčné riziko, ktoré možno odôvodnene očakávať v danom odvetví hospodárstva;

2. existencia škody;
3. existencia príčinnej súvislosti medzi vzniknutou škodou a konaním Únie;
4. úmysel alebo nedbanlivosť nie je potrebné dokázať.

Žaloby zamestnancov Únie (článok 270 ZFEÚ)

Súdnemu dvoru možno predkladať aj spory medzi EÚ a jej zamestnancami alebo ich pozostalými rodinnými príslušníkmi, ktoré vyplývajú z pracovno-právnych vzťahov. Tieto žaloby patria do právomoci Všeobecného súdu.

Odvolacie konanie (článok 256 ZFEÚ)

Vzťah medzi Súdny dvorom a Všeobecným súdom je upravený tak, že proti rozsudkom Všeobecného súdu je možné podať na Súdnom dvore odvolanie obmedzené len na právne otázky. Odvolanie sa môže odôvodniť nepríslušnosťou Všeobecného súdu, procesnou chybou, ktorou boli poškodené záujmy odvolávajúcej sa strany, alebo porušením práva Únie Všeobecným súdom. Ak je odvolanie prípustné a odôvodnené, Súdny dvor zruší rozhodnutie Všeobecného súdu. Ak je vec v štádiu vhodnom na prijatie súdneho rozhodnutia, Súdny dvor môže vydať vlastný rozsudok. V opačnom prípade vráti vec Všeobecnému súdu, ktorý je viazaný právnym posúdením Súdneho dvora.

Predbežná právna ochrana (články 278 a 279 ZFEÚ)

Žaloby podané na Súdnom dvore alebo na Všeobecnom súde alebo odvolania podané proti ich rozsudkom, nemajú odkladný účinok. Existuje však možnosť požiadať Súdny dvor alebo Všeobecný súd o vydanie príkazu na odklad výkonu napadnutého aktu (článok 278 ZFEÚ) alebo o vydanie predbežného súdneho príkazu (článok 279 ZFEÚ).

Dôvodnosť každej žiadosti o predbežné opatrenia sa v súdnej praxi posudzuje podľa týchto troch kritérií:

1. vyhliadky na úspech v hlavnej veci (*fumus boni juris*). Súd tieto vyhliadky posudzuje v rámci sumárneho predbežného preskúmania argumentov predložených navrhovateľom;

2. **naliehavosť opatrenia.** Naliehavosť sa posudzuje podľa toho, či je opatrenie, ktoré žiada navrhovateľ, potrebné, aby sa zabránilo závažnej a nenapraviteľnej škode. Kritériá tohto posudzovania zahŕňajú povahu a závažnosť porušenia a jeho konkrétne a nezvratne nepriaznivé účinky na majetok a iné predmety právnej ochrany navrhovateľa. Finančná škoda sa považuje za závažnú a nenapraviteľnú, len ak ju nie je možné úplne nahradiť ani v prípade úspechu navrhovateľa v hlavnom konaní;
3. **zváženie záujmov.** Nepriaznivé účinky, ktoré hrozia navrhovateľovi pri zamietnutí žiadosti o predbežné opatrenie, sa zvažia vo vzťahu k záujmu EÚ na okamžitom vykonaní opatrenia, ako aj vo vzťahu k škodlivým účinkom na tretie strany v prípade nariadenia predbežného opatrenia.

Prejudiciálne konanie (článok 267 ZFEÚ)

V rámci tohto konania môžu vnútroštátne súdy žiadať Súdny dvor o usmerenia týkajúce sa práva Únie. Ak musí vnútroštátny súd vo veci, ktorou sa zaoberá, uplatniť ustanovenia práva Únie, môže toto konanie pozastaviť a požiadať Súdny dvor o objasnenie platnosti dotknutého nástroja Únie alebo o výklad tohto nástroja a zmlúv. Súdny dvor odpovedá formou rozsudku, a nie formou poradného stanoviska. Zdôrazní sa tým záväzný charakter jeho rozhodnutia. Na rozdiel od ostatných konaní, ktorým sa tu venujeme, však prejudiciálne konanie nie je konaním na rozhodnutie sporu, ale len jednou časťou konania, ktoré sa začína aj končí pred vnútroštátnym súdom.

Cieľom tohto konania je v prvom rade zabezpečiť jednotný výklad práva Únie, a tým jednotnosť právneho poriadku EÚ. Okrem zachovania jednotnosti právneho poriadku EÚ má toto konanie význam aj z hľadiska ochrany individuálnych práv. Vnútroštátne súdy môžu posudzovať zlučiteľnosť vnútroštátneho práva s právom Únie a v prípade akejkoľvek nezlučiteľnosti presadzovať právo Únie – ktoré má prednosť a je priamo uplatniteľné – len vtedy, ak je jasne stanovený obsah a rozsah pôsobnosti právnych ustanovení Únie. Táto jasnosť spravidla vzniká len na základe prejudiciálneho rozhodnutia Súdneho dvora, čo znamená, že konanie na dosiahnutie takéhoto rozhodnutia ponúka občanom Únie možnosť napadnúť konanie svojho členského štátu, ktoré je v rozpore s právom Únie, a zabezpečiť presadzovanie práva Únie na vnútroštátnych súdoch. Na základe tejto dvojitej funkcie prejudiciálne konanie do istej miery kompenzuje obmedzené možnosti jednotlivca podať žalobu priamo na Súdnom dvore, a tým nadobúda kľúčový význam z hľadiska právnej ochrany jednotlivca. Úspech tohto konania však

v konečnom dôsledku závisí od ochoty vnútroštátnych sudcov a súdov predkladať veci vyššiemu orgánu.

Predmet konania: Súdny dvor rozhoduje o výklade nástrojov práva Únie a skúma platnosť aktov inštitúcií Únie, ktoré majú právny význam. Ustanovenia vnútroštátneho práva nemôžu byť predmetom prejudiciálneho rozhodnutia. Súdny dvor nie je v rámci prejudiciálneho konania oprávnený vykladať vnútroštátne právo ani posudzovať jeho zlučiteľnosť s právom Únie. Táto skutočnosť sa v otázkach predložených Súdnemu dvoru často prehliada. Od Súdného dvora sa mnohokrát žiada, aby preskúmal otázky, ktoré sa osobitne týkajú zlučiteľnosti ustanovení vnútroštátneho práva s ustanoveniami práva Únie, alebo aby rozhodol o uplatniteľnosti osobitného ustanovenia práva Únie v konaní pred vnútroštátnym súdom. Hoci sú tieto otázky v skutočnosti procesne neprípustné, Súdny dvor ich len tak nevráti vnútroštátnemu súdu. Namiesto toho zmení výklad otázky, ktorá mu bola predložená, a vykladá ju ako žiadosť predkladajúceho súdu o základné alebo podstatné kritériá výkladu príslušných právnych ustanovení Únie, čím vnútroštátnemu súdu umožní, aby potom sám posúdil zlučiteľnosť vnútroštátneho práva s právom Únie. Súdny dvor pritom postupuje tak, že z predloženej dokumentácie – najmä z odôvodnenia rozhodnutia obrátiť sa na Súdny dvor – vyjme tie prvky práva Únie, ktoré si vyžadujú výklad na účely daného právneho sporu.

Oprávnenie na predloženie otázky: Toto konanie je prístupné všetkým „súdom členských štátov“. Tento výraz je potrebné chápať v zmysle práva Únie tak, že nesúvisí s názvom, ale s funkciou a postavením súdneho orgánu v systéme právnej ochrany v členských štátoch. „Súdmi“ sú podľa toho všetky nezávislé inštitúcie (t. j. inštitúcie neviazané pokynmi), ktoré sú oprávnené rozhodovať v sporoch v ústavnom štáte v rámci riadneho procesu. Podľa toho vymedzenia sú na predloženie veci oprávnené aj ústavné súdy členských štátov a orgány, ktoré rozhodujú v sporoch mimo systému štátneho súdnictva, nie však súkromné rozhodcovské súdy. Rozhodnutie vnútroštátneho súdu o tom, či predloží vec Súdnemu dvoru, závisí od dôležitosti dotknutého prvku práva Únie pre vyriešenie daného sporu, ktorú posúdi samotný vnútroštátny súd. Strany právneho sporu na to môžu iba dať podnet. Súdny dvor preskúma dôležitosť daného prvku iba v tej súvislosti, či je daná otázka vhodná na predloženie (t. j. či sa skutočne týka výkladu zmlúv Únie alebo právnej platnosti aktu inštitúcie Únie) alebo či ide o skutočný právny spor (t. j. či otázky, ku ktorým má Súdny dvor poskytnúť právne stanovisko v prejudiciálnom konaní sú len hypotetické alebo sa týkajú prvku práva, ktorý už bol predmetom rozhodnutia). Súdny dvor zamietne posúdenie veci

z týchto dôvodov iba výnimočne, pretože vzhľadom na osobitný význam spolupráce medzi súdnymi orgánmi je pri uplatňovaní týchto kritérií zdržanlivý. Z novších rozsudkov Súdneho dvora však vyplýva, že Súdny dvor sprísnil svoj postoj týkajúci sa oprávnenosti predkladať otázky v tom zmysle, že veľmi dôsledne posudzuje už ustálenú požiadavku, aby rozhodnutie o predložení otázky obsahovalo dostatočne jasné a podrobné vysvetlenie skutkového a právneho pozadia východiskového konania, a ak takéto informácie chýbajú, vyhlási, že nemôže poskytnúť riadny výklad práva Únie a žiadosť o začatie prejudiciálneho konania zamietne ako neprípustnú.

Povinnosť predložiť otázku: Povinnosť predložiť otázku má každý súd, ktorého rozhodnutie nie je možné napadnúť opravnými prostriedkami vnútroštátneho práva. Pojem právo na odvolanie zahŕňa všetky formy opravných prostriedkov, prostredníctvom ktorých je možné preskúmať súdne rozhodnutie z hľadiska skutkového a právneho (odvolanie) alebo len z hľadiska právneho (odvolanie v prvkoch práva). Nezahŕňa však riadne opravné prostriedky s obmedzeným alebo osobitným účinkom (napr. obnovenie konania, ústavná sťažnosť). Súd povinný predložiť otázku môže upustiť od jej predloženia len vtedy, ak je táto otázka bezvýznamná z hľadiska výsledku právneho sporu, o ktorom súd rozhoduje, ak už Súdny dvor o tejto otázke rozhodol alebo ak o výklade práva Únie nemožno odôvodnene pochybovať. Povinnosť predložiť otázku je však bezpodmienečná v prípade, keď ide o platnosť nástroja Únie. Súdny dvor v tejto súvislosti úplne jasne konštatoval, že jedine on má právomoc zamietnuť nezákonné ustanovenia práva Únie. Vnútroštátne súdy preto musia uplatňovať a rešpektovať právo Únie, až kým ho Súdny dvor nevyhlási za neplatné. Osobitná úprava platí pre súdy, ktoré sa zaoberajú konaním o poskytnutie predbežnej právnej ochrany. Podľa najnovšej judikatúry Súdneho dvora majú tieto súdy za určitých podmienok právomoc pozastaviť presadzovanie vnútroštátneho správneho aktu vychádzajúceho z nariadenia Únie alebo nariadiť predbežné opatrenia na predbežné určenie úprav právnych vzťahov pri nezohľadnení existujúceho ustanovenia práva Únie.

Porušenie povinnosti predložiť otázku predstavuje porušenie zmlúv Únie, ktoré môže mať za následok začatie konania o nesplnení povinnosti voči členskému štátu. Praktické účinky takéhoto postupu sú však veľmi obmedzené, pretože vláda dotknutého členského štátu nemôže vyhovieť nijakému opatreniu Súdneho dvora, keďže vzhľadom na nezávislosť svojho súdnictva a zásadu rozdelenia moci nemôže dávať pokyny vnútroštátnym súdom. Od uznania zásady zodpovednosti členských štátov podľa práva Únie za porušenie práva Únie (pozri nasledujúcu časť) má možnosť jednotlivca žiadať

o náhradu škody, ktorá mu mohla vzniknúť tým, že dotknutý členský štát nesplnil povinnosť predložiť otázku, lepšie vyhladky na úspech.

Účinnok: Prejudiciálne rozhodnutie, ktoré sa vydáva formou rozsudku, je priamo záväzné pre predkladajúci súd a všetky ostatné súdy, ktoré sa zaoberajú tou istou vecou. Prejudiciálne rozhodnutie má okrem toho v praxi významné postavenie ako precedens pre následné veci podobnej povahy.

Zodpovednosť členských štátov za porušenia práva Únie

Zodpovednosť členského štátu za škodu, ktorá vznikla jednotlivcom v dôsledku porušenia práva Únie zo strany tohto štátu, v zásade stanovil Súdny dvor vo svojom rozsudku z 5. marca 1996 v spojených veciach C-46/93 Brasserie du pêcheur a C-48/93 Factortame. Išlo o precedenčný rozsudok, ktorý sa radí k predchádzajúcim rozsudkom Súdneho dvora o prednosti práva Únie, o priamej uplatniteľnosti ustanovení práva Únie a o uznaní vlastného súboru základných práv Únie. Sám Súdny dvor ho označil za „nevyhnutný dôsledok priameho účinku ustanovení práva Spoločenstva, porušením ktorých bola vzniknutá škoda spôsobená“, pričom sa ním významne posilňujú možnosti jednotlivca prinútiť štátne orgány všetkých troch centier moci (výkonná, zákonodarná a súdna), aby dodržiavali a vykonávali právo Únie. Rozsudok je ďalším rozšírením rozhodnutí Súdneho dvora vo veciach Francovich a Bonifaci. Zatiaľ čo v predchádzajúcich rozsudkoch bola zodpovednosť členských štátov obmedzená na prípady, keď jednotlivcom vznikla škoda v dôsledku oneskorenej transpozície smernice, ktorou sa im priznávajú subjektívne práva, ale ktorá im nebola priamo určená, najnovším rozsudkom sa stanovila zásada všeobecnej zodpovednosti zahŕňajúca akékoľvek porušenie práva Únie, ktoré je možné pripísať členskému štátu.

Zodpovednosť členských štátov za porušenia práva Únie sa vymedzuje tromi kritériami, ktoré v zásade zodpovedajú kritériám, ktoré sa v podobných situáciách vzťahujú na Úniu:

1. cieľom právnej normy Únie, ktorá bola porušená, musí byť priznanie práv jednotlivcovi;
2. porušenie musí byť dostatočne závažné, t. j. členský štát musí zjavne a značne prekročiť hranice svojich diskrečných právomocí. O tom musia rozhodnúť vnútroštátne súdy, ktorým ako jediným prináleží povinnosť zisťovať skutkovú podstatu a posudzovať závažnosť porušenia práva

Únie. Súdny dvor však vo svojom rozsudku poskytuje vnútroštátnym súdom viacero usmernení:

” Faktory, ktoré môže vnútroštátny súd zohľadniť, zahŕňajú stupeň jasnosti a presnosti porušeného pravidla, mieru oprávnenia voľnej úvahy ponechanú uvedeným pravidlom vnútroštátnym orgánom alebo orgánom [Únie], úmyselnú alebo nezavinenu povahu nesplnenia povinnosti alebo spôsobenej škody, ospravedlniteľnosť alebo neospravedlniteľnosť právneho pochybenia, okolnosť, že stanoviská inštitúcie [Únie] mohli prispieť k opomenutiu a prijatiu alebo zachovaniu opatrení alebo vnútroštátnej praxe, ktoré sú v rozpore s právom [Únie]. V každom prípade je porušenie práva [Únie] zjavne závažné, ak pretrvávalo napriek vydaniu rozsudku konštatujúceho vytýkané nesplnenie povinnosti alebo prejudiciálneho rozsudku alebo napriek ustálenej judikatúre Súdneho dvora v danej oblasti, z ktorých vyplýva protiprávnosť predmetného konania.“

3. Existencia priamej príčinnej súvislosti medzi porušením povinnosti, ktorú má členský štát, a škodou, ktorá vznikla poškodenej strane. Pri konštatovaní, že prišlo k dostatočne závažnému porušeniu práva Únie nie je potrebné preukázať zavinenie (úmysel alebo nedbalosť).

Súdny dvor jasne konštatuje, že zásady, ktoré stanovil na určenie zodpovednosti, platia aj pre poslednú z troch ústredných zložiek moci, čiže pre súdnictvo. Rozsudky súdov môžu byť teraz preskúmané nielen v rámci odvolania na súde vyššieho stupňa, ale ak vznikli nerešpektovaním alebo porušením práva Únie, môžu byť aj predmetom žaloby o náhradu škody pred príslušnými súdmi členských štátov. Pri zisťovaní skutkovej podstaty v súvislosti s rozsudkom, ktorým bolo porušené právo Únie, sa v takomto konaní musia aj nanovo preskúmať otázky týkajúce sa podstaty práva Únie, pričom v procese takéhoto skúmania sa príslušný súd nemôže len odvolávať na záväzné účinky rozsudku špecializovaného súdu, ktorému bola vec predložená. Súdom, ktorému majú príslušné vnútroštátne súdy predkladať otázky vo veci výkladu a/alebo platnosti ustanovení Únie, ako aj súladu vnútroštátnych režimov zodpovednosti s právom Únie, je opäť Súdny dvor, ktorému sa môžu predkladať otázky v rámci prejudiciálneho konania (článok 267 ZFEÚ).

Zodpovednosť za porušenie prostredníctvom súdu však zostáva výnimkou. Vzhľadom na súvisiace prísne podmienky možno o zodpovednosti uvažovať, len ak súd úmyselne nerešpektuje právo Únie alebo ak, ako vo veci Köbler, súd rozhodujúci na poslednom stupni potvrdí v rozpore s právom Únie právnu silu rozhodnutia, ktorým vzniká ujma jednotlivcovi bez toho, aby predtým požiadal Súdny dvor o objasnenie situácie vzhľadom na právo Únie, ktoré je relevantné z hľadiska tohto rozhodnutia. V tomto poslednom prípade je z hľadiska ochrany práv občanov Únie, ktorí sa odvolávajú na právo Únie, nevyhnutné, aby im bola nahradená škoda, ktorá im bola spôsobená súdom rozhodujúcim na poslednom stupni.



ZARADENIE PRÁVA ÚNIE DO CELKOVÉHO PRÁVNEHO SYSTÉMU

Po všetkom, čo sme sa dozvedeli o štruktúre EÚ a jej právnom poriadku, nie je jednoduché priradiť právu Únie právoplatné miesto v celkovom systéme práva a vymedziť jeho hranice vo vzťahu k iným právnym poriadkom. Dva možné prístupy k jeho zaradeniu treba hneď na začiatku odmietnuť. Právo Únie nemôžeme považovať za obyčajný súbor medzinárodných dohôd ani za časť alebo doplnok vnútroštátnych právnych poriadkov.

Samostatnosť právneho poriadku EÚ

Členské štáty založením Únie obmedzili svoju zákonodarnú zvrchovanosť a vytvorili samostatný právny poriadok, ktorý je záväzný pre ne, pre ich občanov a ich súdy.

Jednou z najznámejších vecí, o ktorých rozhodoval Súdny dvor, bola vec Costa/ENEL v roku 1964, v ktorej pán Costa podal žalobu proti zoštatneniu výroby a distribúcie elektrickej energie a následný presun činnosti bývalých elektrárenských spoločností do novej verejnej spoločnosti ENEL.

Samostatnosť právneho poriadku EÚ má zásadný význam pre charakter EÚ, pretože je jedinou zárukou, že právo Únie sa neoslabí vo vzájomnom vzťahu s vnútroštátnym právom a že sa bude uplatňovať jednotne v celej Únii. Pojmy práva Únie sa preto vykladajú vzhľadom na ciele právneho poriadku EÚ a Únie všeobecne. Tento výklad špecifický pre Úniu je nevyhnutný, keďže právom Únie sa zaručujú osobitné práva, ktoré by boli bez neho ohrozené, pretože každý členský štát by potom mohol na základe rôzneho výkladu ustanovení sám rozhodovať o podstate slobôd, ktoré sa majú zaručovať právom Únie. Príkladom je pojem „pracovník“, na ktorom sa zakladá rozsah pôsobnosti pojmu právo na voľný pohyb. Pojem pracovník sa v špecifickom výklade Únie môže značne líšiť od pojmov, ktoré sú známe a používané v právnych poriadkoch členských štátov. Jediným meradlom právnych

nástrojov Únie je navyše právo Únie samotné, a nie vnútroštátne právne predpisy alebo ústavné právo.

Aký je teda vzťah práva Únie k vnútroštátnemu právu na tomto pozadí samostatnosti právneho poriadku EÚ?

Aj keď právo Únie predstavuje vo vzťahu k právnym poriadkom členských štátov samostatný právny poriadok, túto situáciu nie je možné vnímať tak, že právny poriadok EÚ a právne poriadky členských štátov sa navzájom prekrývajú ako vrstvy horniny. Takémuto prísnemu vymedzeniu týchto právnych poriadkov bráni skutočnosť, že sa týkajú tých istých ľudí, ktorí sa tak stávajú súčasne občanmi národného štátu aj občanmi EÚ. Po druhé, v takomto prístupe sa nezohľadňuje skutočnosť, že právo Únie sa môže uplatňovať, len ak je súčasťou právnych poriadkov členských štátov. Právny poriadok EÚ a vnútroštátne právne poriadky sú v skutočnosti vzájomne prepojené a sú od seba závislé.

Súčinnosť práva Únie a vnútroštátneho práva

Tento aspekt vzťahu medzi právom Únie a vnútroštátnym právom zahŕňa oblasti, v ktorých sa tieto dva systémy vzájomne dopĺňajú. Článok 4 ods. 3 ZEÚ je dostatočne jasný:



Podľa zásady lojálnej spolupráce sa Únia a členské štáty vzájomne rešpektujú a vzájomne si pomáhajú pri vykonávaní úloh, ktoré vyplývajú zo zmlúv. Členské štáty prijímú všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie. Členské štáty pomáhajú Únii pri plnení jej úloh a neprijímú žiadne opatrenie, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov Únie.“

Táto všeobecná zásada lojálnej spolupráce bola formulovaná s vedomím, že právny poriadok EÚ sám osebe nepostačuje na úplné dosiahnutie cieľov, ktoré sa sledovali založením EÚ. Právny poriadok EÚ na rozdiel od vnútroštátneho právneho poriadku nie je uzavretým systémom, ale jeho vykonávanie si vyžaduje podporu vnútroštátnych systémov. Všetky tri zložky štátnej moci – zákonodarná, výkonná a súdnictvo – musia preto uznať, že právny poriadok EÚ nie je „cudzím“ systémom a že členské štáty a inštitúcie Únie vytvorili medzi sebou nerozlučné väzby na dosiahnutie svojich spoločných cieľov. EÚ nie je len spoločenstvom záujmov, je spoločenstvom založeným na solidarite. Z toho vyplýva, že vnútroštátne orgány musia zmluvy Únie a jej sekundárne právne predpisy nielen dodržiavať, ale aj vykonávať a realizovať. Súčinnosť medzi týmito dvoma systémami je taká mnohotvárna, že na jej objasnenie je potrebných niekoľko príkladov.

Prvým príkladom vzájomného prepojenia a dopĺňania sa právneho poriadku EÚ a vnútroštátnych právnych poriadkov je smernica, ktorou sme sa už zaoberali v kapitole o právnych predpisoch. Samotnou smernicou sa v záväznej forme stanovuje len výsledok, ktorý má členský štát dosiahnuť, rozhodnutie o spôsobe a prostriedkoch vlastného dosiahnutia výsledku sa prenecháva vnútroštátnym orgánom prostredníctvom vnútroštátneho práva. V oblasti súdnictva sa tieto dva systémy prepájajú prostredníctvom prejudiciálneho konania uvedeného v článku 267 ZFEÚ, v ktorom vnútroštátne sudy môžu alebo niekedy musia predkladať otázky týkajúce sa výkladu a platnosti práva Únie Súdnemu dvoru, ktorého rozhodnutia môžu byť kľúčové pre riešenie sporov, o ktorých tieto sudy rozhodujú. Dve veci sú jasné: po prvé, sudy v členských štátoch musia dodržiavať a uplatňovať právo Únie a po druhé, výklad práva Únie a vyhlásenia o jeho platnosti patria do výlučnej právomoci Súdneho dvora. Vzájomnú závislosť práva Únie a vnútroštátneho práva ďalej ilustruje postup v prípade, keď sa majú odstrániť medzery v práve Únie: právom Únie sa odkáže na existujúce predpisy vnútroštátneho práva na účely doplnenia predpisov, ktoré samo určuje. Od určitého bodu je preto osud ustanovení práva Únie určovaný príslušnými ustanoveniami vnútroštátneho práva. Táto zásada sa uplatňuje na celé spektrum povinností vyplývajúcich z práva Únie, pokiaľ sa právom Únie nestanovili pravidlá na jeho vlastné presadzovanie. Vo všetkých takýchto prípadoch vnútroštátne orgány presadzujú právo Únie ustanoveniami vlastných právnych systémov. Na túto zásadu sa však vzťahuje jedna podmienka: musí sa zachovať jednotné uplatňovanie práva Únie, pretože pre občanov a podniky by bolo úplne neprijateľné, keby sa posudzovali podľa rôznych kritérií – a preto nespravodlivo.

Kolízia práva Únie a vnútroštátneho práva

Vzťah medzi právom Únie a vnútroštátnym právom sa však vyznačuje aj príležitostným konfliktom alebo kolíziou medzi právnym poriadkom Únie a vnútroštátnymi právnymi poriadkami. Takáto situácia vzniká vždy, keď sa ustanovením práva Únie priznávajú práva a ukladajú povinnosti priamo občanom Únie, zatiaľ čo jeho obsah je v rozpore s niektorou normou vnútroštátneho práva. Za touto zdanlivou jednoduchou problémovou situáciou sa skrývajú dve zásadné otázky konštrukcie EÚ, ktorých zodpovedanie sa malo stať skúškou existencie právneho poriadku EÚ: priama uplatniteľnosť práva Únie a prednosť práva Únie pred vnútroštátnym právom, s ktorým je v rozpore.

Priama uplatniteľnosť práva Únie vo vnútroštátnom práve

V prvom rade zásada priamej uplatniteľnosti jednoducho znamená, že právom Únie sa priznávajú práva a ukladajú povinnosti priamo nielen inštitúciám Únie a členským štátom, ale aj občanom Únie.

Jedným z mimoriadnych úspechov Súdneho dvora je, že napriek počiatočnému odporu niektorých členských štátov presadil priamu uplatniteľnosť práva Únie, a tým zaručil existenciu právneho poriadku EÚ. Východiskom jeho judikatúry v tejto oblasti bol už opísaný prípad holandskej dopravnej spoločnosti Van Gend & Loos. Spoločnosť podala na holandskom súde žalobu na holandské colné orgány, ktoré zvyšovali clá na dovoz chemického produktu zo Spolkovej republiky Nemecko. V záverečnej analýze výsledok tohto konania závisel od otázky, či sa aj jednotlivci môžu odvolať na článok 12 Zmluvy o EHS, ktorým sa členským štátom výslovne zakazuje zavádzanie nových a zvyšovanie existujúcich ciel na spoločnom trhu. Súdny dvor napriek odporúčaniam mnohých vlád a svojho generálneho advokáta rozhodol, že vzhľadom na charakter a cieľ Únie sú ustanovenia práva Únie priamo uplatniteľné vo všetkých prípadoch. V odôvodnení rozsudku Súdny dvor uviedol, že:



... Spoločenstvo ustanovuje nový právny poriadok..., ktorého subjektmi sú nielen členské štáty, ale rovnako aj ich štátni príslušníci. Právo Spoločenstva, nezávislé na právnom poriadku členských štátov, neukladá len povinnosti jednotlivcom, ale im tiež priznáva práva. Tieto práva nevznikajú, iba keď sú výslovne priznané zmluvou, ale aj na základe povinností, ktoré zmluva ukladá presne určeným spôsobom tak jednotlivcom, ako aj členským štátom a orgánom Spoločenstva.“

Týmto odvážnym tvrdením sa však ďaleko nedostaneme, keďže zostáva otázka, ktoré ustanovenia práva Únie sú priamo uplatniteľné. Súdny dvor túto otázku skúmal najskôr v súvislosti s primárnymi právnymi predpismi Únie a vyhlásil, že pre jednotlivca môžu byť priamo uplatniteľné všetky ustanovenia zmlúv Únie, i) v ktorých sa stanovujú absolútne podmienky; ii) ktoré sú samy osebe úplné a z právneho hľadiska samostatné, a preto iii) si na svoje dodržiavanie alebo nadobudnutie právneho účinku nevyžadujú nijaké ďalšie opatrenia členských štátov alebo inštitúcií Únie.

Súdny dvor rozhodol, že bývalý článok 12 Zmluvy o EHS tieto kritériá spĺňal a že spoločnosť Van Gend & Loos si preto z neho takisto mohla odvodiť práva, ktoré bol súd v Holandsku povinný chrániť, v dôsledku čoho holandský súd vyhlásil clo uložené v rozpore so zmluvou za neplatné. Súdny dvor následne pokračoval v uplatňovaní tohto odôvodnenia v súvislosti s inými ustanoveniami Zmluvy o EHS, ktoré majú pre občanov Únie oveľa väčší význam ako článok 12. Osobitne tu treba pripomenúť rozsudky, ktoré sa týkajú priamej uplatniteľnosti ustanovení o voľnom pohybe (článok 45 ZFEÚ), slobode usadiť sa (článok 49 ZFEÚ) a slobode poskytovať služby (článok 56 ZFEÚ).

V súvislosti so zárukami týkajúcimi sa voľného pohybu Súdny dvor vyniesol rozsudok, ktorým ich vyhlásil za priamo uplatniteľné, vo veci Van Duyn. Uvedená vec bola založená na tejto skutkovej podstate: Holandskej štátnej príslušníčke pani van Duynovej bolo v máji 1973 zamietnuté povolenie na vstup do Spojeného kráľovstva, aby sa zamestnala ako sekretárka v scientologickej cirkvi, ktorú britské ministerstvo vnútra považovalo za „spoločensky nebezpečnú“ organizáciu. S odvolaním sa na pravidlá Únie týkajúce sa voľného pohybu pracovníkov podala pani van Duynová žalobu na najvyššom súde, v ktorej žiadala, aby súd rozhodol, že má právo zdržiavať sa v Spojenom kráľovstve na účely zamestnania a že jej má byť udelené povolenie na vstup do Spojeného kráľovstva. V odpovedi na otázku predloženú najvyšším súdom Súdny dvor rozhodol, že článok 48 Zmluvy o EHS (terajší článok 45 ZFEÚ) je priamo uplatniteľný, a preto sa ním priznávajú jednotlivcom práva, ktoré sa môžu vymôcť pred súdmi členského štátu.

Belgická štátna rada (Conseil d'État) požiadala Súdny dvor, aby rozhodol o priamej uplatniteľnosti ustanovení zaručujúcich slobodu usadiť sa. Štátna rada rozhodovala vo veci žaloby, ktorú podal holandský právnik pán J. Reyners, ktorý si chcel uplatniť práva vyplývajúce z článku 52 Zmluvy o EHS (článok 49 ZFEÚ). Pán Reyners cítil potrebu podať žalobu na základe toho, že mu bolo pre jeho cudziu štátnu príslušnosť zamietnuté povolenie vykonávať

v Belgicku advokátsku činnosť napriek tomu, že absolvoval potrebné belgické skúšky. V rozsudku z 21. júla 1974 Súdny dvor rozhodol, že nerovnaké zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi a cudzincami v otázke slobody usadiť sa nie je ďalej možné, keďže článok 52 Zmluvy o EHS je od uplynutia prechodného obdobia priamo uplatniteľný, a občanom Únie tak vzniká právo začať a vykonávať zárobkovú činnosť v inom členskom štáte rovnako štátny príslušník tohto štátu. Na základe tohto rozsudku sa pánovi Reynersovi muselo povoliť vykonávanie advokátskej činnosti v Belgicku.

Súdnemu dvoru sa vo veci Van Binsbergen naskytla príležitosť, aby osobitne konštatoval priamu uplatniteľnosť ustanovení o slobode poskytovať služby. V tomto konaní išlo okrem iného o otázku, či holandské právne ustanovenie, podľa ktorého môžu pred odvolacím súdom ako právni zástupcovia vystupovať len osoby usadené v Holandsku, je zlučiteľné s ustanoveniami práva Únie o slobode poskytovať služby. Súdny dvor rozhodol, že zlučiteľné nie je, s odôvodnením, že všetky obmedzenia, ktorým by bol občan Únie vystavený pre svoju štátnu príslušnosť alebo miesto pobytu, sú porušením článku 59 Zmluvy o EHS (článok 56 ZFEÚ), a preto sú neplatné.

Veľký praktický význam má aj uznanie priamej uplatniteľnosti ustanovení o voľnom pohybe tovaru (článok 41 ZFEÚ), zásady rovnakej odmeny pre mužov a ženy (článok 157 ZFEÚ), všeobecného zákazu diskriminácie (článok 25 ZFEÚ) a ustanovení o voľnej hospodárskej súťaži (článok 101 ZFEÚ).

V oblasti sekundárnych právnych predpisov otázka priamej uplatniteľnosti vzniká len v súvislosti so smernicami a rozhodnutiami určenými členským štátom, keďže priama uplatniteľnosť nariadení a rozhodnutí určených jednotlivcom už vyplýva zo zmlúv Únie (článok 288 ods. 2 a 4 ZFEÚ). Od roku 1970 Súdny dvor rozšíril zásady týkajúce sa priamej uplatniteľnosti na ustanovenia smerníc a rozhodnutí určených členským štátom.

Priamy účinok práva Únie v podobe, ktorú mu dal a rozvinul Súdny dvor, možno z hľadiska jeho praktického významu len ťažko dostatočne oceniť. Zlepšuje sa ním postavenie jednotlivca tým, že zo slobôd spoločného trhu sa vytvorili práva, ktoré sa môžu presadzovať pred vnútroštátnymi súdmi. Priamy účinok práva Únie je preto vlastne jedným z pilierov právneho poriadku EÚ.

Prednosť práva Únie pred vnútroštátnym právom

Priama uplatniteľnosť ustanovenia práva Únie vedie k druhej, rovnako zásadnej otázke: čo sa stane, keď sa ustanovením práva Únie priznávajú občanovi Únie priame práva a ukladajú priame povinnosti, ktoré sú v rozpore s normou vnútroštátneho práva?

Takýto konflikt medzi právom Únie a vnútroštátnym právom sa dá vyriešiť, len ak sa jednému z týchto právnych poriadkov dá prednosť pred druhým. Právne predpisy Únie neobsahujú v tejto súvislosti nijakú výslovnú úpravu. Nijaká zo zmlúv Únie napríklad neobsahuje ustanovenie, v ktorom by sa uvádzalo, že právo Únie je vnútroštátnemu právu nadradené alebo podradené. Napriek tomu sa kolízia práva Únie a vnútroštátneho práva dá riešiť iba tak, že právu Únie sa prizná prednosť, aby nahradilo všetky vnútroštátne ustanovenia, ktoré sa odchyľujú od ustanovení Únie, a zaujalo ich miesto vo vnútroštátnych právnych poriadkoch. Z právneho poriadku EÚ by totiž sotva niečo zostalo, keby sa mal podriaďiť vnútroštátnemu právu. Ustanovenia práva Únie by sa dali zrušiť akýmkoľvek vnútroštátnym zákonom. O jednotnom a rovnakom uplatňovaní práva Únie vo všetkých členských štátoch by sa už nedalo hovoriť. Ani EÚ by nemohla plniť úlohy, ktoré na ňu preniesli členské štáty. Funkčnosť Únie by bola ohrozená a vybudovanie spoločného systému európskeho práva, ktoré sa spája s toľkými nádejami, by sa nikdy nedosiahlo.

Vo vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva takýto problém neexistuje. Keďže medzinárodné právo sa stáva súčasťou právneho poriadku krajiny až aktom začlenenia alebo transpozície, o otázke prednosti sa rozhoduje len na základe vnútroštátneho práva. Podľa úrovne prednosti, ktorá sa vo vnútroštátnom právnom systéme prideli medzinárodnému právu, môže mať medzinárodné právo prednosť pred ústavným právom, byť na úrovni medzi ústavným právom a bežnými zákonmi alebo mať rovnaké postavenie ako zákony. Vzťah začleneného alebo transponovaného medzinárodného práva a vnútroštátneho práva sa určuje pravidlom, podľa ktorého najnovšie právne ustanovenia majú prednosť pred dovtedy platnými ustanoveniami (*lex posterior derogat legi priori*). Tieto vnútroštátne kolízne pravidlá sa však nedajú použiť vo vzťahu medzi právom Únie a vnútroštátnym právom, pretože právo Únie nie je súčasťou nijakého vnútroštátneho právneho poriadku. Konflikt medzi právom Únie a vnútroštátnym právom sa preto dá riešiť iba na základe právneho poriadku EÚ.

Opäť to bol Súdny dvor, ktorý vzhľadom na tieto dôsledky aj napriek odporu niektorých členských štátov stanovil zásadu prednosti práva Únie, ktorá je nevyhnutná z hľadiska existencie právneho poriadku EÚ. Popri priamej uplatniteľnosti tým vytvoril druhý pilier právneho poriadku EÚ, čím sa z tohto právneho poriadku napokon stala pevná štruktúra.

Vo veci *Costa/ENEL* Súdny dvor uviedol dve konštatovania dôležité z hľadiska vzťahu medzi právom Únie a vnútroštátnym právom:

- *po prvé*: členské štáty s konečnou platnosťou preniesli svoje zvrchované práva na Spoločenstvo, ktoré vytvorili, a neskoršie jednostranné opatrenia by boli nezlučiteľné s koncepciou práva Únie;
- *po druhé*: zásadou zmluvy je, že nijaký členský štát nemôže spochybniť postavenie práva Únie ako systému, ktorý sa uplatňuje jednotne a všeobecne v celej únii.

Z toho vyplýva, že: právo Únie, ktoré bolo vytvorené v súlade s právomocami stanovenými v zmluvách, má prednosť pred akýmkoľvek právom členských štátov, s ktorým je v rozpore. Je nielen silnejšie ako skoršie vnútroštátne právo, ale má aj obmedzujúci účinok na neskôr prijaté zákony.

Súdny dvor svojím rozsudkom vo veci *Costa/ENEL* napokon nespochybnil zoštatnenie talianskej energetiky, ale veľmi dôrazne konštatoval prednosť práva Únie pred vnútroštátnym právom.

Právnym dôsledkom tohto pravidla prednosti je, že v prípade kolízie sa vnútroštátne právo, ktoré je v rozpore s právom Únie, prestáva uplatňovať a nijaké nové vnútroštátne právne predpisy sa nemôžu zaviesť, ak nie sú zlučiteľné s právom Únie.

Súdny dvor odvtedy toto konštatovanie dôsledne dodržiava a v jednom ohľade ho dokonca ďalej rozvinul. Zatiaľ čo rozsudok vo veci *Costa* sa týkal len otázky prednosti práva Únie pred vnútroštátnymi zákonmi, Súdny dvor potvrdil zásadu prednosti aj vo vzťahu medzi právom Únie a vnútroštátnym ústavným právom. Vnútroštátne sudy sa po počiatočnom váhaní v zásade stotožnili s výkladom Súdneho dvora. V Holandsku aj tak nemohlo prísť k žiadnym ťažkostiam, pretože prednosť práva Únie pred vnútroštátnymi zákonmi je výslovne stanovená v holandskej ústave (články 65 až 67). Aj v iných členských štátoch vnútroštátne sudy podobne uznali zásadu prednosti práva Únie pred vnútroštátnym právom. Ústavné sudy Nemicka a Talianska však spočiatku odmietali uznať prednosť práva Únie pred

vnútroštátnym ústavným právom, najmä pokiaľ ide o zaručenú ochranu základných práv. Svoje námietky stiahli až potom, ako ochrana základných práv v právnom poriadku EÚ dosiahla úroveň, ktorá v zásade zodpovedá ochrane zaručenej v ich vnútroštátnych ústavách. Nemecký Spolkový ústavný súd však má naďalej výhrady k pokračujúcej integrácii, ktoré zreteľne sformuloval vo svojich rozsudkoch týkajúcich sa Maastrichtskej zmluvy a naposledy Lisabonskej zmluvy.

Výklad vnútroštátneho práva v súlade s právom Únie

Aby sa pri uplatňovaní pravidla prednosti zabránilo kolízii medzi právom Únie a vnútroštátnym právom, musia všetky štátne orgány, ktoré osobitne vykonávajú právne predpisy alebo o nich rozhodujú, najprv čerpať z výkladu vnútroštátneho práva v súlade s právom Únie.

Trvalo pomerne dlho, kým Súdny dvor uznal koncepciu výkladu v súlade s právom Únie a kým sa začlenila do právneho poriadku EÚ. Zatiaľ čo Súdny dvor pôvodne považoval za primerané zabezpečiť súlad vnútroštátnych právnych predpisov so smernicou len vtedy, keď o to požiadajú vnútroštátne súdy, v roku 1984 po prvýkrát stanovil povinnosť výkladu vnútroštátneho práva v súlade so smernicami vo veci Von Colson a Kamann. V tejto veci sa rozhodovalo o výške náhrady škody za diskrimináciu žien pri prijímaní do zamestnania. Kým v príslušných nemeckých právnych ustanoveniach sa stanovovalo odškodnenie len za „Vertrauensschaden“ (márna dôvera v oprávnené očakávania), v smernici 76/207/EHS sa stanovuje, že vo vnútroštátnom práve sa musia stanoviť účinné sankcie na zabezpečenie rovnosti príležitostí pri prístupe k zamestnaniu. Keďže však príslušné sankcie neboli podrobnejšie uvedené, nemohla sa smernica v tomto bode považovať za priamo uplatniteľnú, a preto hrozilo, že Súdny dvor bude musieť rozhodnúť, že hoci vnútroštátne právo nie je v súlade s právom Únie, neexistuje žiadny základ na to, aby vnútroštátne súdy neprihliadali na vnútroštátne právo. Súdny dvor preto rozhodol, že vnútroštátne súdy sú povinné vykladať a uplatňovať vnútroštátne právne predpisy v občianskoprávných veciach tak, aby boli zaručené účinné sankcie za diskrimináciu na základe pohlavia. Čisto symbolické odškodnenie by nespĺňalo požiadavku na účinné uplatňovanie smernice.

Súdny dvor považuje za právny základ pre výklad vnútroštátneho práva v súlade s právom Únie všeobecnú zásadu lojálnej spolupráce (článok 4 ods. 3 ZEÚ). Podľa tohto článku musia členské štáty prijať všetky náležité opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie

A man with grey hair and a beard, wearing a high-visibility yellow and red safety vest over a black long-sleeved shirt, is kneeling on a paved surface. He is wearing white gloves and is focused on operating a red and white medical device, likely a defibrillator or AED, which is lying on the ground. The device has a large screen and various buttons. In the background, the rear of a dark-colored vehicle is visible, and the scene appears to be outdoors, possibly at a construction or emergency site.

Súdny dvor vo veci Pfeiffer v roku 2004 objasnil, že rozsah pôsobnosti ochrany podľa smernice o pracovnom čase sa vzťahuje aj na záchranárov (smernica 93/104/ES). Čas pohotovosti sa musí v plnej miere zohľadniť pri výpočte maximálnej dĺžky týždenného pracovného času v trvaní 48 hodín.

záväzkov vyplývajúcich zo zmluvy o EÚ alebo z opatrení prijatých inštitúciami Únie. Vnútroštátne orgány sú preto takisto povinné uviesť výklad a uplatňovanie vnútroštátneho práva, ktoré je podriadené právu Únie, do súladu so znením a účelom práva Únie (povinnosť spolupráce – vec Pfeiffer). V prípade vnútroštátnych súdov sa to prejavuje v ich úlohe, ktorú plnia ako európske súdy v tom zmysle, že zabezpečujú správne uplatňovanie a dodržiavanie práva Únie.

Osobitnou formou výkladu vnútroštátneho práva v súlade s právom Únie je výklad v súlade so smernicami, podľa ktorého sú členské štáty povinné vykonávať smernice. Právnicki a súdy musia uplatňovaním zásady výkladu v súlade so smernicami svojim členským štátom pomôcť, aby túto povinnosť plnili v plnom rozsahu. Výkladom vnútroštátneho práva v súlade so smernicami sa zabezpečuje súlad so smernicami na úrovni uplatňovania práva, a tým sa zabezpečuje jednotný výklad a uplatňovanie vnútroštátnych vykonávacích právnych predpisov vo všetkých členských štátoch. Zabráni sa tak tomu, aby sa na úrovni členských štátov diferencovali veci, ktoré sa práve na úrovni Únie prostredníctvom smernice harmonizovali.

Obmedzenia výkladu vnútroštátneho práva v súlade s právom Únie spočívajú v jednoznačnom znení vnútroštátneho predpisu, ktoré výklad nepripúšťa. Napriek tomu, že z práva Únie vyplýva povinnosť vykladať vnútroštátne právo v súlade s právom Únie, vnútroštátne právo sa nesmie vykladať „*contra legem*“ (v rozpore s právom krajiny). Platí to aj v prípade, že vnútroštátny zákonodarca výslovne odmieta transponovať smernicu do vnútroštátneho práva. Konflikt, ktorý týmto vznikne medzi právom Únie a vnútroštátnym právom, sa dá vyriešiť len prostredníctvom konania o nesplnení povinnosti, ktorá vyplýva zo zmluvy, proti dotknutému členskému štátu (články 258 a 259 ZFEÚ).

ZÁVERY

Aký je teda celkový obraz právneho poriadku EÚ?

Právny poriadok EÚ je skutočným základom Únie a poskytuje jej spoločný systém práva, podľa ktorého môže fungovať. Len vytvorením nového práva a jeho presadzovaním sa môžu dosiahnuť základné ciele Únie. Právnym poriadkom EÚ sa už v tejto súvislosti dosiahlo mnoho. Aj vďaka tomuto novému právnemu poriadku sa už európsky vnútorný trh stal súčasťou každodenného života 510 miliónov občanov prostredníctvom v podstate otvorených hraníc, intenzívneho obchodu s tovarom a službami, migrácie pracovníkov a veľkého počtu cezhraničných väzieb medzi podnikmi. Ďalšou, historicky významnou vlastnosťou právneho poriadku Únie je jeho mierotvorná úloha. V úsilí o zachovanie mieru a slobody nahrádza silu ako prostriedok urovnania konfliktov právnymi normami, ktoré jednotlivcov aj členské štáty združujú do jednotného spoločenstva. Právny poriadok Únie sa tak stáva dôležitým nástrojom na zabezpečenie a budovanie mieru.

Právny poriadok EÚ a právne spoločenstvo, ktoré sa oň opiera, môžu prežiť len vtedy, keď sa zaručí dodržiavanie a ochrana právneho poriadku na základe dvoch pilierov: priamej uplatniteľnosti práva Únie a prednosti práva Únie pred vnútroštátnym právom. Týmito dvoma zásadami, ktorých existenciu a dodržiavanie Súdny dvor dôrazne obhajuje, sa zaručuje jednotné a prednostné uplatňovanie práva Únie vo všetkých členských štátoch.

Aj pri všetkej jeho nedokonalosti je prínos právneho poriadku EÚ k riešeniu politických, hospodárskych a sociálnych problémov členských štátov EÚ neoceniteľný.

CITOVANÁ JUDIKATÚRA

Všetky rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie sa nachádzajú na adrese: www.eur-lex.europa.eu. Na stránke EUR-Lex.europa okrem toho získate voľný prístup v 24 úradných jazykoch EÚ k týmto dokumentom:

- právo Únie (zmluvy EÚ, nariadenia, smernice, rozhodnutia, konsolidované právne predpisy atď.),
- prípravné dokumenty (legislatívne návrhy, správy, zelené a biele knihy atď.),
- medzinárodné dohovory,
- zhrnutia právnych predpisov EÚ, ktorými sa legislatívne akty uvádzajú do politického kontextu.

Charakter a prednosť práva Únie

Vec 26/62 Van Gend & Loos, Zb. 1963, s. 1 (charakter práva Únie; práva a povinnosti jednotlivcov).

Vec 6/64 Vec Costa/ENEL, Zb. 1964, s. 1251 (charakter práva Únie; priama uplatniteľnosť, prednosť práva Únie).

Vec 14/83 Von Colson a Kamann, Zb. 1984, s. 1891 (výklad vnútroštátneho práva v súlade s právom Únie).

Vec C-213/89 Factortame, Zb. 1990, s. I-2433 (priama uplatniteľnosť a prednosť práva Únie).

Spojené veci C-6/90 Francovich a C-9/90 Bonifaci, Zb. 1991, s. I-5357 (účinnosť práva Únie; zodpovednosť členských štátov za nesplnenie povinnosti podľa práva Únie; tu: netransponovanie smernice).

Spojené veci C-46/93 Brasserie du pêcheur a C-48/93 Factortame, Zb. 1996, s. I-1029 (účinnosť práva Únie; všeobecná zodpovednosť členských štátov za nesplnenie povinnosti podľa práva Únie).

Spojené veci C-397/01 až C-403/01 Pfeiffer a iní, Zb. 2004, s. I-8835 (výklad vnútroštátneho práva v súlade s právom únie).

Právomoci EÚ

Vec 6/76 Kramer, Zb. 1976, s. 1279 (vonkajšie vzťahy; medzinárodné záväzky; právomoc EÚ).

Stanovisko 2/91, Zb. 1993, s. I-1061 (rozdelenie právomocí medzi EÚ a členskými štátmi).

Stanovisko 2/94, Zb. 1996, s. I-1759 (pristúpenie ES k EDĽP; chýbajúce právomoci).

Stanovisko 2/13 – EU:C:2014:2454 (nezlučiteľnosť návrhu dohody o pristúpení EÚ k EDĽP s právom Únie).

Účinky právnych aktov

Vec 2/74 Reyners, Zb. 1974, s. 631 (priama uplatniteľnosť; sloboda usadiť sa).

Vec 33/74 van Binsbergen, Zb. 1974, s. 1299 (priama uplatniteľnosť; poskytovanie služieb).

Vec 41/74 van Duyn, Zb. 1974, s. 1337 (priama uplatniteľnosť; voľný pohyb).

Základné práva

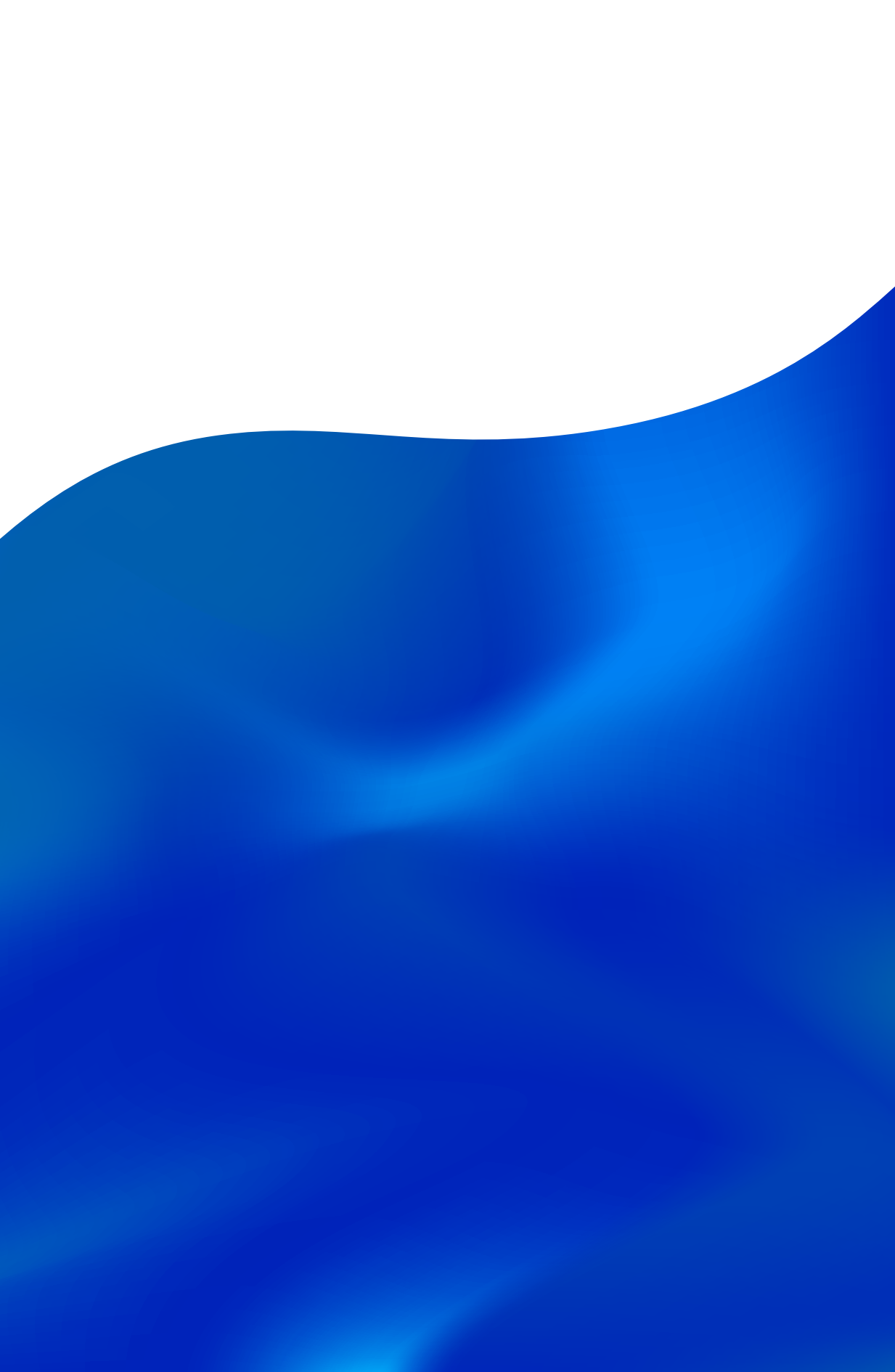
Vec 29/69 Stauder, Zb. 1969, s. 419 (základné práva; všeobecné právne zásady).

Vec C-112/00 Eugen Schmidberger, Zb. 2003, s. I-5659 (voľný pohyb tovaru, základné práva).

Právna ochrana

Vec T-177/01, Jégo-Quéré et Cie/Komisia, Zb. 2002, s. II-2265 (medzera v právnej ochrane v aktoch s priamym účinkom, ale bez individuálneho vzťahu); iná pozícia Súdneho dvora v rozsudku o odvolaní, vec C-263/02 P, Komisia/Jégo-Quéré et Cie, Zb. 2004, s. I-3425.

Vec T-18/10, Inuit Tapiriit Kanatami, Zb. 2010, s. II-5599 (vymedzenie pojmu „regulačný akt“); potvrdené v rozsudku Súdneho dvora o odvolaní z 3. 10. 2013, vec C-583/11 P.



Abeceda práva Únie

Právny poriadok vytvorený Európskou úniou formuje náš politický život a našu spoločnosť. Jednotlivci nie sú len občanmi svojej krajiny, mesta či okresu, sú aj občanmi Únie.

V publikácii Abeceda práva Únie profesora Klausa-Dietera Borchardta sa skúmajú základy európskeho projektu a jeho vývoj v podobe právneho poriadku. Publikácia je rozhodujúcim referenčným dielom o tejto téme.

Určená je čitateľom, ktorí majú záujem získať úvodný náhľad do štruktúry Únie a nosných pilierov európskeho právneho poriadku.



Prof. Klaus-Dieter Borchardt

vykonáva funkciu riaditeľa v Európskej komisii. Je čestným profesorom na univerzite vo Würzburgu a autorom množstva publikácií o európskom práve.

